



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA
DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO (FACE)

ELUZIA FERREIRA DA SILVA

SISTEMAS DE INFORMAÇÕES APLICADOS AO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO DO SERPRO: ESTUDO DE CASO.

Brasília – DF
2009

ELUZIA FERREIRA DA SILVA

**SISTEMAS DE INFORMAÇÕES APLICADOS AO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO DO SERPRO: ESTUDO DE CASO.**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento e Finanças.

Orientador: Prof. Gilvan da Silva Dantas

**Brasília – DF
2009**

Dedico este trabalho aos meus filhos Armindo Riedel de Oliveira Mello Filho e Ludmilla Silva Mello, pelo estímulo a buscar o aprendizado contínuo, e por terem aceito se privar de minha companhia, concedendo-me a oportunidade de realizar mais esta etapa na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos neste final do Curso de Especialização em Orçamento e Finanças são:

Primeiro a Deus, que me deu força e vontade para atingir os objetivos.

Ao SERPRO, pela oportunidade e incentivo a qualificação profissional.

Ao professor e orientador Gilvan da Silva Dantas, pelo apoio, disponibilidade e presteza na orientação deste trabalho.

A todos os professores e seus convidados pelo carinho, dedicação e entusiasmo demonstrado ao longo do curso.

Aos companheiros de trabalho e de curso, pela colaboração, motivação e alegria na troca de informações e materiais numa rara demonstração de amizade e solidariedade.

Aos amigos que contribuíram, entre eles: Marcio Cunha Coelho, e Domingos Evandro Sávio da Silva, por oferecer material para pesquisa pelo incentivo e apoio constante.

À Superintendente da Gestão Empresarial Financeira do SERPRO/SUPGF, Ana Maria M. Costi, ao Gerente do Departamento de Gestão Econômica SUPCO/CODGE Carlos Dorgal Scafuto e ao Chefe da Divisão de Gestão Orçamentária SUPCO/CODGE/COGOR Roberto Carlos Araújo, pela oportunidade de viabilizar a capacitação contínua e incentivo.

E finalmente aos meus pais José Ferreira da Silva e Josefa Florentino da Silva que com todo amor e dedicação, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida.

O Estado serve à sociedade, não por vocação, mas por pressão, que deve fluir de baixo para cima. Nesse sentido, uma sociedade civil não organizada ou submissa não tem condições de fazer prevalecer seus interesses diante dos interesses dos segmentos e do Estado.

Matias -Pereira, 1999

RESUMO

O Tema central desta monografia do curso de Especialização em Orçamento e Finanças, é a relação do Sistema de Planejamento Orçamentário com a Gestão Orçamentária do Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO. O Trabalho está estruturado em torno do Sistema de Informação PLANORC, ferramenta utilizada na elaboração da Proposta Orçamentária do SERPRO. Optou-se pela pesquisa de campo e utilização da técnica descritiva. Este estudo desenvolveu-se no sentido de avaliar o processo orçamentário do SERPRO e os Sistemas de informações empregados no planejamento e controle das operações de natureza orçamentárias e financeiras, as interações, possibilidades e limitações entre os diversos sistemas, bem como a disponibilização das informações para elaboração da proposta orçamentária. Para tanto, foram analisados: os Sistemas PLANORC, PLACONT, SIAFI Operacional, SIAFI Gerencial e SIEST/PDG. O processo orçamentário do SERPRO dispõe de diversas ferramentas que precisam ser otimizadas evitando trabalhos de vinculação via planilha eletrônica, utilizando o próprio sistema de planejamento orçamentário. O PLANORC é uma boa ferramenta na elaboração da Proposta Orçamentária, permite a formatação e consolidação das receitas e despesas projetadas para o exercício seguinte, informações estas inseridas no sistema por nível de detalhamento (Conta Contábil e Plano Interno - PI), gerando diversos relatórios. Este Sistema, apesar de necessário, não atende de forma satisfatória como Sistema de Planejamento Orçamentário. Seus relatórios são todos no padrão do Plano de Contas do SIAFI diferente do PDG que tem outra estrutura de contas. O PLANORC poderia ser utilizado em todas as fases do processo Orçamentário hoje só é utilizado na elaboração da proposta orçamentária. Como sugestão de melhoria propõe-se a inclusão de um módulo financeiro, a implantação de cálculos do Resultado Primário e formas de integração com os diversos Sistemas relacionados ao processo orçamentário do SERPRO, tanto os de receitas (INFOSERPRO, SIARE, PLANORC, SIAFI, SIEST/PDG) como os de despesas (PLACONT, PLANORC, SIAFI, SIEST/PDG), aproveitando a mesma base de dados, minimizando riscos, agilizando as informações e o processo de tomada de decisões, gerando relatórios/planilhas tanto no padrão SIAFI, como no padrão SIEST/PDG.

Palavras chaves: Sistema de Informação; Execução Orçamentária; Planejamento Orçamentário, Orçamento e Ciclo Orçamentário.

ABSTRACT

The main subject of this paper of the course of Specialization in Budget and Finances is the relation of the System of Budgetary Planning with the Budgetary Management of the Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO. The Work is structuralized around the System of Information PLANORC, a tool used in the elaboration of the Appropriation bill of the SERPRO. It was opted the field research and the use of the descriptive technique. This study was developed in the direction to evaluate the budgetary process of the SERPRO and the Systems of Information used in the planning and control of the budgetary and financial operations, the interactions, possibilities and limitations between the several systems, as well as the availability of information for development of the appropriation bill. For in such a way, the systems: PLANORC, PLACONT, Operational SIAFI, Managemental SIAFI and SIEST/PDG were analysed. The budgetary process of the SERPRO makes use of several tools that need to be optimized preventing entailing works through spread sheet electronic, using the proper system of budgetary planning. PLANORC is a good tool in the elaboration of the Appropriation bill. It allows the formatting and projected consolidation of prescriptions and expenditures for the following exercise and these informations are inserted in the system for detailing level (Countable Account and Internal Plan - PI), generating diverse reports. This System, although necessary, it's not an efficient one as System of Budgetary Planning. All its reports are in the standard of the Chart of accounts of SIAFI and different of PDG which has another structure of accounts. PLANORC could be used in all phases of the Budgetary process, but nowadays it's only used in the elaboration of the appropriation bill. As an improvement suggestion, it is considered an inclusion of a financial module, the calculation implantations of the Primary Result and forms of integration with the several Systems related to the budgetary process of the SERPRO, as much of incomes (INFOSERPRO, SIARE, PLANORC, SIAFI, SIEST/PDG) as of expenditures (PLACONT, PLANORC, SIAFI, SIEST/PDG), using to advantage the same database, minimizing risks, speeding the information and the process of decisions making, generating reports/spread sheets in such a way in standard SIAFI, as in standard SIEST/PDG.

Word-keys: Information systems; budgetary execution; budgetary planning; budget; budgetary cycle

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – - Diagrama Ciclo Orçamentário.....	25
Figura 2 – Cronograma para elaboração da Proposta Orçamentária.....	35
Figura 3 – Quadro Contas de Benefícios SIAFI/PDG.....	45
Figura 4 – Quadro Contas de Investimento SIAFI/PDG.....	46

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. - Recursos Orçamentários e Financeiros 2008.....	39
Gráfico 2. Despesas e Pagamentos 2008.....	40
Gráfico 3. Comparativo do Planejamento Orçamentário com a Execução por Grupo de Despesa (em mil)	43
Gráfico 4. Gráfico Comparativo do Planejamento Orçamentário com a Realização da Despesa	44

LISTA DE SIGLAS

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados
PLANORC – Sistema de Planejamento Orçamentário
MTO – Manual Técnico de Orçamento
PDG – Programa de Dispêndio Global
PPA – Plano Plurianual
LDO – Lei das Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei do Orçamento Anual
CF – Constituição Federal
SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários
MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira
PLO – Projeto de Lei Orçamentária
SOF – Secretaria Orçamento Federal
PLDO - Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias
PLOA - Projeto de Lei do Orçamento Anual
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
OGU - Orçamento Geral da União
SFC - Secretaria Federal de Controle
SISCOMEX - Sistema de Comércio Exterior
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RENAVAM – Registro Nacional de Veículos Automotores
TCU - Tribunal de Contas da União
CGU - Controladoria Geral da União
MPOG - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
SE - Secretaria Executiva
DEST - Departamento das Estatais
PDG - Programa de Dispêndio Global
PIB - Produto Interno Bruto
TR - Taxa Referencial
SUPCO - Superintendência de Controle Empresarial
SUPGF – Superintendência de Gestão Financeira
URC - Unidades de Relacionamento com Clientes
UPS - Unidade de Produtos e Serviços
PLACONT – Sistema de Planejamento de Contratos Continuados
SIEST - Sistema de Informações das Estatais
OI - Orçamento de Investimento
DICOR - Discriminação da Origem dos Recursos
DICAR - Discriminação da Aplicação do recurso
DFLUX - Demonstração do Fluxo de Caixa
FEFCx – Fechamento do Fluxo de Caixa
BB - DTVM - Bando do Brasil Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários
SIEST - Sistema de Informações das Estatais
UGR - Unidade Gestora Responsável

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	11
1.1 – O problema de Pesquisa.....	11
1.2 – Objetivos	11
1.2.1 – Objetivo Geral	11
1.2.2 – Objetivo Específicos.....	12
1.3 – Justificativa.....	12
1.3.1 – Relevância do Estudo.....	12
1.3.2 – Delimitação do Trabalho.....	13
2 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	14
2.1 – Sistema.....	15
2.1.1 – Sistemas de Informações	16
2.1.2 – Sistema de Planejamento e Orçamento.....	17
2.2 – Orçamento.....	19
2.2.1 – Orçamento Empresarial.....	19
2.2.2 – Orçamento Público.....	20
2.2.3 – Classificação do Orçamento Público.....	21
2.2.4 – Princípios Orçamentários.....	22
2.2.5 – Créditos Orçamentários e Adicionais.....	23
2.3 – Ciclo Orçamentário.....	24
2.3.1 – Elaboração da Proposta Orçamentária.....	25
2.3.2 – Discussão e Aprovação da Proposta Orçamentária.....	26
2.3.3 – Execução Orçamentária.....	27
2.3.4 – Controle Orçamentário.....	28
3 – METODOLOGIA.....	30
3.1 – Tipo de Pesquisa.....	30
3.2 – Caracterização da Organização	31
3.3 – Participantes da Pesquisa.....	32
3.3.1 – Critério de seleção dos Participantes	33
3.4 – Instrumento.....	34
3.5 – Procedimentos de Coleta dos Dados.....	33
3.6 – Análise dos Dados.....	33

4 – RESULTADO DA PESQUISA.....	34
4.1 – Processo Orçamentário do SERPRO.....	34
4.1.1 – Vinculação Orçamento do SERPRO com o SIEST/PDG.....	37
4.1.2 – Execução Orçamentária do SERPRO.....	41
4.1.3 – Controle Orçamentário do SERPRO.....	47
4.2 – Sistema de Planejamento Orçamentário - PLANORC.....	48
5 – CONCLUSÕES.....	51
5.1 – Sugestões para Estudos Futuros	53
REFERÊNCIAS.....	55
APÊNDICE.....	57

1- INTRODUÇÃO

Orçamento é o plano financeiro, para implementar a estratégia da empresa, em determinado exercício.

Nos dias atuais existe a necessidade de constantes modificações das estratégias organizacionais, adequando-as às rápidas transformações dos cenários, face ao ambiente cada vez mais inconstante e globalizado. Dentro dessa perspectiva, os sistemas de informações são importantíssimos, pois aquilo que é gerado por eles, ou seja, a informação, passa a ser um fundamental ativo para a gestão das organizações. Vale ressaltar que, quando se fala sobre sistemas de informação, não está se referindo apenas aos sistemas informatizados, mas sim, a todo e qualquer processo que gere informação para a tomada de decisão.

Os sistemas de informações assumem, neste contexto, um papel crucial, na medida em que podem promover e sustentar processos de otimização, funcionando como fornecedores de informação em tempo real e como instrumentos de inovação e progresso.

As organizações confrontam-se com a necessidade de sistemas integrados de extração, armazenamento e disponibilização de grandes volumes de informação, bem como de acesso a redes de comunicação.

1.1- O Problema de Pesquisa

Diversas empresas sejam elas públicas ou privadas, utilizam o orçamento como planejamento de suas atividades. Pretende-se para este estudo analisar a elaboração do processo orçamentário do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

Para tanto a pergunta que se busca responder nesta pesquisa é:

Como o Sistema Planejamento Orçamentário - PLANORC pode contribuir de forma efetiva no Processo Orçamentário do SERPRO?

1.2- Objetivos

Para estudo do problema, foram definidos os seguintes objetivos:

1.2.1 - Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é analisar o Processo Orçamentário do SERPRO na busca de melhorias.

1.2.2 - Objetivos Específicos

Pretende-se:

- Analisar os procedimentos de elaboração da Proposta Orçamentária do SERPRO;
- Identificar como o Sistema PLANORC é utilizado na elaboração da Proposta e como pode contribuir no Processo Orçamentário do SERPRO;
- Propor melhorias no Processo Orçamentário do SERPRO, sugerindo otimização da ferramenta PLANORC.

1.3 - Justificativa

O orçamento de uma empresa pública ou privada necessita de informações contábeis objetivas que possibilitem a tomada de decisão a fim de otimizar seus processos. A falta dessas informações precisas e consolidadas gera diversos problemas, tais como: a divulgação de informações equivocadas e/ou incompletas e a dificuldade de administrar os recursos.

Este estudo justifica-se pela necessidade de pesquisar o procedimento de elaboração da Proposta Orçamentária do SERPRO, que utiliza para a elaboração de sua proposta orçamentária uma ferramenta, hoje subutilizada, que é o Sistema de Planejamento Orçamentário (PLANORC).

