50 ANOS esesp

Alta Gestão sobre Orçamento Público

2025

esesp

GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Gestão
e Recursos Humanos

1. INTRODUÇÃO SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO

1.1. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O modelo orçamentário brasileiro é definido na CF/1988 e compõe-se, principalmente de três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Enquanto o PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, a LDO compreende as metas e prioridades do Poder Público, estabelece as diretrizes da política fiscal, dentre outros. Já a LOA é o planejamento operacional, tendo por finalidade habilitar a realização dos objetivos e metas do PPA.

Na União, a LOA é prevista no art. 165 § 5º da Constituição Federal, enquanto no Estado do Espírito Santo, a LOA está definida no art. 150 § 5º da Constituição Estadual, como segue:

> *"§ 5° A lei orçamentária anual compreenderá:*
>
> *I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;*
>
> *II - o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;*
>
> *III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.*
>
> *§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.*
>
> *§ 7° Os orçamentos previstos no § 5°, I e II, compatibilizados com o plano plurianual, terão, entre suas funções, a de reduzir as desigualdades regionais segundo critério estabelecido em lei.*
>
> *§ 8° 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."

Links Úteis:

https://planejamento.es.gov.br/plano-plurianual-ppa

https://planejamento.es.gov.br/GrupodeArquivos/ldo

https://planejamento.es.gov.br/orcamentos

1.2. PROCESSO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS INTRODUÇÃO

O orçamento público estadual é um instrumento fundamental para o planejamento e a execução das finanças públicas estaduais, determinando não apenas o montante de recursos públicos a ser empenhado no ano seguinte, mas também as ações, programas e projetos em que tais recursos serão aplicados.

Nesse contexto, destaca-se o Ciclo de Gestão Orçamentária e Financeira adotado pela administração pública estadual:

Fonte: https://planejamento.es.gov.br/orcamento-publico-estadual

1.3. PRAZOS

De acordo com o § 9º do artigo 150 da Constituição Estadual, Lei Complementar Estadual disporá:

"§ 9° Lei complementar estadual disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, das diretrizes

orçamentárias e dos orçamentos anuais e estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos, respeitados os princípios e normas estabelecidos na lei complementar federal a que se refere o art. 165, § 9°, da Constituição Federal."

Atendendo ao comando constitucional, a Lei Complementar Estadual Nº 07/1990, dispõe sobre a vigência e os prazos para o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentarias e a Lei Orçamentaria Anual do Estado.

Por seu turno, a Constituição Federal, no seu § 9º do artigo 165 comanda:

"§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;"

A lei disciplinando a matéria acima ainda não foi editada e por essa razão os prazos da União ainda obedecem ao estabelecido no § 2° do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Abaixo segue comparativo dos prazos utilizados pela União e pelo Estado do Espírito Santo:

ESFERA/LEGISLAÇÃO	PEÇA ORÇAMENTÁRIA	ENCAMINHAMENTO PARA O LEGISLATIVO	DEVOLUÇÃO PARA O EXECUTIVO	VIGÊNCIA
UNIÃO (art 35, § 2º ADCT, CF)	PPA	Até 4 meses antes do encerramento do 1º exercício financeiro de cada mandato (até 31/08)	Até o encerramento do 2º período da sessão legislativa	Até o final do 1º exercício financeiro do mandato governamental subsequente
ESTADO LC 07/90	PPA	Até 4 meses antes do encerramento do 1º exercício financeiro de cada mandato (até 31/08)	Até o encerramento do 2º período da sessão legislativa	Até o final do 1º exercício financeiro do mandato governamental subsequente
UNIÃO (art 35, § 2º ADCT, CF)	LDO	Até 8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (até 15/04)	Até o encerramento do 1º período da sessão legislativa	Anual
ESTADO LC 07/90	LDO	Até 8 meses antes do encerramento do exercício financeiro (até 30/04)	Até o encerramento do 1º período da sessão legislativa	Anual
UNIÃO (art 35, § 2º ADCT, CF)	LOA	Até 4 meses antes do encerramento do exercício financeiro (até 31/08)	Até o encerramento do 2º período da sessão legislativa	Anual
ESTADO LC 07/90	LOA	Até 3 meses antes do encerramento do exercício financeiro (até 30/09)	Até o encerramento do 2º período da sessão legislativa	Anual

Fonte: SUBEO

Vale observar que se o Poder Legislativo não receber a proposta orçamentária no prazo fixado, este considerará como proposta a lei orçamentária vigente à época, conforme determina o art. 32 da Lei Federal nº 4.320/1964:

> *"Art. 32 – Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente."*

Para os Municípios em que a lei orgânica ou outra legislação municipal não define o prazo de encaminhamento e de aprovação de tal projeto de lei, recomenda-se que sejam aplicadas as regras do § 2º, do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. INTRODUÇÃO SOBRE O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA)

O Plano de Contratações Anual (PCA) é uma ferramenta de governança que consolida todas as contratações que um Órgão pretende realizar no ano subsequente. O PCA possibilita ter uma visão sistêmica sobre todas as

demandas de compras do Governo, tendo sido normatizado na Lei 14.133 de 2021 e regulamentado no Estado do ES pelo Decreto 5.307-R de 2023.

São objetivos do PCA, de acordo com o art. 9º do referido Decreto:

a) Racionalizar as contratações públicas;

b) Garantir o alinhamento com o planejamento estratégico e outros instrumentos de governança existentes;

c) Subsidiar a elaboração das leis orçamentárias;

d) Evitar o fracionamento de despesas;

e) Sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade.

