



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP

Anathielle Silvério de Lima Oliveira

**Impactos no orçamento de custeio da instituição MPF/RO: estudo de caso com
abordagem analítica sobre a emenda constitucional n° 95/2016**

PORTO VELHO

2017

Anathielle Silvério de Lima Oliveira

**Impactos no orçamento de custeio da instituição MPF/RO: estudo de caso com
abordagem analítica sobre a emenda constitucional nº 95/2016**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Theophilo Alves de Souza Filho

PORTO VELHO

2017

FICHA CATALOGRÁFICA
BIBLIOTECA PROF. ROBERTO DUARTE PIRES

O48i

Oliveira, Anathielle Silvério de Lima.

Impactos no orçamento de custeio da instituição MPF/RO: estudo de caso com abordagem analítica sobre a emenda constitucional nº 95/2016 / Anathielle Silvério de Lima Oliveira. - Porto Velho, Rondônia, 2017. 72f.

Orientador: Prof. Dr. Theophilo Alves de Souza Filho
Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) -
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR

1. Despesa pública. 2. Orçamento público. 3. Custeio básico. 4. Emenda constitucional 95/2016. I. Souza Filho, Theophilo Alves de Souza. II. Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR. III. Título.

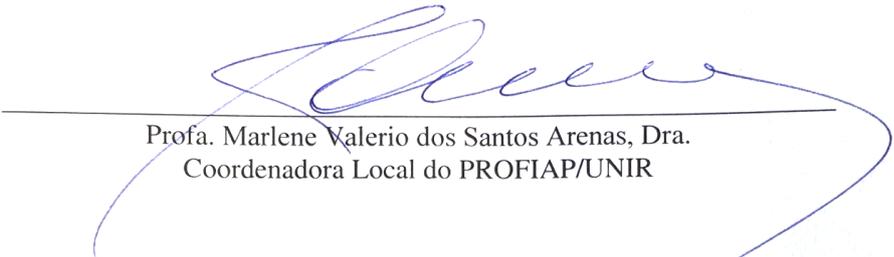
CDU: 351.72

Bibliotecária Responsável: Edoneia Sampaio S. Miranda CRB11/947

Anathielle Silvério de Lima Oliveira

**Impactos no orçamento de custeio da instituição MPF/RO: estudo de caso com
abordagem analítica sobre a emenda constitucional nº 95/2016**

Dissertação apresentada em 29 de março de 2017 ao Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e aprovada em sua forma final.

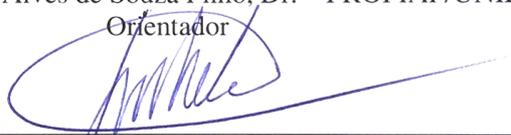


Prof. Marlene Valerio dos Santos Arenas, Dra.
Coordenadora Local do PROFIAP/UNIR

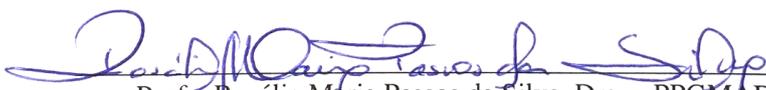
Comissão Examinadora



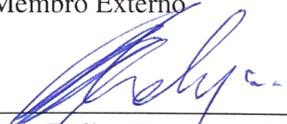
Prof. Theophilo Alves de Souza Filho, Dr. – PROFIAP/UNIR
Orientador



Prof. José Moreira da Silva Neto, Dr. – PROFIAP/UNIR
Membro Interno



Profa. Rosália Maria Passos da Silva, Dra. – PPGMAD/UNIR
Membro Externo



Mivaldo Pereira Rolim, Esp. – MPF/RO
Membro Técnico

PORTO VELHO

2017

Aos meus pais, José Correa de Lima Filho e
Ivanete Silvério de Lima.

AGRADECIMENTOS

A gratidão é um sentimento que nos permite olhar para trás ao fim de uma jornada e reconhecer a importância de todos que me ajudaram a chegar até aqui.

Antes de agradecer qualquer pessoa, quero expressar minha imensa gratidão a Deus, por tudo que Ele tem me proporcionado.

Aos meus pais, José e Ivanete, que sempre serão meus mestres, e ao meu marido, Marco Antonio, por toda compreensão durante esse período.

À minha família e às minhas amigas Rozangela e Valéria, que me apoiaram do início ao fim desse curso.

A toda equipe do MPF/RO, mais que colegas de trabalho vocês têm sido minha segunda família.

Agradeço, ainda, ao Procurador-chefe da PR-RO, Dr. João Gustavo, por permitir que a organização fosse objeto deste estudo e ao servidor Elias, que forneceu parte dos dados utilizados nesta pesquisa.

Agradeço a toda equipe do PROFIAP/UNIR, de forma especial ao meu professor orientador, Dr. Theophilo Alves de Souza Filho, cuja colaboração foi fundamental para conclusão deste trabalho.

Aos demais professores do Mestrado Profissional em Administração Pública, que compartilharam de forma generosa seu conhecimento, nos conduzindo dessa difícil, mas gratificante jornada de aprendizado.

Aos meus colegas de turma por todos esses períodos que passamos juntos, aprendi não só com os professores, mas cada um de vocês, que batalham no dia a dia para uma Administração Pública melhor.

A todos vocês meu muito obrigado. Essa conquista não é minha, é nossa!

“Posso todas as coisas naquele que me fortalece.”

Filipenses 4:13

OLIVEIRA, Anathielle Silvério de Lima. **Impactos no orçamento de custeio da instituição MPF/RO: estudo de caso com abordagem analítica sobre a emenda constitucional nº 95/2016.** Porto Velho: UNIR, 2017.

RESUMO

Com o objetivo de restabelecer o equilíbrio das contas públicas e tentar conter o avanço desenfreado dos gastos, o Governo brasileiro promulgou, em 15 de dezembro de 2016, a Emenda Constitucional 95/2016. Com a promulgação da referida emenda, muitas instituições públicas precisarão ajustar seus respectivos orçamentos, para que as despesas primárias fiquem dentro dos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal. Desta feita, este trabalho tem como objetivo demonstrar como o orçamento de custeio básico das unidades do Ministério Público Federal em Rondônia, no exercício de 2017, poderá ser afetado pelas limitações decorrentes da Emenda Constitucional 95/2016, propondo alternativas que possam ser utilizadas para melhoria do planejamento e execução orçamentária de suas unidades. Para tanto, utilizou-se como base referencial teórico as conceituações de despesa pública e orçamento público propostas por Baleeiro e Giacomoni, respectivamente. Ademais, esta pesquisa pauta-se sobretudo na legislação brasileira acerca dessa temática, amparando-se na Lei 4320/1964 e, na Emenda Constitucional 95/2016, que faz parte do objeto de estudo. Verificou-se que o orçamento de custeio básico das unidades do MPF/RO é composto essencialmente de despesas classificadas em três planos internos - Manutenção de Bens Imóveis, Manutenção dos Serviços Administrativos e Manutenção dos Serviços de Transporte. Em 2016, as despesas realizadas nesses três planos internos corresponderam a 87,82% de todas as despesas realizadas no âmbito das unidades do MPF/RO. Caso as regras da Emenda Constitucional 95/2016 fossem aplicadas integralmente ao orçamento de custeio básico das unidades do MPF/RO, no exercício de 2017, o limite máximo para as despesas nos três planos internos supracitados corresponderia ao total de despesas pagas em 2016, acrescidas de 7,2%. Conforme este estudo, verificou-se que o valor das despesas programadas para 2017 estão 18,92% acima do limite de gastos, fazendo-se necessária uma redução na programação inicial, para adequar o custeio básico das unidades do MPF/RO aos limites trazidos pela Emenda Constitucional 95/2016. Nesse sentido, foram feitas considerações quanto a eventuais medidas de intervenção para gastos de custeio básico com locação de mão-de-obra, locação de imóveis, energia elétrica e material de consumo no âmbito do MPF/RO, bem como sugestões para melhoria do planejamento da execução orçamentária das unidades.

Palavras-chave: Despesa pública. Orçamento público. Custeio básico. Emenda constitucional 95/2016.

ABSTRACT

With the objective of restoring the balance of public accounts and trying to contain the advance of expenditures, the Brazilian Government promulgated, on December 15, 2016, Constitutional Amendment 95/2016. With the enactment of this amendment, many public institutions will need to adjust their respective budgets so that primary expenditures are within the limits established by the New Fiscal Regime. This paper aims to demonstrate how the basic costing budget of the units of the Federal Public Prosecutor's Office in Rondônia, in the year 2017, may be affected by the limitations arising from Constitutional Amendment 95/2016, proposing alternatives that can be used for improvement Planning and execution of its units. For this purpose, the concepts of public expenditure and public budget proposed by Baleeiro and Giacomoni, respectively, were used as theoretical reference basis. In addition, this research focuses mainly on Brazilian legislation on this subject, based on Law 4320/1964 and Constitutional Amendment 95/2016, which is part of the study object. It was verified that the basic costing budget of MPF / RO units consists essentially of expenses classified in three internal plans - Maintenance of Real Estate, Maintenance of Administrative Services and Maintenance of Transport Services. In 2016, the expenses incurred in these three internal plans corresponded to 87.82% of all expenses incurred within the MPF / RO units. If the rules of Constitutional Amendment 95/2016 were fully applied to the basic costing budget of MPF / RO units, in 2017, the ceiling for expenses in the three internal plans mentioned above would correspond to the total expenses paid in 2016, plus of 7.2%. According to this study, it was verified that the amount of expenditures scheduled for 2017 is 18.92% above the spending limit, requiring a reduction in the initial programming, to adjust the basic costing of MPF / RO units to the limits brought By Constitutional Amendment 95/2016. In this sense, considerations were made regarding possible intervention measures for expenses of basic costing with labor leasing, leasing of real estate, electric energy and consumables within the scope of MPF / RO, as well as suggestions for improvement of planning of the budget execution of the units.

Keywords: Public expenditure. Public budget. Basic costing. Constitutional amendment 95/2016.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Figuras

Figura 1 – Estrutura Ministério Público.....	18
Figura 2 – Organograma Procuradoria da República em Rondônia.....	21
Figura 3 – Classificação legal das despesas públicas.....	25
Figura 4 – Estágios de execução das despesas públicas.....	29
Figura 5 - Mapa Estratégico do MPF.....	34
Figura 6 - Representação gráfica da DPE.....	39
Figura 7 - Órgãos que devem respeitar os limites de despesas primárias.....	43
Figura 8 - Limites para despesas primárias.....	44
Figura 9 - Despesas não incluídas na base de cálculo nos limites.....	45
Figura 10 - Vedações aplicáveis em caso de descumprimento dos limites.....	46

Lista de Gráficos

Gráfico 1- Avaliação de Desempenho Orçamentário do MPF/RO: 2013 a 2016.....	50
Gráfico 2 - Distância para Ponto de Excelência unidades MPF/RO: 2013 a 2016.....	51
Gráfico 3 - Composição orçamentária por plano interno MPF/RO: 2013.....	52
Gráfico 4 - Composição orçamentária por plano interno MPF/RO: 2014.....	52
Gráfico 5 - Composição orçamentária por plano interno MPF/RO: 2015.....	53
Gráfico 6 - Composição orçamentária por plano interno MPF/RO: 2016.....	53
Gráfico 7 - Despesas de MBI, MSA e MST unidades MPF/RO: 2013 a 2016.....	54
Gráfico 8 - Composição despesas pagas em 2016.....	55

Lista de Quadros

Quadro 1 – Objetivos Estratégicos do MPF.....	32
Quadro 2 - Indcadores de sustentabilidade orçamentária.....	35
Quadro 3 - Indicadores do Processamento Quantitativo.....	36
Quadro 4 - Critérios de classificação utilizados até 2015.....	37
Quadro 5 - Critérios de classificação a partir de 2016.....	37

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Avaliação de Desempenho Orçamentário das unidades do MPF/RO.....	38
Tabela 2 – Despesas MBI, MSA e MST no período de 2013 a 2016.....	40
Tabela 3 - Variação anual das despesas de MBI, MSA e MST.....	41
Tabela 4 – Execução orçamentária MPF/RO 2016.....	41
Tabela 5 – Custeio básico 2017 MPF/RO conforme EC 95/2016.....	47

LISTA DE ABREVIATURAS

BSC - Balanced Scorecard
CA - Coordenadoria de Administração
CF/88 – Constituição Federal de 1988.
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
COD - Capacidade Operacional da Despesa
CODC - Capacidade Operacional da Despesa Corrigida
COJUD - Coordenadoria Jurídica e de Documentação
CTIC - Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação
DF - Distrito Federal
DPE - Distância para o Ponto de Excelência
EC - Emenda Constitucional
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MBI - Manutenção de Bens Imóveis
MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios
MPF - Ministério Público Federal
MPF/RO - Ministério Público Federal em Rondônia
MPM - Ministério Público Militar
MPT - Ministério Público do Trabalho
MPU – Ministério Público da União
MSA - Manutenção dos Serviços Administrativos
MST - Manutenção dos Serviços de Transporte
NUGEP - Núcleo de Gestão de Pessoas
PF - Pessoa Física
PGR – Procuradoria Geral da República
PI - Plano Interno
PJ - Pessoa Jurídica
PPD - Planejamento e Programação da Despesa
PR-RO - Procuradoria da República em Rondônia

PRM – Procuradoria da República no Municípios
PROFIAP - Mestrado Profissional em Administração Pública
RP - Restos a Pagar
SECGC - Seção de Contratações e Gestão Contratual
SELOG - Setor de Logística
SEOF - Seção de Execução Orçamentária e Financeira
SEPGE - Seção de Planejamento e Gestão Estratégica
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira
SIOF - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SLDE - Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas
SMSG - Setor de Manutenção e Serviços Gerais
UAG - Unidades Administrativas de Gestão

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 OPORTUNIDADE DE ESTUDO	14
1.2 OBJETIVOS	15
1.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	15
1.4 CONTRIBUIÇÕES	17
2 CONTEXTO E REALIDADE INVESTIGADA.....	18
3 DIAGNÓSTICO.....	22
3.1 DESPESA PÚBLICA	23
3.1.1 Classificação legal das despesas públicas.....	24
3.1.2 Orçamento público.....	26
3.1.3 Estágios de execução da despesa pública	28
3.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.....	30
3.3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO	35
3.4 ASPECTOS GERAIS DO ORÇAMENTO DE CUSTEIO BÁSICO MPF/RO	39
3.5 A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016.....	43
4 ANÁLISE E INTERVENÇÃO	48
4.1 ANÁLISE	49
4.2 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	56
5 CONCLUSÕES.....	59
REFERÊNCIAS.....	60
ANEXO A – EMENDA CONSTITUCIONAL N° 95/2016	63
ANEXO B – INSTRUÇÃO DE SERVIÇO SG/MPF N° 1 /2015	68

1 INTRODUÇÃO

As finanças públicas brasileiras atravessam uma crise fiscal. Segundo os resultados apresentados pelo Tesouro Nacional, “comparativamente ao acumulado de 2015, a preços correntes, houve decréscimo de R\$ 39,5 bilhões no resultado primário do Governo Central, que passou de déficit de R\$ 114,7 bilhões em 2015 para déficit de R\$ 154,3 bilhões em 2016” (BRASIL, 2017).

