



GERIR ORÇAMENTO ANUAL

Conceitos e atividades a serem observados pelos integrantes do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica - Sepege, para realizar a gestão dos Orçamentos Anuais.

MANUAL DE
MACROPROCESSO
VERSÃO 1.1 2021

Este é um documento técnico de responsabilidade da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – Seplan concebido para aplicação no âmbito do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica – Sepege como guia para execução de processos organizacionais e fonte de informação para desenvolvimento de competências técnicas e operacionais.

Poderá ser livremente utilizado como consulta para outros fins e seu conteúdo ser reproduzido com citação da fonte. Os créditos se referem a esta versão.

CRÉDITOS INSTITUCIONAIS**Governo do Estado da Bahia**

Rui Costa

Secretaria do Planejamento

João Felipe de Souza Leão

Gabinete do Secretário

Claudio Ramos Peixoto

ROTEIRO, SISTEMATIZAÇÃO, REVISÃO E EDIÇÃO**Assessoria de Planejamento e Gestão**

Dilma Santana de Jesus

CRÉDITOS DE CONTEÚDO**Superintendência de Orçamento Público**

Cláudio Ramos Peixoto

Diretorias de Programação Orçamentária

Cíntia Maria Deiró – Área Institucional

Luiz Carlos Lima Júnior – Área Social

Mara Tereza Bacelar de Souza – Área Econômica e
Infraestrutura**Coordenações de Programação Orçamentária**

Anderson Santos Souza, Fernanda Matos Carvalho

Raquel Maria Cronemberger Andrade, Renata Rose

Tosta de Lacerda, Rosana Santana Dourado

Bahia. Secretaria do Planejamento.

Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica – Manual do
Macroprocesso de Gestão do Orçamento Anual

Versão 1.1_junho, 2021

Salvador (BA). Seplan/SPO, 2021

SUMÁRIO

BOAS-VINDAS AO MANUAL DE GESTÃO DO ORÇAMENTO ANUAL	2
CONCEITOS BÁSICOS	3
ESCOPO DO MACROPROCESSO	7
1. O SEPEGE E A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	9
2. ENTENDENDO A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	13
2.1. A DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	16
2.2. O CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO	17
2.3. A MODIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	18
2.4. A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E AS PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO	20
3. O MACROPROCESSO GERIR ORÇAMENTO ANUAL.....	20
3.1. PROCESSO CONTINGENCIAR ORÇAMENTO.....	22
3.2. PROCESSO MODIFICAR ORÇAMENTO ANUAL	23
CONTROLE DE MUDANÇAS.....	28

BOAS-VINDAS AO MANUAL DE GESTÃO DO ORÇAMENTO ANUAL

Organizar e disponibilizar informações precisas e claras para o planejamento é essencial para garantir o alinhamento de conceitos, métodos, técnicas, processos e procedimentos para os atores da rede do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica – Sepege.

Este documento é destinado a você como integrante da rede Sepege e busca cumprir essa missão através dos seguintes tópicos:

CONCEITOS BÁSICOS, com os principais termos utilizados neste manual;

ESCOPO DO MACROPROCESSO, com informações acerca do processo organizacional tratado neste manual, delimitando-o e situando-o no contexto dos demais processos do Sepege;

O SEPEGE E A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, uma visão institucional panorâmica do Sepege e o posicionamento da Gestão Orçamentária a partir da lógica sistêmica do planejamento governamental adotada pelo Estado, essencial para situar o conteúdo deste manual e a interação com outros processos/áreas;

ENTENDENDO A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, com a visão conceitual aplicada ao macroprocesso;

O MACROPROCESSO GERIR O ORÇAMENTO ANUAL, com descritivos gerais do macroprocesso e dos processos que o compõem – Contingenciar Orçamento e Modificar Orçamento Anual;

Se este é o primeiro texto que você tem acesso, é recomendável que leia os documentos a ele relacionados citados ao longo do manual para que tenha melhor compreensão do assunto, em especial o manual do processo **Elaborar Orçamento Anual**. Planejar exige visão sistêmica e abrangente!

Todos os documentos estão disponíveis no endereço www.sepege.ba.gov.br.

A sua contribuição é muito importante para manter atualizado e útil este manual. Ajude a aprimorá-lo enviando suas observações e sugestões para sepege@seplan.ba.gov.br.

Em caso de dúvida relacionada aos conteúdos técnicos processuais, entre em contato com a Superintendência de Orçamento Público através do e-mail assessoria.spo@seplan.ba.gov.br.

Você também pode utilizar **SEPEGE INTERATIVO** (<http://www.sepege.ba.gov.br/contato/>).

CONCEITOS BÁSICOS

Eis os conceitos que você precisa conhecer para entender este documento, organizados numa sequência para facilitar a compreensão dos termos anteriores e/ou subsequentes, conforme o caso. Todos os termos estão ancorados nas definições oficiais da União, aplicáveis a Estados e Municípios, bem como aqueles decorrentes de legislação específica da Bahia.

Ao longo do texto poderão existir outros conceitos quando necessários. Para mais informações consulte Glossário do Sepege em www.sepege.ba.gov.br.

Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica - Sepege: Conjunto articulado de normas, Órgãos e espaços de governança, funções, processos, conceitos, metodologias, tecnologias e instrumentos aplicados, numa arquitetura que privilegia uma atuação em rede, tendo por finalidade prover a governança para o planejamento e a gestão estratégica de políticas públicas no âmbito estadual.

Sistema Fiplan - Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia: aplicativo gerido pelas Secretarias do Planejamento e da Fazenda para suporte aos processos de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade na Administração Pública Estadual.

Plano Plurianual - PPA: Instrumento de planejamento de médio prazo que orienta o planejamento anual. De acordo com a Constituição de 1988, a Lei do PPA estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Estadual (todos os Poderes de Estado e Órgãos autônomos) para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos Programas de duração continuada. O Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Executivo, deve ser enviado à Assembleia Legislativa até 31 de agosto do ano de início do mandato do Governador. O PPA vigora por quatro anos, abrangendo até o primeiro ano do mandato seguinte.

Programa de Governo ou Programa Governamental: Instrumento de organização da Ação Governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por metas e avaliados por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual (Base: LDO). Componente do Plano Plurianual.

Ação de Governo ou Ação Governamental: Expressão genérica que caracteriza qualquer intervenção inclusa em planos e orçamentos do Estado, programada e realizada diretamente ou em parceria com outras Esferas de Governo, outros Poderes, com a iniciativa privada ou organizações não governamentais. Uma Ação Governamental visa à materialização dos objetivos da política pública que é entregue à sociedade como um bem ou serviço.

Ação: Operações das quais resultam Produtos (bens ou serviços) ofertados à sociedade, que contribuem para atender aos objetivos de um Programa, o qual pode ser constituído por uma ou várias Ações, subdivididas em Orçamentária e Não orçamentária.

Categoria de Programação ou Categoria Programática: Forma de classificação da despesa pública. Projetos, Atividades e Operações Especiais vinculados aos Programas de Governo constantes do Plano Plurianual ou nele incorporados mediante lei (Base LDO). Forma como são legalmente agregadas e expressas as Ações Governamentais nos Orçamentos anuais e são associadas aos níveis da Matriz Programática estabelecidos a cada Plano Plurianual.

Categoria Econômica: Forma de classificação das receitas e despesas em operações correntes ou de capital, objetivando propiciar elementos para uma avaliação do efeito econômico das transações do setor público.

Modalidade de Aplicação: De caráter gerencial, destina-se a indicar se os recursos orçamentários serão aplicados: I - diretamente, pela unidade detentora do crédito orçamentário ou, mediante Descentralização de Crédito orçamentário, por outro Órgão ou Entidade dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social; II - indiretamente, mediante transferência financeira para Órgãos e Entidades de outras Esferas de Governo, instituições multigovernamentais, consórcios públicos ou para instituições privadas; III - indiretamente, mediante delegação a outros entes da Federação ou consórcios públicos, para a aplicação de recursos em ações de responsabilidade exclusiva do Estado que impliquem preservação ou acréscimo no valor de bens públicos estaduais (Base: LDO).

Destinação de Recursos: Instrumento simultâneo de gestão da Receita e Despesa, através de uma estrutura de codificação que visa assegurar que receitas vinculadas por lei a finalidade específica sejam exclusivamente aplicadas em Programas e Ações que visem a consecução desse objetivo.

Produto: É o bem ou serviço que resulta da Ação Orçamentária.

Ação Não Orçamentária: Conjunto de intervenções de outras Esferas de Governo, do setor privado e de organizações da sociedade que contribui para a consecução de objetivo governamental e cuja execução não depende de recursos orçamentários do Estado. Também estão englobadas neste conceito as intervenções da Administração Pública Estadual não contempladas nos seus orçamentos, tais como as isenções fiscais, dispêndios correntes de suas empresas estatais independentes e outros de natureza assemelhada.

Ação Orçamentária: O Projeto, a Atividade ou a Operação Especial (Base: LDO). Conjunto de intervenções de Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual que contribui para a consecução do objetivo de um Programa, cuja execução depende de recursos orçamentários do Estado.

Projeto: Instrumento de programação 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 do Governo (Base: LDO). São exemplos: Implantação de novo serviço, Obras e Instalações novas.

Atividade: Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um Programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um Produto necessário à manutenção da Ação do Governo (Base: LDO). São exemplos: Pagamento de Pessoal e Encargos, Custeio do funcionamento de serviços públicos.

Operação Especial: Instrumento que engloba despesas que não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das Ações de Governo, das quais não resulta um Produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (Base: LDO). São exemplos: Cumprimento de Sentenças Judiciais, Pagamento de Juros e Amortizações de Empréstimos, Transferências Constitucionais a Municípios.