3. DESPESA PÚBLICA

A despesa pública pode ser definida como sendo um conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos.

Toda despesa pública deve ser precedida de previsão orçamentária, contendo a fixação total das despesas (Lei Orçamentária Anual – LOA).

Tal determinação consta do artigo 152 da Constituição Estadual (artigo 167 da Constituição Federal), o qual proíbe a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais contidos na LOA:

> ***"Art. 152**. São vedados:*
>
> ***I -** o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;*
>
> ***II -** a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*
>
> ***III -** a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta;*
>
> ***IV -** a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se*

referem os arts. 141, III e 142, I a V e VII, a parcela destinada ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico prevista no art. 197, § 2°, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 178, e a prestação de garantia às operações de crédito por antecipação da receita previstas no art. 150, § 8°;

***V -** a abertura de crédito suplementar ou especial, sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;*

***VI -** a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;*

***VII -** a concessão ou utilização de créditos ilimitados;*

***VIII -** a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 150, § 5°;*

***IX -** a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa.*

***X -** a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelo Governo Estadual e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, do Estado e dos Municípios. (inserido pela Emenda Constitucional nº 23, de 29.06.99 e publicada no Diário Oficial de 02.07.99.)*

***§ I°** Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.*

***§ 2°** Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.*

***§ 3°** A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de comoção interna ou calamidade pública."*

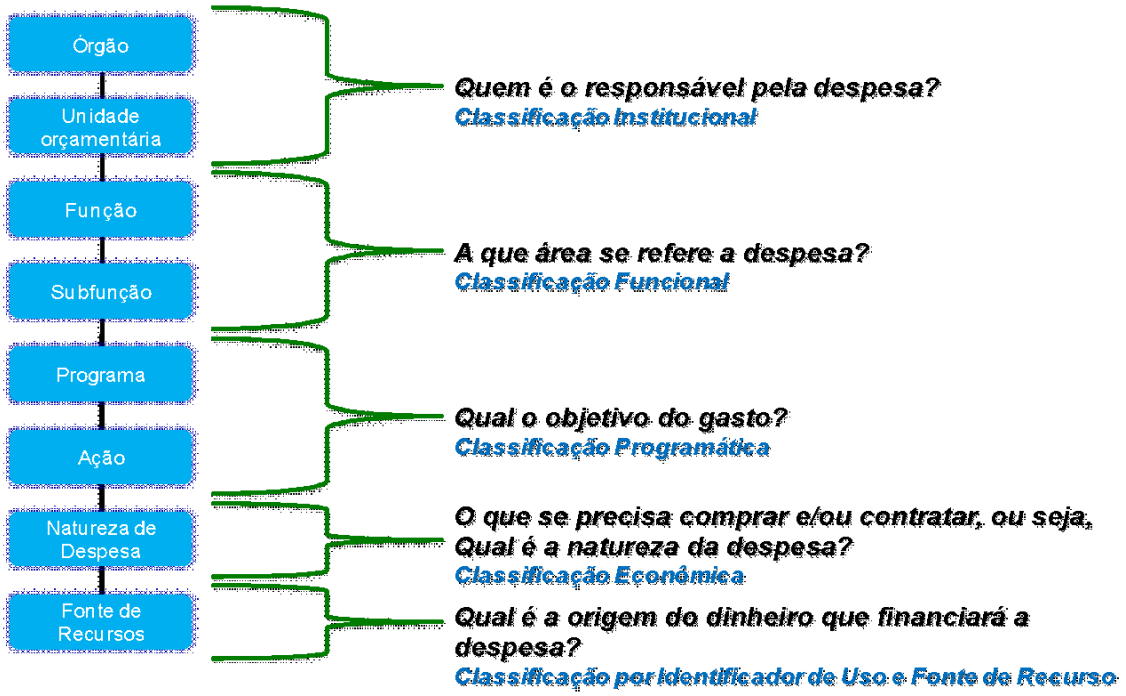
Assim como ocorre com a receita, a despesa é apresentada na Lei Orçamentária Anual de acordo com classificações que têm por finalidade, de forma padronizada, indicar e dar informações sobre uma série de questões relevantes em relação à programação orçamentária.

Classificar significa "distribuir em classes e/ou grupos, segundo sistema ou métodos de classificação". Nesse sentido, a despesa pública está estruturada e agrupada segundo determinados critérios, os quais são definidos com o objetivo de atender as necessidades de informação demandadas pelos agentes públicos ou por qualquer cidadão que participe do processo Orçamentário em qualquer de suas etapas, bem como pela sociedade organizada.

Na estrutura atual, o orçamento público está organizado em programas de trabalho, que contêm informações qualitativas e quantitativas, sejam físicas ou financeiras.

3.1. CLASSIFICAÇÃO QUALITATIVA

A estruturação atual do orçamento público considera que as programações orçamentárias estejam organizadas em Programas de Trabalho, e que esses possuam programação física e financeira. O Programa de Trabalho, que define qualitativamente a programação orçamentária, deve responder, de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar, sendo, do ponto de vista operacional, composto dos seguintes blocos de informação: Classificação por Esfera, Classificação Institucional, Classificação Funcional e Estrutura Programática, conforme detalhado a seguir:



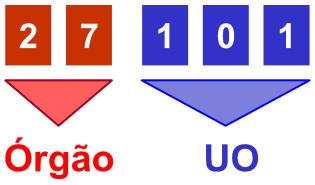
3.2. CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

A classificação institucional reflete a estrutura organizacional de alocação dos créditos orçamentários, e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária.