Justifica-se pela busca de um Planejamento Orçamentário mais eficiente, possibilitando a otimização dos seus processos. Para Giacomoni (2005, p. 199) "Os principais elementos e informações a serem utilizados na elaboração da proposta orçamentária são buscados em componentes do Sistema de planejamento".

Justifica-se pela necessidade de buscar a utilização eficaz do Sistema de Planejamento Orçamentário, na elaboração, execução e controle do Orçamento do SERPRO.

Para Giacomoni, (2005), é de fundamental importância o alinhamento estratégico ao planejamento orçamentário. O documento orçamentário (a lei do orçamento com seus anexos) é a expressão mais clara que se pode denominar de sistema orçamentário. Ao contrário do que acontecia no passado hoje o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições, os elementos e metas definidas no planejamento estratégico que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária.

1.3.1 - Relevância do Estudo

Na sociedade da informação, cada vez mais exigente, as empresas e organizações em

geral, independentemente da sua dimensão e setor de atividade, têm de se preocupar com a racionalização das suas funções e com o tratamento da informação de que necessitam para atingir os seus objetivos.

A área Orçamentária precisa se preparar para lidar com mudanças rápidas e alterações de última hora no planejamento, para tanto precisa de informações ágeis e precisas para subsidiar os gerentes nas tomadas de decisões.

Para (Giacomoni 2005), Os principais elementos e informações a serem utilizados na elaboração da proposta orçamentária são buscados em componentes do Sistema de planejamento. Existem poucos estudos sobre o tema, os artigos pesquisados tratam da necessidade de vinculação do Planejamento estratégico ao Orçamentário.

Pelo exposto propõe-se analisar o Processo Orçamentário do SERPRO na busca de melhoria, visto que é de fundamental importância estudar o tema, na busca de otimizar os pontos fortes e corrigir os fracos.

1.3.2 - Delimitação do Trabalho

O trabalho em questão está delimitado à análise da vinculação do Sistema de Planejamento Orçamentário PLANORC ao Processo Orçamentário do SERPRO. O período da pesquisa é de 2008 a 2009, correspondente a um ciclo orçamentário.

2- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para Denis (2002), as relações entre as pessoas e empresas ocorrem via satélite, onde a troca de informações se realiza num só momento. Com isso as empresas precisam se adequar com sistemas eficazes, porque nesta esfera evolutiva, onde a comunicação exerce influência determinante, existe uma maior facilidade de intercâmbio entre países e empresas. Essa evolução das tecnologias da informática é de grande importância para a evolução e o sucesso das organizações. O uso adequado de tecnologias pode garantir que a empresa permaneça ou não no páreo da concorrência, seja ela, regional, nacional ou até mundial.

Por esta razão é de fundamental importância a utilização inteligente dos Sistemas de Informações no Planejamento das Empresas, principalmente no Planejamento Orçamentário que é a peça chave para a execução e controle das Receitas e despesas de qualquer instituição.

A Tecnologia da Informação (TI) está evoluindo a passos largos nesses últimos 45 anos, favorecendo a formação das pessoas e repercutindo na gestão dos negócios. A evolução integrada da tríade (TI, pessoas e gestão), por sua vez, contribuiu para o desenvolvimento de organizações inteligentes, que se caracterizam pela disponibilidade de sistemas de informações de apoio aos processos decisórios operacionais, gerenciais e estratégicos, com reflexos diretos nos resultados das empresas. (DENIS, 2002)

Para fundamentação, deste estudo, buscou-se na literatura o que é apresentado pelos especialistas e legislação sobre o tema: Orçamento e Sistemas de Informações, aplicados ao processo orçamentário de uma Empresa Pública integrada ao Orçamento de Investimento das estatais.

Conforme Manual Técnico de Orçamento - MTO (Brasil, 2008, p.2 e 6) o que a legislação trata sobre o assunto:

A Constituição Federal estabelece, nos termos do art.165,§ 5, inciso II, que a lei orçamentária anual compreenderá, entre outros, o Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, excetuadas aquelas cuja programação conste integralmente no Orçamento Fiscal ou no da Seguridade Social. Juntamente com os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, o Orçamento de Investimento das empresas estatais compõe o Orçamento Geral da União.

Tanto o Orçamento de Investimento quanto o Programa de Dispêndio Global - PDG das empresas do setor produtivo estatal federal são elaborados segundo o regime de competência e buscam guardar absoluta compatibilidade com os dados contábeis das respectivas empresas, apurados de acordo com a Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº. 6.404/76). Entretanto, o PDG utiliza também, os dados de fluxo de caixa como elemento indispensável, na análise do desempenho empresarial, segundo o conceito, de Necessidade de Financiamento Líquido.

O tema tem sido tratado na literatura nacional por vários estudiosos, conforme a seguir:

Para Giacomoni (2005, p. 189) “A função orçamentária compreende um sistema orçamentário e um processo orçamentário que se complementam e que devem ser estudados concomitantemente, já que a compreensão de um é indispensável para o entendimento do outro”.

O governo federal brasileiro planeja o recebimento de receitas e fixa as despesas a serem executadas no ano civil subsequente, acompanha o desenvolvimento dessas expectativas, controla a sua execução, comparando as previsões com a efetiva realização.

Necessita, para isso, de complexos sistemas de informações para fazer face ao seu controle e possibilitar a tomada de decisões. Percebe-se que, nesse contexto, as funções administrativas de planejamento, coordenação e controle destacam-se pela sua relevância na utilização de informações das mais variadas fontes, pela grande quantidade de operações que precisam ser realizadas e pelo volume de informações envolvidas.

Conforme Silva, (2007), a Contabilidade Pública utiliza-se do Sistema de Administração Financeira (SIAFI), como ferramenta de controle contábil, mas que representa, também, pela diversidade de seus subsistemas, módulos e transações, um sistema de informações gerenciais e de controle orçamentário e financeiro.

“O Sistema de Administração Financeira (SIAFI) tem por objetivo promover a modernização e a integração dos Sistemas de Programação Financeira, de Execução Orçamentária e de Contabilidade em seus Órgãos e Entidades Públicas” (CASTRO ; LIMA, 2003, p. 98).

2.1 – Sistema

“Um sistema é um grupo de componentes inter-relacionados que trabalham juntos, rumo a uma meta comum recebendo insumos e produzindo resultados em um processo organizado de transformação”(O’BRAIEN, 2004, p. 17)

“Sistema, tem sentido restrito compreende-se como um complexo de componentes em interação, conceitos, características das totalidades organizadas, tais como: interação; soma; mecanização; centralização; competição e finalidade”. (PADOVEZE,1988, p. 43)

Para Bio (1985), sistema é um conjunto de elementos interdependentes, ou um todo organizado, ou parte que interagem formando um todo unitário e complexo.

“Sistema é um conjunto de partes interagentes e interdependentes que, conjuntamente forma um todo unitário com determinado objetivo e efetuam determinada função” (OLIVEIRA,1990, p. 31).

Assim, de acordo com os autores, um sistema é composto de vários elementos que possuem funcionalidades interdependentes e quando operados em conjunto produzem o resultado final esperado, ou seja, os dados são usados como entrada para o processamento, nesta fase os vários processos interdependentes operam entre si produzindo o resultado do processamento, que são as informações.

2.1.1 - Sistemas de Informações

A importância dos sistemas de informação, disponível no Setor Público, destina-se a dar suporte às suas condições operacionais, onde se prestam, ao mesmo tempo, a amparar as atividades setoriais nos órgãos e entidades, tornando-se mais: objetivas, completas, ágeis e transparentes. Para Figueiredo (1997, p. 36) o orçamento além de ser parâmetro para a avaliação dos planos, permite a operação do resultado por área de responsabilidade, desempenhando o papel de controle por meio dos sistemas de custos e contabilidade, onde seus objetivos são o planejamento, a coordenação e o controle.

“Um sistema de informação é uma série de elementos ou componentes inter-relacionados que coletam (entrada), manipulam e armazenam (processo), disseminam (saída) os dados e informações fornecendo um mecanismo de *feedback*” (STAIR, 1998, p.11).

“Sistemas de Informação compreendem um conjunto de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros agregados segundo uma seqüência lógica para o processamento dos dados e a correspondente tradução em informação” (GIL,1991, p.14).

Sistema de informação é hoje um elemento indispensável para dar apoio às operações e a tomadas de decisões na empresa moderna, MANÃS (1999).

Dessa forma, os sistemas de informação são dados processados de forma a serem entendidos pelo receptor. A transferência de informação é a comunicação, onde se reduz a incerteza na tomada de decisão, ao mesmo tempo em que se procura aumentar a qualidade da decisão.

A contabilidade é um sistema de informação e avaliação destinado a prover seus usuários com demonstrações e análises de natureza econômica, financeira, física e de produtividade, com relação à entidade objeto de contabilização, (ANTUNES, 2000).

2.1.2 - Sistema de Planejamento e Orçamento

Segundo Pires (1996) a constituição Federal de 1988 atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pelo Sistema de Planejamento e Orçamento que é composto pelos seguintes projetos de lei.

- a. Plano Plurianual (PPA);
- b. Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO);
- c. Lei de Orçamento Anual (LOA).

O Plano Plurianual, segundo o art. 165 da CF (Brasil, 1988), estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e as relativas aos programas de duração continuada. A LDO e a LOA têm que ser compatível com o PPA.

O projeto de lei do PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato. Toda despesa de investimento tem que estar no PPA e o planejamento tende a visar o desenvolvimento econômico-social e a segurança nacional, o programa deve estar em harmonia com as ações a serem implementadas, com a finalidade de atender as diretrizes (PISCITELLI, 1995, p. 53):.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, criada pela Constituição de 1988, tem a finalidade precípua de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual - LOA com as diretrizes os objetivos e as metas da administração pública, estabelecidas no PPA e orientar a elaboração do Orçamento da União, o qual terá validade para o ano seguinte.

A LDO compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. O projeto de lei da LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional ate o dia 15 de abril de cada ano (PIRES, 1996, p. 56).

Com base na LDO aprovada pelo Legislativo. A Secretaria do Orçamento Federal elabora a proposta orçamentária dos poderes legislativo, executivo e judiciário.

Por determinação constitucional o governo é obrigado a encaminhar o projeto de lei do Orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Acompanha o projeto uma mensagem do Presidente da República, na qual é feito

um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas. De acordo com a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), há um equilíbrio entre receitas e despesas, na forma de limitação de empenhos, metas fiscais e de riscos fiscais. (GIACOMONI, 1996, p. 204).

A Lei do Orçamento Anual é a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo; obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade. Visa concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO.

A Lei Orçamentária brasileira estima as receitas e autoriza as despesas de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional. Por outro lado, crises econômicas mundiais obrigaram o Poder Executivo a editar Decretos com limites financeiros de gastos abaixo dos limites aprovados pelo Congresso. São chamados de Decretos de Contingenciamento em que são autorizadas despesas no limite das receitas arrecadadas.

A proposta da LOA compreende os três tipos distintos de orçamentos da União, a saber:

a) Orçamento Fiscal: Os poderes da União, os Fundos, Órgãos, Autarquias, inclusive as especiais e Fundações instituídas e mantidas pela União;

b) Orçamento de Seguridade Social: Compreende todos os órgãos e entidades, a quem compete executar ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, quer seja da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; compreende, ainda, os demais subprojetos ou subatividades, não integrantes do Programa de Trabalho dos Órgãos e Entidades mencionados, mas que se relacionem com as referidas ações, tendo em vista o disposto no art. 194 da Constituição Federal - CF e;

c) Orçamento de Investimento das Empresas Estatais: previsto no inciso II, parágrafo 5º do art. 165 da CF, “abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto”.

Em decorrência do princípio da exclusividade, dispõe o art. 165, § 8º da Constituição Federal,

Art. 165 (...)

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

Assim, podemos afirmar, é matéria da Lei Orçamentária Anual:

I – A Previsão da Receita

II – A fixação da despesa

III – A autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito. (BRASIL, 1988)

Importante salientar que o sistema orçamentário surge como instrumento de limitação do Poder Executivo realizado pelo Parlamento, haja vista que anterior à sua existência, o executivo era livre para estipular as receitas e realizar despesas, sem que houvesse qualquer tipo de controle. Com o surgimento do modelo orçamentário clássico estabelece-se que toda previsão de receita e autorização de despesas seja previamente aprovada pelo Legislativo, projetando-se, então, verdadeiro mecanismo de controles recíprocos entre os poderes (mecanismo dos freios e contrapesos).

Para Giacomoni (2005) o orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas. Nesse sentido, os principais elementos e informações a serem utilizados na elaboração da proposta orçamentária são buscados em componentes do sistema de planejamento.

2.2 - Orçamento

São vários os conceitos de orçamento apresentados na literatura.

O orçamento não deixa de ser uma pura repetição dos relatórios gerenciais atuais, só que com os dados previstos. “Portanto, não há basicamente nada de especial para se fazer no orçamento, bastando apenas colocar no sistema de informação contábil gerencial os dados que deverão acontecer no futuro” (PADOVEZE, 1997, p.353).

“Orçar é o instrumento que descreve o plano geral de operações e/ou de capital, orientado por objetivos e metas propostos pela alta cúpula diretiva da empresa para um determinado período”.(ZDANOWICZ, 1996, p. 21).

“Orçar significa processar todos os dados constantes do sistema de informação contábil de hoje, introduzindo os dados previstos para o próximo exercício”. (PADOVEZE ,1994, p. 333).

2.2.1 - Orçamento Empresarial

O orçamento envolve planejamento, ou seja, é preciso decidir antecipadamente o que deve ser feito e quais os recursos necessários para se atingir o objetivo pré-estabelecido. Todo processo de gerenciamento contábil tem seu ponto culminante, em termos de controle, no orçamento empresarial.