Esse desequilíbrio fiscal tem sido associado, sobretudo, ao aumento considerável dos gastos públicos ao longo dos últimos anos. Os gastos públicos constituem-se na principal peça de atuação do governo e, é por meio deles que os dirigentes estabelecem uma série de prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados (RIANI, 2013). Ademais, o gasto público tem interferência direta na vida dos cidadãos e, a qualidade dos serviços públicos básicos, destinados à promoção da dignidade da pessoa humana, depende do bom e regular emprego dos recursos públicos (GOMES, 2015).

Os gastos correspondentes à administração pública se entranham em todas as fases da vida do país, sendo que alguns deles são indispensáveis a própria existência do Estado (LEITE, 2012). É através do gasto público que o Estado direciona os recursos para o atendimento das necessidades coletivas, de acordo com as prioridades e políticas previamente estabelecidas, tornando viável o atendimento do interesse público.

Ocorre que, as necessidades coletivas que o Estado tem a obrigação de atender, além de serem inúmeras e das mais variadas espécies, crescem na mesma proporção do agigantamento do Estado moderno, de modo que, quanto maior a gama de necessidades públicas, maior será a intensidade da atividade financeira do Estado (HARADA, 2014).

Nesse sentido, uma das características mais marcantes da economia do século XX foi o crescente aumento das despesas públicas, sendo que essa situação pode ser verificada não apenas nos países de economia coletivizada, onde o Estado funciona como grande agente econômico, como também nas nações capitalistas avançadas, que defendem a livre iniciativa e a economia de mercado (GIACOMONI, 2016). Ainda sobre, sobre o crescimento dos gastos públicos, “as estatísticas tradicionais têm mostrado que os gastos do setor governamental apresentam trajetória crescente, principalmente nas últimas quatro décadas” (RIANI, 2013, p.78).

Segundo esse autor, os economistas e os cientistas políticos não têm sido capazes de construir um conjunto sistêmico de teorias que expliquem, com mais propriedade, tal fenômeno. Para o autor, os gastos públicos têm recebido pouca atenção nos estudos das finanças do setor

público em razão da complexidade que os envolvem, principalmente no que se refere às decisões sobre os dispêndios em suas várias funções e atividades.

Com o objetivo de restabelecer o equilíbrio das contas públicas e tentar conter o avanço dos gastos, o Governo brasileiro promulgou, em 15 de dezembro de 2016, a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que passou a vigorar acrescido de 09 (nove) artigos, para instituir o Novo Regime Fiscal, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, estabelecendo limites individualizados, para as despesas primárias (BRASIL, 2016).

Diante desse cenário de restrição orçamentária, que na verdade sempre existiu, mas que ora se apresenta de forma mais contundente, exige-se dos gestores públicos maior assertividade no planejamento e execução da despesa pública, cabendo a eles a responsabilidade de planejar com cautela as despesas e acompanhar com atenção a execução orçamentária das organizações públicas ao longo do exercício, otimizando o emprego dos recursos e priorizando os gastos fundamentais para garantir a continuidade da prestação do serviço público.

Desta feita, emergiu, então, a oportunidade de estudo acerca dos possíveis impactos da EC nº 95/2016 sobre o orçamento de custeio básico das unidades do Ministério Público Federal em Rondônia (MPF/RO).

1.1 OPORTUNIDADE DE ESTUDO

Dadas essas recentes modificações realizadas no texto constitucional brasileiro, este trabalho verificou como as alterações advindas da EC nº 95/2016 podem impactar o orçamento de um órgão integrante da Administração Pública, no caso deste estudo, o Ministério Público Federal em Rondônia, visando propor alternativas que possam ser utilizadas para a melhoria do planejamento e execução orçamentária de suas unidades.

Em consonância aos objetivos propostos pelo Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), o presente Trabalho de Conclusão consiste na elaboração de uma dissertação com proposta de intervenção, abordando um diagnóstico da referida organização pública, que neste estudo busca responder a seguinte questão de pesquisa: **como o orçamento de custeio básico das unidades do Ministério Público Federal em Rondônia no exercício de 2017 poderá ser afetado pelas limitações decorrentes da Emenda Constitucional nº 95/2016?**

Para responder à questão de pesquisa supracitada, foi utilizada como base de dados a execução orçamentária de 2016, possibilitando a projeção de orçamento das unidades para o

exercício de 2017, conforme o regramento trazido pela EC nº 95/2016. A partir dessa projeção, foram confrontados os dados obtidos com o orçamento inicialmente programado para 2017, de modo a identificar possíveis deficiências orçamentárias para fazer frente às despesas da unidade.

Cumprido esclarecer que o presente estudo restringiu-se ao orçamento de custeio básico das unidades, haja vista que essas são as despesas que compõem a programação orçamentária planejada localmente, abrangendo gastos discricionários, sobre os quais existem, em tese, certa margem para ajustes. Portanto, não será objeto desta análise despesas de caráter obrigatório, como despesas de custeio com servidores, por exemplo.

Feitas essas considerações, seguem os objetivos, geral e específicos, do presente estudo.

1.2 OBJETIVOS

Este trabalho tem por objetivo geral analisar como o orçamento de custeio básico das unidades do MPF-RO, do exercício de 2017, poderá ser afetado pelas limitações decorrentes da Emenda Constitucional nº 95/2016, visando propor ações para a melhoria do planejamento e da execução orçamentária do órgão.

Para o atendimento do objetivo geral, têm-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Demonstrar os aspectos gerais do orçamento de custeio básico, detalhando a composição de despesas;
- b) Realizar uma projeção de como será o orçamento de 2017, caso sejam aplicadas integralmente as limitações impostas pela Emenda Constitucional nº 95/2016;
- c) Demonstrar os principais impactos no orçamento de 2017, identificando quais as principais despesas de custeio básico que poderão ser afetadas pelas limitações decorrentes da Emenda Constitucional nº 95/2016;
- d) Propor ações para melhoria do planejamento e da execução orçamentária das unidades.

Estabelecidos os objetivos, cabe tecer um breve comentário acerca dos aspectos metodológicos que serão utilizados no intuito de alcançá-los.

1.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

“Por metodologia deve-se entender uma forma organizada e planejada, segundo critérios previamente traçados para se atingir um propósito, alcançar uma solução, resolver um

problema” (MICHEL, 2009, p. 135). Face aos objetivos propostos, este trabalho consiste em uma pesquisa aplicada que, “como o próprio nome indica, caracteriza-se por seu interesse prático, isto é, que os resultados sejam aplicados ou utilizados, imediatamente, na solução de problemas que ocorrem na realidade” (MARCONI; LAKATOS, 2002, p. 20).

Na área das ciências sociais aplicadas, toda pesquisa necessita que a teoria estudada, o problema e os objetivos propostos sejam confrontados com o ambiente da vida real, permitindo ao autor adquirir uma visão realista de como a teoria se comporta na prática e, habilitando-o a detectar problemas, falhas e enxergar soluções e possibilidades de melhoria nos processos rotineiros da vida profissional (MICHEL, 2009, p.136).

Quanto ao objetivo metodológico, a pesquisa classifica-se como descritiva, uma vez que “as pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2002, p. 42). O estudo descritivo representa um nível de análise que permite identificar as características dos fenômenos, possibilitando a ordenação e a classificação destes, propondo-se a investigar “o que é”, ou seja, a descobrir as características de um fenômeno como tal, tendo como objeto de estudo uma situação específica, um grupo ou um indivíduo (RICHARDSON, 2012).

Em relação aos procedimentos de coleta de dados, a pesquisa foi documental. “A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 62). Serão utilizadas leis; portarias e publicações do MPF; bem como planilhas orçamentárias do MPF/RO.

Posto isso, a análise será elaborada a partir de uma abordagem qualitativa, levando em consideração diversos fatores que podem impactar o planejamento e execução orçamentária do MPF/RO. Ademais, “a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38). Ainda, sobre a pesquisa qualitativa e a interpretação do fenômeno a partir do contexto em que esta inserido, Michel (2009) acrescenta que:

A pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica, particular, contextual e temporal entre o pesquisador e o objeto de estudo. Por isso, carece de uma interpretação dos fenômenos à luz do contexto, do tempo, dos fatos. O ambiente da vida real é a fonte direta para obtenção dos dados, e a capacidade do pesquisador de interpretar essa realidade, com isenção e lógica, baseando-se em teoria existente, é fundamental para dar significado às respostas (MICHEL, 2009, p. 36-37).

Para Demo (2001, p. 8) todo fenômeno qualitativo é dotado de faces quantitativas e vice-versa, uma vez que o autor parte do ponto de vista de que entre quantidade e qualidade não existe dicotomia, pois são faces diferenciadas do mesmo fenômeno, de modo que os métodos quantitativos e qualitativos precisam ser tomados como complementares. Desse modo, espera-se que através da análise qualitativa dos dados quantitativos seja possível elaborar um diagnóstico que leve em consideração um maior gama de fatores que interferem no planejamento, de modo que o estudo possa contribuir de forma efetiva para o MPF/RO.

1.4 CONTRIBUIÇÕES

A melhor compreensão da dinâmica que envolve a realização dos gastos públicos é fundamental não apenas para os gestores que fazem parte da alta cúpula governamental, mas também para os gestores que atuam em cada uma das unidades orçamentárias. Diante da crise fiscal que o Brasil vivencia desde 2013, a grande maioria dos órgãos e entidades integrantes da administração pública terão que adequar seu planejamento e a respectiva execução orçamentária à essa nova realidade imposta pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Desse modo, deu-se início à uma nova fase da Administração Pública brasileira, onde os gestores são desafiados cada vez mais no sentido de promover uma utilização eficiente de recursos limitados.

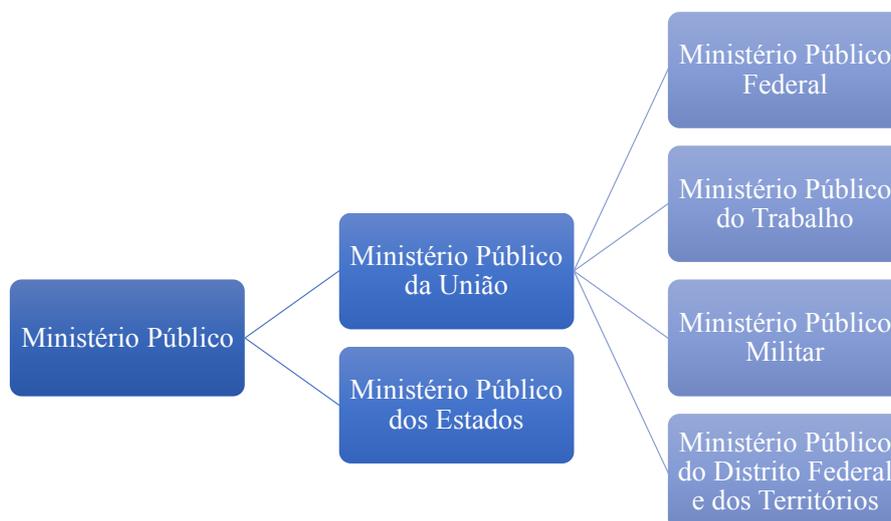
Considerando que gasto público é uma ferramenta para que o Estado atenda sua finalidade perante a sociedade, cumpre aos gestores públicos a incumbência de atentar para as despesas públicas, por meio de um olhar crítico, que vise cada vez mais a racionalização dos gastos, de modo que as necessidades públicas sejam atendidas com maior eficiência no emprego dos recursos.

Nesse sentido este trabalho pretende contribuir para melhoria do planejamento e a execução orçamentária do MPF/RO, podendo inclusive servir como modelo de estudo a ser estendido à outras unidades do MPF. Por se tratar de um tema novo, tendo em vista a promulgação recente da referida Emenda Constitucional, este estudo poderá auxiliar ainda na melhor compreensão acerca dos efeitos práticos da aplicação da norma nos órgãos e entidades da Administração Pública.

2 CONTEXTO E REALIDADE INVESTIGADA

O Ministério Público, segundo o disposto no art. 127 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado brasileiro, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, que abrange o Ministério Público da União (MPU) e o Ministério Público dos Estados, sendo que o primeiro compreende quatro ramos distintos: o Ministério Público Federal (MPF); o Ministério Público do Trabalho (MPT); o Ministério Público Militar (MPM); e, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT), conforme Figura 1.

Figura 1 – Estrutura Ministério Público.



Fonte: Elaboração da autora com base na CF/88.

O Ministério Público não integra nenhum dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. A autonomia funcional e administrativa do Ministério Público é assegurada pela própria Constituição Federal Brasileira, podendo a Instituição propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, cabendo ao Ministério Público a elaboração de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (BRASIL, 1988).

A organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público União, foram dispostos através da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, onde estão regulamentadas as competências de cada um dos ramos do MPU. Consoante a referida Lei Complementar, o Ministério Público do Trabalho (MPT); o Ministério Público Militar (MPM); e o Ministério

Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT) exercerão suas atribuições, respectivamente, junto aos órgãos da Justiça do Trabalho; junto aos órgãos da Justiça Militar; e, nas causas de competência do Tribunal de Justiça e dos Juízes do Distrito Federal e Territórios (BRASIL, 1993).

O Ministério Público Federal exercerá as suas funções nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, e dos Tribunais e Juízes Eleitorais; e nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional (BRASIL, 1993).

Cumpra ainda ao Ministério Público Federal a defesa dos direitos constitucionais do cidadão, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito: pelos Poderes Públicos Federais; pelos órgãos da administração pública federal direta ou indireta; pelos concessionários e permissionários de serviço público federal; por entidades que exerçam outra função delegada da União (BRASIL, 1993).

O chefe do Ministério Público da União, também é o chefe do Ministério Público Federal - o Procurador-Geral da República. O Procurador-Geral da República será nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, sendo permitida a recondução (BRASIL, 1988).

Integram a estrutura do MPF, 5 Procuradorias Regionais da República; 27 Procuradorias da República nos estados e no Distrito Federal; e 244 Procuradorias da República nos municípios (BRASIL, 2015a), classificadas da seguinte forma:

- Art. 58. As Procuradorias Regionais da República classificam-se em cinco regiões:
- I - Primeira Região, com sede em Brasília, abrange o Distrito Federal e os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins;
 - II - Segunda Região, com sede no Rio de Janeiro, abrange os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo;
 - III - Terceira Região, com sede em São Paulo, abrange os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul;
 - IV - Quarta Região, com sede em Porto Alegre, abrange os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina; e
 - V - Quinta Região, com sede em Recife, abrange os Estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará, Paraíba, Alagoas e Sergipe. (BRASIL, 2015a)

No estado de Rondônia, o Ministério Público Federal é composto por quatro unidades: a Procuradoria da República em Rondônia (PR-RO) e as Procuradorias da República nos municípios de Ji-Paraná, Vilhena e Guajará-Mirim. Sendo que a última se encontra em fase de implantação, funcionando provisoriamente nas instalações da PR-RO.

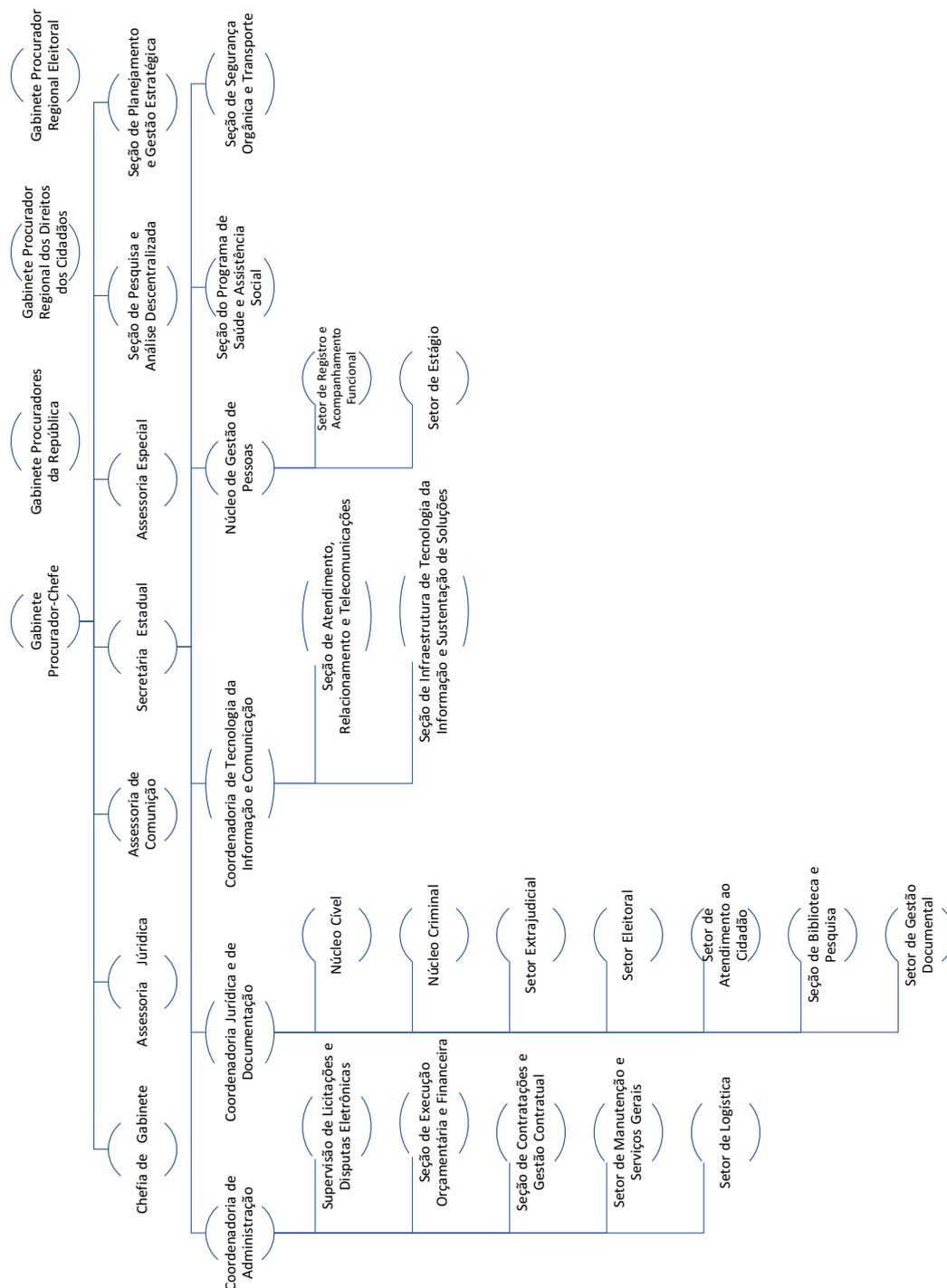
Conforme o Regimento Interno Diretivo do MPF, Portaria PGR/MPF, nº 357 de 05 de maio de 2015, as Procuradorias da República são Unidades Administrativas de Gestão do MPF, com sede nos estados e no Distrito Federal (DF), sendo-lhes vinculadas as Procuradorias da República nos Municípios compreendidas nos limites territoriais de sua atribuição (BRASIL, 2015a).

A Figura 2 representa o organograma da PR-RO. Conforme verifica-se no organograma da Procuradoria da República em Rondônia, os setores ligados diretamente ao gabinete do Procurador-Chefe, são: a Chefia de Gabinete; a Assessoria Jurídica; a Assessoria Especial, que realiza trabalhos de engenharia; a Assessoria de Comunicação Social; a Seção de Pesquisa e Análise Descentralizada; Seção de Planejamento e Gestão Estratégica (SEPGE); e Secretaria Estadual.

O planejamento, a organização, a direção e monitoramento da execução das atividades administrativas no âmbito da respectiva unidade administrativa de gestão competem à Secretaria Estadual (BRASIL, 2015b). A Secretaria Estadual, por sua vez, é composta pelas seguintes estruturas: a Seção de Segurança Orgânica e Transporte; a Seção do Programa de Saúde e Assistência Social; e o Núcleo de Gestão de Pessoas (NUGEP), sendo que este núcleo engloba o Setor de Registro e Acompanhamento Funcional e o Setor de Estágio.

Além das estruturas mencionadas acima, estão subordinadas a Secretaria Estadual três coordenadorias: a Coordenadoria Jurídica e de Documentação (COJUD); a Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC); e a Coordenadoria de Administração (CA). De acordo com o Regimento Interno Administrativo (BRASIL, 2015b), são atribuições específicas dos Coordenadores e Jurídicos e de Documentação, dentre outras: planejar, organizar, dirigir e monitorar as atividades de apoio judiciário relativas ao acompanhamento interno e externo dos processos judiciais de competência do MPF; e coordenar, organizar e monitorar as atividades pertinentes ao registro, à distribuição e à movimentação de procedimentos extrajudiciais. Integram a Coordenadoria Jurídica e de Documentação: o Núcleo Cível; o Núcleo Criminal; o Setor Extrajudicial; o Setor Eleitoral; o Setor de Atendimento ao Cidadão; a Seção de Biblioteca e Pesquisa; e o Setor de Gestão Documental, que faz o trabalho de protocolo.

Figura 2 – Organograma Procuradoria da República em Rondônia.



Fonte: Elaboração da autora com base na Portaria PGR/MPF, nº 357 de 05 de maio de 2015.

A Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação tem, entre outras, a competência de planejar, organizar, gerenciar e monitorar as atividades relacionadas ao desenvolvimento de sistemas de informação, infraestrutura de tecnologia da informação, atendimento e relacionamento com os usuários, segurança da informação e serviços de comunicação de voz, no âmbito da Unidade Administrativa de Gestão e nas respectivas Unidades Administrativas Vinculadas, quando for o caso. Compõem a referida coordenadoria: Seção de Atendimento, Relacionamento e Telecomunicações e a Seção de Infraestrutura de Tecnologia da Informação e Sustentação de Soluções (BRASIL, 2015b).

A Coordenadoria de Administração está encarregada de planejar, organizar, gerenciar e monitorar as atividades relacionadas a aquisições, contratações e gestão contratual; patrimônio, almoxarifado e serviços gerais; gestão socioambiental; logística, manutenção e infraestrutura; e execução orçamentária e financeira dos recursos destinados à unidade (BRASIL, 2015b). Integram a CA: a Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas (SLDE), a Seção de Execução Orçamentária e Financeira (SEOF), a Seção de Contratações e Gestão Contratual (SECGC), o Setor de Manutenção e Serviços Gerais (SMSG); e o Setor de Logística (SELOG).

Atualmente o planejamento e a execução orçamentária das unidades do MPF/RO ficam concentrados na PR-RO, uma vez que as Procuradorias da República nos Municípios não são unidades gestoras. Desse modo, as atividades de logística, licitações, gestão contratual e execução financeira, por exemplo, são realizadas pela sede em Porto Velho.

Feitas as considerações iniciais acerca das unidades MPF/RO que serão objeto desse estudo, o próximo capítulo tratará do diagnóstico, mediante a descrição da oportunidade de estudo verificada.

3 DIAGNÓSTICO

Antes de expor os dados coletados, faz-se necessária a apresentação de algumas noções introdutórias acerca de despesa pública. Segundo Aguiar (2004), o Estado foi criado para promover o bem comum da coletividade e, nesse mister, cria, organiza e mantém uma gama considerável de serviços públicos, o que implica na necessidade de despender uma grande soma de recursos financeiros e, conseqüentemente, na necessidade de criar meios de geração de recursos dessa ordem para atender demandas crescentes.

O atendimento das necessidades coletivas pelo Estado se faz por meio do serviço público. Para promover a prestação desse serviço, o Estado necessita, entre outras coisas, de recursos materiais de meios, de dinheiro. De modo que, a atividade financeira constitui uma

parcela da atividade do Estado, pela qual são obtidos os recursos para a realização das demais atividades. Assim, é por meio da gestão da atividade financeira que o Estado busca recursos materiais para a consecução de seus fins, portanto, está ligada diretamente, e, como efeito, ao fim do Estado (BERNARDES; FILHO, 1967). A esse respeito, os autores asseveram que:

Dessa busca pelos meios materiais a que se dedica o Estado, para a consecução de seus fins, surge a atividade financeira, a qual assume aspectos econômicos políticos e jurídicos. E, a evolução da atividade financeira estatal, o desenvolvimento das finanças públicas, vai acompanhar a concepção, a finalidade que damos ao Estado. (BERNARDES; FILHO, 1967, p. 27).

A atividade financeira corresponde ao conjunto de ações estatais que visa arrecadar, gerir e despender recursos, que tem como sujeito o Estado ou as suas instrumentalidades, cujo objeto volta-se para a obtenção de receitas, a realização de gastos e dos meios para a sua materialização, com caráter eminentemente instrumental, pois serve para que os demais fins do Estado se realizem (LEITE, 2015). A atividade financeira consiste em um instrumento que tem por objetivo a arrecadação e o direcionamento de despesas para o fim público, sendo que esse caráter de instrumentalidade da atividade financeira deve-se ao fato de que a gestão do dinheiro público não possui um fim em si mesmo, logo o regular desenvolvimento dessa atividade representa uma condição indispensável para todas as demais atividades estatais (MENDES, 2013).

3.1 DESPESA PÚBLICA

A despesa pública corresponde ao “conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos” e, “uma despesa pública é também, noutro conceito, a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou do agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo” (BALEEIRO, 1978, p.81).

Sobre as conceituações propostas por Baleeiro, Oliveira assevera que:

Ambas as definições apresentam bem a noção de despesa pública. Após traçar as finalidades que devem ser atendidas – qualificadas como de interesse público – o Estado tem necessidade de abastecer-se monetariamente para financiar o atendimento e o cumprimento de seus objetivos. Após a entrada de dinheiro, por arrecadação, deve aplicá-lo nos fins previamente traçados. Daí a despesa (OLIVEIRA, 2013, p.318-319).

O elemento essencial da despesa pública é o emprego do dinheiro para consecução de objetivos públicos, de modo que a despesa pública precisa corresponder, invariavelmente, a um

dispêndio relacionado com uma finalidade de interesse público, que corresponde ao interesse coletivo, encampado pelo Estado (HARADA, 2014).

A despesa pública constitui-se um dos aspectos principais da atividade financeira que o Estado realiza. A atividade financeira estatal consiste “em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu e cometeu àquelas pessoas de direito público” (BALEIRO 1978, p. 18). Entende-se por atividade financeira do Estado o procedimento administrativo para a obtenção dos recursos, em dinheiro, destinados ao custeio das atividades do Estado, no atendimento das necessidades humanas classificadas como públicas, sendo que a nascente da atividade financeira estatal está, justamente, no dever do Estado de suprir as necessidades humanas coletivas, de natureza pública (BRITO, 2013).