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO: Lei que compreende as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as Despesas de Capital para o Exercício Financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária

e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Instrumento de planejamento que funciona como elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual definindo, à luz de diretrizes, objetivos e metas do PPA, as prioridades da Administração Pública sintonizadas com as condições econômicas e fiscais projetadas para determinado exercício.

Lei Orçamentária Anual - LOA: Lei especial de iniciativa do Poder Executivo que estima a receita e fixa despesa pública para determinado exercício financeiro, de forma a evidenciar a política econômica - financeira do Governo e o Programa de Trabalho dos Poderes, seus Órgãos, Fundos e Entidades da Administração Indireta. Compreende o Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Instrumento de planejamento de curto prazo que materializa anualmente as diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual, em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Administração Direta ou Centralizada: Órgãos integrantes da estrutura administrativa dos Poderes de Estado, sem personalidade jurídica própria, instituídos para o desempenho das atividades relativas às funções legislativa, executiva e judiciária. Em geral o termo Órgão, por si só, já expressa a condição de Administração Direta ou Centralizada. Para fins de orçamento e balanços, incluem-se os Fundos geridos por esses Órgãos.

Administração Indireta ou Descentralizada: Entidades com personalidade jurídica própria vinculadas a Órgãos da estrutura administrativa de Poderes do Estado. Compreende as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas. Em geral o termo Entidade, por si só, já expressa a condição de Administração Indireta ou Descentralizada. Para fins de orçamento, incluem-se os Fundos especiais geridos por estas Entidades.

Órgão Autônomo ou Independente: Órgãos que possuem autonomia de decisão e ação independentemente dos Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. São assim classificados os Ministérios Públicos, as Defensorias Públicas e os Tribunais de Contas.

Programa de Trabalho: Expressão qualitativa da programação orçamentária, é o elenco dos Projetos e/ou Atividades a serem realizados pelos Órgãos ou Entidades do Estado, no período de um ou mais exercícios financeiros.

Unidade Administrativa: É a divisão interna de uma estrutura governamental e pode compartilhar do mesmo CNPJ do Órgão ou Entidade que lhes origina.

Órgão Orçamentário: O maior nível da classificação institucional, que tem por finalidade agrupar Unidades Orçamentárias (Base: LDO). Agrupamento de serviços subordinados ao mesmo Órgão de primeiro escalão da Administração Direta ou título sem estrutura organizacional correspondente, no qual são consolidadas as dotações específicas das Unidades Orçamentárias, pela Lei Orçamentária ou mediante Crédito Adicional, para a realização do seu Programa de Trabalho e sobre as quais exerce o poder de gestão.

Unidade Orçamentária - UO: Órgão, Entidade ou Fundo da Administração Pública Estadual Direta e Indireta a que serão consignadas Dotações na Lei Orçamentária Anual ou em seus Créditos Adicionais para a execução das Ações integrantes do respectivo Programa de Trabalho (Base:

LDO). Toda Unidade Orçamentária no Sistema Fiplan deve possuir sua Unidade Gestora Centralizadora e ao menos uma Unidade Gestora Executora¹.

Unidade Gestora – UG: Unidade integrante da estrutura do respectivo Órgão Orçamentário, com atribuição para gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob Descentralização (Base: LDO).

Unidade Gestora Centralizadora: Denominação de papel de unidade criada para atender ao desenho de estrutura institucional do Sistema Fiplan, de forma que cada Unidade Orçamentária – UO possui uma única Unidade Gestora Centralizadora com a finalidade de centralizar os recursos da UO, funcionando estritamente como uma Unidade Orçamentária².

Unidade Gestora Executora: Unidade na qual é realizada a execução orçamentária, financeira e contábil³.

Unidade Corresponsável: Unidade Administrativa responsável pela análise e parecer nas modificações orçamentárias na sua área de competência.

Contrapartida: Montante de recursos que o Estado, através de seus Órgãos, Fundos ou Entidades, fica obrigado a destinar e aplicar no Programa, Projeto ou despesa, fruto do objeto de contrato, convênio ou outro instrumento similar por ele celebrado.

Dotação ou Dotação Orçamentária: Limite de crédito consignado na Lei Orçamentária ou Crédito Adicional, para atender a determinada despesa.

Fonte de Recursos: Identificação da origem e natureza dos recursos orçamentários através de código e descrição, observado o seguinte esquema de classificação: Recursos do Tesouro, subdivididos em Recursos Ordinários e Recursos Vinculados; e de Outras Fontes, subdivididos em Próprios e Vinculados, cuja arrecadação é efetuada diretamente pelas entidades da Administração Indireta.

Crédito Adicional: Instrumento de modificação orçamentária. Autorização de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual. Classifica-se em Suplementares, Especiais e Extraordinários.

Transposição de Recurso Orçamentário: Juntamente com o Remanejamento e a Transferência, é identificado como “outros instrumentos de Modificação Orçamentária” conforme artigo 167 da Constituição Federal. Realoca recursos de uma Categoria da Programação a outra ou de um Órgão a outro, no âmbito dos Programas de Trabalho de Órgãos e Entidades e está relacionado a revisão de prioridades ou necessidades da execução quando exige modificação programática.

Remanejamento de Recurso Orçamentário: Juntamente com a Transposição e a Transferência, é identificado como “outros instrumentos de Modificação Orçamentária” conforme artigo 167 da Constituição Federal. Realoca recursos de uma Categoria da Programação a outra ou de um Órgão a outro, sendo aplicado em modificações organizacionais e reformas administrativas, quando há,

¹ Papeis exercidos no âmbito do Sistema Financeiro e de Contabilidade, gerido pela Secretaria da Fazenda – Sefaz. Para uso no Sistema Fiplan, outras denominações e definições foram criadas. Ver: Decreto nº 14.291/2013 e Instrução Normativa SAF N° 20/2017 disponível no site da Sefaz na opção Finanças Públicas e Controle Interno/Legislação Financeira.

² Idem Nota 1.

³ Idem Nota 1.

por exemplo, deslocamento de recursos de Órgãos extintos para outros Órgãos existentes ou criados.

Transferência de Recurso Orçamentário: Juntamente com o Remanejamento e a Transposição, é identificado como “outros instrumentos de Modificação Orçamentária” conforme artigo 167 da Constituição Federal. Realoca recursos de uma Categoria da Programação a outra ou de um Órgão a outro, sendo utilizado em modificação no plano de gastos, ou seja, realocações de recursos entre as classificações de despesas programadas.

Excesso de Arrecadação: Saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício e a dedução do montante dos créditos extraordinários abertos no exercício (Lei nº 4.320/1964, Art. 43). Distingue-se em: Excesso do Estado – quando se refere a recursos identificados pelas fontes de recursos do Tesouro Estadual; Excesso da Entidade – cuja demonstração é procedida pelo ente da Administração Indireta e se refere a recursos próprios cujas fontes não são provenientes do Tesouro Estadual.

Superavit Financeiro: Diferença positiva entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos Créditos Adicionais transferidos e as Operações de Crédito a eles vinculadas, apurada no Balanço Patrimonial do Estado ou de uma Entidade (Lei nº 4.320/1964, Art. 43).

Decreto Financeiro: Ato administrativo de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo que envolve, unicamente, conteúdos relacionados a administração orçamentária e financeira do Estado.

Metas Fiscais: São metas anuais estabelecidas, em valores correntes e constantes, relativas a Receitas, Despesas, Resultados Nominal e Primário e montante da Dívida Pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

ESCOPO DO MACROPROCESSO

A Gestão Orçamentária envolve mecanismos de intervenção legalmente autorizados para prover a necessária flexibilidade no Orçamento Anual, permitindo adequações para sua execução. Do ponto de vista corporativo da Administração Estadual, esses mecanismos podem ser agrupados em três tipos: **Descentralização Orçamentária** (de responsabilidade da Secretaria da Fazenda – Sefaz, como Órgão Central do Sistema Financeiro e de Contabilidade), **Contingenciamento Orçamentário** e **Modificação Orçamentária**, estes últimos inseridos no contexto do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica – Sepege.

É uma área que envolve as funções de planejamento e finanças públicas, como será visto mais adiante no tópico **ENTENDENDO A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**.

As intervenções sob a responsabilidade do Sepege se caracterizam como um **macroprocesso**, ou seja, um processo que é decomposto em mais de um processo organizacional com resultados específicos, mas voltados para um mesmo objetivo. Assim, para configurar essa gestão no Sepege, Gerir Orçamento Anual é composto de: **Contingenciar Orçamento** e **Modificar Orçamento**.

O quadro a seguir identifica para que e quando o macroprocesso é realizado, suas bases legais, seus resultados, os envolvidos e outras informações relevantes para compreensão geral do seu escopo. Os escopos dos processos que o compõe são tratados nos respectivos manuais.