Todas as administrações fazem planos, não se pode conceber uma organização, de qualquer tipo, cujos líderes não pensem sobre quais deveriam ser os objetivos da organização e sobre o melhor modo de atingi-los. Um grupo de pessoas que não operam de acordo com alguma espécie de plano é meramente uma multidão incoerente, sem orientação, e não uma organização (ANTHONY, 1976).

Uma das grandes vantagens do orçamento está na obrigatoriedade dos administradores pensarem no futuro, terem uma visão de longo prazo, procurando relacionar também os fatores externos que influenciam as decisões da empresa.

O objetivo do plano orçamentário não é apenas prever o que vai acontecer e seu posterior controle. Ponto básico, entendido como fundamental é o processo de estabelecer e coordenar objetivos para todas as áreas da empresa, de forma tal que todos trabalhem sinergicamente em busca dos planos de lucros (PADOVEZE, 1994):

2.2.2 - Orçamento Público

“O orçamento é um programa de custeios, investimentos, inversões, transferências e receitas, proposto pelo Poder Executivo para um período financeiro, e aprovado pelo Poder Legislativo”. (ANGÉLICO, 1994, p.18).

Sendo que para Pires.

O orçamento é um processo de planejamento contínuo e dinâmico que o Estado se utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho, para determinado período. O orçamento abrange a manutenção das atividades do Estado, o planejamento e a execução dos projetos estabelecidos nos planos e programas de governo (PIRES, 1996, p.55).

Adotando a conceituação de Silva.

Orçamento é o processo e o conjunto integrado de documentos, pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programa de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa de receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro (SILVA, 2004, p. 718)

O orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo

lhe autoriza por certo período, e em pormenor, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Orçamento é o documento que prevê as quantias de moeda que, num período determinado (normalmente um ano), devem entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas). Usualmente formalizado através de Lei, proposta pelo Poder Executivo e apreciada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição. (SANCHES , 1997).

2.2.3 - Classificação do Orçamento Público

Para uma classificação bastante simples, divide-se a história da evolução conceitual do orçamento público em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno.

O orçamento tradicional dá ênfase aos objetivos de gastos, relacionados receita e despesa. O orçamento moderno está relacionado ao planejamento, verifica o que o governo realiza e não só o que ele gasta.

O orçamento Tradicional, segundo Giacomoni (2003, p. 65) constitui-se numa fórmula eficaz de controle, pois coloca frente a frente às despesas e as receitas. Num aspecto econômico tem posição secundária. As finanças públicas caracterizam-se por sua neutralidade. São analisadas questões ligadas à tributação e seus efeitos, considerando a despesa pública como mal necessário.

O orçamento Moderno, também citado por Giacomoni (2003 p.66)

É algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. É ou deve se-, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É, ou deve ser, um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade de responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administram os negócios públicos no último exercício; Também é, ou deve ser, o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte e como acha ele que deve ser financiado esse programa.

Atualmente, todos os países passam por um longo período de ajustamento à crise econômica, e os gastos públicos de cada um. As despesas públicas têm o papel mais saliente a ser cumprido pelo orçamento público, seria como instrumento de controle, não do tipo político ou administrativo, mas econômico. Cresce a importância da função de planejamento

do orçamento, fica reforçada sua função de controle, sempre um problema de qualquer processo orçamentário.

2.2.4 - Princípios Orçamentários

O orçamento público funciona como instrumento de controle do governo, subordinando-se a regras ou princípios estabelecidos, onde serão destacados os mais importantes. Para Giacomoni (2003), Piscitelli (1995) e Pires (1996):

- **Unidade:** O orçamento deve ser uno, apesar de a CF determinar três tipos de orçamento, todos fazem parte de um todo que é a LOA. Ou seja, segundo Piscitelli (1995, p. 48): “em sua expressão mais ampla, cada pessoa jurídica de direito público, cada esfera da Administração deveria dispor de um orçamento que contivesse suas receitas e despesas.”

- **Universalidade ou Totalidade:** Deve conter todas as receitas e despesas. Art. 3º da lei n.º 4320/64, estabelece que a lei do Orçamento compreenderá: “todas as receitas.... todas as despesas próprias dos órgãos do governo e da administração centralizada, ou que por intermédio deles se devam realizar...” para Piscitelli (1995, p.49): “isto compreenderia, por conseguinte, qualquer entidade, pois todas aquelas de que o Estado participa são vinculadas à Administração Direta, e todas aquelas às quais se destinam recursos dos orçamentos públicos tem como canal igualmente a Administração direta.”

- **Anualidade ou Periodicidade:** Ano civil exercício financeiro. De acordo com Pires (1996, p.57) “... as previsões das receitas e despesas devem referir-se, sempre a um período limitado de tempo que se denomina exercício financeiro. No Brasil, os exercícios financeiros concederam com o ano civil, ou seja, 1º de janeiro a 31 de dezembro”.

- **Exclusividade:** não conterá dispositivo estranho a fixação da despesa e provisão da receita. Para Piscitelli (1995, p.51). “...matéria orçamentária tem tramitação especial, calendário determinado. Se não existisse desta vedação, outras matérias pegariam carona nestes projetos de lei, como no tempo das famosas caudas orçamentárias.”

- **Especificação, Discriminação ou Especialização:** não pode ter dotação global, no mínimo

elemento de despesa. Como por exemplo, na hipótese de utilização de instituição genérica, ou a título de outras representadas, às vezes, parcelas consideráveis dos totais. Da a exigência de um quadro de detalhamento de despesa, bem como da classificação das receitas e despesas sob vários critérios e em diversos níveis.

• **Publicidade:** o mesmo que transparência é o acesso a qualquer interessado das informações mínimas necessárias ao exercício da fiscalização das ações dos dirigentes e responsáveis pelo uso dos recursos dos contribuintes.

• **Não vinculação:** não afetação de impostos, segundo Piscitelli (1995, p. 51):

Quando num orçamento, a proposição de recursos de impostos for diminuta e eles estiverem grandemente comprometidos, perde-se a flexibilidade realocação de recursos, podendo-se levar uns a acomodação e outros ao desestímulo. E um dos principais riscos que se corre é a de conviver simultaneamente com sobras e faltas de recursos.

• **Equilíbrio:** total da despesa igual a total da receita. Segundo Giacomoni (2003, p. 86):

O compromisso da Emenda com o equilíbrio pode ser inferido a partir do próprio dispositivo que tratava da exclusividade da lei orçamentária, que só podia tratar de despesas e receitas públicas e, dentre as execuções possíveis, a aplicação do saldo, caso houvesse. Isto é a própria contrapartida do saldo ou *superávit*.

2.2.5 - Créditos Orçamentários e Adicionais

Durante a execução orçamentária, o Poder Executivo pode solicitar ao Legislativo, para que este conceda novos créditos orçamentários. Eles serão adicionados aos créditos que integram o orçamento em vigor. Por isso, são chamados de créditos adicionais.

Segundo o artigo da lei nº 4.320 (Brasil, 1964), há três tipos de créditos adicionais:

1. **Os suplementares**, que é o reforço de dotação já existente, autorizado por lei e aberto por decreto com indicações dos recursos. Caso típico dos acréscimos de despesas com pessoal, por subestimava da previsão, por aumento dos vencimentos;
2. **Os especiais** são novas dotações, autorizado por lei e aberto por decreto com indicação dos recursos. Destinam-se a amparar programas novos que não figuram no orçamento;

3. **Os extraordinários** são fatos urgentes, imprevisíveis, como por exemplo: guerra, calamidade pública ou subversão interna. São abertos por Decreto do Poder Executivo, independente de prévia autorização legislativa.

2.3 - Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário, também conhecido como processo orçamentário, pode ser definido como um processo de caráter contínuo e simultâneo, através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro. Logo, o ciclo orçamentário corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a apreciação final. (CASTRO, 2000).

Convém ressaltar que o ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro. Este, na realidade, é o período durante o qual se executa o orçamento, correspondendo, portanto, a uma das fases do ciclo orçamentário. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, inicia em 01 de janeiro e encerra em 31 de dezembro de cada ano, conforme dispõe o art. 34 da Lei nº 4.320/64. Por outro lado, o ciclo orçamentário envolve um período muito maior, iniciando com o processo de elaboração do orçamento, passando pela execução e encerramento com controle. (MELO, 2009)

Segundo Pires (1996, p. 59), o ciclo orçamentário pode ser assim demonstrado:

Elaboração do projeto de lei, o Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR: processa-se em passos determinados, desde a proposição orçamentária inicial, proveniente de cada Unidade Gestora, até a aprovação do orçamento, com o respectivo crédito nas Unidades Orçamentárias de cada Órgão.

Apreciação, votação, sanção e publicação: de acordo com Pires (1996): cada unidade gestora faz sua proposta orçamentária e a encaminha a sua Setorial Orçamentária, que faz um apanhado de todas as unidades e as consolida em um só Orçamento de Órgão/Ministério. A setorial encaminha a proposta consolidada ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG que por sua vez, consolida as propostas dos três poderes da União e as encaminha ao congresso nacional.

Para Figueiredo e Caggiano (1997), o processo orçamentário será sempre definido com

base na identificação do modelo de gestão e do processo de administração implementado na empresa; em decorrência disso, requer integração de Sistema de Gestão com o Sistema de Informação.

Para Padoveze (1997), O processo de gestão orçamentária, dentro de um planejamento estratégico, envolverá todas as áreas além do comprometimento de todos os envolvidos direta ou indiretamente nos processos. Assim, não apenas o corpo diretivo da organização será responsável pelas atividades, mas todo o planejamento operacional e a programação estratégica farão parte de todo um processo orçamentário e uma sistematização orçamentária.

Para Giacomoni, (2005), no Diagrama 1 está representado o processo orçamentário, o qual também denominado ciclo orçamentário, com suas quatro etapas .

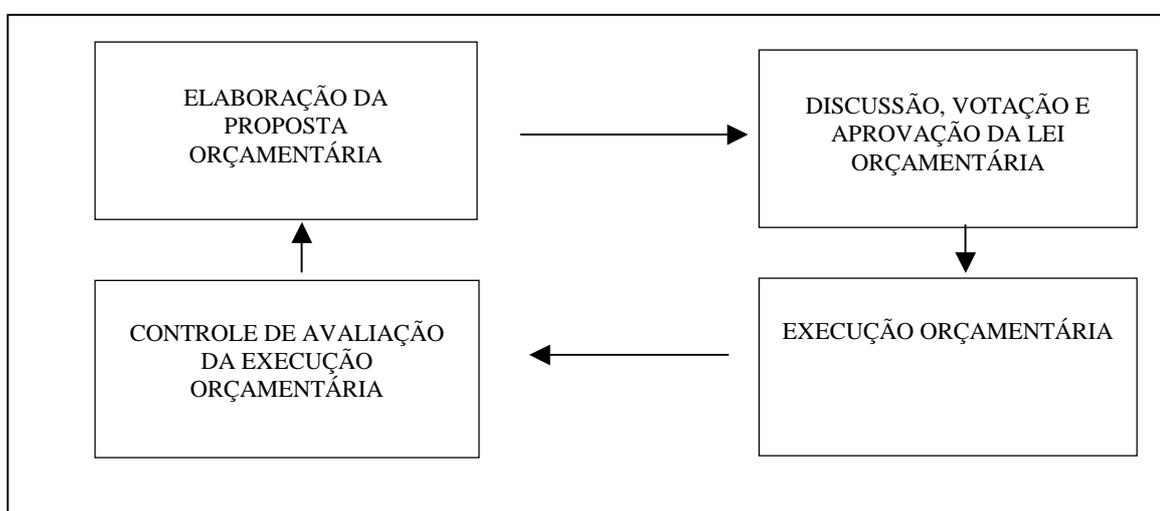


Figura 1 - Diagrama 1 **Ciclo Orçamentário** – Fonte Giacomoni, (2005 p 194)

O processo orçamentário não pode ser visto como auto-suficiente, já que a primeira etapa do ciclo que se renova anualmente – Elaboração da proposta orçamentária – é, em grande parte, resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo. Por isso, como acontece com o sistema, o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento. (GIACOMONI, 2005)

2.3.1 - Elaboração da Proposta Orçamentária

Segundo Giacomoni, (1997, p. 194) a elaboração da proposta orçamentária é produto do trabalho articulado entre a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria Executiva dos órgãos e as unidades orçamentárias. Em linhas gerais é a distribuição de competências.

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento - MTO (2004, p. 35) “O Processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentário - PLO envolve um conjunto articulado de tarefas complexas e compreende a participação dos Órgãos Central, das Setoriais e das Unidades Orçamentárias do sistema, o que pressupõe a constante necessidade de tomadas de decisões nos vários níveis da hierarquia administrativa.”

Vários são os níveis de hierarquia na elaboração da Proposta Orçamentária. Segundo o MTO (2004, p. 6) cada agente possui seu papel dentro do processo de elaboração:

- Os **Órgãos Setoriais**, que possuem a incumbência de estabelecer diretrizes e instruções setoriais, avaliar a estrutura orçamentária (Ações e Programas) no âmbito do órgão, consolidando e formalizando sua proposta orçamentária. E finalizando, fixa os limites e referenciais orçamentários das unidades vinculadas.

- As **Unidades Orçamentárias**, que têm a função de promover estudos e levantamentos das necessidades das unidades administrativas formalizando ao setorial proposta de alterações da estrutura, remanejamento e alterações dos valores autorizados no orçamento. Além de fixar, em conjunto com as 9 (nove) áreas administrativas, os referenciais monetários (limites) de execução para o exercício.