A origem da atividade financeira está intrinsecamente relacionada ao papel desempenhado pelo Estado perante a sociedade. As competências estatais são variáveis, seja de uma nação em relação à outra, seja de uma nação, considerada isoladamente, em diferentes épocas, porque, as características de cada sociedade determinam as características de cada Estado, o que, por sua vez, reflete na determinação das competências estatais e influenciarão na escolha dos dispêndios que serão realizados para atendimento das necessidades públicas (AZAMBUJA, 2008).

Apesar do seu embasamento econômico e jurídico, as ações e finalidade das finanças públicas estão voltadas para o atendimento das necessidades do equilíbrio, da boa convivência e do bem-estar social, onde o poder político atua em defesa da satisfação das necessidades da coletividade, mediante a produção de bens e serviços, com objetivo de atender demandas reprimidas e, todo e qualquer governo, que viva em condições mínimas de civilidade, se utiliza da política fiscal para interferir na alocação, distribuição, estabilização e regulação de suas economias, com objetivo de proporcionar bem-estar social (MARQUES, 2015).

3.1.1 Classificação legal das despesas públicas

A despesa pública pode ser classificada de diferentes formas dependendo do critério que tenha sido estabelecido para análise. Uma das classificações mais importantes da despesa, que tem sido amplamente utilizada, foi estabelecida pela Lei nº 4320/1964. A Figura 3 resume a classificação legal das despesas:

Figura 3 – Classificação legal das despesas públicas.



Fonte: Elaboração da autora com base na Lei nº 4320/1964.

Segundo o art. 12 da Lei nº 4320, a despesa é classificada em duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital (BRASIL, 1964).

As despesas correntes são as despesas contínuas, que dependendo da realidade financeira do ente, não representam ganho de patrimônio e se referem a serviços realizados pela Administração Direta, Indireta ou àqueles que recebem recursos públicos para atender a despesas desta natureza, ou seja, correspondem às despesas destinadas à manutenção da máquina pública como, por exemplo: pagamento de pessoal, despesas de consumo e pagamento de juros (LEITE, 2015).

De acordo com a Lei 4320/1964 as despesas correntes são subdivididas em:

- a) Despesas de custeio: são as dotações destinadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as que forem destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.
- b) Transferências correntes: são as dotações destinadas às despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

As despesas de capital, por sua vez, “são despesas eventuais marcadas por uma operação financeira relativa a uma aquisição patrimonial (obras, bens móveis ou imóveis etc.) ou a uma redução da dívida pública” (LEITE, 2015, p. 231). As despesas de capital, de acordo a Lei 4320 (BRASIL, 1964), são subdivididas em:

a) Investimentos: correspondem às dotações destinadas ao planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

b) Inversões financeiras: correspondem às dotações destinadas à aquisição de imóveis, ou de 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; constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

c) Transferências de capital: são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

3.1.2 Orçamento público

A despesa pública passa por diversos estágios - a fixação (ou programação); a licitação; empenho; liquidação e pagamento. O primeiro deles - a fixação - diz respeito ao planejamento da despesa e a sua respectiva inserção no orçamento. Para que uma despesa pública seja realizada, precisa, primeiramente, estar prevista na Lei Orçamentária.

Segundo o art. 37, da Constituição Federal de 1988, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

No que se refere ao princípio da legalidade, Hely Lopes Meirelles ensina que:

A legalidade, como princípio de administração (CF/88, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato in válido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não

proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza (MEIRELLES, 1998, p. 85).

Desta feita a Constituição Federal, no art. 165, dispõe que “leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias; e os orçamentos anuais”, e que “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa” (BRASIL, 1988). Sendo assim, por reunir a receita prevista e fixar as despesas que poderão ser realizadas, o orçamento público constitui-se em um importante instrumento do planejamento governamental.

A função básica do orçamento consiste em ordenar e coordenar sistematicamente os meios necessários – receita e despesas – à satisfação das necessidades públicas e à regulação econômica e social, servindo como instrumento principal da administração executiva e da fiscalização legislativa; fornecendo elementos significativos para a análise econômica; e, proporcionando a estrutura necessária para a manutenção de uma política de estabilidade e de desenvolvimento (SILVA, 2013).

O orçamento público constitui-se num documento fundamental das finanças do Estado, correspondendo ao processo de planejamento contínuo e dinâmico do qual o Estado se utiliza para demonstração de seus planos e programas de trabalho e para avaliação da sua execução em um determinado período de tempo; e, representando, desde o seu surgimento, uma importante conquista como instrumento disciplinador das Finanças Públicas (LIBERALQUINO, 2012, p.109).

Dentre os diversos tipos de orçamento existentes, o modelo utilizado no Brasil, introduzido pela Lei 4320/1964 e pelo Decreto-Lei 200/1967, é o denominado orçamento-programa. Silva (2013) explica que o orçamento-programa consiste em uma técnica orçamentária mais apurada, que vincula o orçamento e o planejamento, fazendo um contraponto ao orçamento tradicional, que se limita, fundamentalmente, a uma relação das receitas e fixação das despesas.

Por meio do orçamento-programa, tem-se o estabelecimento de objetivos e a quantificação de metas, com a conseqüente formalização de programas visando ao atingimento das metas e alcance dos objetivos. Com este modelo passa a existir um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização. 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. Portanto, o orçamento-programa procura levar os decisores públicos a uma escolha racional, que maximize o dinheiro do contribuinte,

destinando os recursos públicos a programas e projetos de maior necessidade (MENDES, 2013).

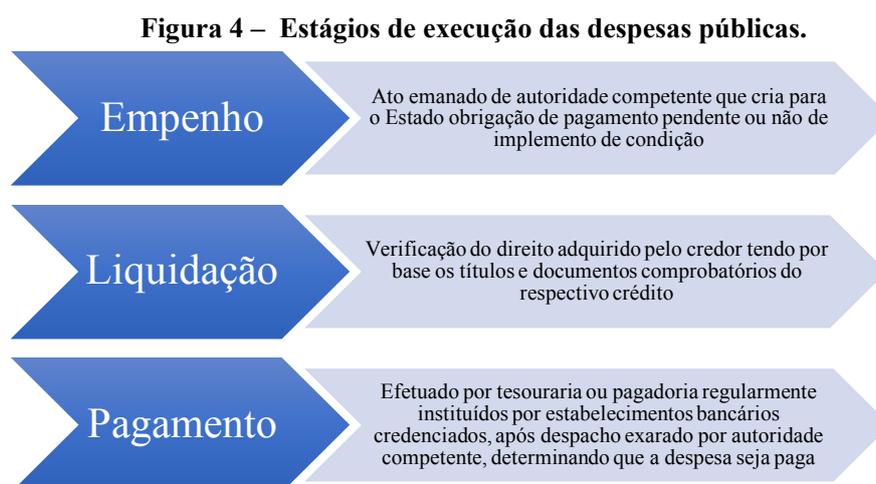
Na finança governamental, um orçamento de despesa não é apenas uma peça de orientação, como acontece no caso das instituições privadas. Na esfera pública, a execução financeira das despesas deve ter sempre como marco definidor as autorizações constantes do orçamento, de modo que o comportamento financeiro da instituição pública seja produto da execução de determinada programação, qual se reveste da forma orçamentária (GIACOMONI, 2016).

3.1.3 Estágios de execução da despesa pública

Após a autorizada em orçamento a despesa pode, obedecidos os requisitos legais referente ao processo licitatório, seguir para a fase execução. São três os estágios de execução da despesa - empenho liquidação e pagamento. Acerca desses estágios a Lei nº 4320 (BRASIL, 1964) dispõe que:

- a) Empenho: corresponde o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição e não pode exceder o limite dos créditos concedidos, sendo vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
- b) Liquidação: consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados tem por base: o contrato, ajuste ou acordo respectivo; nota de empenho; os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.
- c) Pagamento: o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado, após sua regular liquidação. A ordem de pagamento corresponde ao despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga e só pode ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade. O pagamento da despesa é efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

A figura do regime de adiantamento, prevista na legislação brasileira, consiste na entrega de numerário servidor para o atendimento de despesas quando não foi possível observar o processo normal de realização das mesmas (GIACOMONI, 2016). A Figura 4 demonstra um resumo acerca definições dos estágios de execução da despesa trazidas pela Lei nº 4320 (BRASIL, 1964):



Fonte: Elaboração da autora com base na Lei nº 4320/1964.

Ainda sobre o empenho, são três as suas modalidades: ordinário, global e por estimativa. O empenho ordinário será utilizado quando o valor exato da despesa for conhecido e o pagamento ocorrer de uma só vez. O empenho global aplica-se no caso de despesas que, devidamente empenhadas, são pagas de forma parcelada. Essa modalidade é utilizada no empenho de despesas de pessoal e nos contratos de prestação de serviços e de realização de obras, por exemplo. O empenho por estimativa é utilizado quando não se pode determinar previamente o montante exato da despesa essa modalidade, sendo utilizado para gastos de valor variável, como por exemplo: despesas com consumo de energia elétrica, água, serviços telefônicos etc. No caso do valor empenhado ser insuficiente, este deverá sofrer complementação; por outro lado, se o valor empenhado por estimativa obtiver saldo não utilizado, esse valor deverá ser anulado (GIACOMONI, 2016).

No Brasil as despesas são apuradas pelo regime de competência. Segundo a Lei nº 4320/1964, “o exercício financeiro coincidirá com o ano civil” e “pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas; as despesas nele legalmente empenhadas” (BRASIL, 1964). Desse modo para efeito de apuração das contas do exercício considera-se a despesa executada a que cumpriu o estágio de empenho, configurando dessa forma o chamado Regime de exercício ou de competência (GIACOMONI, 2016).

As despesas empenhadas não pagas até o dia 31 dezembro são denominadas restos a pagar, distinguindo-se as processadas das não processadas (BRASIL, 1964). Despesas processadas são as despesas liquidadas, ou seja, aquelas cujos implementos de condição foram verificados e satisfeitos, estando em condições de pagamento. As despesas não processadas, por sua vez, correspondem às despesas empenhadas que se encontram em fase de execução, sem condições ainda de serem submetidas ao estágio de liquidação (GIACOMONI, 2016).

O pagamento da despesa inscrita em restos a pagar, processadas ou não, deverá ser realizado no ano seguinte ao da sua inscrição, necessitando para o pagamento dos não processados que a despesa seja antes liquidada, ou seja, que haja ocorrido após o recebimento ou aceite do objeto do empenho (FERNANDES, 2004).

Nessa seara da despesa pública, existem ainda as chamadas despesas de exercícios anteriores. O atendimento de despesas relativas a exercícios já encerrados, dependerá da existência de crédito específico na lei orçamentária ou em crédito adicional, sendo três situações passíveis de enquadramento: (a) despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito suficiente para atendimento, mas que não se tenham processado em época; (b) restos a pagar com prescrição interrompida; e (c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente (GIACOMONI, 2016).

No âmbito do Ministério Público Federal, a preocupação com o planejamento e execução orçamentária, visando a eficiência, eficácia e efetividade na utilização dos recursos públicos, encontra-se explicitada no planejamento estratégico da instituição.

3.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O planejamento estratégico do Ministério Público Federal para o decênio 2011- 2020 foi instituído através da Portaria PGR/ MPF nº 687, de 20 de dezembro de 2011, estabelecendo que todas as ações, projetos, planos, indicadores e metas de gestão do MPF deverão estar alinhados às diretrizes estratégicas estabelecidas na respectiva portaria (BRASIL, 2011).

Sobre a Identidade Estratégica do MPF, tem-se:

A identidade estratégica em que se baseia o Planejamento Estratégico do MPF é constituída pelos seguintes componentes:

I - Missão: promover a realização da justiça, a bem da sociedade e em defesa do Estado Democrático de Direito;

II - Visão de futuro: até 2020, ser reconhecido, nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção;

III - Atributos de valor para a sociedade: autonomia institucional, compromisso, transparência, ética, Independência funcional, unidade, iniciativa e efetividade; e

IV – Vinte e cinco objetivos estratégicos (BRASIL, 2011).

No que se refere aos atributos de valor para a sociedade, definiu-se que valores organizacionais que representam os princípios que devem nortear as ações e a conduta dos colaboradores, gerentes e autoridades ligadas à instituição são (BRASIL, 2011):

- a) Autonomia institucional: consiste em garantir auto-organização para o desenvolvimento das funções constitucionais do MPF, em benefício da sociedade;
- b) Compromisso: consiste na dedicação permanente a defesa do interesse público e da democracia;
- c) Transparência: corresponde ao compromisso com a ampla divulgação de informações relativas a atuação institucional e a execução orçamentária e financeira do MPF, para fins de controle social;
- d) Ética: corresponde ao comportamento de acordo com os mais altos valores de probidade e moralidade, em busca do bem comum;
- e) Independência funcional: refere-se a liberdade do membro do MPF de agir de acordo com o seu convencimento na interpretação da Constituição e das leis, no exercício de suas atribuições, sem vinculação hierárquica e de forma a assegurar o cumprimento da Missão;
- f) Unidade: está relacionada ao fato de que os membros do MPF constituem uma só instituição e a sua força também se revela na atuação independente e harmônica dos Procuradores da República;
- g) Iniciativa: diz respeito à capacidade de agir independentemente de provocação;
- h) Efetividade: corresponde ao alcance de resultados positivos para a sociedade.