Órgão: é o centro de competência instituído para o desempenho de funções estatais e ao qual estão vinculadas as unidades orçamentárias, ou seja, o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público;

Unidade Orçamentária (UO): Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (artigo 14 da Lei nº 4.320/1964). As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações.

No caso do Governo Estadual, o código da classificação institucional compõe-se de cinco dígitos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do órgão e os demais à unidade orçamentária.



O Governo do Estado do Espírito Santo utiliza em seu orçamento a codificação das Unidades Orçamentárias compreendendo os intervalos entre os códigos:

- 101 a 199, correspondem as Unidades Orçamentárias da Administração Direta, inclusive os Órgãos em Regime Especial. (sempre iniciado pelo número 1);
- 201 a 289, correspondem as Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista. (sempre iniciado pelo número 2);
- 901 a 999, correspondem aos Fundos Especiais que deverão ser instituídos por Lei. (sempre iniciado pelo número 9)

Exemplos:

27.000 – Órgão Secretaria de Estado de Economia e Planejamento

27.101 – UO da SEP (Administração Direta)

27.201 – Instituto Jones dos Santos Neves (Órgão da Administração Indireta vinculado à SEP)

27.901 – Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória Santo

Um órgão ou uma unidade orçamentária pode, eventualmente, não corresponder a uma unidade da estrutura administrativa, como por exemplo, os Encargos Gerais do Estado.

A Tabela de Classificação Institucional encontra-se no Anexo I. Essa tabela também está disponível no SIGEFES em ***Apoio > Geral.***

3.3. CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

A classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada.

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo. Trata-se de classificação de aplicação comum e obrigatória, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A classificação funcional é representada por cinco dígitos. Os dois primeiros referem-se à função, enquanto os três últimos dígitos representam a subfunção, que podem ser traduzidos como agregadores das diversas áreas de atuação do setor público, nas esferas legislativa, executiva e judiciária. **Função:** é representada pelos dois primeiros dígitos da classificação funcional e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público.

A classificação funcional compreende 28 funções, constituídas pela divisão, em grandes linhas, das áreas de atuação do Governo. A função se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde etc.

Existem exceções a esta regra, a saber:

1) quando se tratar de gastos com Pagamento de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Civis e do Pessoal Militar, respectivamente, cada órgão deve classificar o referido gasto na Função 09 – Previdência.

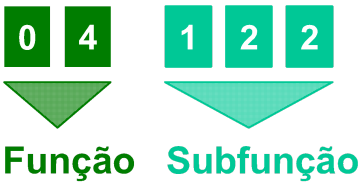
2) quando se tratar de despesas com as demais Operações Especiais, as mesmas devem ser classificadas na Função 28 – Encargos Especiais, que englobam as despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, amortizações, indenizações, obrigações tributárias, contribuições sociais e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

3) conforme decisão do Tribunal de Contas Estadual (TCE-ES), toda Operação Especial referente a gasto com Ações e Serviços de Saúde deverão ser classificadas na Função 10 – Saúde.

Subfunção: É indicada pelos três últimos dígitos da classificação funcional, representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

As subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas às quais estão relacionadas na Portaria MOG nº 42/1999. Deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação governamental. A exceção à combinação encontra-se na função 28 – Encargos Especiais e suas subfunções típicas que só podem ser utilizadas conjugadas.

A classificação funcional compreende 113 Subfunções.



As Tabelas com as classificações de Funções e Subfunções encontram-se no endereço http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/

A Tabela de Classificação Funcional encontra-se no Anexo II. Essa tabela também está disponível no SIGEFES em ***Apoio > Geral.***

3.4. ESTRUTURA PROGRAMÁTICA

O conceito de estrutura programática é dado pela LDO 2023 (Lei Nº 11.677/22):

> **Art. 4º***Para efeito desta Lei, entende-se por: I - ação, menor nível da categoria de programação, corresponde à operação da qual resultam produtos*

(bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa, incluindo-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações, entre outros, e os financiamentos;

(...) § 2º As categorias de programação de que trata esta Lei serão identificadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e na respectiva Lei, bem como nos créditos adicionais, por programas e ações (projetos, atividades ou operações especiais), com indicação, quando for o caso, do produto, da unidade de medida e da meta física.

A classificação programática tem o objetivo de identificar a finalidade do gasto, em que e onde serão alocados os recursos. Os conceitos atuais de "programa" e "ação" estão estabelecidos pela Portaria no 42/99, que traz a seguinte definição: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos. Ou seja, todos os entes devem ter suas ações organizadas por programas, mas cada um com sua própria estrutura, de acordo com as prioridades de cada ente.

A organização das ações do governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Cada programa deve conter objetivo, indicador que quantifica a situação que o programa tenha como finalidade modificar e os produtos (bens e serviços) necessários para atingir o objetivo. A partir do programa são identificadas as ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. A cada projeto ou atividade só poderá estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta.

1. Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um ***conjunto de ações*** que concorrem para a concretização de um

objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

2. Ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições e financiamentos, dentre outros.

As ações, conforme suas características podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais, composta de 4 dígitos, onde o 1º dígito identifica o tipo de ação e os demais (3) são números sequenciais atribuídos pela SEP a cada Unidade Orçamentária.