- O **Órgão Central de Orçamento**, aqui no Brasil representado pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF tem o papel de definir as diretrizes gerais do sistema orçamentário e as ações orçamentárias. Além de coordenar e fixar normas gerais para elaboração do Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias – PLOA e Projeto de Lei do Orçamento Anual - PLOA.

Depois de receber as propostas a Secretaria do Orçamento Fiscal - SOF consolida e valida as propostas setoriais, formalizando a proposta orçamentária. É elaborado o projeto que é encaminhado pelo executivo ao Congresso.

No Congresso, deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Orçamentos e Planos a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias através das emendas e votam o projeto. A Constituição determina que o Orçamento deva ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura.

Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em Lei.

2.3.2 - Discussão e Aprovação da Proposta Orçamentária

Conforme Melo (2008), no Legislativo, o projeto é encaminhado à Comissão Mista de

Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, a que se refere o parágrafo 1º do art. 166 da Constituição composta por membros titulares Deputados e Senadores.

O Presidente da Comissão designa o Relator-Geral. A este, caberá submeter à Comissão um parecer preliminar, em que são fixados parâmetros que orientarão a elaboração dos relatórios parciais e setoriais, inclusive quanto à formulação de emendas. Os relatórios setoriais, no âmbito das Subcomissões, consolidarão os relatórios parciais, que tratarão de partes da proposta, correspondentes a um ou mais órgãos e unidades orçamentárias.

Os relatórios setoriais são discutidos e votados no âmbito das Subcomissões. Ao Relator-Geral compete, adequar os pareceres setoriais, aprovados em cada Subcomissão, vedada qualquer modificação, ressalvadas as alterações por ele propostas e aprovadas pelo Plenário da Comissão, bem como as decorrentes de destaques aprovados pela Comissão.

O Relatório-Geral é discutido e votado pelo Plenário da Comissão e, posteriormente, submetido ao Plenário do Congresso Nacional. Aprovada a redação final, o projeto é então encaminhado à sanção do Presidente da República. A devolução para sanção deve ocorrer até o encerramento da sessão legislativa. Por conseguinte, a sessão não poderia ser encerrada sem a aprovação e o encaminhamento do projeto de lei orçamentária ao Executivo.

2.3.3 - Execução Orçamentária

Segundo Melo, (2008), tão logo seja publicada a Lei Orçamentária Anual- LOA começa-se os preparativos para sua execução a partir do primeiro dia do exercício financeiro. O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG toma providências, com vistas a introduzir, via fita magnética, os dados orçamentários no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, instrumento que processa, por meio de computadores interligados a uma base única, a execução do Orçamento Geral da União - OGU. O resultado desta operação é a liberação dos créditos aprovados para cada Unidade Orçamentária, por projeto/atividade.

No passo seguinte, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, órgão responsável pela Conta Única do Tesouro Nacional, edita normas de execução orçamentária e financeira, fixando cotas e prazos para a utilização dos recursos necessários ao atendimento dos programas de Governo, em consonância com o comportamento da receita e das

disponibilidades do Tesouro. Concluída essa etapa, a Secretaria Federal de Controle - SFC, tal como as demais unidades orçamentárias, passa a receber as cotas de recursos que viabilizarão a execução dos seus programas de trabalho, de acordo com o cronograma de desembolso.

Durante a execução orçamentária, é imperativo a SFC observar os três estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento, conforme os ditames da Lei nº 4.320/64, que disciplina as normas gerais de Direito Financeiro, para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

O empenho é o primeiro estágio da despesa e pode ser definido como ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento, de condição. O art. 60 da Lei nº 4.320/64 veda a realização de despesa sem o prévio empenho. A emissão do empenho abate o seu valor da dotação orçamentária, tornando a quantia empenhada indisponível.

A liquidação é o segundo estágio da despesa e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. A liquidação tem por finalidade apurar: a) origem e objeto do que deve pagar; b) a importância exata a pagar; e c) a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.

Já a última fase da despesa, **o pagamento**, consiste na entrega de recursos equivalentes à dívida líquida, ao credor, mediante ordem bancária.

Relativamente à fase de execução orçamentária, a experiência dos últimos anos revela que a Secretaria federal de Controle - SFC não tem conseguido realizar totalmente os seus programas de trabalho, conforme planejado. Tal fato decorre dos constantes desequilíbrios das contas públicas, cujos efeitos vêm levando o Governo Federal a editar medidas, via Decreto, efetuando cortes orçamentários de forma linear, sem discutir com o Legislativo e a sociedade, em detrimento do implemento de alguns projetos e/ou atividades e, conseqüentemente, dos interesses sociais.

2.3.4 - Controle Orçamentário

Segundo Melo (2008), a Lei nº 4.320/64 determina que os controles da execução orçamentária e financeira, da União, Estados, Municípios e Distrito Federal serão exercidos

pelos Poderes, Executivo e Legislativo, mediante controles interno e externo, respectivamente.

De acordo com o art. 76 da Lei nº 4.320/64, o Poder Executivo exercerá três tipos de controle, a saber: prévio, concomitante e subsequente.

O controle prévio tem por objetivo assegurar que os créditos orçamentários ou recursos financeiros sejam movimentados ou utilizados mediante prévia observação das normas de administração orçamentária e financeira. É nesta fase do controle que se examina, entre outros aspectos, a correta classificação da despesa, a existência de saldo para atendê-la, a utilização de formulários adequados e as normas de preenchimento desses documentos.

Relativamente ao controle concomitante, este é instrumentalizado pela contabilidade, que se ocupa no registro e escrituração da despesa, por intermédio de relatórios, balancetes e demonstrações. No âmbito da SFC e dos órgãos da administração direta, o controle concomitante é realizado mediante a utilização do Sistema SIAFI. Tal Sistema registra e controla todas as etapas do processo de realização de despesas, emite relatórios contábeis, além de outras funções.

O controle subsequente está corporificado na tomada de contas, ao final do exercício financeiro, e nos trabalhos de auditoria. Nesta fase de controle, a unidade competente de auditoria e o órgão de contabilidade analítica examinam os processos contendo os comprovantes das despesas efetuadas pela SFC (bilhetes de passagens, pedidos de diárias etc), com o fim de comprovar a legalidade e a legitimidade e avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade dos atos de gestão praticados por seus administradores.

Além do controle interno, os atos praticados pela SFC e pelos demais órgãos federais estão sujeitos ao controle externo que é exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de contas da União - TCU, conforme prescreve o art. 71 da Carta Magna. No cumprimento de suas atribuições, o TCU procede ao julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, através de levantamentos contábeis e certificados de auditoria.

3 - METODOLOGIA

Para elaboração deste estudo efetuou-se pesquisa na forma exploratória. Conforme Raupp e Beuren (2006), a pesquisa exploratória normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada.

3.1- Tipo de Pesquisa

Quanto à natureza da pesquisa utilizou-se a Pesquisa Qualitativa. Segundo Gil (1991), no processo de pesquisa qualitativa, é de fundamental importância, a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento chave.

Quanto aos objetivos, realizou-se pesquisa na modalidade descritiva. Na concepção de Gil (1991), a pesquisa descritiva objetiva, principalmente, a descrever características de determinada população ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática. Assume, em geral, a forma de levantamento.

Quanto aos procedimentos, pode ser classificado como estudo de caso: realizou-se um estudo aprofundado da elaboração da proposta orçamentária do SERPRO.

Quanto aos meios, realizou-se pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

- A pesquisa bibliográfica, complementada pela obtenção de informações através de consultas à legislação, aos manuais dos sistemas corporativos, objeto do estudo. Assim como, realizou-se consultas diretamente nos sistemas de informações orçamentárias, nos sites oficiais dos órgãos envolvidos no tratamento das informações sob análise, nos manuais de procedimentos, de forma que pudessem fundamentar a parte teórica e metodológica do estudo (VERGARA, 2000).

- A pesquisa documental foi utilizada, quando da análise de relatórios gerados pelos sistemas contábeis e gerenciais de maneira que se permitiu um amplo e detalhado conhecimento. Os dados foram coletados no SERPRO, por meios de documentos elaborados por funcionários, manuais coletados nos sites eletrônicos do Ministério do Planejamento e do próprio SERPRO.

Para Vergara (2000), a pesquisa documental visa obter elementos sobre o contexto de produção dos serviços na instituição: documentos que contenham informações sobre divisão

do trabalho, normas, procedimentos, apoio material à realização do trabalho.

Segundo Raupp e Beuren (2006), a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o objetivo da pesquisa.

- A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas aos responsáveis pelo processo orçamentário do SERPRO. Foram coletados dados na instituição onde ocorre o fenômeno investigado, conforme ressalta (VERGARA 2000).

3.2 – Caracterização da Organização

A organização objeto do estudo é o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda. Foi criada no dia 1º de dezembro de 1964, pela Lei nº 4.516, com o objetivo de modernizar e dar agilidade a setores estratégicos da Administração Pública brasileira. A Empresa, cujo negócio é a prestação de serviços em Tecnologia da Informação e Comunicações para o setor público, é considerada uma das maiores Organizações do setor na América Latina.

O Serpro desenvolve programas e serviços que permitem maior controle e transparência sobre a receita e os gastos públicos, além de facilitar a relação dos cidadãos com o governo. Dentre as várias soluções desenvolvidas com essas características destacam-se a declaração do Imposto de Renda via *Internet* (*ReceitaNet*), a nova Carteira Nacional de Habilitação, o novo Passaporte Brasileiro e os sistemas que controlam e facilitam o comércio exterior brasileiro (*Siscomex*).

O mercado de atuação da Empresa é o de finanças públicas, composto pelo Ministério da Fazenda com suas secretarias e demais órgãos, correspondendo a 85,2% do volume de negócios da Empresa. Outro segmento igualmente importante é o de ações estruturadoras e integradoras da Administração Pública Federal cuja gestão e articulação compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ao longo de seus 44 anos, o Serpro consolidou-se como uma referência, aprimorando e desenvolvendo tecnologias utilizadas por órgãos do setor público brasileiro, as quais foram incorporadas à vida dos cidadãos.

A Empresa investe no desenvolvimento de soluções tecnológicas em Software Livre (programas cujo código fonte é público e aberto), como uma política estratégica que permite otimizar os recursos públicos, incentivar o compartilhamento de conhecimento e estimular a

cooperação entre as esferas federal, estadual e municipal; iniciativas do segmento acadêmico e sociedade.

O Serpro desenvolve, também, projetos e programas que contemplem as questões sociais de acessibilidade e inclusão digital, apoiando as políticas do governo federal.

O Serpro tem conquistado diversos prêmios e certificações que comprovam a qualidade e a liderança da tecnologia de suas soluções, bem como a constante evolução da Empresa no setor de Tecnologia da Informação. Cada prêmio representa o reconhecimento da sociedade aos serviços prestados pela Empresa na modernização e desenvolvimento tecnológico da Administração Pública Federal.

Atualmente, o Serpro está presente em dez capitais com Regionais distribuídas em Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Brasília, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, além de manter Escritórios de serviço nos demais Estados. Conta com um corpo técnico, com cerca de 10 mil empregados, especializado tanto no segmento de TI quanto nas demais áreas de suporte ao negócio da Empresa. A empresa investe na formação, capacitação e atualização de suas equipes, com uma política de gestão de pessoas que se pauta pelas tendências tecnológicas, pela orientação ao compartilhamento do conhecimento e a cooperação técnica, preparando-se para enfrentar os desafios de atender as expectativas, cada vez mais complexas e diversificadas, de clientes igualmente preparados e exigentes com os níveis de serviços desejados. O acesso aos quadros da Empresa acontece via concurso público conforme prevê a Constituição Federal de 1.988, o que garante igualdade de oportunidades.

Com sua ampla base operacional, a Empresa presta serviços em rede que abrange todo o território nacional. Com sistemas popularizados por siglas ou expressões como Rais, Renavam e Siafi, com grande volume de transações *on-line*. (SERPRO, 2009).

3.3 - Participantes da Pesquisa

As entrevistas foram feitas com funcionários envolvidos no processo Orçamentário do SERPRO. Participaram da pesquisa, controladores das diversas unidades, gerentes de Divisão, Chefes de Departamento e Funcionários envolvidos na elaboração da Proposta Orçamentária, todos lotados no SERPRO/Sede/Brasília.

3.3.1- Critério de Seleção dos Participantes.

A escolha dos participantes da pesquisa foi feita, levando-se em conta a experiência e conhecimento das atividades relacionadas com o tema em estudo.

3.4 - Instrumento

Para realização da entrevista, elaborou-se um roteiro com perguntas, do tipo questões abertas, com o objetivo de esclarecer sobre o processo orçamentário do SERPRO. A experiência e o nível de conhecimento dos entrevistados trouxeram grande contribuição para realização do trabalho.

3.5 - Procedimento de Coleta dos Dados

O questionário foi enviado via correio eletrônico para os participantes selecionados, sendo que para os responsáveis pelos lançamentos dos dados no Sistema de elaboração da Proposta Orçamentária (PLANORC), a entrevista foi realizada, utilizando-se questões diretas sobre os procedimentos de previsão das receitas e das despesas.

3.6 - Análise dos Dados

O conteúdo das informações documentais e os resultados das entrevistas foram analisados e utilizados como fundamentação para o estudo em questão.

Segundo Richardson (1999), a análise dos dados visa obter dos entrevistados os aspectos mais relevantes para o problema em questão.

4- RESULTADO DA PESQUISA

4.1 - Processo Orçamentário do SERPRO

O SERPRO está inserido no orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais, como empresa pública deve respeitar aos princípios legais de sua criação (lei 4.516/64), assim como atender ao interesse público. A gestão de seu patrimônio recebe influências da conjuntura governamental e da legislação, pertinentes às fiscalizações das contas públicas. Em função disto, anualmente a empresa passa por processos de controle parlamentar, com atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e do próprio Executivo, por meio da Controladoria Geral da União (CGU).

Existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle do orçamento que estão definidos na Constituição, na Lei 4.320, de 17 de março de 1964, no Plano Plurianual (PPA) na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Na realização do planejamento estratégico setorial são definidas as metas e respectivas ações de acordo com as diretrizes da empresa, observando-se, na oportunidade, a disponibilidade dos recursos orçamentários e financeiros, para que as metas possam ser atingidas (SERPRO, 2009). Após a elaboração de um Plano de Ações, inicia-se o empenho do corpo gerencial na disseminação e internalização das metas junto aos colaboradores.

O processo orçamentário anual do SERPRO inicia-se, quando o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, da Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG/SE/DEST, dando cumprimento ao disposto no art. 165 § 5º, Inciso II, da Constituição Federal, disponibiliza, entre os meses de maio e junho, o cronograma das atividades de elaboração do Orçamento de Investimento e do Programa de Dispêndios Globais – PDG, por meio de correspondência oficial, com os parâmetros básicos necessários à elaboração da proposta orçamentária. Nesta etapa, são avaliados os indicadores de desempenho da economia como o IGP-DI, taxa de câmbio, evolução do PIB, TR mensal, parâmetros estes constantes do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO.

Internamente a Superintendência de Controladoria - SUPCO elabora e encaminha, para as Unidades de Relacionamento com Clientes - URC, Unidades de Produtos e Serviços - UPS e demais unidades, ofício com as diretrizes para lançamentos no sistema PLANORC das Receitas e Despesas previstas e o cronograma de elaboração da proposta conforme prazos estabelecidos pelo MPOG/SE/DEST.

**CRONOGRAMA PARA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA
ORÇAMENTÁRIA DO SERPRO
EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2009**

ITEM	DATAS
Divulgação do calendário/cronograma, bem como distribuição dos formulários com as orientações às áreas da Empresa para a elaboração da proposta orçamentária.	22/04/2008
Período para que as Unidades de Gestão Técnicas possuem para interagir junto as Unidades de Relacionamento com Clientes, com a finalidade de obtenção de subsídios para elaboração da proposta Orçamentária.	23/04/2008 a 23/05/2008
Período para cadastramento de novos usuários e treinamento no sistema PLANORC	23/04/2008 a 23/05/2008
Período para lançamento de dados orçamentários pelas áreas da empresa no sistema PLANORC	23/04/2008 a 30/05/2008
Período para que a área de orçamento central possa realizar a formatação, consolidação e análise da proposta orçamentária no formato DEST, bem como elaboração de demonstrativos para apresentação da proposta a SUPGF e a DIRET	02/06/2008 a 06/06/2008
Período para análise e validação da proposta orçamentária URC's x UP's coordenado pela SUPGF e SUPCO	09/06/2008 a 13/06/2008
Apresentação da versão final da proposta orçamentária a DIRET	16/06/2008 a 27/06/2008
Inclusão dos dados da proposta orçamentária no sistema SIEST	01/07/2008 a 04/07/2008

Figura 2 – Cronograma para elaboração da Proposta Orçamentária – Fonte SERPRO 2008

Conforme entrevista realizada com um dos responsáveis pelo processo de elaboração da Proposta Orçamentária, observou-se que o Sistema PLANORC é um sistema de informações onde são inseridas as previsões das receitas, pelas Unidades de Relacionamento com Clientes - URC e Unidade Financeira, além das despesas das demais Unidades do SERPRO, a fim de se obter um documento único das necessidades orçamentárias da empresa para o ano subsequente.

Entretanto, antes dos lançamentos da previsão de receitas e despesas no PLANORC, as superintendências analisam junto às suas controladorias as demandas previstas para o ano seguinte. São realizadas várias reuniões onde são verificadas as necessidades dos clientes, os contratos que serão mantidos e os novos contratos de prestação de serviços, receitas previstas

e conseqüentemente os gastos necessários para atender aos clientes.

Verifica-se, então, a necessidade da realização de viagens, treinamentos, materiais essenciais à manutenção de suas atividades, serviços, despesas diversas e de capital que venham a corroborar com as metas, atividades e projetos de sua responsabilidade.

O sistema de classificação de contas é o mesmo utilizado pelo plano de contas do Orçamento Geral da União - OGU, pois, mesmo estando o SERPRO, fora do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, utiliza o Sistema de Administração Financeira e Orçamentária - SIAFI como ferramenta de execução e controle orçamentário, contábil e financeiro.

Para inclusão da despesa, o usuário terá que utilizar os níveis da estrutura orçamentária padrão da União, tais como o programa de trabalho, a natureza de despesa detalhada e o plano interno.

As unidades gestoras responsáveis pelos lançamentos dos dados de receitas e despesas, preenchem a planilha modelo, feita para orientar na elaboração da Proposta, quando dos lançamentos dos dados no PLANORC, com os valores consolidados para cada despesa detalhada e seus respectivos programas. Preenche a planilha modelo enviada para orientar na elaboração da proposta e lançamentos dos dados no PLANORC. Com os valores consolidados para cada despesa detalhada, seus respectivos programas de trabalhos e Planos Internos, as unidades subsidiadas por consultas de série histórica de realização de despesas, memórias de cálculo para quantificação e precificação do serviço, previsão de contratos registrada no Sistema de Planejamento de Contratos Continuados – PLACONT.

Depois da inserção de dados pelas unidades gestoras responsáveis - UGR são gerados os relatórios de consolidação das despesas e receitas. As informações são copiadas para uma planilha eletrônica de conversão do formato SIAFI/OGU para o PDG, na qual as contas existentes no Plano de Contas da União são convertidas para as contas do PDG. Elaborada a planilha no formato PDG os valores são lançados no Sistema de Informações das Estatais - SIEST/PDG, do qual podem ser gerados diversos relatórios gerenciais que subsidiarão a Diretoria do SERPRO na decisão de aprovação da proposta elaborada.

Depois dos devidos ajustes em função da disponibilidade da receita, e conforme o prazo estabelecido, a proposta orçamentária do SERPRO é enviada, através do sistema SIEST – PDG, e ofício para o MPOG/SE/DEST, órgão responsável pelo controle do orçamento e da necessidade de financiamento das empresas estatais.

Por sua vez, o MPOG/SE/DEST confronta a proposta enviada com a realidade da Empresa e do Governo, e após os ajustes necessários, o processo será finalizado aguardando a

publicação do Decreto que aprova o Programa de Dispêndios Globais - PDG das Empresas Estatais.

4.1.1 - Vinculação do Orçamento do SERPRO com o SIEST/PDG

Conforme já mencionado o SERPRO está inserido no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais como parte do Orçamento Geral da União (OGU), isto é, as despesas de capital, que são os investimentos na área de informática para aperfeiçoamento do seu parque produtivo, das obras e instalações e outros equipamentos, devem ser autorizadas na Lei Orçamentária Anual. Assim o investimento que o Governo (União) faz através do SERPRO exige que o Ministério do Planejamento por meio do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST) faça o monitoramento dos recursos aplicados pelo SERPRO através dos lançamentos da execução orçamentária no Sistema de Informação das Empresas Estatais (SIEST/PDG).

De acordo com informações divulgadas na página do Ministério do Planejamento, o DEST é responsável pela elaboração do Programa de Dispêndios Globais (PDG) e da proposta do Orçamento de Investimentos (OI) das empresas em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

Cabe ao DEST, o acompanhamento e disponibilização das informações econômico-financeiras das empresas estatais, bem como se manifestar sobre os pleitos das empresas estatais, no que se refere à política salarial, aprovação e eventuais modificações nos planos de previdência dessas empresas e seu quantitativo de empregados.

No orçamento, coordena a elaboração do Programa de Dispêndios Globais (PDG) e do Orçamento de Investimento - OI (art.165, parágrafo 5º, inciso II da Constituição Federal) acompanha a execução desses orçamentos, instrumentos básicos de controle macroeconômico das estatais.

No PDG tem-se um conjunto sistematizado de informações econômico-financeiras, com o objetivo de avaliar o volume de recursos e dispêndios, a cargo das estatais, compatibilizando-o com as metas de política econômica governamental (necessidade de financiamento do setor público).

A estrutura do PDG é composta dos seguintes demonstrativos:

- **Discriminação das Origens de Recursos (DICOR):** registro econômico de todas as receitas e recursos, independentemente de sua natureza e origem, destinados à cobertura dos dispêndios globais em um determinado período, segundo o conceito de competência.
- **Discriminação das Aplicações dos Recursos (DICAR):** registro de todos os dispêndios, exceto os relativos à correção monetária, depreciação e amortização de ativos, segundo o conceito de competência.
- **Demonstração do Fluxo de Caixa (DFLUX):** registro de toda movimentação de caixa da empresa num determinado período de tempo.
- **Fechamento do fluxo de caixa (FEFCx):** compatibilização dos valores econômicos constantes dos demonstrativos DICOR e DICAR com os valores financeiros apresentados no DFLUX.
- **Necessidade de Financiamento Líquido – NEFIL:** consiste no principal indicador para aferição do desempenho do Setor Público, em termos financeiros, pelo qual se pode apurar se determinado segmento do Governo, ou seu consolidado está sendo capaz de gerar, em um período específico de tempo, receitas próprias suficientes para a cobertura de suas despesas. Cabe ressaltar que a NEFIL é calculada segundo o conceito de caixa, isto é pelo fluxo de ingressos e saídas de recursos em determinado período de tempo.(MTO-2008).

Um exemplo prático é o gráfico comparativo dos recursos provenientes de receitas orçamentárias e recursos financeiros do fluxo de caixa, previstos e realizados em 2008, dados do DICOR e DFLUX.

Recursos Orçamentários e Financeiros 2008

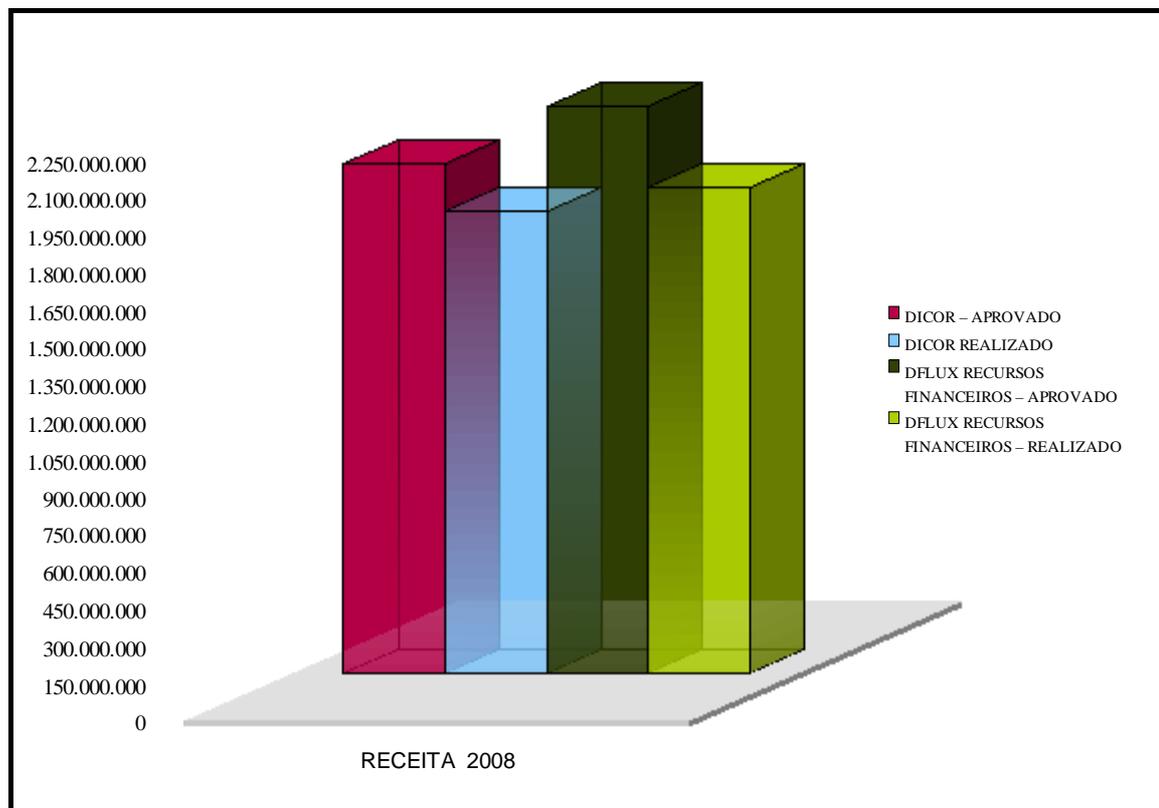


Gráfico 1- Recursos Orçamentários e Financeiros 2008 - Fonte SERPRO

Como podemos observar no gráfico acima a previsão de receita conforme DICOR para 2008, proposta aprovada foi de **2.048.211.932,00** (dois bilhões, quarenta e oito milhões, duzentos e onze mil e novecentos e trinta e dois reais), enquanto que a receita realizada ficou em **1.862.070.112,00** (um bilhão oitocentos e sessenta e dois milhões, setenta mil e cento e doze reais) uma diferença entre a previsão inicial e a realização de **186.141.820,00** (cento e oitenta e seis milhões, cento e quarenta e um mil e oitocentos e vinte reais). Quanto a movimentação de caixa DFLUX previsão do total dos recursos financeiros conforme proposta aprovada foi de **2.280.318.539,00** (dois bilhões, duzentos e oitenta milhões, trezentos e dezoito mil, quinhentos e trinta e nove reais) e o realizado foi de **1.952.065.672,00** (um bilhão, novecentos e cinquenta e dois milhões, sessenta e cinco mil e seiscentos e setenta e dois reais) uma diferença de **328.252.867,00** (trezentos e vinte e oito milhões, duzentos e cinquenta e dois mil e oitocentos e sessenta e sete reais).