Além da missão, visão de futuro, atributos de valor para a sociedade, a identidade estratégica em que se baseia o planejamento estratégico do MPF é constituída por 25 objetivos estratégicos distribuídos em três perspectivas - aprendizado e crescimento; processos internos; e, sociedade. Para o MPF, essas perspectivas representam um encadeamento lógico da estratégia de ação institucional, englobando um conjunto de objetivos estratégicos que retratam os principais desafios a serem enfrentados pela instituição no alcance de sua visão e no cumprimento de sua missão. Sobre as perspectivas, tem-se (BRASIL, 2011):

- a) Perspectiva sociedade: corresponde aos resultados que o MPF deve gerar para maximizar o cumprimento de sua missão institucional e atender as expectativas da sociedade e se aproximar do cidadão;
- b) Perspectiva de processos internos: retrata os processos internos prioritários do MPF visando a busca da excelência, concentração de esforços e maximização de resultados;

c) Perspectiva de aprendizado e crescimento: busca o fortalecimento do trabalho orientado a estratégia com foco em resultados, identificando ações e inovações nas áreas de gestão de pessoas e de tecnologia da informação e comunicação, com o objetivo de desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos membros e servidores e de assegurar a atratividade das carreiras do MPF, além de prover soluções de tecnologia da informação e comunicação com alinhamento estratégico.

Os objetivos estratégicos do MPF, Quadro 1, estão organizados em 7 temas, são eles: (1) sustentabilidade orçamentária; (2) comunicação e conhecimento; (3) modelo de gestão; (4) estrutura; (5) modelo de atuação; (6) fortalecimento da instituição; e (7) ser percebida como uma instituição que atua efetivamente na defesa da sociedade (BRASIL, 2011).

Quadro 1 – Objetivos Estratégicos do MPF.

I – Perspectiva Aprendizado e Crescimento:
Objetivo 1: Trabalhar alinhado à estratégia com foco em resultados;
Objetivo 2: Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos membros e dos servidores;
Objetivo 3: Assegurar a atratividade das carreiras do MPF; e
Objetivo 4: Prover soluções de tecnologia da informação e comunicação alinhadas com a estratégia.
II – Perspectiva Processos Internos:
Tema 1 – Sustentabilidade orçamentária:
Objetivo 5: Assegurar a transparência e a qualidade do gasto e da gestão orçamentária; e
Objetivo 6: Estabelecer prioridades claras na realização de investimentos.
Tema 2 – Comunicação e conhecimento:
Objetivo 7: Implementar o processo de Gestão do Conhecimento;
Objetivo 8: Fomentar relacionamento com públicos de interesse; e
Objetivo 9: Institucionalizar uma política que aperfeiçoe a comunicação interna, a comunicação com a sociedade e a comunicação com a imprensa.
Tema 3 – Modelo de gestão:
Objetivo 10: Proporcionar uma atuação institucional estratégica, efetiva, célere, transparente e sustentável.
Tema 4 – Estrutura:
Objetivo 11: Fortalecer as estruturas de apoio à investigação;
Objetivo 12: Fortalecer a segurança institucional;
Objetivo 13: Assegurar corpo pericial flexível às demandas; e
Objetivo 14: Adequar a estrutura para uma atuação institucional eficiente e segura.
Tema 5 – Modelo de atuação:
Objetivo 15: Atuar de forma integrada, coordenada e regionalizada;
Objetivo 16: Fortalecer a atuação extrajudicial;
Objetivo 17: Aperfeiçoar a atuação judicial; e
Objetivo 18: Garantir o pleno exercício do poder investigatório.
Tema 6 – Fortalecimento da Instituição:
Objetivo 19: Fomentar e acompanhar a produção de proposições legislativas no interesse da realização da Missão; e
Objetivo 20: Buscar maior protagonismo da Instituição perante a sociedade civil em temas relevantes para o MPF.
III – Perspectiva Sociedade:
Tema 7 – Ser percebida com uma Instituição que atue efetivamente na defesa da sociedade por meio de:
Objetivo 21: Combate à criminalidade e à corrupção;
Objetivo 22: Proteção do Regime Democrático e promoção dos Direitos Fundamentais;
Objetivo 23: Atuação preventiva;
Objetivo 24: Aproximação com o cidadão; e
Objetivo 25: Trabalho em grupo e parcerias.

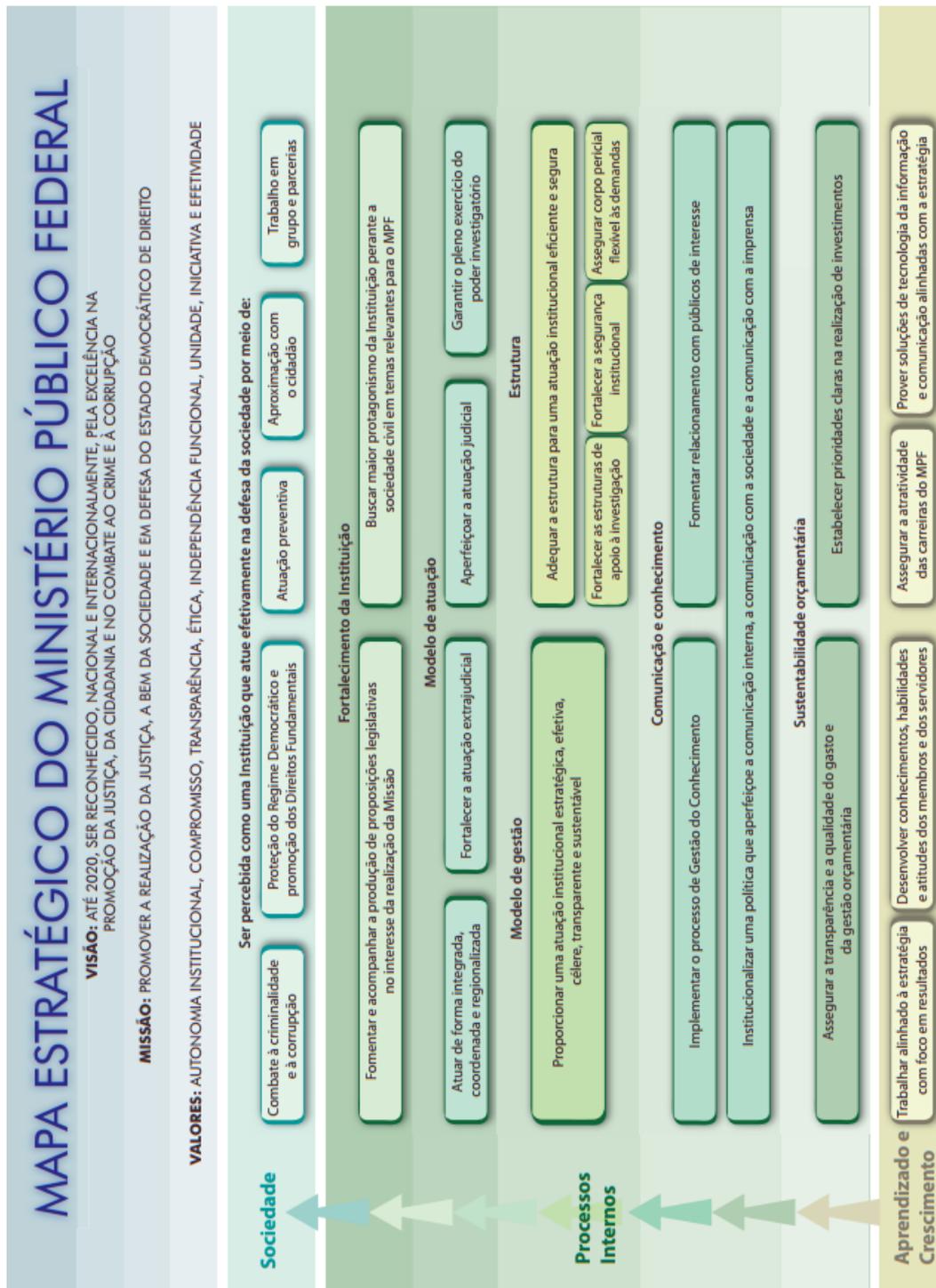
Fonte: (BRASIL, 2011).

A base metodológica utilizada para construção do planejamento estratégico do MPF foi o *Balanced Scorecard* (BSC) (MPF, 2011). O BSC traduz a missão e a estratégia da organização em objetivos e medidas, que são organizados segundo quatro perspectivas diferentes: financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento. E tem sido utilizado como um sistema de gestão estratégica para administrar a estratégia a longo prazo viabilizando processos gerenciais críticos como esclarecer e traduzir a visão e a estratégia, comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas planejar estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas melhorar o feedback e o aprendizado estratégico (KAPLAN E NORTON, 1997).

Para esses autores, o *scorecard* cria uma estrutura, uma linguagem para comunicar a missão e a estratégia, utilizando indicadores para informar aos funcionários sobre os vetores do sucesso atual e futuro, com o objetivo de canalizar as energias, as habilidades e os conhecimentos específicos das pessoas na empresa inteira para alcançar as metas de longo prazo. Nesse contexto as medidas e indicadores devem ser utilizadas para articular a estratégia da empresa, comunicar essa estratégia e ajudar a alinhar as iniciativas individuais, organizacionais e interdepartamentais para alcançar uma meta comum (KAPLAN E NORTON, 1997).

O Mapa Estratégico do MPF, Figura 5, foi criado com o objetivo de definir e comunicar, de maneira clara e transparente, a todos os níveis gerenciais e aos servidores, o foco e a estratégia de atuação escolhidos pelo MPF e a forma pela qual suas ações impactam o alcance dos resultados desejados (BRASIL, 2011). Esse mapa representa graficamente o planejamento estratégico, servindo como ferramenta gerencial para demonstrar a relação dos objetivos estratégicos com as diretrizes institucionais, onde os objetivos estratégicos estão organizados por perspectivas e dispostos de maneira que sua leitura, quando feita de baixo para cima, representa o encadeamento de causas e efeitos para o alcance da missão e visão do Ministério Público Federal (MPF, 2011).

No Planejamento Estratégico do MPF, o primeiro tema da perspectiva processos internos é justamente a sustentabilidade orçamentária. Dentro desse tema estão contidos dois objetivos: assegurar a transparência e a qualidade do gasto e da gestão orçamentária; e estabelecer prioridades claras na realização de investimentos. Os indicadores vinculados a esses dois objetivos são, respectivamente: cumprimento da Lei Orçamentária Anual (LOA) e planejamento orçamentário (BRASIL, 2011).



Fonte: (BRASIL, 2011)

O indicador de cumprimento da LOA visa aprimorar o planejamento de médio e longo prazo e estabelece a relação entre o orçamento executado e provisionado. O indicador de planejamento orçamentário tem o propósito de aprimorar a programação da despesa e estabelece a relação entre o orçamento planejado e provisionado (MPF, 2011). O Quadro 2 detalha a forma de cálculo e a meta para os referidos indicadores.

Quadro 2 - Indicadores de sustentabilidade orçamentária.

Indicador	Fórmula	Meta
Indicador 09: Cumprimento da Lei Orçamentária Anual	$\frac{\text{Despesa Liquidada} + \text{Restos a pagar}}{\text{Programação Recebida}} \times 100$	95% até 2020
Indicador 10: Planejamento Orçamentário	$\frac{\text{Valor Provisionado}}{\text{Valor Planejado}}$	95% até 2020

Fonte: elaboração da autora com base na Portaria PGR/ MPF nº 687, de 20 de dezembro de 2011.

Para que o MPF como um todo atinja o desempenho proposto nesses indicadores, é imprescindível que as unidades também apresentem um bom desempenho em termos de planejamento e execução orçamentária. Para tanto, existe ainda, no âmbito da instituição, a Avaliação de Desempenho Orçamentário das Unidades Administrativas de Gestão (UAGs) do Ministério Público Federal, que contém outros indicadores relativos à questão de orçamento.

3.3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO

A Avaliação de Desempenho Orçamentário das Unidades Administrativas de Gestão do Ministério Público Federal é regulamentada atualmente pela Instrução de Serviço nº 1, de 28 de dezembro de 2015. No âmbito do MPF, a Avaliação de Desempenho Orçamentário consiste em processamento quantitativo e avaliação qualitativa, e tem por finalidade a promoção da eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão orçamentária; o acompanhamento e avaliação da execução orçamentária; o fornecimento de indicadores capazes de subsidiar o planejamento e a tomada de decisão da Administração Superior do MPF; e a mensuração dos resultados e os impactos decorrentes da execução da programação orçamentária, propiciando condições à melhoria da gestão orçamentária das UAGs (MPF, 2015).

O processamento quantitativo da execução orçamentária apura os quatro indicadores dispostos no Quadro 3: Planejamento e Programação da Despesa (PPD); Capacidade Operacional da Despesa (COD); Capacidade Operacional da Despesa Corrigida (CODC); e, Distância para o Ponto de Excelência (DPE) (MPF, 2015).

Quadro 3 - Indicadores do Processamento Quantitativo.

Planejamento e Programação da Despesa (PPD)	$PPD = \frac{\text{Provisão Recebida}}{\text{Programação Inicial}}$
Capacidade Operacional da Despesa (COD)	$COD = \frac{\text{Despesa Liquidada}}{\text{Provisão Recebida}}$
Capacidade Operacional da Despesa Corrigida (CODC)	$CODC = \frac{\text{Despesa Liquidada} + \text{Inscrição em Restos a Pagar}}{\text{Provisão Recebida}}$
Distância para o Ponto de Excelência (DPE)	$DPE = \sqrt{(100 - PPD)^2 + (100 - COD)^2 + (100 - CODC)^2}$

Fonte: (MPF, 2015).

O processamento quantitativo é de responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Orçamento e deve ser realizado até o dia 15 de fevereiro do exercício financeiro subsequente ao avaliado, após o fechamento da base de dados utilizadas como fontes de informação, quais sejam: o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), o Tesouro Gerencial e a programação da despesa fornecida pelas UAGs. Cumpre ressaltar que para efeitos da referida instrução, a UAG corresponde à unidade responsável pela definição de diretrizes para implantação e pela implementação das políticas institucionais (MPF, 2015).

Os indicadores PPD e COD são utilizados para a divulgação preliminar do processamento quantitativo até o dia 31 de julho do exercício financeiro avaliado, em caráter meramente informativo. Para fins de apuração do PPD, considera-se como programação inicial a primeira revisão da programação orçamentária do exercício a ser avaliado. Diante dos resultados da DPE, foi estabelecida a Classificação Anual das UAGs, de forma a evidenciar qual a unidade do MPF encontra-se mais próxima do ponto de excelência. Os relatórios do

processamento quantitativo são divulgados e encaminhados aos titulares das UAGs pela Secretaria Geral (MPF, 2015).