Quadro 1 – Características do Macroprocesso Gerir Orçamento Anual

IDENTIFICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
Denominação	Gerir Orçamento Anual
Processos integrantes	Contingenciar Orçamento Anual; Modificar Orçamento Anual.
Base Legal	Constituição Federal de 1988 (Título VI, Capítulo II, Seção II – Dos Orçamentos) e Constituição Estadual de 1989 (Título V, Capítulo III – Dos Orçamentos).
	Lei Federal nº 4.320 de 17/03/1964: estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
	Decreto Lei nº 200 de 25/02/1967: dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
	Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
	LEI nº 2.321 de 11/04/1966: dispõe sobre a organização da administração estadual instituindo o sistema de planejamento e Lei Delegada nº 32 03/03/1983 que reorganiza a Secretaria do Planejamento e dispõe sobre o Sistema Estadual de Planejamento.
	Lei Estadual nº 2.322 de 11/04/1966: disciplina a administração financeira, patrimonial e de material do Estado.
	Decreto nº 16.489 de 23/12/2015: Aprova o Regimento da Seplan.
	Portaria nº 42 de 14/04/1999: atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de Função, Subfunção, Programa, Projeto, Atividade, Operações Especiais, e dá outras providências.
	Portaria Interministerial nº 163/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional - STN e Secretaria de Orçamento Federal - SOF, e suas atualizações: dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências.
Objetivo do macroprocesso	Normas que aprovam os instrumentos de planejamento: Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual, bem como dispõem sobre a base organizativa das instituições públicas e as políticas públicas de maneira geral.
	Instruções e outros documentos regulamentadores emitidos pela Seplan.
Objetivo do macroprocesso	Manter o Orçamento Anual adequado para fins de execução, observadas as exigências legais, as prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias

IDENTIFICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
	para os Programas de Trabalho dos Órgãos e Entidades e as perspectivas estratégicas das políticas públicas.
Periodicidade	Da abertura ao fechamento do exercício financeiro podem ocorrer várias intervenções de gestão orçamentária.
Quando o macroprocesso se inicia	Com a LOA em condições de execução: após sua efetivação no Fiplan pela Seplan e abertura do exercício financeiro com publicação do Cronograma de Desembolso pela Sefaz.
Quando o macroprocesso se conclui	Ao final de cada exercício.
Quais as entregas	Orçamento Anual adequado para execução; Subsídios para análises gerados.
Para quem é entregue	Na Administração Pública Estadual: todos os integrantes de Poderes, Órgãos e Entidades. Na sociedade: cidadãos, através das Modificações e documentos publicados.
Quem coordena	Superintendência de Orçamento Público - SPO da Seplan.
Quem está envolvido	Todos os Órgãos e Entidades de todos os Poderes de Estado e Órgãos autônomos da Administração Estadual.
Processos dos quais recebe insumos	Elaborar Diretrizes Orçamentárias, Elaborar Orçamento Anual, Estimar Receita, Definir Ação e Monitorar Programa do PPA (este último para o Poder Executivo).
Processos para os quais fornece insumos	Elaborar Orçamento Anual; Acompanhar Ação Governamental.
Suporte tecnológico à execução dos processos associados	Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado – Fiplan
	Portal do Sepege: www.sepege.ba.gov.br
	Facilidades: Correio Eletrônico e <i>Business Intelligence</i> – BI.
	Sistema Eletrônico de Informações – SEI
	Sistema Envio de Atos

Elaboração: Seplan / APG – SPO

1. O SEPEGE E A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica – Sepege é uma evolução do Sistema Estadual de Planejamento – SEP, instituído pela Lei nº 2.321 de 11/4/1966 e reestruturado pela Lei Delegada nº 32 de 3/3/1983.

O Sepege articula todos os Órgãos e Entidades da Administração Pública - envolvendo todos os Poderes e Órgãos Autônomos quando se trata de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, bem como representantes da sociedade civil através dos Órgãos de Governança Territorial.

O modelo sistêmico implica no estabelecimento de instâncias e papéis organizacionais exercidos por Unidades Administrativas da estrutura do Estado e da definição de processos organizacionais comuns, como o do objeto deste manual. A Figura a seguir traduz o modelo sistêmico aplicado ao planejamento.

Figura 1 – Instâncias Institucionais do Sepege



Cedeter = Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial; Cappa = Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual; Codeter = Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável; APG = Assessoria de Planejamento e Gestão.

(*) Para fins processuais se equivalem a Órgãos Seccional os Fundos e os Órgãos em Regime Especial.

Elaboração: APG/Seplan.

Conheça mais sobre o Sepege através do seu Manual Organização e Gestão disponível em www.sepege.ba.gov.br.

A Gestão do Orçamento Anual é aplicada aos Órgãos e Entidades de todos os Poderes de Estado, Órgãos Autônomos e a estes equiparados, como demonstrado adiante. Essa gestão, com parâmetros estabelecidos especialmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, responde ao dinamismo dos cenários onde se desenvolvem as políticas públicas sem abdicar do equilíbrio fiscal e da integração dos instrumentos de planejamento nos termos das premissas da Lei Orçamentária Anual⁴.

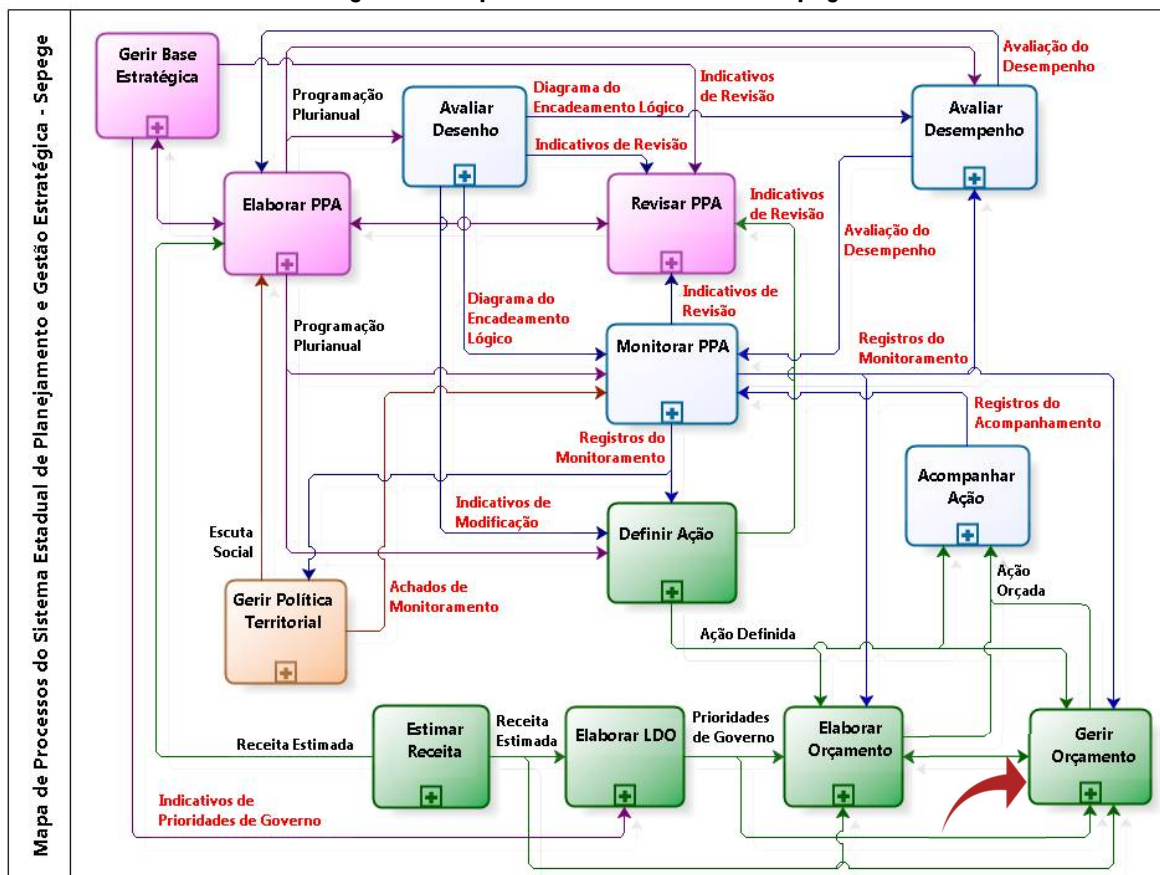
Compete à Superintendência de Orçamento Público – SPO **gerir orçamentos**, em conjunto com os **Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema Estadual de Planejamento**, as **atividades de programação e informações orçamentárias**⁵. Nessa perspectiva, é de cada instância do Sepege, incluindo as Unidades Orçamentárias - UO e Setoriais de Planejamento - USP, a responsabilidade por produzir informações qualificadas e tempestivas para que, respaldadas na legislação aplicável e nas orientações da Seplan, as decisões sejam tomadas pelas autoridades competentes em cada Poder de Estado e Órgão Autônomo.

No mapa abaixo você situa o macroprocesso **Gerir o Orçamento Anual** no contexto dos demais processos do Sepege.

⁴ Consultar o Manual do Processo Elaborar Orçamento Anual, tópico 2.1. em www.sepege.ba.gov.br.

⁵ Decreto Nº 16.489/2015 - Regimento da Seplan – Inciso IV do Art. 15 da Seção XI.

Figura 2 - Mapa Geral de Processos do Sepege



Elaboração: APG/Seplan. Legenda de cores de processos por área: **magenta** – Planejamento Estratégico e Plurianual; **azul** – Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação; **verde** – Programação e Orçamento; **marrom** – Gestão Territorial.

A responsabilidade pela Gestão Orçamentária é exercida através de competências associadas ao papel organizacional de cada integrante do Sepege, como se vê no Quadro a seguir.