Outro exemplo é o gráfico comparativo das despesas e dos pagamentos previstos/ aprovados e realizados para 2008, dados do DICAR e DFLUX.

Despesas e Pagamentos 2008

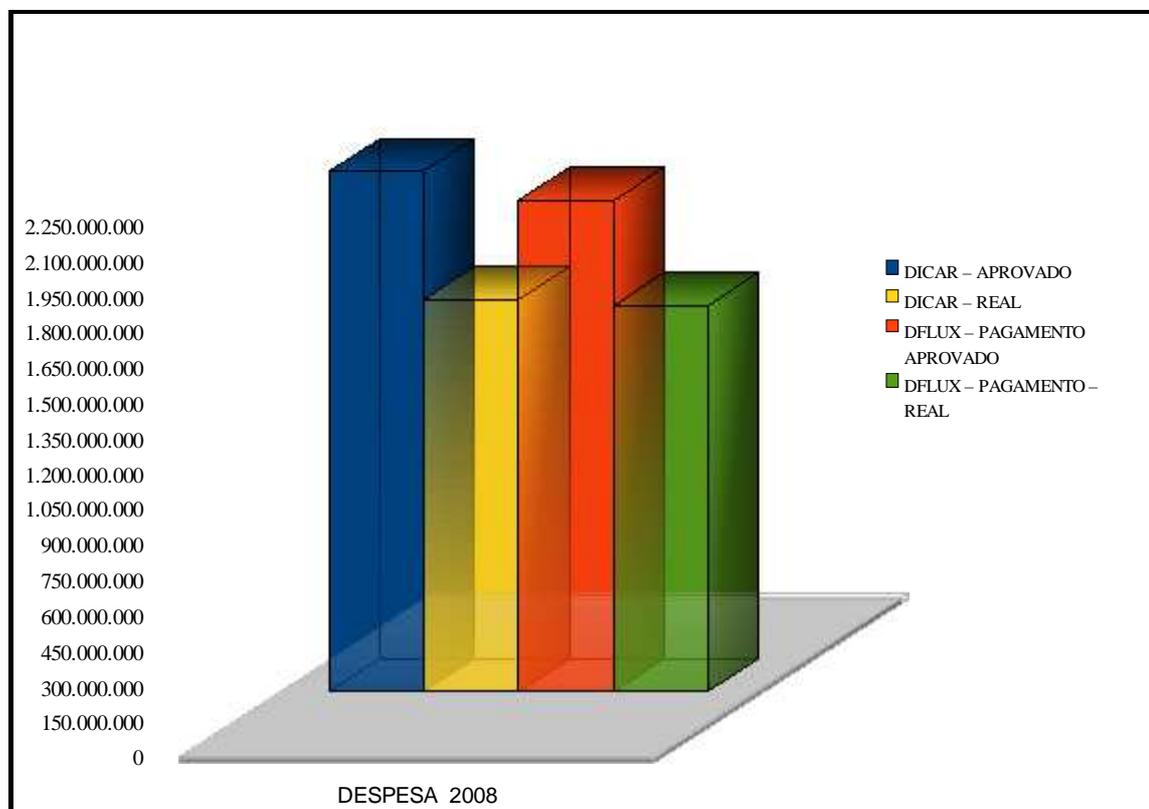


Gráfico 2- Despesas e Pagamentos 2008 - Fonte SERPRO

No gráfico acima observa-se a previsão de despesa DICAR para 2008, conforme proposta aprovada de **2.206.168.189,00** (dois bilhões, duzentos e seis milhões, cento e sessenta e oito mil e cento e oitenta e nove reais), enquanto que a despesa realizada ficou em **1.663.041.089,00** (hum bilhão, seiscentos e sessenta e três milhões, quarenta e um mil) uma diferença de R\$ **543.127.100,00** (quinhentos e quarenta e três milhões, cento e vinte e sete mil e cem reais) entre a previsão inicial e a realização. Quanto a movimentação de caixa DFLUX previsão de pagamento conforme proposta aprovada foi de **2.083.770.690,00** (dois bilhões, oitenta e três milhões, setecentos e setenta mil e seiscentos e noventa reais) o realizado foi de **1.637.006.596,00** (hum bilhão, seiscentos e trinta e sete milhões, seis mil e quinhentos e noventa e seis reais) uma diferença de **446.764.096,00** (quatrocentos e quarenta e seis milhões, setecentos e sessenta e quatro mil e noventa e sei reais).

4.1.2- Execução Orçamentária do SERPRO

Para que ocorra a execução do orçamento tem-se a publicação do Decreto de aprovação do PDG e da Lei Orçamentária que entra em vigor no início de cada ano.

Com isso, ao se executar o orçamento das empresas estatais, verifica-se um rígido controle que faz com que as contas da União sejam expostas claramente e que sejam eficientes ao mesmo tempo.

Por ocasião da execução orçamentária a distribuição do orçamento do SERPRO é feita após sucessivas reuniões, coordenadas pelos órgãos de apoio e assessoria da diretoria, com as unidades, de forma a assegurar o equilíbrio da empresa ao longo da execução do orçamento, privilegiando a execução das ações estratégicas.

O orçamento do SERPRO para o exercício de 2009 teve sua aprovação através do Decreto N° 6.647, de 18 de novembro de 2008, quanto ao orçamento de investimento sua aprovação se deu com a publicação da Lei Orçamentária Anual - LOA 2009, n° 11.897 DE 30.12.08. Os valores aprovados são lançados, conforme estrutura orçamentária por tipo de despesa e Plano Interno, no SIAFI, em janeiro, dando início ao processo de execução orçamentária.

A gestão econômico-financeira é uma gestão de risco, que busca assegurar recursos suficientes para liquidação das obrigações assumidas pela empresa, e de forma geral, resguardar seu patrimônio. Os clientes do SERPRO estão vinculados ao Orçamento Geral da União, portanto passíveis de sofrerem contingenciamentos orçamentários, ocasionados por crises internas e externas.

Quanto às disponibilidades de caixa do SERPRO estas são aplicadas em um fundo extra mercado, administrado pela Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Banco do Brasil (BB - DTVM), o qual está lastreado por títulos públicos, conforme Decreto Lei n° 1290/73. Dessa forma o SERPRO, cumprindo determinação legal, minimiza o risco de perdas em suas aplicações financeiras, uma vez que as mesmas são garantidas pelo Tesouro Nacional.

A execução orçamentária constitui um meio de avaliar se a realização das atividades do exercício está em conformidade com o previsto na fase de elaboração da proposta orçamentária. O instrumento básico utilizado para sua efetivação é o SIAFI, Operacional e Gerencial. As áreas de responsabilidades, seguindo normas, procedimentos e instruções internas de gestão empresarial, comprometem seus gastos dentro de limites aprovados pela

Diretoria do SERPRO e pelo MPOG - DEST. Sua forma de apresentação é feita através de relatórios, arquivos gerenciais, planilhas e outros documentos, que são cuidadosamente preenchidos e elaborados visando o encaminhamento ao corpo gerencial, à Diretoria e aos Órgãos controladores, internos e externos.

O SERPRO através de sua área financeira ao fazer opção por utilizar o SIAFI, como forma de acompanhamento da execução orçamentário-financeira de seus recursos, tem que adaptar as informações para o SIEST – PDG que é o sistema oficial do governo para as empresas públicas não vinculadas ao orçamento fiscal. Esta adaptação se dá por utilização de planilhas eletrônicas que são compostas por dados extraídos do SIAFI, uma vez elaboradas as planilhas por tipo de despesa, elas são vinculadas e automaticamente transportadas para um conjunto de novas rubricas contábeis, de forma a compor o sistema SIEST - PDG.

Segundo apostila da Secretaria do Tesouro Nacional – STN sobre o SIAFI gerencial (2004), ele é um sistema, em ambiente Windows, que possibilita a obtenção de informações, a partir dos dados da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial existentes no SIAFI Operacional, existe diferença na forma de armazenamento dos dados nos ambiente Operacional e Gerencial.

O Banco de Dados do SIAFI Operacional difere do SIAFI Gerencial, sendo que toda noite é executado um processo de migração dos dados do ambiente Operacional para o Gerencial. Essa migração refere-se aos lançamentos contábeis ocorridos durante o dia, e também às atualizações ocorridas nas diversas tabelas do sistema. Dessa forma, toda manhã ao entrar em operação, o SIAFI Gerencial, possibilita consultas relativas a tudo o que ocorreu no SIAFI Operacional até o dia anterior.

A característica básica do SIAFI Gerencial é a flexibilidade oferecida ao usuário para obtenção das informações, tanto na forma de parametrização dos dados, quanto na forma de apresentação das mesmas. Dessa forma, é um sistema que atende às necessidades dos usuários de forma tempestiva e customizada.

A construção de uma consulta envolve, basicamente, 3 etapas:

1. A definição do contexto, isto é, a seleção dos dados que vai compor a informação gerencial, de todo o universo de dados do SIAFI;
2. A definição da forma ou *layout* de apresentação da informação gerencial. Indicando, quais os dados, devem ser apresentados na consulta construída e como os mesmos devem estar distribuídos no relatório a ser gerado pelo sistema;
3. A guarda da consulta construída, para a geração posterior de novas consultas, mais

atualizadas.

Uma vez definido o contexto da informação, pode-se obter facilmente a forma de apresentação e distribuição dos dados nas planilhas do relatório a ser gerado.

Com base na planilha eletrônica os operadores da área financeira podem fazer a análise das rubricas contábeis e transcrever para um quadro detalhado, que funciona como conversor intermediário dos dados do SIAFI para a versão SIEST - PDG, como os Sistemas não possuem a mesma interface de linguagem, a conversão é feita em planilhas eletrônicas. Por se tratar de um processo manual de vinculação, as informações ficam vulneráveis ao erro por falha do operador.

As principais informações que interessam a gestão da execução financeira e orçamentária do SERPRO estão relacionadas ao valor do saldo liquidado, ou melhor, realização do orçamento de cada elemento de despesa ou despesa detalhada. Assim, os dados obtidos no sistema são relacionados em conjunto de categorias de despesas, conforme necessidade dos tomadores de decisão/gestores da empresa. Por exemplo, despesas com pessoal e seus encargos, despesas com benefícios, despesas administrativas, despesas financeiras, despesas operacionais, investimentos, não orçamentárias entre outras nos seus diversos graus de importância, o que pode ser demonstrado no gráfico a seguir.

Comparativo do Planejamento, Revisões e Realização Orçamentária por Grupo de Despesa

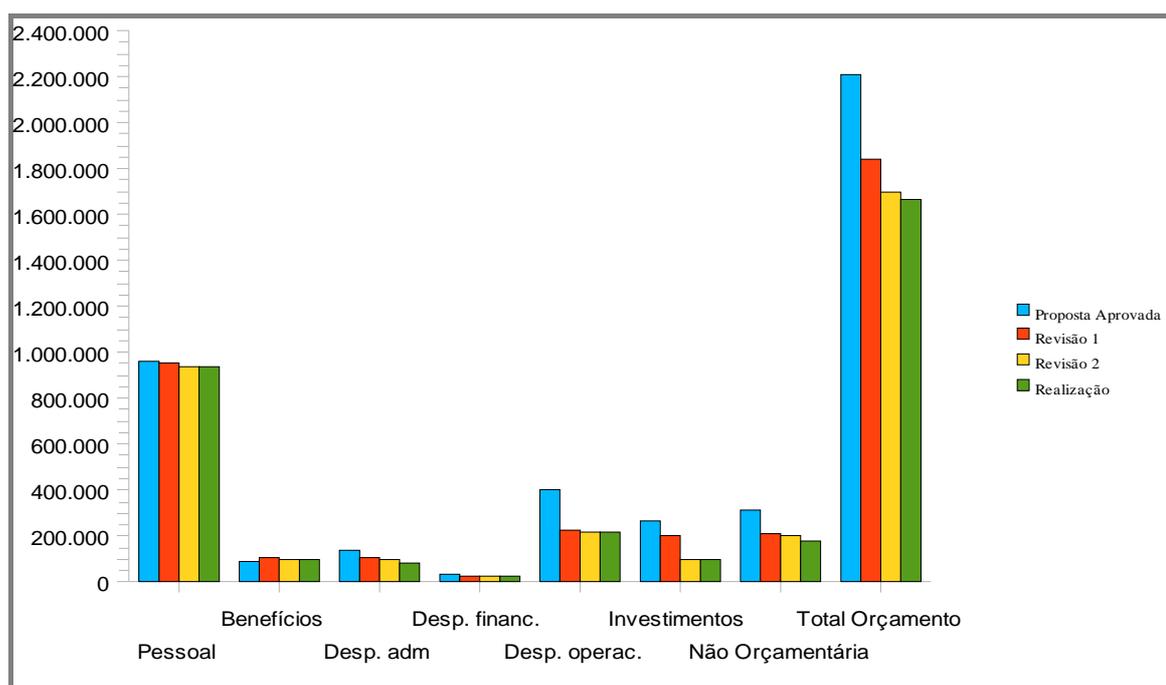


Gráfico 3 - Comparativo do planejamento orçamentário com a execução orçamentária por grupo de despesa (em mil) – Fonte SERPRO 2008

As despesas com pessoal, benefícios, administrativas e financeiras, ficaram próximas da média de previsão, enquanto que as despesas operacionais e de investimento sofreram maior impacto, uma vez que houve redução na realização das receitas. Com isso os contratos de prestação de serviços com os clientes e os investimentos tiveram que ser ajustados a nova realidade, ou seja, tiveram redução significativa se comparado a previsão inicial.