Conforme os resultados obtidos, as unidades são classificadas em critérios pré-estabelecidos pela referida Instrução de Serviço. Os critérios de classificação foram alterados a partir de 2016, as classificações “Regular”, “Deficiente” e “Altamente Deficiente”, da Instrução de Serviço nº 1, de 19 de dezembro de 2013, foram substituídas por “Bom (-)”, “Regular (+)” e “Regular (-)”, respectivamente.

Os Quadros 4 e 5 contêm os critérios de classificação utilizados até 2015 e os critérios de classificação dos indicadores do processamento quantitativo em vigor a partir de 2016, respectivamente:

Quadro 4 - Critérios de classificação utilizados até 2015.

Classificação	PPD, COD e CODC (%)	DPE
Ótimo	97,5 – 100	0 – 4,33
Bom	95 – 97,5	4,33 – 8,66
Regular	90 – 95	8,66 – 17,32
Deficiente	85 – 90	17,32 – 25,98
Altamente Deficiente	< 85	> 25,98
Reprogramar/Justificar	> 100	-

Fonte: (MPF, 2013).

Quadro 5 - Critérios de classificação a partir de 2016.

Classificação	PPD, COD e CODC (%)	DPE
Ótimo	97,5 – 100	0 – 4,33
Bom (+)	95 – 97,5	4,33 – 8,66
Bom (-)	90 – 95	8,66 – 17,32
Regular (+)	85 – 90	17,32 – 25,98
Regular (-)	< 85	> 25,98
Reprogramar/Justificar	> 100	-

Fonte: (MPF, 2015).

Desta feita, apresentados os principais pontos da Avaliação de Desempenho Orçamentário, a Tabela 1 consolida os dados de processamento quantitativo da execução orçamentária das unidades do MPF/RO, fornecidos pela Secretaria de Planejamento e Orçamento, referente aos exercícios de 2013 a 2016. Na tabela constam os valores absolutos,

em reais, relativos à Programação Inicial; Provisão Recebida; Despesa Liquidada; e, Despesas em Inscritas em Restos a Pagar (RP). A partir desses valores, é possível aferir os resultados, em forma de índices, relativos ao Planejamento e Programação das Despesas (PPD); Capacidade Operacional da Despesa (COD); e à Capacidade Operacional da Despesa Corrigida (CODC).

Tabela 1 - Avaliação de Desempenho Orçamentário das unidades do MPF/RO.

Planejamento e Execução da Despesa (em R\$ 1,00)					Processamento Anual Quantitativo		
ANO	Programação Inicial [A]	Provisão Recebida [B]	Despesa Liquidada [C]	Despesa Inscrita em RP [D]	PPD [E]=[B/A]	COD [F]=[C/B]	CODC [G]=[C+D]/B]
2013	3.742.778	3.711.925	1.622.353	1.647.618	99,18	43,71	88,09
2014	3.974.698	3.465.414	2.364.221	671.865	87,19	68,22	87,61
2015	7.861.026	8.086.199	3.992.382	4.059.968	102,86	49,37	99,58
2016	4.286.704	4.318.640	3.803.837	360.311	100,75	88,08	96,42

Fonte: Elaboração da autora com base no processamento quantitativo fornecido pela SEPGE.

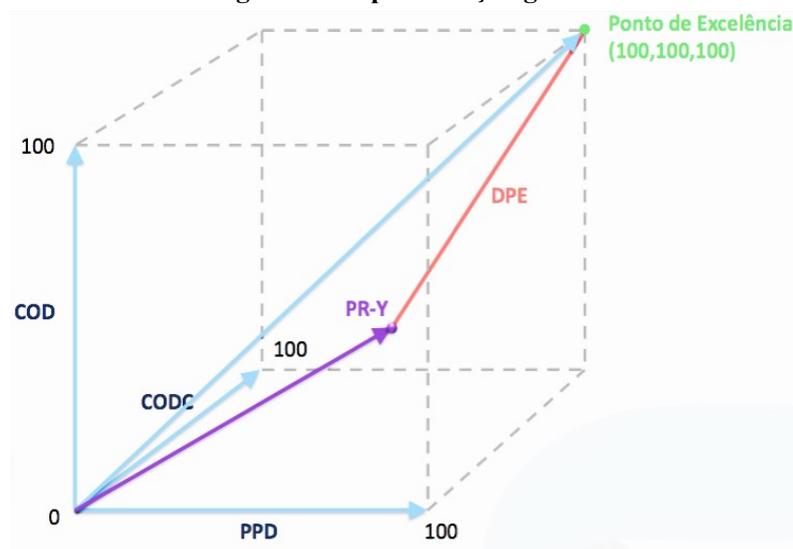
A Distância para o Ponto de Excelência (DPE) constitui-se em uma análise sistêmica, que leva em consideração os três indicadores supracitados, onde o Ponto de Excelência corresponde ao planejamento e execução realizados perfeitamente, ou seja 100%. A DPE é calculada pela fórmula:

$$DPE = \sqrt{(100 - PPD)^2 + (100 - COD)^2 + (100 - CODC)^2}$$

Assim, a DPE representa a distância entre o valor obtido pela unidade o Ponto de Excelência, de modo que, quanto menor for a DPE, melhor a situação da unidade. A Figura 6 ilustra a representação gráfica da DPE, onde cada indicador representa um eixo, formando um gráfico tridimensional.

Conforme a Secretaria de Planejamento e Orçamento, as Distâncias para Ponto de Excelência apuradas no âmbito do MPF/RO foram: 57,58, em 2013; 36,82, em 2014; 13,96, em 2015; e 12,48, em 2016, demonstrando que a unidade tem se aproximado a cada ano do Ponto de Excelência.

Figura 6 - Representação gráfica da DPE.



FONTE: (MPF, 201-)

É importante esclarecer que os valores da Tabela 1, consideram todo montante de recurso utilizado pelas unidades do MPF/RO. Na sequência o estudo terá como foco apenas o Orçamento de Custeio Básico das unidades, que conforme dito anteriormente, compreende as despesas que compõem a programação orçamentária planejada localmente. Para efeitos desse estudo, com objetivo de facilitar a posterior análise comparativa entre os exercícios, será desconsiderado, no ano de 2015, a partir da Tabela 02, a importância de R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais), destinada à aquisição de terreno para a construção da futura sede da PR-RO.

3.4 ASPECTOS GERAIS DO ORÇAMENTO DE CUSTEIO BÁSICO MPF/RO

O orçamento de custeio básico das unidades do MPF/RO é composto essencialmente de despesas classificadas em três planos internos - Manutenção de Bens Imóveis (MBI), Manutenção dos Serviços Administrativos (MSA) e Manutenção dos Serviços de Transporte (MST). Em 2016, as despesas realizadas nesses três planos internos corresponderam a 87,82% de todas as despesas realizadas no âmbito das unidades do MPF/RO.

No plano interno (PI) Manutenção de Bens Imóveis estão as despesas com locação de imóveis, serviço de vigilância, serviços de limpeza e conservação, energia elétrica, manutenção do elevador, serviço de dedetização, e, materiais de consumo utilizados na manutenção dos imóveis, como material elétrico, por exemplo.

A Manutenção dos Serviços Administrativos compreende as despesas com locação de mão-de-obra para os serviços de apoio administrativo e copa e cozinha; manutenção de máquinas e equipamentos, como condicionadores de ar; serviços gráficos; e, assinatura de periódicos. Também fazem parte desse plano interno as despesas com o material de consumo, dentre os quais se destacam: material de expediente, gêneros alimentícios e material de copa e cozinha. Entre as despesas classificadas como Manutenção dos Serviços de Transporte tem-se: despesas com combustíveis e lubrificantes; material de consumo e serviço de manutenção e conservação de veículos; serviço de limpeza e conservação de veículos.

A Tabela 2 relaciona as despesas realizadas, em reais, nesses três planos internos de 2013 a 2016, discriminando a Programação Inicial; a Provisão Recebida; a Liquidada; e, a Despesa em Inscritas em Restos a Pagar (RP). A última coluna contém o somatório da despesa liquidada e da despesa inscrita em restos a pagar, que corresponde a parcela utilizada das provisões recebidas no exercício, mesmo que estejam pendentes de liquidação ou pagamento.

Tabela 2 – Despesas MBI, MSA e MST no período de 2013 a 2016.

ANO	Plano Interno	Programação Inicial [A]	Provisão Recebida [B]	Despesa Liquidada [C]	Despesa Inscrita em RP [D]	[C]+[D]
2013	MBI	1.316.744	1.277.234	983.937	92.170	1.076.107
	MSA	469.788	470.135	397.958	38.605	436.563
	MST	105.174	123.174	108.758	10.842	119.600
	OUTROS	1.851.072	1.841.382	131.700	1.506.001	1.637.701
	TOTAL	3.742.778	3.711.925	1.622.353	1.647.618	3.269.971
2014	MBI	2.152.946	1.673.832	1.252.415	207.777	1.460.192
	MSA	720.365	705.910	536.149	107.299	643.448
	MST	211.493	146.613	112.508	29.114	141.622
	OUTROS	889.894	939.059	463.149	327.675	790.824
	TOTAL	3.974.698	3.465.414	2.364.221	671.865	3.036.086
2015	MBI	2.279.939	2.486.009	2.235.932	236.174	2.472.106
	MSA	882.416	827.960	690.783	131.777	822.560
	MST	160.330	190.350	150.795	33.909	184.704
	OUTROS	1.038.341	1.081.880	914.872	158.108	1.072.980
	TOTAL	4.361.026	4.586.199	3.992.382	559.968	4.552.350
2016	MBI	2.737.023	2.797.970	2.682.977	79.431	2.762.408
	MSA	811.288	779.434	642.744	115.105	757.849
	MST	161.762	148.162	106.799	29.957	136.756
	OUTROS	576.631	593.074	371.317	135.818	507.135
	TOTAL	4.286.704	4.318.640	3.803.837	360.311	4.164.148

Fonte: Elaboração da autora com base no processamento quantitativo fornecido pela SEPGE.

A Tabela 03 demonstra o percentual de variação das despesas nesses três planos internos, em relação ao exercício anterior, levando em consideração o somatório da despesa liquidada e da despesa inscrita em restos a pagar. Com esta tabela é possível verificar a evolução, ou involução, das despesas realizadas de MBI, MSA e MST, nos três últimos exercícios.

Tabela 3 - Variação anual das despesas de MBI, MSA e MST.

Plano Interno	2013	2014	Δ%	2015	Δ%	2016	Δ%
MBI	1.076.107	1.460.192	36%	2.472.106	69%	2.762.408	12%
MSA	436.563	643.448	47%	822.560	28%	757.849	-8%
MST	119.600	141.622	18%	184.704	30%	136.756	-26%

Fonte: Elaboração da autora com base no processamento quantitativo fornecido pela SEPGE.

Na sequência, consta a Tabela 04, elaborada a partir de dados fornecidos pela SEPGE, detalhando a execução orçamentária de 2016, nos planos internos MBI, MSA e MST. Nesta tabela estão demonstrados os valores recebidos a título de provisão; os créditos disponíveis, que correspondem aos recursos que não foram utilizados; e, as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no referido exercício.

Tabela 4 – Execução orçamentária MPF/RO 2016

NATUREZA DESPESA DETALHADA	PROVISÃO RECEBIDA	CRÉDITO DISPONÍVEL	DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADADA	DESPESA PAGA
339030 - Material de consumo	42.718,00	22.391,89			
22 - Material de limpeza e prod. de higienização			1.113,01	1.113,01	1.113,01
24 - Material para manutenção de bens imóveis			7.686,08	3.746,68	3.106,68
26 - Material elétrico e eletrônico			7.679,02	363,02	363,02
28 - Material de proteção e segurança			2.050,00	52,00	52,00
44 - Material de sinalização visual e outros			1.798,00	348,00	348,00
	42.718,00	22.391,89	20.326,11	5.622,71	4.982,71
339036 - Outros serviços de terceiros - Pessoa Física	174.994,00	1.300,02			
15 - Locação de imóveis			170.772,00	168.400,17	168.400,17
17 - Tributos a conta do locatário ou cessionário			2.121,98	2.121,98	2.121,98
22 - Manutenção e conservação de bens imóveis			800,00	800,00	800,00
	174.994,00	1.300,02	173.693,98	171.322,15	171.322,15
339037 - Locação de mão-de-obra	1.278.230,62	9.142,42			
02 - Limpeza e conservação			267.731,98	256.940,54	256.920,41
03 - Vigilância ostensiva			951.977,66	922.986,85	922.986,85
04 - Manutenção e conservação de bens imóveis			49.378,56	48.685,51	42.976,58
	1.278.230,62	9.142,42	1.269.088,20	1.228.612,90	1.222.883,84
339039 - Outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica	1.299.261,00	2.277,80			
10 - Locação de imóveis			1.066.274,92	1.051.094,77	1.051.094,77
15 - Tributos a conta do locatário ou cessionário			1.200,00		
16 - Manutenção e conservação de bens imóveis			8.888,80	3.388,80	3.388,80
17 - Manutenção e conservação de máquinas e equipamentos			670,00	670,00	670,00
43 - Serviços de energia elétrica			214.783,88	214.783,88	214.783,88
63 - Serviços gráficos e editoriais			250,60	250,60	250,60
78 - Limpeza e conservação			4.915,00	4.915,00	4.915,00
	1.299.261,00	2.277,80	1.296.983,20	1.275.103,05	1.275.103,05
339047 - Obrigações tributárias e contributivas	2.766,00	354,45			

(Continua)