Quadro 2 – Níveis Institucionais do Sepege no Macroprocesso Gerir Orçamento Anual

INSTÂNCIA	COMPETÊNCIAS COMUNS E PRIVATIVAS
Órgão Central, Órgãos Setoriais, Órgãos Seccionais, Unidade Orçamentária – UO, Unidade Setorial de Planejamento – USP Correspondências indicadas a seguir.	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanham o cenário interno e externo do Estado identificando eventuais impactos nos Orçamentos; - Analisam a Execução Orçamentária e Física das Ações, identificando necessidades de ajustes; - Identificam alternativas com viabilidade legal, técnica e política para atender aos ajustes previstos e necessidades imprevistas; - Subsidiar tomadas de decisão relacionadas a ajustes programáticos e orçamentários; - Articulam envolvidos e mediam negociações.
Órgão Central Exercido pela Secretaria do Planejamento. Unidade de Coordenação: Superintendência de Orçamento Público - SPO.	<ul style="list-style-type: none"> - Fixa diretrizes, estabelece normas e metodologias; - Orienta e exerce a coordenação técnica das atividades realizadas; - Produz e divulga informações e estudos do desempenho orçamentário, inclusive índices e indicadores operacionais e gerenciais;

INSTÂNCIA	COMPETÊNCIAS COMUNS E PRIVATIVAS
	<ul style="list-style-type: none"> - Expede instruções e recomendações para a qualidade da Gestão Orçamentária; - Normatiza e orienta sobre critérios e procedimentos sob sua responsabilidade; - Realiza análises corporativas e de demandas setoriais, bem como solicita análises de outras áreas quando necessárias; - Propõe, autoriza e efetiva intervenções que independam ou sejam pré-autorizadas pelo Poder Legislativo; - Documenta e encaminha intervenções que dependem do Poder Legislativo, acompanhando sua tramitação; - Requisita mudanças em emendas impositivas, com autorização do parlamentar, obedecidas condições predeterminadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
<p>Órgãos Setoriais Assessorias de Planejamento e Gestão do Poder Executivo e Unidades equivalentes em todos os Órgãos de Administração Direta de todos os Poderes e Órgãos autônomos. Podem executar papéis de Unidade Orçamentária e Unidade Setorial de Planejamento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanham e orientam atividades no âmbito dos Órgãos diretamente subordinados ao Chefe do Poder, incluindo a Administração Indireta, através dos Órgãos Seccionais; - Providenciam informações e assessoram em Gestão Orçamentária; - Propõem e avaliam de mudanças setoriais para envio à Seplan, em especial sob a ótica das prioridades estabelecidas; - Autorizam mudanças no limite de sua competência.
<p>Órgãos Seccionais Unidades de Planejamento de Entidades. A estas se equivalem Fundos e Órgãos em Regime Especial. Podem executar atividades de Unidade Orçamentária e Unidade Setorial de Planejamento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Orientam e exercem o acompanhamento de atividades nas respectivas Entidades da Administração Indireta; - Propõem e avaliam propostas de mudanças nas Entidades, submetendo, conforme o caso, ao Órgão Setorial; - Produzem e validam informações.
<p>Unidade Orçamentária – UO Exerce a gestão orçamentária dos Órgãos e Entidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Produzem informações para o processo; - Solicitam mudanças à Seplan através do Órgão Setorial ou diretamente, conforme delegação; - Autorizam e efetivam mudanças no limite de sua competência.
<p>Unidade Setorial de Planejamento – USP Exerce a gestão de Ação Governamental programada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitam mudanças à Unidade Orçamentária prestando as informações necessárias; - Opina sobre mudanças que impactem as Ações sob sua responsabilidade; - Operam ajustes exclusivamente qualitativos predefinidos.
<p>Espaço de Governança Sistêmica Coplan – apoia a gestão corporativa do Sepege pelo Órgão Central.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Propõe e aprecia, quando solicitado, diretrizes, orientações e instrumentos regulamentadores do processo. - Recebe informações produzidas pelo processo.
<p>Espaços de Governança Territorial Cedeter e Capppa – subsidiam o planejamento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Recebem informações produzidas pelo processo, através da Diretoria de Planejamento Territorial.

Elaboração: APG/Seplan

Ao longo do processo decisório, além do exercício das instâncias indicadas no Quadro 2, alguns Órgãos são envolvidos na condição de **Unidade Corresponsável**, opinando sobre as mudanças orçamentárias, nas respectivas áreas de competência, conforme o conteúdo do ajuste a ser realizado.

Quadro 3 – Unidades Corresponsáveis e Responsabilidades

ÓRGÃO	RESPONSABILIDADE
Seplan/Superintendência de Orçamento Público - SPO/Diretoria de Sistematização Orçamentária – DSO	- Quando envolve lançamento de Receita: o financiamento da Modificação ocorre por Excesso de Arrecadação ou <i>Superavit</i> Financeiro, inclusive de Convênio, Contrato de Repasse, Operação de Crédito e outros instrumentos correlatos.
Saeb/Superintendência de Recursos Humanos – SRH	- Apenas para o Poder Executivo, quando envolve reforço ou anulação de dotações de Pessoal (Folha de Servidores em geral e os em Regime de Direito Administrativo – Reda).
Casa Civil/Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – Funcep	- Quando envolve reforço ou anulação de dotações referentes à fonte do Funcep.
Sefaz/Superintendência de Cooperação Técnica e Financeira para o Desenvolvimento – SPF	- Quando envolve reforço ou anulação de dotações e incorporações de recursos referentes a Contrato de Operação de Crédito, Contrato de Repasse, Convênio e demais instrumentos de captação e suas contrapartidas.
Sefaz/Superintendência de Administração Financeira – SAF/Copaf	- Quando envolve incorporação de Excesso de Arrecadação e <i>Superavit</i> Financeiro; despesas da Administração Indireta com sentenças judiciais; e aprovação do Replanejamento Financeiro.

Elaboração: SPO/APG/Seplan

No âmbito do Poder Executivo, importa registrar a atuação da Diretoria de Acompanhamento e Monitoramento – DAM da Superintendência de Monitoramento e Avaliação – SMA da Seplan nos termos dos processos Definir Ação e Acompanhar Ação Governamental.

2. ENTENDENDO A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Nesse tópico você vai obter uma visão geral desse assunto, que é essencial para a gestão do planejamento e a viabilização das políticas públicas.

No Quadro 1, que demonstra o escopo do macroprocesso, você viu que **Gerir Orçamento Anual** se inicia após a LOA estar em condições de execução, ou seja, depois de sua efetivação no Sistema Fiplan pela Seplan e abertura do exercício financeiro com publicação do Cronograma de Desembolso pela Sefaz, e se conclui ao final de cada exercício.

A Figura 2, por sua vez, dá visibilidade à localização da Gestão Orçamentária no contexto do planejamento, demonstrando as conexões com outros processos e seu posicionamento num conjunto que envolve as dimensões estratégica, tática e operacional.



Mas, afinal, do que se compõe a Gestão Orçamentária?

O Orçamento Público resulta da previsão da receita e fixação da despesa para execução de Programas de Trabalho de Órgãos e Entidades num exercício financeiro, sendo estabelecido em Lei, cujo projeto é elaborado e proposto num determinado ano para vigorar no ano seguinte, após a sua aprovação e publicação. Mesmo num ambiente socioeconômico e político estável, é natural que haja mudanças ao longo de sua execução.

Daí a necessidade de **flexibilidade orçamentária** através de mecanismos específicos, também previstos em lei, que devem ser aplicados conforme decisões decorrentes do seu desempenho frente a questões conjunturais e programáticas – a partir de prospectivas e/ou da execução do Orçamento em curso, ou de uma demanda específica. Essas decisões podem decorrer de definições legais, estratégicas ou operacionais.

Dessa forma, a Gestão Orçamentária se traduz como o movimento sistemático de responder à dinâmica dos cenários que impactam a execução das políticas públicas, mediante intervenções no Orçamento Anual, que podem envolver:

- ✧ **Descentralização Orçamentária;**
- ✧ **Contingenciamento Orçamentário;**
- ✧ **Modificação Orçamentária**, desdobrando-se em: **Concessão de Créditos Adicionais; Transposições, Remanejamentos e Transferência de Recursos.**

Dos três mecanismos de Gestão Orçamentária, **apenas a Modificação Orçamentária altera a estrutura do Orçamento aprovado**, interferindo em sua programação qualitativa e/ou quantitativa. Os demais se caracterizam como meios de intervenção para direcionar estratégias de execução: a Descentralização com foco nos Programas de Trabalho dos Órgãos e Entidades e o Contingenciamento com foco no alcance das Metas Fiscais estabelecidas na LDO.

A utilização da **Reserva de Contingência** também é parte da Gestão Orçamentária, na medida em que envolve decisões específicas para aplicação em necessidades imprevistas. Destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais inesperados, sua forma de utilização e montante são estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e operados através de instrumentos de Modificação como se verá adiante.

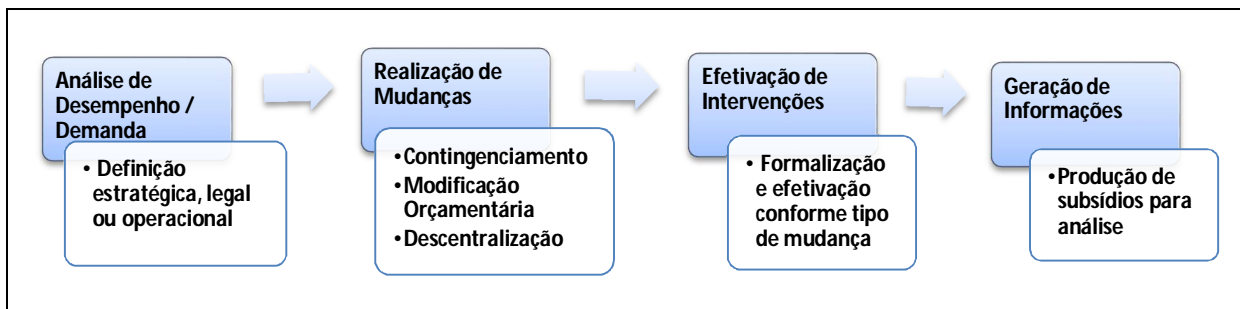
É a única exceção ao princípio orçamentário da Especificação, que veda autorizações globais. De fato, no Orçamento Anual é uma Dotação não especificamente destinada a determinado Órgão, Unidade Orçamentária, Programa ou Categoria Econômica, mas com restrições de uso a obrigações e riscos que podem impactar a execução de Ações Governamentais planejadas. Daí se constituir numa ferramenta valiosa para o equilíbrio orçamentário e fiscal.