3. Atividade: é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se ***realizam de modo contínuo e permanente***, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.

As **atividades** são identificadas por terem seu código iniciado pelos **números pares 2**, **4**, **6**, ou **8**.

Órgão:	27.000	Secretaria de Estado de Economia e Planejamento
UO:	27.101	Administração Direta
Função:	04	Administração
Subfunção:	121	Planejamento e Orçamento

Programa:	0693	Modernização e Gestão do Sistema de Planejamento e Orçamento
Atividade:	**2**.227	Elaboração, Acompanhamento e Avaliação do Orçamento

4. Projeto: é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, ***limitadas no tempo***, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo.

Os **projetos** são identificados a partir de seu código por, iniciado por um dos **números ímpares 1**, **3**, **5**, ou **7**.

Órgão:	27.000	Secretaria de Estado de Economia e Planejamento
UO:	27.101	Administração Direta
Função:	04	Administração
Subfunção:	126	Tecnologia da Informação
Programa:	0693	Modernização e Gestão do Sistema de Planejamento e Orçamento
Atividade:	**1**.220	Modernização dos Sistemas de Informação para Elaboração e Acompanhamento do PPA e Orçamento

5. Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

As **operações especiais** podem ser identificadas a partir do seu código, que é iniciado com o **número 0**.

Órgão:	27.000	Secretaria de Estado de Economia e Planejamento

UO:	27.101	Administração Direta
Função:	09	Previdência Social
Subfunção:	272	Previdência do Regime Estatutário
Programa:	0800	Apoio Administrativo
Atividade:	**0**.221	Contribuição Patronal ao Fundo Previdenciário

OBS: o **número 9** sempre será utilizado para identificar a **Reserva de Contingência** (9.999).

A classificação Institucional (Funcional Programática) será então apresentada da seguinte forma:

No Estado do Espírito Santo, as Tabelas de Programa e Ação encontram-se cadastradas no SIGEFES, no módulo ***Planejamento > Plano Plurianual.***

3.5. PLANO ORÇAMENTÁRIO (PO)

3.5.1. CONCEITO

Plano Orçamentário (PO) é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), de livre uso, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que na ação.

Servem para ser usados nas despesas que necessitam de um grau de detalhamento maior do que especificado na ação. Podem ser utilizados para o detalhamento dos Projetos Prioritários, para identificar Despesas Obrigatórias e outros gastos específicos.

Os PO's não estão vinculados especificamente a uma ação orçamentária, podendo ser utilizado em combinações de Unidade Orçamentária, *programas e ações diferentes*.

Exemplo:

1702 - APOIO FINANCEIRO A ENTIDADES FILANTRÓPICAS E SEM FINS LUCRATIVOS

PO 0022: Maternidade Adequada à Rede - Hospital Rio Doce

PO 0024: Maternidade Adequada à Rede - HUCAM

PO 0029: Maternidade Adequada à Rede - Santa Casa de Cachoeiro de Itapemirim

3.5.2. ATRIBUTOS DOS POs

Os Planos Orçamentários são classificados de acordo com ao seu tipo, podendo ser:

- Controle Interno do Órgão;

- Demanda de Audiência Pública;

- Demanda Política;

- Despesa Obrigatória;

- Estruturante;

- Não Definido.

<u>Constituem atributos dos planos orçamentários:</u>

Código: identificação alfanumérica de seis posições, criada automaticamente pelo sistema SIGEFES e modificável pelo usuário;

Título: texto que identifica o PO, de forma resumida;

Descrição: descrição detalhada do que será feito no âmbito do PO;

Responsável: servidor responsável pela execução do PO;

Órgão: unidade administrativa responsável pela execução do PO;

Microrregião: identificação da microrregião onde a despesa constante no PO será aplicada.

3.5.3. SOLICITAÇÃO DE INCLUSÃO DE PO

O responsável pelo orçamento da Unidade Orçamentária deverá mediante e-mail à GEMAV – gemav@sep.es.gov.br, solicitar a criação do PO com os atributos apresentados acima devidamente preenchido e com a devida justificativa de sua necessidade.

A Tabela de Plano Orçamentário encontra-se no SIGEFES em ***Planejamento > Orçamento.***

3.6. CLASSIFICAÇÃO QUANTITATIVA

A programação orçamentária quantitativa tem duas dimensões: a física e a financeira.

A **dimensão física** define a quantidade de bens e serviços a serem entregues.

ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA RESPONDIDA
Meta física	Quanto se pretende entregar?

A meta física é apresentada por Produto.

Produto: É um bem ou serviço final que resulta da ação e é destinado ao público-alvo. Cada ação orçamentária (exceto pelas operações especiais) deve ter pelo menos um produto. Estes devem ser claros e expressar os bens ou serviços que serão entregues a partir da execução da ação orçamentária.

A definição de bons produtos, capazes de prover metas físicas mensuráveis, é um elemento central para qualidade do planejamento e um aspecto fundamental para a avaliação das políticas públicas.