NATUREZA DESPESA DETALHADA	PROVISÃO RECEBIDA	CRÉDITO DISPONÍVEL	DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADADA	DESPESA PAGA
10 - Taxas			268,80	268,80	268,80
22 - Contribuição para custeio de iluminação pública			2.142,75	2.046,98	2.046,98
	2.766,00	354,45	2.411,55	2.315,78	2.315,78
339092 - Despesas de exercícios anteriores	791,67				
39 - Outros serviços de terceiros - PJ			791,67	791,67	791,67
	791,67	0,00	791,67	791,67	791,67
TOTAL MBI	2.798.761,29	35.466,58	2.763.294,71	2.683.768,26	2.677.399,20
339030 - Material de consumo	79.824,00	8.325,48			
04 - Gás e outros materiais engarrafados			1.539,00	1.539,00	1.539,00
07 - Gêneros de alimentação			21.371,20	20.383,70	20.383,70
16 - Material de expediente			39.893,93	39.494,93	39.494,93
19 - Material de condicionamento e embalagem			740,00	350,00	350,00
21 - Material de copa e cozinha			7.515,18	2.010,66	2.010,66
22 - Material de limpeza e prod. de higienização			16,98	16,98	16,98
25 - Material para manutenção de bens moveis			108,51	108,51	108,51
26 - Material elétrico e eletrônico			313,72	313,72	313,72
28 - Material de proteção e segurança			0,00		
	79.824,00	8.325,48	71.498,52	64.217,50	64.217,50
339036 - Outros serviços de terceiros - pessoa física	500,00	500,00			
	500,00	500,00	0,00	0,00	0,00
339037 - Locação de mão-de-obra	573.564,00	172,31			
01 - Apoio administrativo, técnico e operacional			456.669,52	417.120,07	417.120,07
05 - Serviços de copa e cozinha			116.722,17	91.845,97	91.845,97
	573.564,00	172,31	573.391,69	508.966,04	508.966,04
339039 - Outros serviços de terceiros - Pessoa jurídica	125.546,00	12.587,00			
01 - Assinaturas de periódicos e anuidades			6.817,80	6.817,80	6.817,80
12 - Locação de máquinas e equipamentos			300,00	300,00	300,00
17 - Manutenção e conservação de maquinas e equipamentos			48.098,56	12.539,00	12.539,00
20 - Manutenção e conservação de bens móveis de outras naturezas			60,00	60,00	60,00
47 - Serviços de comunicação em geral			21.543,02	21.543,02	21.543,02
59 - Serviços de áudio, vídeo e foto			640,00	640,00	640,00
63 - Serviços gráficos e editoriais			510,00		
83 - Serviços de cópias e reprodução de documentos			34.989,62	27.660,94	27.660,94
	125.546,00	12.587,00	112.959,00	69.560,76	69.560,76
TOTAL MSA	779.434,00	21.584,79	757.849,21	642.744,30	642.744,30
339030 - Material de consumo	114.439,00	8.231,09			
01 - Combustíveis e lubrificantes automotivos			67.035,15	55.018,76	55.018,76
04 - Gás e outros materiais engarrafados			240,00	240,00	240,00
39 - Material para manutenção de veiculos			38.232,76	30.953,20	30.953,20
44 - Material de sinalização visual e outros			700,00	700,00	700,00
	114.439,00	8.231,09	106.207,91	86.911,96	86.911,96
339039 - Outros serviços de terceiros - Pessoa jurídica	27.816,00	3.168,00			
19 - Manutenção e conservação de veículos			17.355,00	9.503,60	9.503,60
78 - Limpeza e conservação			7.293,00	4.483,00	4.483,00
	27.816,00	3.168,00	24.648,00	13.986,60	13.986,60
339047 - Obrigações tributarias e contributivas	5.410,00	6,54			
10 - Taxas			5.403,46	5.403,46	5.403,46
	5.410,00	6,54	5.403,46	5.403,46	5.403,46
339092 - Despesas de exercícios anteriores	96,85				
92 - Material de consumo			96,85	96,85	96,85
	96,85	0,00	96,85	96,85	96,85
339093 - Indenizações e restituições	497,00				
02 - Restituições			497,00	497,00	497,00
	497,00	0,00	497,00	497,00	497,00
TOTAL MST	148.258,85	11.405,63	136.853,22	106.895,87	106.895,87
TOTAL GERAL	3.726.454,14	68.457,00	3.657.997,14	3.433.408,43	3.427.039,37

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados fornecidos pela SEPGE.

Sendo assim, apresentados os dados relativos ao orçamento de custeio básico do MPF/RO em 1016, o tópico seguinte abordará os pontos principais da Emenda Constitucional nº 95/2016 e os seus possíveis impactos no orçamento da instituição estudada. Para tanto, será realizada uma projeção de como seria o orçamento de 2017, caso fossem aplicadas integralmente os limites impostos pela referida Emenda Constitucional.

3.5 A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016

A Emenda Constitucional nº 95/2016, de 15 de dezembro de 2016, foi instituída com o principal objetivo conter o aumento dos gastos do governo, reestabelecendo o equilíbrio nas contas públicas. Essa Emenda Constitucional, promulgada, em 15 de dezembro de 2016, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que passou a vigorar acrescido de 09 (nove) artigos, para instituir o Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros a partir de 2017, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (BRASIL, 2016).

Desse modo, foram estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias, despesas estas que não consideram os efeitos financeiros decorrentes de juros, do Poder Executivo e de órgãos específicos no âmbito do Poder Judiciário; Poder Legislativo; do Ministério Público e da Defensoria Pública. A Figura 7 detalha os órgãos que estão submetidos às limitações impostas pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

Figura 7 - Órgãos que devem respeitar os limites de despesas primárias.



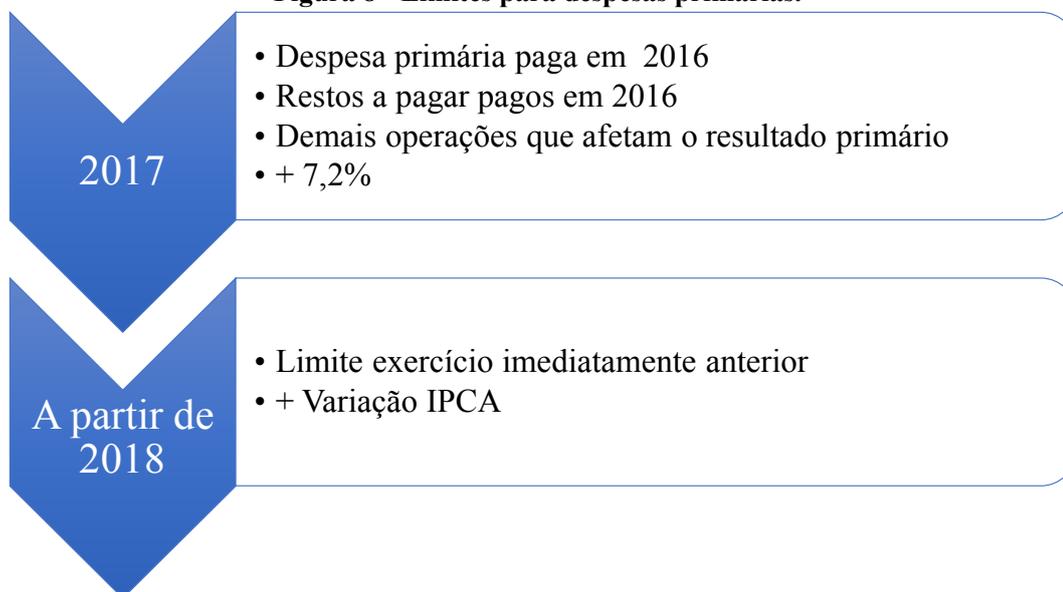
Fonte: (BRASIL, 2016)

Em relação a esse limite para as despesas primárias, Figura 8, tem-se que os mesmos equivalerão:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (BRASIL, 2016).

Figura 8 - Limites para despesas primárias.



Fonte: (BRASIL, 2016).

O referido normativo veda, ainda, a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites estabelecidos (BRASIL, 2016). O método utilizado na correção desses limites só poderá ser alterado após transcorrida uma década da vigência do novo regime fiscal, para tanto, foi estabelecido na EC nº 95/2016 que:

O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

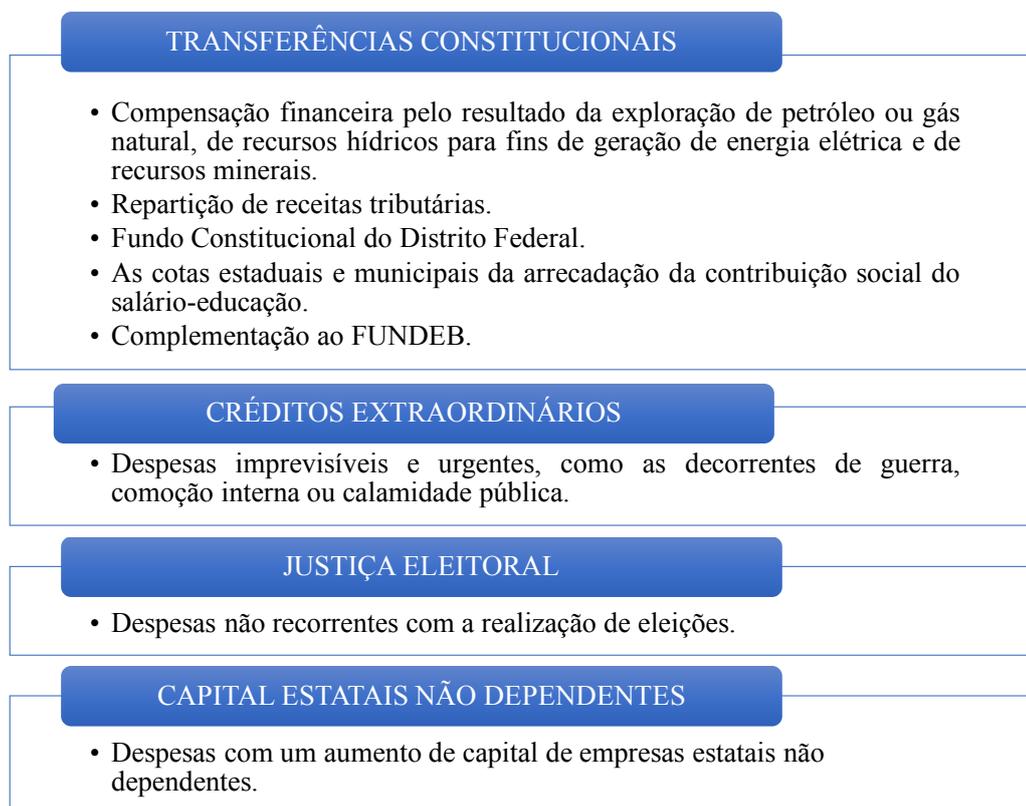
Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial. (BRASIL, 2016).

No que se refere às exceções, não se incluem na base de cálculo nos limites estabelecidos as seguintes despesas:

- I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;
- III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e
- IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

A figura 9 ilustra de forma mais didática as despesas que não serão compreendidas na base de cálculo nos limites estabelecidos pela EC nº 95/2016.

Figura 9 - Despesas não incluídas na base de cálculo nos limites.



Fonte: (BRASIL, 1988 e 2016).

Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar, com redução equivalente na sua despesa primária, o excesso de despesas primárias em relação aos limites estabelecidos. Essa compensação não poderá exceder a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo (BRASIL, 2016).

A verificação do cumprimento dos limites impostos pela EC nº 95/2017 levará em consideração as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício (BRASIL, 2016). No caso de descumprimento de limite individualizado aplica-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, as vedações elencadas na Figura 10:

Figura 10 - Vedações aplicáveis em caso de descumprimento dos limites.

Vedações aplicáveis aos Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo; MPU; CNMP e DPU

- I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;
- II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa
- IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios
- V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV
- VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares
- VII - criação de despesa obrigatória; e
- VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

Vedações aplicáveis ao Poder Executivo

- I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e
- II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Fonte: (BRASIL, 2016).

No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral da remuneração dos servidores públicos, prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

Na sequência, a Tabela 05 demonstra uma projeção de como seria o orçamento de 2017 das unidades do MPF/RO, aplicando o limite disposto na EC nº 95/2016. Para tanto, utilizou-se como base de cálculo as despesas pagas nas unidades do MPF/RO em 2016, acrescida de 7,2%. Consta ainda coluna contendo a programação inicial para 2017, de modo que a última

coluna corresponde à diferença entre o limite de despesa para 2017 e as despesas programadas inicialmente pela unidade.

Tabela 5 – Custeio básico 2017 MPF/RO conforme EC 95/2016.