Relevante registrar aspectos essenciais sobre a Gestão Orçamentária que estão sempre presentes e ponderam cada decisão:

- ✧ O Orçamento Anual viabiliza o Plano Plurianual. Alterar sua configuração exige, pois, uma **visão sistêmica** do planejamento, associada ao conhecimento da **situação econômico-financeira do Estado** e a uma **governança** capaz de tratar os interesses dos vários atores envolvidos nas decisões alocativas;

- ✎ Em decorrência, alterações no Orçamento Anual não são consideradas, exclusivamente, como uma questão legal e de valor monetário, pois refletem **impactos programáticos** que podem ser de alta relevância, em especial quando envolvem as **prioridades estabelecidas para as políticas públicas**. Esse aspecto é sempre ponderado no contexto da obrigação com o equilíbrio fiscal das contas do Estado.
- ✎ A Gestão Orçamentária é fundamental para **retroalimentação do Ciclo de Planejamento**. As informações geradas são sistemáticas, produzindo visões periódicas, especialmente anuais e plurianuais. Envolvem dados de programação, alterações, execução e estimativas em recortes programáticos e temporais. Além de gerar dados para o acompanhamento da Ação Governamental e para a elaboração do Orçamento a cada ano (Figura 2), subsidia estudos do desempenho orçamentário pela Seplan, através da SPO (Quadro 2).

Figura 3 - Visão Geral da Gestão Orçamentária



Elaboração: APG/SPO - Seplan

A Análise do Desempenho Orçamentário ou de uma Demanda podem desencadear processos de ajustes no Orçamento, como se vê na Figura acima. No tocante à Análise de Desempenho – que permite a apreciação continuada da programação e execução de receitas e despesas, é essencial a atenção sistemática durante a execução anual para:

- ✓ **Riscos Orçamentários**, referentes à possibilidade de as receitas previstas não se realizarem e/ou necessidade de execução de despesas inicialmente não fixadas ou orçadas a menor; e
- ✓ **Riscos Fiscais**, que representam a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas.

Cada necessidade de adequação, conforme sua característica, conduz à execução de uma das três intervenções que compõem a Gestão Orçamentária e a mudança é sempre formalizada, exigindo ou não um Decreto Financeiro. Todas são efetivadas no Sistema Fiplan.

Essas intervenções geram informações importantes para avaliações continuadas e produção de subsídios para decisões. Como mencionado, estudos e análises podem ser produzidos para auxiliar na melhoria dos processos de planejamento e realizar diversas projeções.

A seguir são sumariamente descritas as alternativas de intervenção na Gestão Orçamentária, independentemente da responsabilidade institucional.

2.1. A DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A descentralização de créditos orçamentários é o regime de execução da despesa orçamentária em que a Unidade Orçamentária detentora do crédito delega a outra, ambas integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a atribuição para realização (parcial ou total) de Ação constante da sua programação anual de trabalho. Consiste em atribuir às Unidades Gestoras, legalmente definidas, respeitadas suas competências regulamentares, a administração de Dotações consignadas através de lei ou Créditos Adicionais, a Unidades Orçamentárias nas Categorias de Programação e nos valores fixados nos respectivos atos⁶.

Assim, a Descentralização Orçamentária pode ser vista como uma **estratégia de execução dos Programas de Trabalho**, cuja normatização pode ser conjunta pelas Secretarias de Planejamento e da Fazenda e a operacionalização desta última.

Pode ser Interna ou Externa⁷:

- será Interna quando ocorrer entre Unidades Gestoras vinculadas a uma mesma Unidade Orçamentária ou entre Unidades Orçamentárias distintas pertencentes ao mesmo Órgão da Administração Direta, como uma delegação de execução entre UO da mesma Secretaria de Estado;
- será Externa quando ocorrer entre Unidades Gestoras de Órgãos ou Entidades de estruturas administrativas diferentes, a exemplo de descentralização entre Secretarias de Estado ou de Secretarias para uma Autarquia.

A adoção da descentralização de créditos orçamentários somente é permitida para cumprimento, pela Unidade Gestora Executora, da finalidade da Ação objeto da Descentralização, conforme expressa na Lei Orçamentária Anual, e a despesa a ser realizada deve estar efetivamente prevista ou se enquadrar no respectivo crédito orçamentário.

Como visto na Figura 3, essa é uma intervenção que depende de uma **Demanda**, no caso, decorrente de acordo firmado entre as duas partes envolvidas na execução do objeto previsto no Programa de Trabalho de quem delega a execução.

A Descentralização não modifica a programação ou o valor das Dotações Orçamentárias, e não altera a Unidade Orçamentária detentora do crédito orçamentário aprovado na Lei Orçamentária ou em seus Créditos Adicionais. Além disso, a Unidade Orçamentária concedente fica responsável pela correta utilização desse regime de execução da despesa.

No decorrer do exercício financeiro poderá ser procedida a devolução parcial ou total de créditos descentralizados mediante os mesmos critérios para sua efetivação, respeitadas os compromissos ou obrigações assumidas com terceiros.

Os procedimentos são formalizados no Sistema Estadual de Planejamento, Finanças e Contabilidade – Fiplan em módulos gerenciados pela Sefaz e relatórios indicam recursos executados diretamente e/ou por descentralização.

⁶ Decreto nº 14.291 de 25 de janeiro de 2013 – Descentralização de Créditos Orçamentários.

⁷ Idem.

A Descentralização repercute na Gestão Orçamentária gerando dados para estudos e fornecendo elementos para a programação. Procedimentos de descentralização indicam meios e competências instaladas para realização de Ações Governamentais, apontam viabilidade de concentração/desconcentração de Ações e podem redirecionar alocações de dotações em programações posteriores.

2.2. O CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Esse é um meio de intervenção que consiste no **retardamento ou inexecução** de parte da programação de despesa prevista no Orçamento Anual em função da **insuficiência de receitas**. Realizado com base em critérios fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, é de responsabilidade da Secretaria do Planejamento a normatização no Poder Executivo e o suporte à operacionalização para toda a Administração Pública Estadual.

Fundamentalmente decorrente da Lei Complementar 101/2000 (de Responsabilidade Fiscal), visa assegurar que os gestores públicos obedeçam às metas de geração de receitas e os limites das despesas públicas, tratadas como Metas Fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Como metas são previsões, a própria Lei estabelece que

(...) "se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias".

Esse mecanismo de limitação de despesas se caracteriza como uma situação temporária até o alcance do equilíbrio das contas públicas. **Não podem ser limitadas as despesas decorrentes de obrigações constitucionais, as destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

Na hipótese de vir a ser afetado o cumprimento das Metas de Resultado Primário (diferença entre as receitas e despesas fiscais ou não financeiras) ou Nominal (diferença entre o fluxo agregado de receitas totais e de despesas totais), é do Poder Executivo a responsabilidade de apurar e comunicar aos demais Poderes, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, até o 20º dia subsequente ao final do bimestre, o montante que caberá a cada um na limitação de Empenho (geração de obrigação de pagamento) e na movimentação financeira, calculado de forma proporcional à respectiva participação no conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária.

Neste caso de Contingenciamento, a **Análise do Desempenho Orçamentário** fornece as bases para, por determinação legal, gerar subsídios para decidir pela intervenção, como se viu nas alternativas indicadas na Figura 3.

Quando o comportamento da Receita indica uma normalização, é executada a **recomposição orçamentária**, sempre proporcional. Dessa forma, é possível uma supressão parcial ou total do Contingenciamento num mesmo exercício.

2.3. A MODIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Modificação Orçamentária é o mecanismo para aplicação de instrumentos de flexibilização do Orçamento Público com objetivo de realizar **alterações** no Orçamento Anual, **qualitativas ou quantitativas**, para viabilizar os Programas de Trabalho dos Órgãos e Entidades ou atender necessidades de situações não previstas.

As Modificações que envolvem dotações, alterando ou não definições programáticas, são realizadas através de **Créditos Adicionais** ou **Transposições, Remanejamentos** e **Transferência de Recursos**. Aquelas exclusivamente de cunho programático envolvem, entre outras, ajustes em descrições de Ações e seus objetivos, descrições e quantitativos de Produtos, Unidades de Medida e correções de vinculações ao PPA e a Funções (Classificação Funcional).

Todas as Modificações **exigem autorização legislativa**, que pode ser específica (Lei exclusiva) ou genérica (com determinações gerais em leis de teor orçamentário ou reformas administrativas), prévia (antes da Modificação) ou posterior (após comunicado do Poder Executivo). As alterações qualitativas de cunho exclusivamente programático podem ser pré-autorizadas na LDO quando não implicam em impactos no conteúdo e no sentido original aprovados.

Os **Créditos Adicionais** são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual. Classificam-se em:

- ✓ **Suplementares**, para o reforço de dotações existentes que se mostraram insuficientes (Art. 167 da Constituição Federal de 1988; Art. 42 e 43 da Lei nº 4.320/1964);
- ✓ **Especiais**, para atender a despesas que não tinham dotação orçamentária específica (Art. 41 da Lei nº 4.320/1964); e
- ✓ **Extraordinários**, admitidos para despesas imprevisíveis e urgentes (Art. 167, §3º, da Constituição Federal de 1988; Art. 41 e 44 da Lei nº 4.320/1964).

Os outros Instrumentos de Modificação realocam recursos de uma Categoria da Programação a outra ou de um Órgão a outro, conforme previsto na Constituição Federal, no artigo 167. As diferenças entre esses instrumentos são:

- ✓ **Transposições** são realocações no âmbito dos Programas de Trabalho e estão relacionadas a revisão de prioridades ou necessidades da execução quando exige modificação programática;
- ✓ **Remanejamentos** são aplicados em modificações organizacionais, em reformas administrativas, quando há, por exemplo, deslocamento de recursos de Órgãos extintos para outros Órgãos existentes ou criados; e
- ✓ **Transferências** são utilizadas em modificação no plano de gastos, ou seja, realocações de recursos entre as classificações de despesas programadas.

De modo geral é considerado que a Transposição, o Remanejamento ou a Transferência de recursos visam a **repriorizações de políticas governamentais**. Com isso, há modificações que implicam em mudança na estrutura do Orçamento aprovado pelo Poder Legislativo.