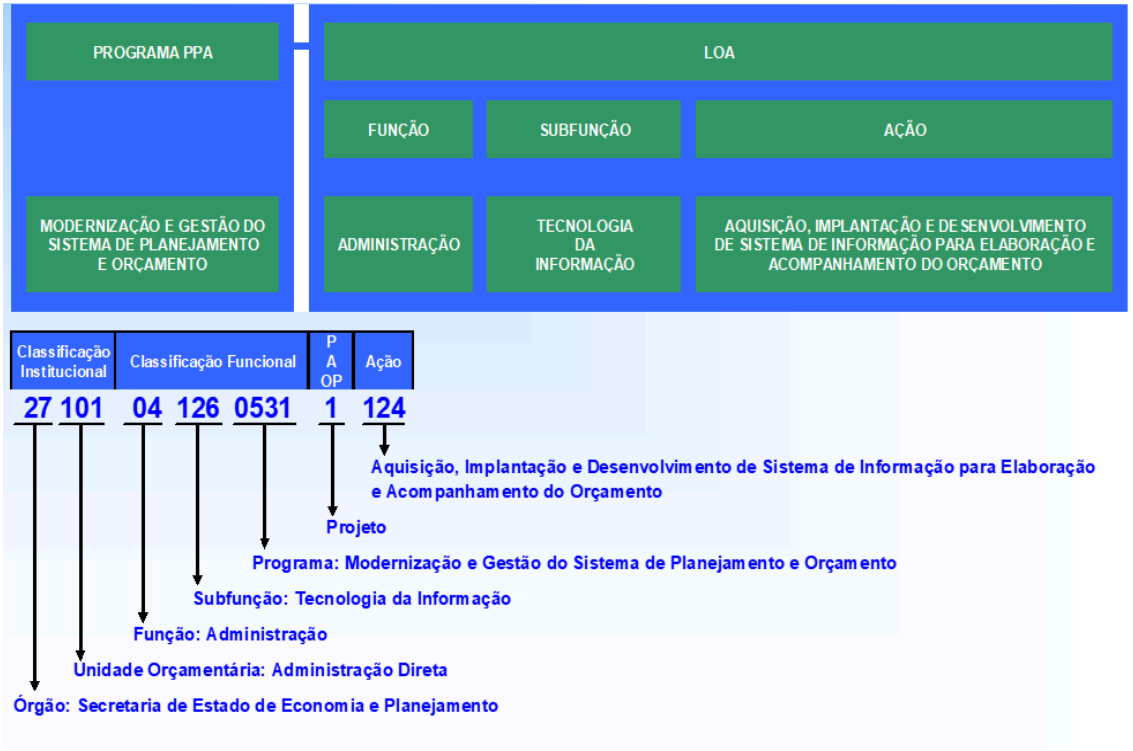
No decorrer do exercício pode ocorrer a necessidade de inclusão de novos produtos em ações já existentes. Neste caso, recomenda-se que seja avaliada a necessidade a cada elaboração de Proposta Orçamentária Anual.

A **dimensão financeira** estima o montante de recursos monetários necessário

ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA RESPONDIDA
Natureza da Despesa	Quais insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
Categoria Econômica da Despesa	Qual o efeito econômico da realização da despesa?
Grupo de Natureza de Despesa	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?
Modalidade de Aplicação	Qual a estratégia para realização da despesa?
Elemento de Despesa	Quais insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
Identificador de Uso	Os recursos utilizados são contrapartida?
Fonte de Recursos	De onde virão os recursos para realizar a despesa?
Identificador de Operação de Crédito	A que operação de crédito ou doação os recursos se relacionam?
Identificador de Resultado Primário	Como se classifica essa despesa em relação ao efeito sobre o Resultado Primário da União?
Dotação	Quanto custa?

para o desenvolvimento da ação orçamentária de acordo com os seguintes classificadores:

Exemplo da estrutura completa do programa de trabalho:



3.7. REGIONALIZAÇÃO

A regionalização mostra a distribuição dos recursos orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual – LOA.

A Constituição Federal estabelece no § 1º do art. 165, que:

“Art. 165 - (...)

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

Base legal da Regionalização Estadual: Leis Estaduais Nº 9.768/11 e Nº 9.800/12.

As atividades, os projetos e as operações especiais serão detalhados pela Regionalização, utilizadas especialmente para identificar a localização física da ação orçamentária, não podendo haver, por conseguinte, alteração de sua finalidade, do produto e das metas estabelecidas.

A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental por região.

A localização do gasto poderá ser de abrangência Estadual, por Microrregião ou por Município.

Exemplo:

28.101.041220371.1258 AMPLIAÇÃO DA REDE FAÇA FÁCIL

FACILITAR O ACESSO DO CIDADÃO ÀS INFORMAÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS, ATRAVÉS DA IMPLANTAÇÃO DE NOVAS UNIDADES FAÇA FÁCIL FIXAS E MÓVEIS.

- UNIDADE IMPLANTADA:

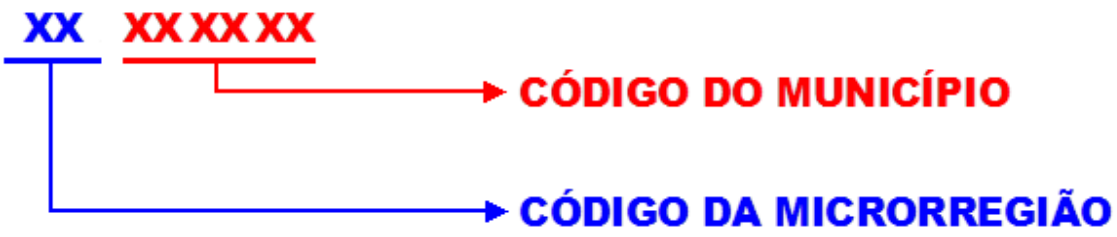
. ESTADO - 2 UN

. METROPOLITANA - 1 UN

. CENTRAL SUL - 1 UN

. CENTRO OESTE - 1 UM

A identificação das Regionalizações é feita por um código numérico de duas posições, conforme visualização abaixo, que é definido pela Tabela de Regionalização, lançada no SIGEFES:



Para melhor evidenciar um determinado gasto, o ideal seria a identificação por Microrregião e principalmente por Município. Após a adoção do SIGEFES, o código a ser utilizado para identificação do Município passou a ser o Código do IBGE.