Entretanto, o sistema de informação permite, também, que os valores das despesas realizadas sejam comparados com os valores inicialmente previstos no planejamento, podendo então ser ajustados conforme decisão dos gestores. Como exemplo tem-se o quadro comparativo da previsão de despesa aprovada, da revisão 1 e 2 e da realização da despesa total em 2008.

Comparativo do Planejamento, Revisões e Realização Orçamentária Total

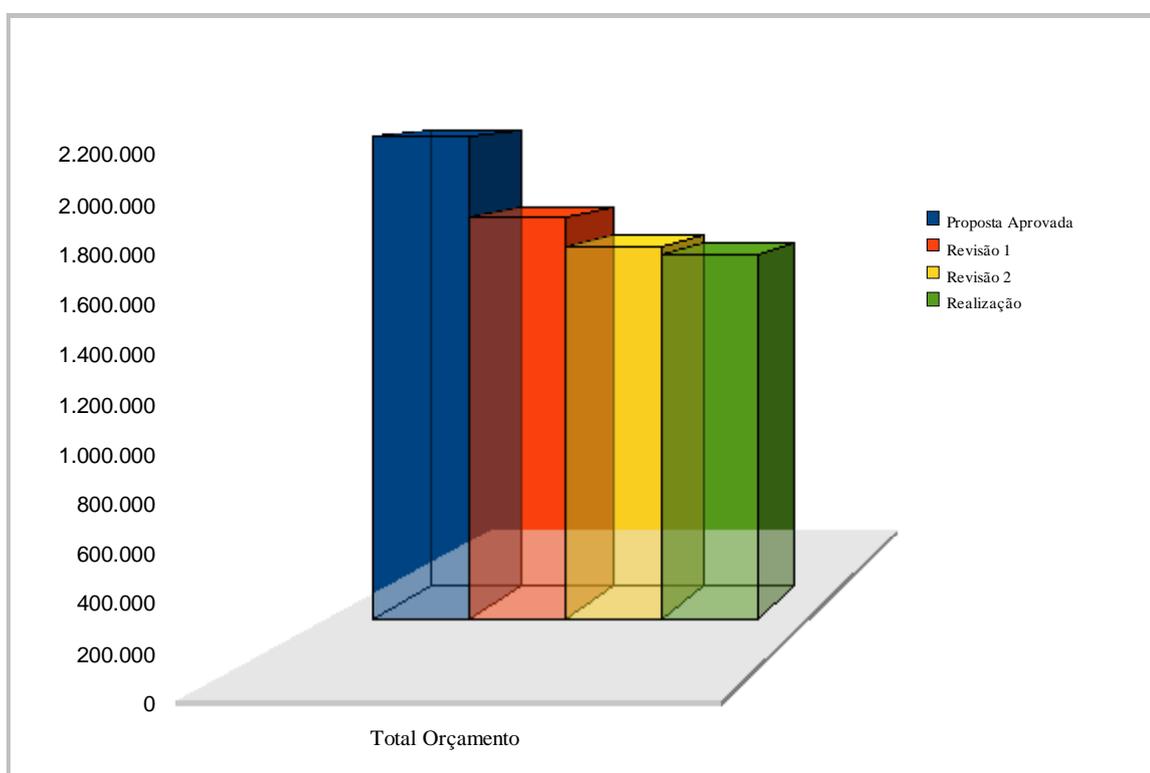


Gráfico 4 - Gráfico comparativo do planejamento orçamentário com a realização da despesa (em mil)– Fonte SERPRO 2008

Analisando o gráfico verificou-se que o valor previsto quando da **elaboração da**

Proposta Orçamentária para o exercício 2008, conf. **Decreto 6.251** de 06.11.2007 foi de **2.206.168.189,00** (dois bilhões duzentos e seis milhões, cento e sessenta e oito mil e cento e oitenta e nove reais), no processo de **revisão** conf. **Decreto 6.646** de 18.11.2008 passou para **1.836.654.011,00** (hum bilhão oitocentos e trinta e seis milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil e onze reais) redução de **369.514.176,00** (trezentos e sessenta e nove milhões, quinhentos e quatorze mil e cento e setenta e seis reais) e finalmente **conforme Decisão de Diretoria nova revisão** foi feita ficando o valor previsto de realização para 2008 em **1.698.866.291** (hum bilhão, seiscentos e noventa e oito milhões, oitocentos e sessenta e seis mil e duzentos e noventa e um reais), sendo **realizado 1.663.041.089** (hum bilhão seiscentos e sessenta e três milhões, quarenta e um mil, oitenta e nove reais). A diferença entre a proposta inicial aprovada para 2008 e a realização foi de **543.127.100,00** (quinhentos e quarenta e três milhões, cento e vinte e sete mil e cem reais).

Por ocasião do fechamento mensal, são elaboradas diversas planilhas com a classificação de despesas estrutura do SIAFI para a estrutura do SIEST - PDG e lançadas manualmente no Sistema PDG para acompanhamento e controle mensal pelo MPOG - DEST.

Tal fato se dá, por exemplo, com a conta de despesa com benefício de saúde, que no SIAFI está vinculada à rubrica 3.33.90.39.50 – Serviço Médico-Hospitalar, Odontológico e Laboratoriais, mas no SIEST/PDG este tipo de despesa é considerado na rubrica 241720 - Contribuição Patronal (assistência de funcionário – assistência médica) que também engloba as rubricas SIAFI – 3.33.90.47.18 – Contribuições previdenciárias - Serviços de Terceiros. e 3.33.90.47.20 - Obrigações Patronais s/ Serviços Pessoa Jurídica, conforme abaixo:

SIAFI	SIEST - PDG
Benefício Saúde	Contribuição Patronal - Assistência
3.33.90.39.50	241720
3.33.90.47.18	
3.33.90.47.20	

Figura 3- **Quadro de Contas de Benefícios SIAFI/PDG** – Fonte SERPRO 2008

Outro exemplo que expressa mais claramente a discrepância entre os dois sistemas é o do próprio investimento, ou seja, as despesas de capital que são no SIAFI contabilizadas nas contas 3.44.90.51.XX (Obras e Instalações) e 3.44.90.52.XX (diversas como, Aparelhos e Equipamentos, Máquinas, Veículos, etc.), no SIEST - PDG são agrupadas apenas na conta 222900- Investimento Ativo Imobilizado.

SIAFI	SIEST
3.44.90.51.xx – Obras	222900 - Inv. Ativo Imob.
3.44.90.52.06 – Equip. Comunicação	
3.44.90.52.33 – Equip.Áudio/Foto	
3.44.90.52.35 – Equip.de PD	
3.44.90.52.xx – Demais	

Figura 4- **Quadro de contas Investimento SIAFI/PDG** – Fonte SERPRO 2008

Estes lançamentos se repetem com todas as rubricas contábeis sendo, portanto, indispensável o instrumento de conversão, hoje feito utilizando planilhas eletrônicas. Para agilização do processo é indispensável aperfeiçoar um sistema como ferramenta para ser utilizada pela gestão orçamentária da empresa, que traduzisse as informações contábeis do contexto SIAFI para o contexto SIEST - PDG. Pelo exposto verifica-se a necessidade de automação dos sistemas de informações, evitando lançamentos manuais que possibilitam o risco de desvios e falhas na eficácia das informações geradas.

Para o SERPRO, o sistema SIEST-PDG funciona como um mecanismo de medição e controle da capacidade financeira e orçamentária, pois as despesas fixadas para o exercício financeiro devem estar diretamente relacionadas com as receitas previstas ou estimadas. Essa equação, apesar de possibilitar uma relativa autonomia na administração dos recursos da empresa, nem sempre deve ser usada como único parâmetro para tomada de decisões, uma vez que outras informações também fornecidas pelo SIEST - PDG são mais apropriadas para uma análise da situação real da capacidade de pagamento em um determinado momento, bem como para projeção de dados financeiros.

Portanto, quando a equipe de gestão financeira do SERPRO elabora as demonstrações da execução orçamentária geradas por seus sistemas de informações, ela tem a responsabilidade de consolidá-las, de forma clara e precisa, para que os relatórios formatados tanto no padrão SIAFI, quanto no SIEST, reflitam perfeitamente a realidade contábil do

SERPRO.

Um exemplo prático pode ser demonstrado quando a planilha eletrônica, elaborada com os valores das despesas correntes e de capital, reagrupa esses valores no quadro chamado DICAR, onde todos os dispêndios são demonstrados, desde os efetivamente realizados até os projetados para o exercício, sendo que estes devem respeitar o limite de gastos total, aprovados em decreto pelo MPOG/DEST.

4.1.3 - Controle Orçamentário do SERPRO

O controle orçamentário realizado pelo SERPRO possui o compromisso de assegurar o cumprimento dos limites aprovados pela decisão de Diretoria e pelo MPOG/DEST os valores aprovados por Decreto para o PDG (Orçamento de custeios), e por Lei para o OI (Orçamento de Investimento).

Na operacionalização do controle orçamentário, as ferramentas utilizadas são os Sistemas SIAFI Operacional e SIAFI Gerencial que registram todos os valores econômicos e financeiros realizados pela empresa, a partir das informações contábeis e financeiras. Estes sistemas têm suas informações analisadas diariamente por analistas e técnicos da área financeira que acompanham a realização do orçamento, objetivando o controle dos limites estabelecidos pela Diretoria do SERPRO, conforme Lei e Decreto, realizando ajustes quando necessários.

Diariamente são elaboradas planilhas de execução orçamentária, estas planilhas representam também uma ferramenta de controle do orçamento. Elas consistem num conjunto de relatórios e informações precisas sobre a realização de cada despesa orçamentária, por área de responsabilidade, apresentando comentários e justificativas para as distorções verificadas no período, entre os valores realizados comparados aos orçados.

As planilhas de Execução Orçamentária possibilitam uma maior atuação da Divisão de Orçamento, da Superintendência de Controladoria – SUPCO, da Superintendência de Gestão Financeira - SUPGF e da Diretoria do SERPRO, na administração de seus recursos e de seus dispêndios, visando atingir a meta de resultado estabelecida pela Empresa. Estas planilhas, depois de elaboradas pela área financeira são apresentadas mensalmente a Diretoria do SERPRO. Outro ponto de controle importante a ressaltar é o de acompanhamento do orçamento de investimento, constituído de uma planilha com informações de cada ação orçamentária, ou seja, do orçamento de investimento aprovado por lei. Estas informações

demonstram os valores realizados mensalmente e acumulados até o mês, comparativamente aos valores orçados por ação.

O “Acompanhamento do Orçamento de Investimento” é encaminhado, mensalmente, para a Diretoria do SERPRO juntamente com a Execução Orçamentária.

4.2 - Sistema de Planejamento Orçamentário - PLANORC

O PLANORC é o Sistema de Elaboração de Proposta Orçamentária do SERPRO, onde são registradas as Despesas e Receitas previstas para determinado exercício por Unidade Gestora Responsável – UGR.

Para melhor entender o PLANORC, apresentamos o resumo do mapa do Sistema conforme abaixo:

•RECEITA

- Incluir Receita
- Consultar Receita
- Consultar Receita Histórico

•DESPESA

- Manter Despesa
- Consultar Despesa
- Consultar o Histórico da Despesa.

As despesas lançadas utilizam o Plano de contas do SIAFI, que é o mesmo do Orçamento Geral da União - OGU.

As informações das previsões, das Despesas e Receitas serão consolidadas em diversos relatórios, conforme podemos observar a seguir:

•RELATÓRIOS

- Previsão da Receita do Orçamento
- Previsão de Despesa por Programa de Orçamento
- Previsão de Receita por UG do Orçamento
- Previsão de Despesa por UG do Orçamento
- Por Natureza de Despesa Detalhada
- Previsão de Despesa por Plano Interno

-Relatório Previsão de Despesa Por UG / Programa De Trabalho / Plano Interno / Natureza de Despesa Detalhada (Conta)

Estes relatórios têm o formato das contas do SIAFI, não havendo a conversão para o formato PDG e como estas informações são necessárias para elaboração da proposta, uma vez que os dados são lançados no SIEST/PDG, esta conversão é feita pelo operador do sistema com o auxílio de planilhas eletrônicas vinculadas. Conclui-se, portanto, a necessidade de implementar o sistema de informações de forma a estabelecer uma rotina automática para esta atividade.

As receitas são previstas conforme contratos de manutenção dos sistemas atuais; crescimento vegetativo (adequação aos novos preços de mercado, termos aditivos); novos contratos. Definidas as previsões de Receitas pelas Unidades de Relacionamentos com Clientes – URC, conforme informações dos coordenadores de negócios os valores são inseridos no PLANORC.

As despesas são previstas verificando-se as demandas dos clientes, bem como dos materiais e serviços necessários para atendê-los. Definidas as necessidades dos clientes, as Unidades de Produtos e Serviços – UPS efetuam os levantamentos das necessidades de manutenção do Parque Instalado, crescimento vegetativo (implementação de serviços existentes), atualização tecnológica e novos serviços. As despesas são, então, inseridas pelas áreas de produção no sistema PLANORC, além das informações dos contratos de serviços continuados cujos dados são extraídos do sistema PLACONT.

No PLACONT constam todos os contratos firmados com os fornecedores, o que possibilita a visão dos gastos com o Parque Instalado e possibilita a projeção do crescimento vegetativo e novos contratos.

As projeções de pessoal e benefícios são elaboradas tomando como base o quantitativo de pessoal, fonte SRH (Sistema de Recursos Humanos), acordo coletivo de trabalho e das regras definidas pelo MPOG/DEST. As despesas com treinamento estão a cargo da Universidade Corporativa – UNISERPRO, a qual projeta com base no plano de treinamento previsto para o período. As despesas com viagens, material de expediente e de/estoque a previsão é feita com base na realização do orçamento anterior acrescido da variação de preços ocorridas no período e novas demandas dos clientes.