Decisão do Supremo Tribunal Federal⁸ tornou possível que a Lei de Diretrizes Orçamentárias contenha autorização legislativa prévia para que esses outros instrumentos sejam operacionalizados pelo Poder Executivo. Na Bahia essas modificações são realizadas através de Créditos Suplementares, mediante exigências específicas contidas na LDO, como manutenção da Estrutura Programática e respectivo Produto, Categoria Econômica, Grupo de Natureza da Despesa e Modalidade de Aplicação.

Todas as modificações **exigem formalização**. Para tanto, a Bahia normatiza as formas de operacionalizar a modificação do Orçamento Anual, conforme a seguir, sempre observando as condições e limites definidos na LOA e com autorização legislativa prévia:

- ✓ **Modificação por Decreto Financeiro**, que demanda publicação de ato legal modificativo além de registro no Sistema Fiplan;
- ✓ **Modificação Intrassistema**, realizada apenas com registro no sistema Fiplan respeitando as condições legais preestabelecidas para mudanças exclusivamente programáticas ou que envolvem dotações, mas não se constituem Créditos Adicionais nos termos da LDO.

Na abertura de Créditos Extraordinários, pelas suas características, é facultativa a indicação dos respectivos financiamentos. A abertura de Créditos Suplementar ou Especial, por sua vez, exige clara indicação do Tipo de Financiamento⁹, conforme a seguir:

- ✓ **Superavit Financeiro** (Art. 43 da Lei nº 4.320/1964): O controle do *superavit* é realizado pela Seplan e pela Sefaz. Após considerar compromissos corporativos prioritários do Estado, deve indicar saldo disponível para uso como financiamento da Modificação, atestado por relatórios específicos. É apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, encerrado em 31/12;
- ✓ **Excesso de Arrecadação** (Art. 43 da Lei nº 4.320/1964): Seja de Receitas do Tesouro ou próprias de Entidades descentralizadas;
- ✓ **Anulação parcial ou total de Dotações Orçamentárias ou Créditos Adicionais**, autorizada em lei (Art. 43 da Lei nº 4.320/1964): A redução deverá obrigatoriamente ter a mesma Fonte de Recursos da suplementação orçamentária;
- ✓ **Operação de Crédito** autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las (Art. 43 da Lei nº 4.320/1964);
- ✓ **Reserva de Contingência** (Art. 5º da Emenda Constitucional nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Diretrizes Orçamentárias): deve atender a passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, mas caso o recurso não seja utilizado até 30 de setembro, o Poder Executivo pode dispor sobre a destinação do saldo para financiamento da abertura de Créditos Adicionais;
- ✓ **Recursos sem despesas correspondentes após processo de aprovação do Orçamento** (§8º do Art. 166 da Constituição Federal): recurso em decorrência de veto, Emenda ou rejeição

⁸ STF; Plenário; ADI 3.652; rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.12.2006, DJ 16.03.2007.

⁹ Tipo de Financiamento está associado a modalidade do crédito utilizado na Modificação que envolve Dotação e não se confunde com Fonte de Financiamento – vide tópico de conceitos.

do projeto de Lei Orçamentária Anual que fiquem sem despesas correspondentes, desde que haja prévia e específica autorização legislativa.

Ainda como financiamento para uma Modificação é possível indicar recursos captados através de convênios e instrumentos congêneres. Nesse caso, como o esforço de captação é do Órgão ou Entidade, processualmente é tratado de forma similar ao uso do tipo Excesso de Arrecadação, caracterizando-se como incorporação de recurso adicional.

2.4. A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E AS PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO

Dentre os fatores que, obrigatoriamente, são levados em conta na Gestão Orçamentária está o impacto nas prioridades definidas para as políticas públicas. Essas prioridades são prerrogativas dos Chefes de cada Poder de Estado e dirigentes de Órgãos Autônomos. As estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO **são impositivas** para direcionar a aplicação dos recursos públicos.

Conforme dispositivo da Lei, para prioridades da Administração Pública Estadual, uma vez atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal do Estado e as de funcionamento dos Órgãos, Fundos e Entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, deverá ser observado o seguinte:

- ✓ preferência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária e na sua execução, respeitada a ordem de precedência de despesas para alocação de recursos, também estabelecida na LDO, não se constituindo, todavia, em limitação à programação;
- ✓ sempre que possível, as Ações vinculadas às prioridades devem ser ressalvadas em caso de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira (Contingenciamento).

A operação de associação das Ações Orçamentárias às Iniciativas¹⁰ prioritárias lastreadas pelas prioridades definidas na LDO é realizada pela SPO ao tempo em que é feita sua programação pelos Órgãos Orçamentários¹¹. **Nas intervenções da Gestão Orçamentária a cargo do Sepege, a análise dos efeitos das mudanças sobre a execução dessas Ações vinculadas a prioridades é obrigatoriamente realizada.**

Uma vez estabelecidas e expressas nos instrumentos de planejamento, observados os dispositivos legais, as prioridades só poderão ser alteradas, quando aplicável, por orientação do Governador ou solicitação justificada do titular do Órgão ou Entidade responsável pela Meta, Iniciativa ou Ação Orçamentária, com manifestação favorável da Seplan e formalização por meio competente.

3. O MACROPROCESSO GERIR ORÇAMENTO ANUAL

Como já dito, a Gestão Orçamentária envolve três mecanismos básicos, das quais dois são estruturados como processos organizacionais no âmbito do Sepege: o **Contingenciamento** e a **Modificação Orçamentária**.

Antes de explorar os processos específicos dos mecanismos de intervenção, importa compreender como a visão geral da Gestão Orçamentária descrita no tópico 2 se explicita no macroprocesso do Sepege Gerir Orçamento Anual.

¹⁰ Componente associado ao Compromisso que expressa as Ações de Governo no modelo do Plano Plurianual.

¹¹ Ver manual Elaborar Orçamento Anual em www.sepege.ba.gov.br.

Foi visto que as intervenções realizadas no Orçamento Anual decorrem de uma análise do desempenho orçamentário frente a questões conjunturais e programáticas ou de uma demanda específica, podendo decorrer de definições legais, estratégicas ou operacionais.

Assim, com a LOA em execução é preciso que necessidades de mudanças sejam configuradas. Se estas se impuserem em razão da insuficiência de realização das receitas para atingir Metas Fiscais poderá ser executado o processo **Contingenciar Orçamento** e se requeridas para viabilizar os Programas de Trabalho dos Órgãos e Entidades ou atender necessidades de situações não previstas, se darão com base no processo **Modificar Orçamento Anual**.

Qualquer que seja o processo acionado, intervenções efetivadas geram informações para análises e projeções. Tanto a geração de informações como a possibilidade de indicações para intervenções quantitativas ou qualitativas no Orçamento ocorrem ao longo de todo o exercício, como atividades próprias da dinâmica da Gestão Orçamentária.

A Figura 2 e o Quadro 1 demonstram que o macroprocesso Gerir Orçamento Anual se relaciona diretamente com seis outros processos do Sepege¹²:

⇒ **recebe insumos** de:

- Elaborar Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece regras legais para a Gestão Orçamentária;
- Estimar Receita sobre comportamento frente a Metas Fiscais e reestimativas;
- Definir Ação, sobre inclusões e alterações em Ações Orçamentárias;
- Monitorar Programas do PPA sobre comportamento de resultados e entraves de execução, (aplicável para o Poder Executivo);

⇐ **fornece insumos** para Acompanhar Ações Governamentais sobre o comportamento da execução orçamentária e mudanças decorrentes da Gestão Orçamentária (exclusivamente para o Poder Executivo), bem como para alterações programáticas em Produtos por todos os Poderes e Órgãos autônomos;

↔ **recebe e fornece insumos** para Elaborar Orçamento Anual sobre estrutura aprovada e mudanças decorrentes das intervenções da Gestão Orçamentária.

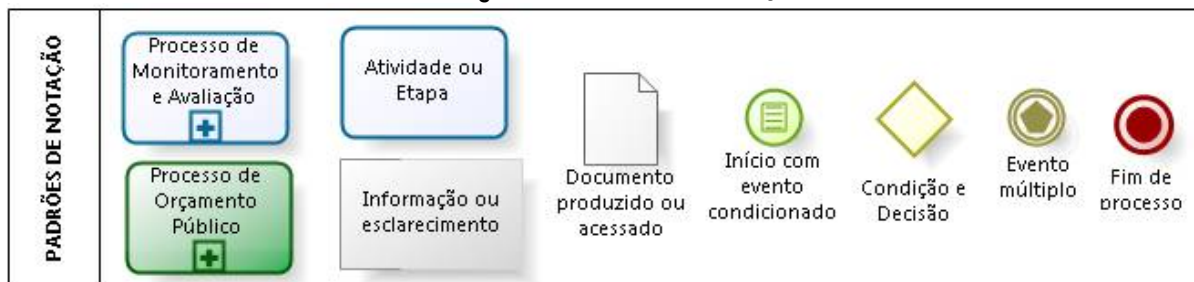
Essas interações revelam a importância da Gestão Orçamentária no planejamento governamental, no sentido de compatibilizar gerencialmente receitas e despesas de acordo com as necessidades das políticas públicas, **sem perder de vista os horizontes plurianual e estratégico**.

A seguir você terá uma explanação geral de cada processo, salientando suas relações com os demais processos do Sepege.

Para compreender os diagramas, memorize os padrões de notação utilizados.

¹² Há processos organizacionais que são total ou parcialmente de aplicação exclusiva no Poder Executivo. Os outros Poderes e Órgãos autônomos possuem independência para normatizações internas, mantendo regras próprias para acompanhamento, monitoramento e avaliação dos respectivos Programas de Trabalho decorrentes do PPA.