A Tabela de Regionalização encontra-se no Anexo III e a Tabela de Municípios está no anexo IV. Ambas estão no SIGEFES em ***Apoio > Geral.***

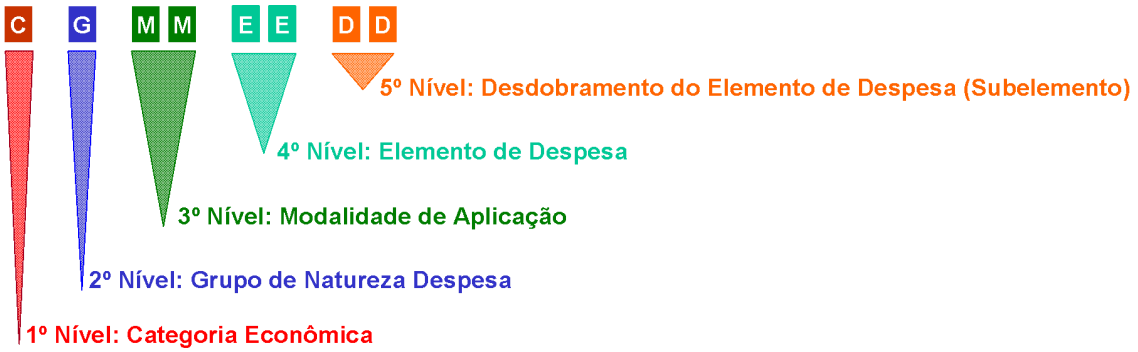
3.8. CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA

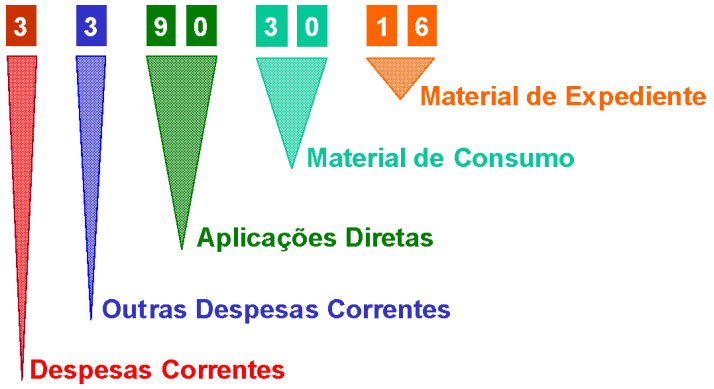
3.8.1. ESTRUTURA DA NATUREZA DE DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Composta pela categoria econômica, pelo grupo a que pertence à despesa, pela modalidade de sua aplicação e pelo objeto de gasto, possibilita tanto a informação macroeconômica sobre o efeito do gasto do setor público na economia, através das três primeiras divisões, quanto para controle gerencial dos gastos, através do elemento de despesa e seu desdobramento.

Visando à consolidação das contas públicas em obediência ao disposto no art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Orçamento Federal editaram a Portaria nº 163, de 4/5/2001, e suas alterações, unificando a classificação da natureza da receita e despesa, a serem observadas nos orçamentos e balanços de todas as esferas de governo, a partir do exercício de 2002.

O código da natureza de despesa orçamentária é composto por oito dígitos, desdobrado até o nível de desdobramento do elemento de despesa (subelemento):





3.8.2. CATEGORIA ECONÔMICA

A despesa orçamentária, assim como a receita orçamentária, é classificada em duas categorias econômicas (1º dígito), com os seguintes códigos:

3. Despesas Correntes

Classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

4. Despesas de Capital

Classifica-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

É importante observar que as despesas orçamentárias de capital ensejam o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento (no caso dos grupos de natureza da despesa 4 – investimentos e 5 – inversões financeiras) ou o registro de desincorporação de um passivo (no caso do grupo de despesa 6 – amortização da dívida).

3.8.3. GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA

É um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto (2º dígito), conforme discriminado a seguir:

Pessoal e Encargos Sociais

Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e

vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.

Juros e Encargos da Dívida

Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

Outras Despesas Correntes

Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Investimentos

Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Inversões Financeiras

Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.

Amortização da Dívida

Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Reserva de Contingência

Despesas orçamentárias destinadas ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, inclusive a abertura de créditos adicionais.

Os Passivos Contingentes são representados por demandas judiciais, dívidas em processo de reconhecimento e operações de aval e garantias dadas pelo Poder Público.

3.8.4. MODALIDADE DE APLICAÇÃO

A modalidade de aplicação (3º e 4º dígitos) tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. Também indica se tais recursos são aplicados mediante transferência para entidades privadas sem fins lucrativos, outras instituições ou ao exterior.