Quanto aos investimentos de obras, instalações e outros equipamentos a base é o

PSPP (Plano SERPRO de Preservação do Patrimônio), onde estão relacionadas as prioridades. Este programa é o resultado das reuniões de Planejamento estratégico do SERPRO onde são previstas as ações e metas da área logística. Quanto aos investimentos de tecnologia da informação, se baseia no PDTI (Plano Diretor de Tecnologia da informação), onde estão relacionadas as ações de tecnologia da informação que vai guiar a Empresa nos 2 (dois) anos seguintes, resultado das reuniões de Planejamento estratégico.

5- CONCLUSÕES

Este estudo desenvolveu-se no sentido de avaliar o processo orçamentário do SERPRO e os Sistemas de informações empregados no planejamento e controle das operações de natureza orçamentárias e financeiras, as interações, possibilidades e limitações entre os diversos sistemas, bem como a disponibilização das informações para elaboração da proposta orçamentária. Para tanto, foram analisados: o PLANORC, PLACONT, SIAFI Operacional e Gerencial, SIEST/PDG.

Conforme análise realizada, esses sistemas podem ser considerados sistemas de informações gerenciais e orçamentárias, na medida em que proporcionam diversas fontes de informações para o gerenciamento das atividades orçamentárias e auxiliam os gestores na tomada de decisões.

O SERPRO ao planejar suas atividades e consolidar seu orçamento, projeta recursos que possam obter uma ligação forte entre seus planos estratégicos. “Os pontos estratégicos são o ponto de partida para as metas orçamentárias” (LUNKES, 2003, p.111). Assim, ao planejar estratégias, algumas funções estão condicionadas ao plano para que suas metas sejam alcançadas.

O orçamento, como se pode observar neste estudo é uma ferramenta preciosa que auxilia o planejamento, pois faz parte do processo decisório formal, permitindo projetar seus lucros e ações para atender os clientes praticando os preços conforme realidade do mercado.

Planejar é um processo natural, que se faz necessário para adaptar a despesa compatível com a receita. No âmbito dos negócios o planejamento constitui um poderoso instrumento para garantir o futuro, delineando estratégias que dinamizam as vantagens competitivas.

Pelo exposto cabe agora, de modo objetivo, concluir este trabalho respondendo a pergunta tema do estudo: **Como o Sistema de Planejamento Orçamentário - PLANORC pode contribuir de forma efetiva no Processo Orçamentário do SERPRO?**

O processo orçamentário do SERPRO dispõe de diversas ferramentas que precisam ser otimizadas evitando trabalhos de vinculação via planilha eletrônica, utilizando o próprio sistema de planejamento orçamentário.

Na opinião dos entrevistados, o PLANORC é uma boa ferramenta na elaboração da Proposta Orçamentária, permite a formatação e consolidação das receitas e despesas projetadas para o exercício seguinte, informações estas inseridas no sistema por nível de detalhamento (Conta Contábil e Plano Interno - PI), possibilitando várias simulações e

gerando diversos relatórios. Possibilita também, o recebimento da proposta das diversas Unidades Orçamentárias do SERPRO, aproximadamente 35, facilitando em muito a consolidação dos dados e possibilitando a elaboração da proposta orçamentária baseada nas reais necessidades das divisões, procurando evitar assim o incrementalismo.

Verificou-se que este Sistema é importante e necessário, mas apesar disso, não atende de forma satisfatória como Sistema de Planejamento Orçamentário. Seus relatórios são todos no padrão do Plano de Contas do SIAFI diferente do PDG que tem outra estrutura de contas. Ferramenta que poderia ser utilizada em todas as fases do processo Orçamentário só é utilizada como fonte de informação consolidada na elaboração da proposta orçamentária.

Como proposta de melhoria do PLANORC foi sugerido por um dos entrevistados a inclusão de um módulo financeiro, implantação de cálculos do Resultado Primário e formas de integração com os diversos Sistemas relacionados ao Processo orçamentário do SERPRO, tanto os de receitas (INFOSERPRO (módulos Adfat, Adcon e Adcli), SIARE, PLANORC, SIAFI, SIEST/PDG) como os de despesas (PLACONT, PLANORC, SIAFI, SIEST/PDG) aproveitando a mesma base de dados, evitando assim o retrabalho ao alimentar os diversos sistemas, elaborar planilhas eletrônicas etc., minimizando riscos, agilizando as informações e o processo de tomada de decisões pelos administradores, gerando relatórios/planilhas tanto no padrão SIAFI, como no SIEST/PDG.

A falta dessa ferramenta dificulta no momento de elaborar planilhas, com informações gerenciais, sem um sistema extrator que faça a conversão. Para maior agilidade das informações e do processo, há necessidade de uma ferramenta que forneça os dados/relatórios no formato SIAFI e PDG.

Verificou-se também algumas dificuldades no processo orçamentário com relação a elaboração da proposta e execução orçamentária, quais sejam:

a) Na elaboração da proposta - o DEST inicia o processo no mês de maio, ocasião em que a tabela de preços, que é instrumento para elaboração das receitas, ainda não foi concluída. Outro fator é o processo de negociações trabalhistas que se inicia em maio e se prolonga por até 6 (seis) meses, sendo o acordo assinado na maioria das vezes quando a proposta já está concluída.

b) Na Execução Orçamentária, a demora na descentralização dos recursos orçamentários por falta de definições de quanto cada UG receberá para atender suas necessidades para o novo exercício, dificulta o bom andamento do processo. Outros fatores

são despesas não previstas na elaboração que são incluídas no decorrer do ano e os gastos de exercícios anteriores que comprometem o orçamento em execução.

Outra dificuldade é adequar o dispêndio e projetos do SERPRO ao atraso no recebimento de receitas, que em maior parte são oriundas do próprio governo e, portanto, passíveis de contingenciamentos e cortes.

Na revisão orçamentária - o fato da revisão ocorrer próximo ao encerramento do exercício (setembro) e de todas as variáveis de receitas e despesas estarem definidas minimiza as dificuldades. Além do que, o acompanhamento e os controles, tornam o processo mais tranquilo.

Como sugestão de melhoria no processo orçamentário foi respondido por um analista envolvido no processo que:

1) Na elaboração da proposta - "Todas as etapas do ciclo orçamentário deveriam ter o suporte de um sistema, de preferência um que consolidasse todas as fases – previsão, execução, reprogramação, e controle". "E que este, quanto ao acompanhamento da execução, fosse de livre acesso aos controladores das superintendências".

2) No Controle e revisão Orçamentária - "No Controle - O Siafi Gerencial precisa ser aprimorado e acessado pelo ambiente *web*". "Na Revisão – Usar a mesma metodologia da elaboração da proposta, hoje o PLANORC não é utilizado no processo de revisão".

3) Na Execução Orçamentária - "que o Siafi operacional precisa ser modernizado com uma linguagem mais fácil e flexível de forma a reduzir o trabalho manual e repetitivo".

5.1 - Sugestões para Estudos Futuros

Sugere-se estudos que visem avaliar a utilização de modernas tecnologias aplicadas aos sistemas de informações do governo de uma forma geral. De tal forma, buscar novos sistemas que possibilitem um melhor controle entre o Planejamento, Execução, Programação e Controle Orçamentário.

Os sistemas de informações podem permitir uma melhor qualidade no Planejamento, na execução e no controle da Gestão Orçamentária e Financeira das Empresas. Eles podem, também, desde que bem estruturados, possibilitar um melhor controle no orçamento e nas

Finanças.

O momento presente exige, outrossim, que os orçamentos públicos sejam elaborados de forma realista e equilibrada, bem como sejam revestidos por dispositivos que possam assegurar maior efetividade na sua execução.

Portanto, para o controle das informações orçamentárias e financeiras das diversas Unidades Gestoras - UG faz-se necessário que o SERPRO implemente seus sistemas de informação, de forma a automatizá-los, para fazer face ao seu controle e possibilitar que a tomada de decisões dos gestores estejam vinculada ao efetivo processo de planejamento institucional, com vista à consecução dos objetivos e metas estabelecidos.

REFERÊNCIAS

- ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1994, p.18.
- ANTHONY, R. N. **Contabilidade Gerencial: introdução à contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1976, p.293 - 333.
- BIO, S. R. **Sistema da Informação: Um enfoque gerencial**. São Paulo: Atlas, 1985.
- BRASIL. Lei 4.320, Brasília, DF. Senado, 1964.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO: Versão 2008**. Brasília, DF. MP, 2008.
- _____. **Constituição(1988):** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado, 1988.
- CASTRO, R. G. **Finanças Públicas**. 2^a ed. Brasília, Editora Vestcon, 2000.
- CASTRO, R. G.; LIMA, D. V. **Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios (SIAFI e SIAFEM)**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 98.
- DENIS, A. Z. **Evolução da tecnologia da Informação últimos 45anos**. Disponível: http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_fae_business/n4_dezembro_2002/tecnologia2_evolucao_da_informacao_nos_ultimos.pdf> Acesso em 13.02.2009
- FIGUEREDO, S.; CAGGIANO, P. C. **Controladoria: Teoria e Prática**. 2 ed. – São Paulo: Atlas, 1997, p.36.
- GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 65 - 86.
- _____. **Orçamento Público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005, cap.11, p.195.
- _____. **Orçamento público**. 6^a ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 2004.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991, p.12-14.
- _____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.
- MANÃS, A. V. **Administração de Sistemas de Informação**. São Paulo: Erica, 1999.
- MARCONI, M.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- MELO, F. F.; CIPRIANO, D. A.; LIMA, P. F. de M. **Reflexão sobre Orçamento Público**. Disponível: <http://www.virtual.vserver.com.br/ciclorcament.htm>. Acesso em 15.05.2009
- O'BRIEN, J. A. **Sistemas de Informações e as decisões gerenciais na era da internet**. São Paulo: Saraiano, 2004, p.17.
- OLIVEIRA, D. P. R. **Sistemas, organizações & métodos: Uma abordagem Gerencial**. 3. ed.

São Paulo: Atlas, 1990, p.31.

PADOVEZE, C. L. **Contabilidade gerencial**: um enfoque em sistema de informação contábil. São Paulo: Atlas, 1994, p.333.

_____. **Contabilidade Gerencial**: Um enfoque em sistema de informação contábil. 2 ed. – São Paulo: Atlas, 1997, p.353.

_____. **Sistemas de Informações Contábeis**: fundamentos e análise. São Paulo: Atlas, 1998, p.43.

PIRES, J. B. S. **Contabilidade Pública**: Teoria e Prática. 3 ed. Brasília: Franco e Fortes, 1996, p. 55-59.

PISCITELLI, R. B. **Contabilidade Pública**: Uma abordagem da administração financeira pública. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995, p.49-53.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. **Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais**. In: BEUREN, Ilse Maria (org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 76-97

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANCHES, O.M. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. Brasília: Prisma, 1997, p. 168.

SERPRO – **A instituição**. Disponível em www.serpro.gov.br/instituicao/quem. Acesso em 28 mar 2009.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional**. 23 ed. São Paulo Ed. Malheiros. 2004, p.218.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2004. p. 718.

SILVA, R. A. A Contabilidade governamental e os sistemas de informações gerenciais do governo federal brasileiro como instrumentos de controle social: a disponibilização das informações orçamentárias e financeiras pela internet. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v.3,n.2,p.73-86maio/ago.2007. Disponível:<<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/viewFile/219/193>. > Acesso em: 17. JAN.2008.

STAIR, Ralph M. **Princípios de Sistemas de Informação**: Uma abordagem gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: Abdr, 1998, p.11.

STN, **Apostila SIAFI Gerencial** - Brasília 2004

VERGARA, S.C. **Começando a definir a metodologia**. In: Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 3 ed. São Paulo : Atlas, 2000. cap. 4.

ZDANOWICZ, José E. **Fluxo de Caixa**: uma decisão de planejamento e controle financeiros. 2 ed. Porto Alegre: DC Luzato, 1996, p.21.

APÊNDICE

Roteiro de Entrevista

- 1- Como prevê receitas na elaboração da Proposta Orçamentária do SERPRO?
- 2- Como prevê despesas na elaboração da Proposta Orçamentária do SERPRO?
- 3- Quais os Sistemas utilizados, como fonte de informações de receitas, aplicados ao Processo Orçamentário do SERPRO?
- 4- Quais os Sistemas utilizados, como fonte de informações de despesas, aplicados ao Processo Orçamentário do SERPRO?
- 5- Existe vinculação do Planejamento Organizacional com o Planejamento Orçamentário?
- 6- Se sim. Como acontece esta vinculação?
- 7- Quais os procedimentos básicos no processo de elaboração da proposta orçamentária?
- 8-Quais as dificuldades encontradas:
 - 8.1- Na elaboração da Proposta?
 - 8.2- No Controle e revisão Orçamentária?
 - 8.3- Execução Orçamentária?
- 9- O que você sugere para otimizar o processo orçamentário:
 - 9.1- Na elaboração da Proposta?
 - 9.2- No Controle e revisão Orçamentária?
 - 9.3- Execução Orçamentária?
- 10- Qual a sua opinião em utilizar as Informações do Sistema PLACONT no processo Orçamentário?
- 11- Qual a sua opinião em utilizar o Sistema PLANORC no processo Orçamentário?
- 12 - Você teria algo a acrescentar relacionado ao Processo orçamentário como sugestão de melhoria?
- 13 - Você teria alguma crítica relacionada ao Processo orçamentário?
- 14 – Em linhas gerais como é feito o Planejamento Orçamentário no SERPRO?
 - a) Planejamento em curto prazo
 - b) Planejamento em médio prazo
 - c) Planejamento em longo prazo