Figura 4 – Padrões de Notação



Elaboração: APG/Seplan

3.1. PROCESSO CONTINGENCIAR ORÇAMENTO

Já explicitado que o Contingenciamento tem por objetivo promover limitações na execução do Orçamento em função do fluxo de realização da Receita Estimada. Assim, essa intervenção pode se iniciar com a LOA em condições de execução e sempre após ser verificada a realização insuficiente da Receita, ser mantido por prazo definido em cada ato de contingenciamento e se concluir conforme o comportamento da arrecadação.

Com vistas ao cumprimento das Metas Fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, até 30 dias após a publicação da Lei Orçamentária, é obrigatória a disponibilização, por cada Poder e Órgão autônomo, de um cronograma anual de desembolso mensal contemplando os limites para cada Órgão Orçamentário e discriminando os recursos em Fontes do Tesouro e Outras Fontes. Esse cronograma é uma ferramenta de programação e organização do fluxo financeiro, correlacionado à expectativa de caixa.

Adicionalmente, o Poder Executivo publica as metas bimestrais de realização de receitas, desdobradas por Categoria Econômica e Fontes de Recursos. Essas são duas informações que, além de dar transparência ao processo, combinadas com a análise do desempenho orçamentário fornecem os elementos para que haja a decisão de contingenciar.

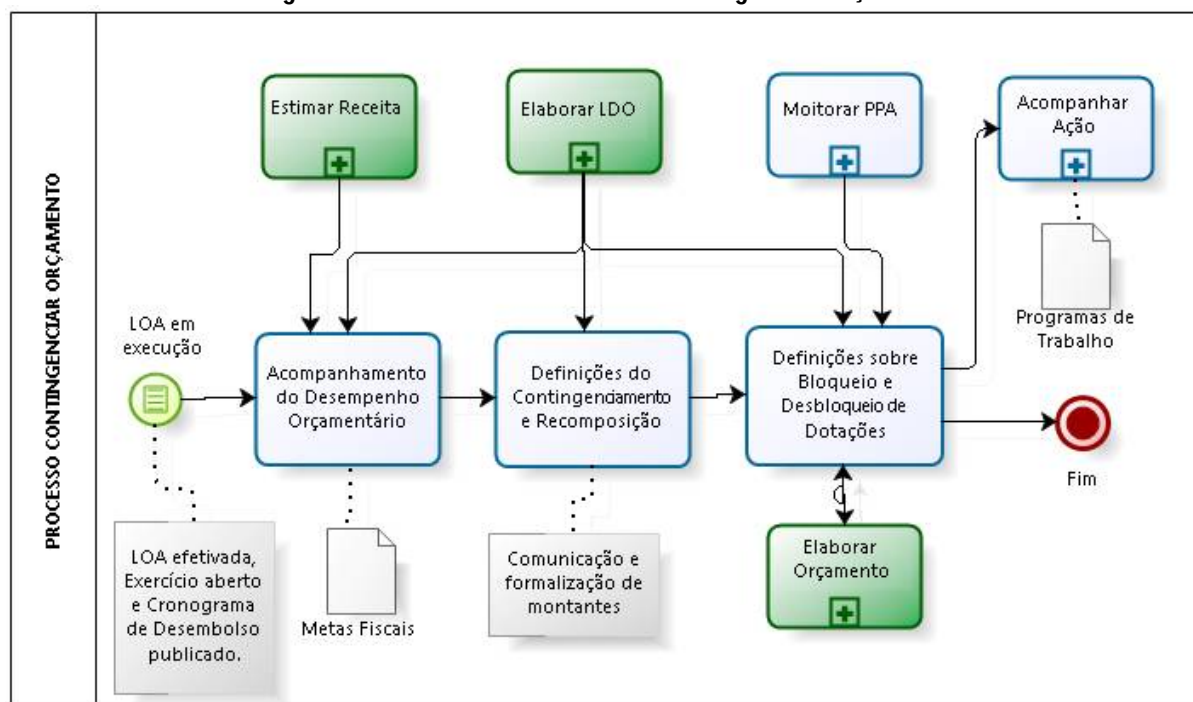
Esse desempenho é monitorado pela Seplan e a Sefaz verificando, especialmente, tendências de redução da arrecadação e consequente necessidade de restrição de despesas. No caso de perspectiva de que o cumprimento das Metas Fiscais da LDO esteja comprometido:

- ✓ o Poder Executivo apura e comunica aos demais Poderes e Órgãos autônomos o montante que caberá a cada um para Contingenciamento;
- ✓ estes, por sua vez, com base na comunicação recebida, até o 30º (trigésimo) dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre, publicam atos próprios estabelecendo o montante de Dotação disponível para empenho e movimentação financeira, constantes de suas respectivas programações orçamentárias.

A partir da formalização do Contingenciamento e em função dos montantes estabelecidos, compete a cada Poder e Órgão autônomo a análise de impactos e decisões relacionadas aos respectivos Programas de Trabalho, sempre considerando o disposto nas Diretrizes Orçamentárias conforme descrito no tópico 2.

A indicação de mudanças para execução da LOA e seus créditos adicionais, neste caso, decorre da Análise de Desempenho do Orçamento, tanto para o Contingenciamento como para a recomposição orçamentária, conforme demonstrado na Figura a seguir.

Figura 5 – Visão Geral do Processo Contingenciar Orçamento



Elaboração: APG/SPO/Seplan

O processo se desenvolve em três etapas:

- ✓ **Acompanhamento do Desempenho Orçamentário**, quando são monitoradas pela Seplan as informações do comportamento da receita e da despesa, a partir das quais são sinalizadas as condições para contingenciar e, se já contingenciado, recompor os limites de execução da despesa;
- ✓ **Definições do Contingenciamento e Recomposição**, onde se dá a fixação dos parâmetros e valores a serem adotados para contingenciar ou restaurar os limites estabelecidos;
- ✓ **Definições sobre Bloqueio e Desbloqueio de Dotações**, na qual cada Poder e Órgão autônomo exerce, nos respectivos Programas de Trabalho, suas competências alocativas em relação a restrições e recomposições, para efetuar os bloqueios e desbloqueios das dotações atingidas.

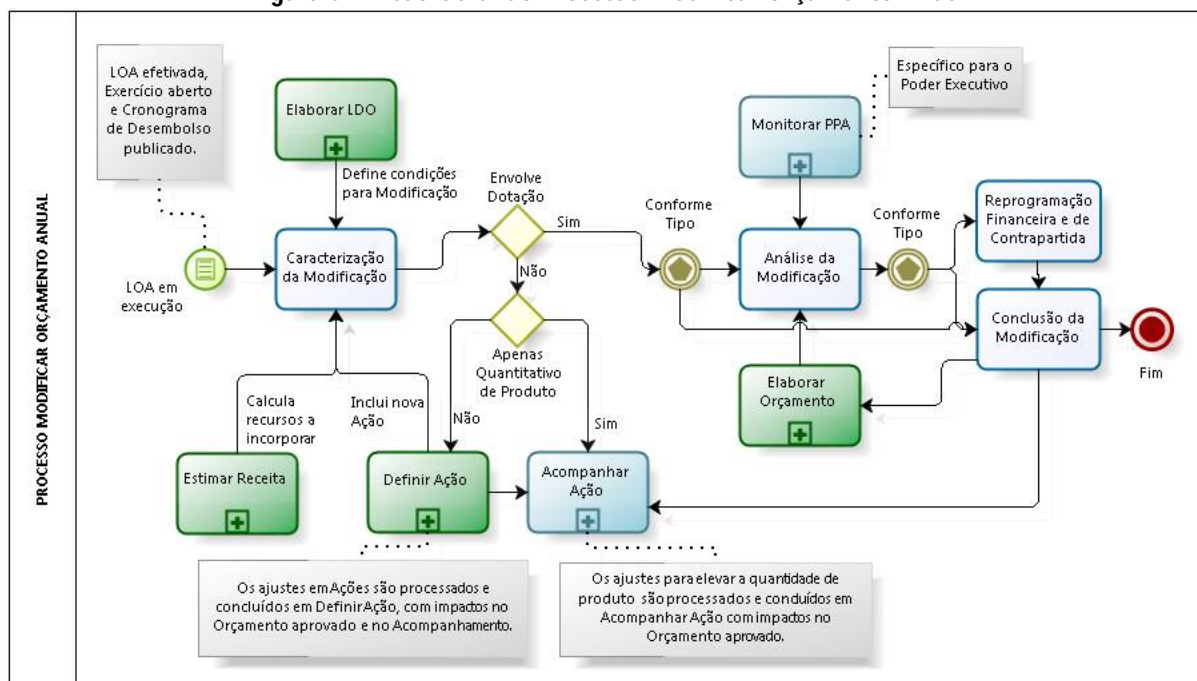
O diagrama demonstra o destaque que tem a Lei de Diretrizes Orçamentárias para as análises e definições relacionadas ao Contingenciamento. E embora não modifique o Orçamento, é a partir deste e sobre este que incidem os bloqueios e desbloqueios de Dotações.

3.2. PROCESSO MODIFICAR ORÇAMENTO ANUAL

Aplicáveis a todos os Poderes e Órgãos autônomos, as Modificações Orçamentárias podem se iniciar a qualquer tempo após a Lei Orçamentária Anual – LOA estar em condições de execução.

Não há prazos regulares definidos, podendo a SPO/Seplan instruir sobre periodicidades para atividades específicas, que devem estar contidas no exercício anual.