Observa-se que o termo “transferências”, utilizado nos artigos 16 e 21 da Lei nº 4.320/1964 compreende as subvenções, auxílios e contribuições que atualmente são identificados em nível de elementos na classificação econômica da despesa. Não se confundem com as transferências que têm por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades e que são registradas na modalidade de aplicação constante da atual codificação, conforme discriminado no anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04/ maio, de 2001, disponível no seguinte endereço web:

https://transparencia.pb.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias/portarias/portaria-interministerial-n-o-163-de-4-de-maio-de-2001-atualizada

3.8.5. ELEMENTO DE DESPESA

Tem por finalidade identificar os objetos de gasto (3º e 4º dígitos), tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de

terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins, conforme discriminado também no anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04/ maio, de 2001.

4. Alterações Orçamentárias

O orçamento anual é um instrumento de planejamento projetado no exercício anterior ao da execução, por isso, durante a execução do orçamento, as programações inicialmente aprovadas na Lei Orçamentária Anual - LOA podem revelar-se inadequadas ou insuficientes para a realização dos programas de trabalho. Para viabilizar a sua execução, portanto, pode ser necessário realizar alterações no orçamento. As alterações orçamentárias são formas de modificar a LOA para adequá-la à real necessidade de execução.

O conjunto de alterações orçamentárias previstas na legislação orçamentária podem ser divididos em 2 grupos:

- Créditos Adicionais;
- Outras Alterações Orçamentárias.

4.1. Crédito Adicionais

Os créditos adicionais, entendidos como autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, conforme estabelecido na Lei 4.320/64, são classificados em 3 modalidades:

- Créditos Suplementares, destinados a reforço de dotação já prevista na LOA. Deve ser autorizado por lei, podendo ser a própria lei orçamentária, e aberto por decreto do Poder Executivo;
- Créditos Especiais, destinados a despesas novas, para as quais não haja dotação específica na LOA. Deve ser autorizado por lei específica e aberto por decreto do Poder Executivo; e
- Créditos Extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou

calamidade pública. Não é necessário lei autorizativa, deve ser aberto por decreto do Poder Executivo, necessitando ser dado conhecimento imediato ao Poder Legislativo.

Nesse contexto, destaca-se que, nos termos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), art. 167: "São vedados: (..) V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes". Portanto, todos os créditos adicionais do tipo suplementar ou especial, tanto os provenientes de projeto de lei, quanto os provenientes de autorização legislativa na própria LOA, necessitam de indicação de fonte.

Conforme o ordenamento jurídico, as **fontes de recursos para créditos adicionais** são as seguintes:

> Lei 4.320/1964; Art. 43: A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: **I** - o **superávit financeiro** apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; **II** - os provenientes de **excesso de arrecadação**; **III** - os resultantes de **anulação parcial ou total** de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; **IV** - o produto **de operações de crédito autorizadas**, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.
>
> CF/1988; Art. 166; § 8º: Os recursos que, em decorrência de **veto, emenda ou rejeição** do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.
>
> DL 200/1967; Art. 91: Sob a denominação de **Reserva de Contingência**, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária,

programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais.

4.2. Outras Alterações Orçamentárias

Além dos créditos adicionais, outras alterações orçamentárias podem ser realizadas no orçamento, tanto das programações constantes da Lei Orçamentária Anual, quanto dos créditos adicionais abertos (ou reabertos), assim como de outras classificações que não constam nem da Lei Orçamentária, nem de créditos adicionais. No Estado do Espírito Santo, são consideradas outras alterações orçamentárias as alterações de Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD) e os Remanejamentos Internos (RI).

4.2.1. Alteração de Quadro de Detalhamento de Despesa:

Conforme previsto no § 1º do Art. 28 da Lei n° 11.677/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023), as alterações dos quadros de detalhamento de despesa – Alteração de QDD, quando tratarem exclusivamente de alteração na **modalidade de aplicação**, serão efetivadas por meio de atos administrativos próprios (Portaria, Ordem de Serviço ou Instrução de Serviço). Frise-se que as Alterações de QDD não são computadas no percentual previamente autorizado pela ALES para abertura de créditos suplementares previsto na LOA, justamente pelo fato de não serem classificados como créditos adicionais.

Tipo de Alteração	Exemplo	
Troca de Modalidade de Aplicação	De:	27.101.0412106932.227 1500 3.3.40.30.00
	Para:	27.101.0412106932.227 1500 3.3.90.30.00

4.2.2. Remanejamento Interno:

Os Remanejamentos Internos (RI) são alterações micro, como alteração no elemento de despesa, no Plano Orçamentário (PO) ou no detalhamento de fonte, conforme quadro abaixo.

Tipo de Alteração	Exemplo	
Troca de Elemento de Despesa	De:	27.101.0412106932.227 1500 3.3.90.30.00
	Para:	27.101.0412106932.227 1500 3.3.90.39.00
Troca de Plano Orçamentário (P.O.)	De:	000001 - Não definido

	Para:	000013 - Expansão do SAMU 192 Região Metropolitana
Troca de Detalhamento de Fonte	De:	1500.100100 - MDE
	Para:	1500.100101 - Rendimentos - MDE