Figura 6 – Visão Geral do Processo Modificar Orçamento Anual



Elaboração: APG/SPO/Seplan

Basicamente o processo é executado em quatro etapas:

- ✓ **Caracterização da Modificação**, momento em que é identificada a sua necessidade e, se envolver Dotação, as condições do crédito, definindo o Tipo da Modificação e o Tipo de Financiamento. Pode se iniciar com a LOA em execução e a etapa é finalizada com o início da operação no Sistema Fiplan – quer através da Modificação de Despesa ou das funcionalidades específicas dos processos **Definir Ação** ou **Acompanhar Ação Governamental**.
- ✓ **Análise da Modificação**, quando, uma vez tipificada, a Modificação é examinada pelas instâncias competentes. Exceto em procedimentos predeterminados, deve ter anuência dos Órgãos Orçamentários - representados pelos Órgãos Setoriais, bem como, no que couber, das Unidades Corresponsáveis, antes da validação final pela Seplan. Nos Tipos associados a Modificação exclusivamente programática, essa análise é realizada no âmbito dos respectivos processos através dos quais as alterações são processadas.
- ✓ **Modificação Financeira e de Contrapartida**, para operacionalização de Modificações, avalizadas pelas instâncias competentes, que produzem efeitos em processos financeiros ou de captação de recursos. Tendo a Gestão Orçamentária áreas de interseção com a Gestão Financeira, processos de Modificação Orçamentária podem impactar processos financeiros. E como o Fiplan é um sistema integrado com processos das áreas financeira e contabilidade, a cada Dotação Orçamentária corresponde uma programação financeira. A

Programação Financeira Inicial¹³ decorre do Orçamento Anual aprovado e é atualizada sistematicamente conforme as Modificações Orçamentárias e o comportamento da receita e da despesa.

- ✓ **Conclusão da Modificação**, com a finalização da Modificação disponibilizando o Orçamento alterado para execução. Quando a formalização exige Decreto Financeiro, a responsabilidade pela emissão é sempre do Órgão Central, através da SPO.

A identificação da Modificação, a partir de cada necessidade justificada, deve ser enquadrável nas opções esquematizadas nos Quadros 4 e 5 adiante.

Quadro 4 – Modificação Orçamentária: Aplicações, Instrumentos e Formalizações

APLICAÇÃO	INSTRUMENTO DE MODIFICAÇÃO	FORMALIZAÇÃO
Reforçar dotações existentes que se mostraram insuficientes para executar a Ação. Atender a modificação programática, organizacional ou em plano de gasto.	Crédito Suplementar - Aplicável, também, a Transposição, Remanejamento e Transferência.	- Lei específica ou dispositivo da LOA com autorização prévia e genérica. - Dispositivo da LDO com autorizações definidas. - Conforme tipificação, pode exigir Decreto Financeiro ou ser Intrassistema. A vigência é restrita ao exercício em que foi aberto.
Atender a despesas sem dotação específica.	- Crédito Especial	- Lei específica, sendo considerados automaticamente abertos com a sanção e publicação da respectiva lei. - Exige Decreto Financeiro. A vigência será no exercício financeiro em que for autorizado, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício, caso em que, reaberto no limite de seu saldo, será incorporado ao Orçamento do exercício financeiro subsequente.
Atender despesa imprevisível e urgente.	- Crédito Extraordinário	- Há obrigatoriedade de Decreto Financeiro. O crédito é aberto por Decreto do Poder Executivo, que deve dar conhecimento imediato ao Poder Legislativo. A vigência segue regra descrita para crédito especial.
Efetuar ajustes autorizados exclusivamente qualitativos	- Não há instrumento específico	- Não envolve dotações orçamentárias; - Realizar alterações que envolvem dotação, mas não são consideradas como Créditos Adicionais.

Elaboração: SPO/APG/Seplan

¹³ Ver tópico “O Orçamento e os Elos de sua Execução” no manual do processo Elaborar o Orçamento Anual disponível em www.sepege.ba.gov.br.

Quadro 5 – Tipos de Financiamento de Modificações Orçamentárias

TIPO DE FINANCIAMENTO	EXIGÊNCIAS DE USO
<i>Superavit Financeiro</i>	Responsabilidade de indicação para uso é: - da Seplan, quando envolver recursos do Tesouro; - da UO, quando se tratar de Fontes próprias. Exige justificativa envolvendo: - <i>superavit</i> financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior encerrado em 31/12, por destinação de recursos; - créditos reabertos conforme autorizado na LDO; - valores já utilizados em créditos adicionais, abertos ou em tramitação; - saldo do <i>superavit</i> atualizado, por destinação de recursos.
<i>Excesso de Arrecadação</i>	Responsabilidade de indicação para uso é da: - da Seplan em caso de apuração de recursos do Tesouro; - da UO em caso de recursos diretamente arrecadados por Entidades e Fundos; - da UO ou da Seplan, em caso de recursos de convênios e operação de créditos. Exige justificativa envolvendo: - a atualização das estimativas de receitas para o exercício, comparando-as com as estimativas constantes da LOA do exercício anterior; - a identificação das parcelas já utilizadas em créditos adicionais abertos ou cujos projetos de lei se encontrem em tramitação.
<i>Anulação parcial ou total de Dotações Orçamentárias ou Créditos Adicionais</i>	Responsabilidade de indicação para uso é da UO ou, em situações extraordinárias, da Seplan, da Sefaz, da Saeb e/ou do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – Funcep.
<i>Operações de Crédito autorizadas</i>	Deve atender exigências do agente financiador e validação da Sefaz/SPF.
<i>Reserva de Contingência</i>	Responsabilidade de indicação para uso é da Seplan.
<i>Recursos sem despesas correspondentes após processo de aprovação do Orçamento</i>	Responsabilidade de indicação para uso é da Seplan.

Elaboração: APG/SPO Seplan

Cada intervenção reflete regras gerais básicas que devem ser observadas para atendimento à legislação e um conjunto específico de procedimentos padrões, detalhados em manual específico.

Especial atenção deve ser dada a justificativas, explicitando de forma clara e objetiva as razões da Modificação e, se envolver dotações, demonstrando os impactos ou consequências do reforço ou supressão de recursos na execução das respectivas Ações e na programação orçamentária. Em geral, os fatores que contribuem para que as despesas autorizadas na LOA deixem de estar adequadas e justifiquem sua modificação são:

- alteração de preços de bens e serviços;
- mudanças nas prioridades durante a Execução Orçamentária;
- aprovação de dispositivos legais que criam ou aumentam despesas;

- situações imprevistas, a exemplo de calamidade pública, criação de nova proposta de infraestrutura pública, etc.;
- incorporação de recursos novos ou de exercícios anteriores;
- imposições, claramente identificadas, decorrentes do dinamismo operacional da execução da Ação.

No caso de Emenda Parlamentar ao Orçamento¹⁴:

- aquelas que, até a sanção da Lei, não forem incluídas no Orçamento a partir do processamento das Emendas aprovadas, estarão sob a gestão da Seplan sob forma de provisão global de recursos e serão incorporadas de forma individualizada ao Orçamento ao longo do exercício mediante Crédito Suplementar, à medida em que sejam demandadas pelo parlamentar autor da proposição, desde que observada a propriedade técnica da solicitação de Emenda após aprovação da LOA;
- ocorrendo a insuficiência de recursos para execução no exercício, a complementação de uma Emenda Parlamentar já inserida de forma individualizada ao Orçamento deverá ser financiada por outra do mesmo autor, por ele indicada ou por saldo de recurso alocado em seu nome na provisão acima mencionada;
- nos casos do impedimento para execução de ordem técnica ou legal de que trata o §11 do art. 160 da Constituição Estadual, sendo este considerado insuperável conforme disposto na LDO, o autor da Emenda indicará as alterações visando a realocação da Dotação,
- por razões de impedimento ou conveniência dos autores, as programações orçamentárias relativas a Emendas poderão ser alteradas ao longo do exercício mediante ofício do parlamentar, cumpridas as definições da LDO.

Não podem ser anuladas dotações:

- de Ação associada a Iniciativas Prioritárias sem observância do tópico 2.4 deste manual;
- das Atividades específicas para pagamento de Pessoal do Poder Executivo, salvo casos excepcionais autorizados pela Seplan e Saeb.

Regras, atividades, procedimentos e operações informatizadas integram os manuais Contingenciar Orçamento, Modificar Orçamento Anual e de Operações no Sistema Fiplan.

¹⁴ Emenda Parlamentar é o meio utilizado para propor alteração ou aprimoramento de qualquer matéria legislativa. As emendas ao Orçamento são um instrumento previsto na Constituição Federal por meio do qual os parlamentares influem na alocação de recursos, podendo acrescentar, suprimir ou modificar determinadas rubricas do projeto de lei orçamentária anual. Na Bahia a matéria foi disciplinada pela Emenda Constitucional nº 18/2014.

CONTROLE DE MUDANÇAS

Essa tabela registra a evolução do documento a partir de sua primeira publicação no site do Sepege. As mudanças nas versões posteriores possuem indicações dos principais tópicos e são registradas sempre tendo como referência mês e ano de publicação.

MÊS/ANO	VERSÃO	DESCRIÇÃO	APROVAÇÃO
12/2020	1.0	Documento Original	SPO - Gabinete
06/2021	1.1.	Documento original ajustado em função do Glossário Sepege 2.0 e manual do processo Modificar Orçamento Anual. Atualizações: - Conceitos: inclusões e alterações; - Escopo: incluída referência a LDO no objetivo; - 1. Sepege e Gestão Orçamentária: Complementação de parágrafo sobre responsabilidades; Quadro 2 – complementação de texto na USO; Quadro 3 – ajuste na redação sobre SPO/DSO; Inclusão de parágrafo sobre a SMA; - 2.2. – Modificação Orçamentária: Ajustes pontuais em expressões para compatibilizar com manual específico; Inclusão de parágrafo sobre convênios; - 3. O Macroprocesso: Citação de alteração em Produtos da Ação; Substituição da Figura 4; - 3.2. Processo de Modificação: Substituição da Figura 6; Ajustes e complementações nas descrições das etapas do processo; Alteração de título e inclusão de linha no Quadro 4; Alteração de título do Quadro 5; exclusão de abordagem a regras (já inclusas no manual específico) e mudança na abordagem em condições de execução do processo.	SPO - Gabinete