QUADRO RESUMO – ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

GRUPO	CLASSE	FINALIDADE	ATO LEGAL
CRÉDITOS ADICIONAIS	Créditos Suplementares Autorizados na LOA	Reforço de categoria de programação constante na LOA, nas condições e limites estabelecidos na LOA.	Ato do Poder Executivo
	Créditos Suplementares Dependentes de Autorização Legislativa	Reforço de categoria de programação constante na LOA, além das condições e limites estabelecidos na LOA.	Autorização via Projeto de Lei de Iniciativa do Poder Executivo e Abertura mediante Ato do Poder Executivo
	Créditos Especiais	Inclusão ou ampliação de categoria de programação que não consta na LOA.	Autorização via Projeto de Lei de Iniciativa do Poder Executivo e Abertura mediante Ato do Poder Executivo
	Crédito Suplementar que reforça Crédito Especial	Ampliação de categoria de programação que não consta originalmente na LOA, desde que a ampliação esteja prevista na Lei autorizativa de abertura do crédito especial, nos limites estabelecidos na LOA.	Ato do Poder Executivo, desde que haja expressa previsão na Lei autorizativa do crédito especial
	Créditos Extraordinários	Atender despesas imprevisíveis, relevantes e urgentes	Ato do Poder Executivo
REABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS	Reabertura de Créditos Especiais	Reabertura dos saldos dos Créditos Especiais, nos limites do saldo remanescente	Ato do Poder Executivo
	Reabertura de Créditos Extraordinários	Reabertura dos saldos dos Créditos Extraordinários, nos limites do saldo remanescente	Ato do Poder Executivo
OUTRAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	Alteração de QDD	Troca de Modalidade de Aplicação	Portaria, Ordem de Serviço ou Instrução de Serviço
	Remanejamento Interno	Troca de Elemento de Despesa	Não se aplica
		Troca de Plano Orçamentário (PO)	
		Troca de Detalhamento de Fontes	

4.3. Descentralização de Crédito

Além das alterações no orçamento, há também o instrumento de Descentralização de Créditos, que é o meio pelo qual uma unidade orçamentária ou administrativa transfere a outras unidades orçamentárias ou administrativas o poder de executar os créditos que lhes forem dotados. No ES, as descentralizações são normatizadas pelo Decreto Estadual nº 3.541-R de 2014 e suas alterações, bem como pela Portaria conjunta SEP/SEFAZ/SECONT n° 009.

Em resumo, a descentralização de créditos permite mais flexibilidade e dinamicidade na execução dos projetos e atividades, podendo ser:

- Descentralização Interna de Crédito (ou Provisão): é a transferência de créditos entre unidades gestoras de um mesmo órgão ou entidade; e
- Descentralização Externa de Crédito (ou Destaque): é a transferência de créditos entre unidades gestoras de órgãos de estruturas administrativas diferentes, de um órgão para outro.

Conforme quadro abaixo, a Portaria conjunta SEP/SEFAZ/SECONT n° 009, as Provisões são solicitadas, em regra, via Ofício e cronograma via E-DOCS, salvo SEDU e SESA e suas respectivas UGs, enquanto os Destaques são solicitados via Comunica no âmbito do SIGEFES.

Descentralização de Crédito [1]				
Tipo	**Órgãos Envolvidos**		**Modo de Solicitação**	**Fluxo de Tramitação**
Interna (Mesmo Órgão)	Mesma UO, diferentes UGs	*44 0901 → 44 0912*	Via Comunica	Sistema Sigefes > Técnico responsável.
	UOs e UGs diferentes	*28 0101 → 28 0201*	Ofício e cronograma Via E-docs	Gabinete SEP > SUBEO > Técnico > Retorno ao órgão após atendimento com anexo do documento efetuado no Sigefes.
Externa (Órgãos Diferentes)	UG e UO distintas	*31 0101 → 28 0201*	Via Comunica	Sistema Sigefes (anexos da publicação do Resumo do Termo de Cooperação e suas alterações e Portaria) > Técnico responsável .

[1] PORTARIA CONJUNTA SEP/SEFAZ/SECONT Nº 009-R, DE 22/03/2020

Art.1º § único, e Art.2º.

Por fim, ressalta-se que, durante o exercício, podem ser publicadas portarias de anulação – total ou parciais – das descentralizações de créditos orçamentários, nos termos do Decreto Nº 3541-R de 2014. Nesses casos, as portarias devem ser aprovadas pelas mesmas autoridades responsáveis pelas referidas descentralizações, bem como devem ser respeitados os compromissos ou obrigações assumidas com terceiros pela unidade gestora do crédito. Além disso, os créditos orçamentários descentralizados não utilizados pelo executante, bem como recursos financeiros sem comprometimento, devem, obrigatoriamente, retornar ao concedente, mediante publicação de portaria das mesmas autoridades responsáveis pela sua efetivação, até a data limite estabelecida pelo Decreto de Encerramento do Exercício do respectivo exercício;

5. Citações e Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964.

BRASIL. **Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001**. Estabelece normas e diretrizes para a execução do orçamento no âmbito do Governo Federal. Disponível em: http://www.transparencia.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias/portarias/portaria-interministerial-n-o-163-de-4-de-maio-de-2001-atualizada. Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. **Portaria Ministerial nº 42, de 14 de abril de 1999**. Dispõe sobre a execução do orçamento federal de 1999. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/. Acesso em: 19 dez. 2024.

ESPÍRITO SANTO (Estado). [Constituição (1989)]

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar Estadual nº 07, de 10 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento da administração pública no estado do Espírito Santo.1990.

ESPÍRITO SANTO. **Orçamento Público Estadual**. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/orcamento-publico-estadual. Acesso em: 19 dez. 2024.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 3.541-R, de 6 de junho de 2014**. Dispõe sobre a descentralização da execução de créditos orçamentários e dá outras providências. 2014.

ESPÍRITO SANTO. **Manual Técnico de Orçamento do Estado do Espírito Santo**. 2023. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/GrupodeArquivos/legislacao-2