NATUREZA DESPESA DETALHADA	DESPESA PAGA 2016 [A]	LIMITE 2017 [B]=[A]+7,2%	PROGRAMAÇÃO INICIAL 2017 [C]	[D] = [B]-[C]
339030 - Material de consumo				
22 - Material de limpeza e prod. de higienização	1.113,01	1.193,15		1.193,15
24 - Material para manutenção de bens imóveis	3.106,68	3.330,36	42.000,00	(38.669,64)
26 - Material elétrico e eletrônico	363,02	389,16	15.000,00	(14.610,84)
28 - Material de proteção e segurança	52,00	55,74	2.000,00	(1.944,26)
44 - Material de sinalização visual e outros	348,00	373,06	5.000,00	(4.626,94)
96 - Material de consumo - Pagamento antecipado			12.000,00	(12.000,00)
	4.982,71	5.341,47	76.000,00	(70.658,53)
339036 - Outros serviços de terceiros - PF				
15 - Locação de imóveis	168.400,17	180.524,98	196.200,00	(15.675,02)
17 - Tributos a conta do locatário ou cessionário	2.121,98	2.274,76	2.440,00	(165,24)
22 - Manutenção e conservação de bens imóveis	800,00	857,60		857,60
	171.322,15	183.657,34	198.640,00	(14.982,66)
339037 - Locação de mão-de-obra				
02 - Limpeza e conservação	256.920,41	275.418,68	251.880,00	23.538,68
03 - Vigilância ostensiva	922.986,85	989.441,90	1.085.886,00	(96.444,10)
04 - Manutenção e conservação de bens imóveis	42.976,58	46.070,89	54.360,00	(8.289,11)
	1.222.883,84	1.310.931,48	1.392.126,00	(81.194,52)
339039 - Outros serviços de terceiros - PJ				
10 - Locação de imóveis	1.051.094,77	1.126.773,59	1.199.960,00	(73.186,41)
15 - Tributos a conta do locatário ou cessionário			950,00	(950,00)
16 - Manutenção e conservação de bens imóveis	3.388,80	3.632,79	77.220,00	(73.587,21)
17 - Manutenção e conservação de máquinas e equipamentos	670,00	718,24		718,24
43 - Serviços de energia elétrica	214.783,88	230.248,32	248.400,00	(18.151,68)
63 - Serviços gráficos e editoriais	250,60	268,64		268,64
78 - Limpeza e conservação	4.915,00	5.268,88	8.000,00	(2.731,12)
96 - Outros serviços de terceiros PJ- Pagamento antecipado			12.000,00	(12.000,00)
	1.275.103,05	1.366.910,47	1.546.530,00	(179.619,53)
339047 - Obrigações tributárias e contributivas				
10 - Taxas	268,80	288,15		288,15
22 - Contribuição para custeio de iluminação pública	2.046,98	2.194,36	2.640,00	(445,64)
	2.315,78	2.482,52	2.640,00	(157,48)
339092 - Despesas de exercícios anteriores				
39 - Outros serviços de terceiros - PJ	791,67	848,67		848,67
	791,67	848,67		848,67
TOTAL MBI	2.677.399,20	2.870.171,94	3.215.936,00	(345.764,06)
339030 - Material de consumo				
04 - Gás e outros materiais engarrafados	1.539,00	1.649,81	3.100,00	(1.450,19)
07 - Gêneros de alimentação	20.383,70	21.851,33	26.160,00	(4.308,67)
16 - Material de expediente	39.494,93	42.338,56	35.520,00	6.818,56
19 - Material de acondicionamento e embalagem	350,00	375,20	4.620,00	(4.244,80)
20 - Material de cama, mesa e banho			230,00	(230,00)
21 - Material de copa e cozinha	2.010,66	2.155,43	3.900,00	(1.744,57)
22 - Material de limpeza e prod. de higienização	16,98	18,20		18,20
23 - Uniformes, tecidos e aviamentos			3.000,00	(3.000,00)
25 - Material para manutenção de bens moveis	108,51	116,32		116,32
26 - Material elétrico e eletrônico	313,72	336,31		336,31
28 - Material de proteção e segurança				
30 - Material para comunicações			940,00	(940,00)
96 - Material de consumo - Pagamento antecipado			12.000,00	(12.000,00)
	64.217,50	68.841,16	89.470,00	(20.628,84)
339037 - Locação de mão-de-obra				
01 - Apoio administrativo, técnico e operacional	417.120,07	447.152,72	535.200,00	(88.047,28)
05 - Serviços de copa e cozinha	91.845,97	98.458,88	133.080,00	(34.621,12)
	508.966,04	545.611,59	668.280,00	(122.668,41)

(Continua)

NATUREZA DESPESA DETALHADA	DESPESA PAGA 2016 [A]	LIMITE 2017 [B]=[A]+7,2%	PROGRAMAÇÃO INICIAL 2017 [C]	[D] = [B]-[C]
339039 - Outros serviços de terceiros - PJ				
01 - Assinaturas de periódicos e anuidades	6.817,80	7.308,68	5.720,00	1.588,68
12 - Locação de máquinas e equipamentos	300,00	321,60		321,60
17 - Manutenção e conserv. de maquinas e equip.	12.539,00	13.441,81	61.430,00	(47.988,19)
20 - Manutenção e conserv. de bens móveis de outras naturezas	60,00	64,32		64,32
41 - Fornecimento de alimentação			30.000,00	(30.000,00)
47 - Serviços de comunicação em geral	21.543,02	23.094,12		23.094,12
59 - Serviços de áudio, vídeo e foto	640,00	686,08		686,08
63 - Serviços gráficos e editoriais			4.320,00	(4.320,00)
74 - Frete e transporte de encomendas			2.300,00	(2.300,00)
83 - Serviços de cópias e reprod. de documentos	27.660,94	29.652,53	38.300,00	(8.647,47)
96 - Outros serviços de terceiros PJ- Pagamento antecipado			12.000,00	(12.000,00)
99 - Outros serviços de terceiros - Pessoa jurídica			14.400,00	(14.400,00)
	69.560,76	74.569,13	168.470,00	(93.900,87)
TOTAL MSA	642.744,30	689.021,89	926.220,00	(237.198,11)
339030 - Material de consumo				
01 - Combustíveis e lubrificantes automotivos	55.018,76	58.980,11	96.000,00	(37.019,89)
04 - Gás e outros materiais engarrafados	240,00	257,28		257,28
39 - Material para manutenção de veículos	30.953,20	33.181,83	48.000,00	(14.818,17)
44 - Material de sinalização visual e outros	700,00	750,40		750,40
96 - Material de consumo - Pagamento antecipado			12.000,00	(12.000,00)
	86.911,96	93.169,62	156.000,00	(62.830,38)
339039 - Outros serviços de terceiros - PJ				
19 - Manutenção e conservação de veículos	9.503,60	10.187,86	37.200,00	(27.012,14)
78 - Limpeza e conservação	4.483,00	4.805,78	14.400,00	(9.594,22)
96 - Outros serviços de terceiros PJ- Pagamento antecipado			12.000,00	(12.000,00)
	13.986,60	14.993,64	63.600,00	(48.606,36)
339047 - Obrigações tributárias e contributivas				
10 - Taxas	5.403,46	5.792,51	7.000,00	(1.207,49)
	5.403,46	5.792,51	7.000,00	(1.207,49)
339092 - Despesas de exercícios anteriores				
92 - Material de consumo	96,85	103,82		103,82
	96,85	103,82		103,82
339093 - Indenizações e restituições				
02 - Restituições	497,00	532,78		532,78
	497,00	532,78		532,78
TOTAL MST	106.895,87	114.592,37	226.600,00	(112.007,63)
TOTAL GERAL	3.427.039,37	3.673.786,20	4.368.756,00	(694.969,80)

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados fornecidos pela SEPGE.

Conforme a tabela acima, verifica-se que o valor das despesas programadas para 2017 estão 18,92% acima do limite de gastos, fazendo-se necessária uma redução de 15, 91% na programação inicial, para adequar o custeio básico das unidades do MPF/RO aos limites trazidos pela Emenda Constitucional 95/2016. Nesse sentido, após a análise serão propostas medidas de intervenção para redução dos gastos de custeio básico no âmbito do MPF/RO, bem como sugestões para melhoria do planejamento da execução orçamentária das unidades.

4 ANÁLISE E INTERVENÇÃO

No presente capítulo será realizada a análise dos dados demonstrados na seção anterior, com a sugestão de proposta de intervenção a ser utilizada na organização face aos problemas

identificados. A análise, consoante Marconi e Lakatos (2002, p. 35), consiste na tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores, ao passo que, a interpretação, por sua vez, consiste na atividade intelectual que objetiva a atribuição de um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos.

4.1 ANÁLISE

Um conjunto bem estruturado de indicadores é capaz de fornecer informações rápidas e precisas sobre o desempenho e a situação financeira do Ente público, apesar dos indicadores da situação financeira do Ente público não serem analisados da mesma forma como acontece na esfera privada, cujo objetivo é o lucro; isso não implica em dizer que indicadores não são aplicáveis também a esfera pública (BORN, 2003).

No caso do MPF/RO, os indicadores da Avaliação de Desempenho Orçamentário apresentados na Tabela 1, evidenciam em linhas gerais uma melhora do desempenho orçamentária nos últimos anos. Em relação aos indicadores de planejamento, PPD, que considera a provisão recebida em relação a programação inicial, o índice obtido pelas unidades do MPF em 2013 foi 99,18. Esse índice foi considerado “ótimo”, conforme critérios de classificação utilizados até 2015. Em 2014, o desempenho da unidade nesse quesito foi considerado “deficiente”, pois a provisão recebida correspondeu à 87,19% do montante programado inicialmente. Nos últimos dois exercícios, 2015 e 2016, verifica-se que a provisão recebida excedeu a programação inicial, o que demonstra que foi solicitada a descentralização de recursos em um valor maior que o previamente programado.

Quanto aos indicadores de execução orçamentária do exercício verifica-se, conforme Tabela 1, que só houve a melhora no critério de classificação das unidades em 2016, em virtude do índice obtido de 88,08. Em 2013 e 2014 a Capacidade Operacional de Despesa apurada foi de 43,71 e 68,22, respectivamente, classificando a execução no exercício como “altamente deficiente”. Em 2015, devido à alteração na nomenclatura, a unidade foi classificada como “regular (-)”, com um índice de 49,37, o que em termos práticos equivale a mesma classificação obtida nos anos anteriores.

A Capacidade Operacional de Despesa é calculada com base na despesa liquidada em relação a provisão recebida, ou seja, as despesas empenhadas que não tenham sido efetivamente liquidadas não são consideradas na apuração desse indicador. Isso não significa que a unidade esteja desperdiçando os valores provisionados, mas indica a necessidade de ajustes no

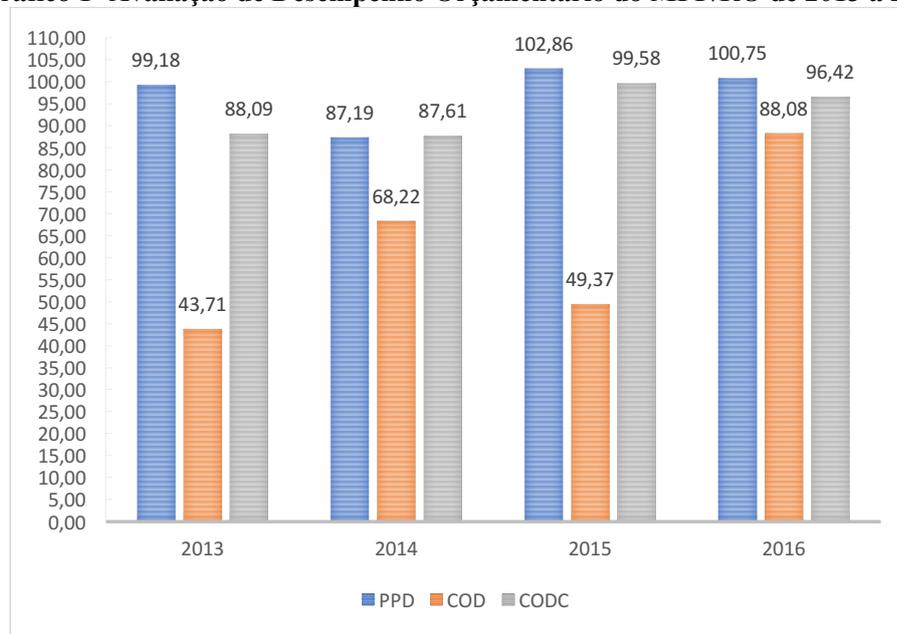
calendário de execução orçamentária, permitindo que as despesas sejam empenhadas e liquidadas tempestivamente, dentro do mesmo exercício financeiro.

Dentro todos os indicadores utilizados na avaliação de desempenho orçamentário no âmbito do MPF, os indicadores corrigidos da execução no exercício são os mais representativos, por assim dizer, da realidade da execução orçamentária das unidades. Isso porque a capacidade operacional de despesa corrigida leva em consideração tanto as despesas liquidadas como as despesas inscritas em restos a pagar, ou seja, considera todo o montante empenhado durante o exercício, demonstrando o qual foi percentual utilizado da provisão recebida.

Nos quatro últimos exercícios, o ano de 2015 foi o que a unidade obteve a melhor avaliação de Capacidade Operacional da Despesa Corrigida, atingindo o conceito “ótimo”, com o índice 99,58. Em 2013 e 2014, a execução no exercício havia sido considerada “deficiente”, em razão dos índices 88,09 e 87,61, respectivamente. Já no exercício de 2016 houve um pequeno retrocesso em relação a 2015, pois a unidade atingiu o conceito “bom (+)”, com índice apurado de 96,42.

O gráfico 1 demonstra os índices de PPD, COD, e CODC obtidos na avaliação de desempenho orçamentário das unidades do MPF/RO, no período de 2013 a 2016.

Gráfico 1- Avaliação de Desempenho Orçamentário do MPF/RO de 2013 a 2016

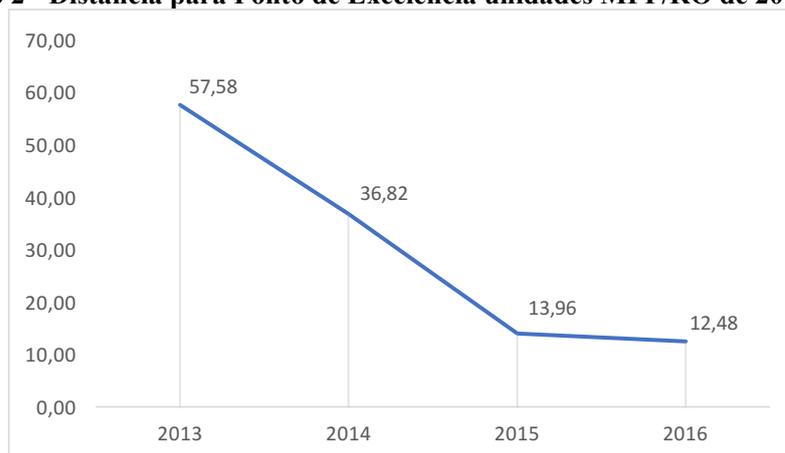


Fonte: Elaboração da autora

A consolidação desses três indicadores de avaliação orçamentária é feita através da medição da Distância para Ponto de Excelência. Nesse caso, quanto menor for valor, melhor é

o desempenho na unidade. Com base nos valores apurados de DPE, verifica-se, conforme Gráfico 2, que o MPF/RO apresentou uma melhora considerável em termos de planejamento e execução orçamentária, saindo do índice de 57,58 em 2013, para 12,48 em 2016.

Gráfico 2 - Distância para Ponto de Excelência unidades MPF/RO de 2013 a 2016.

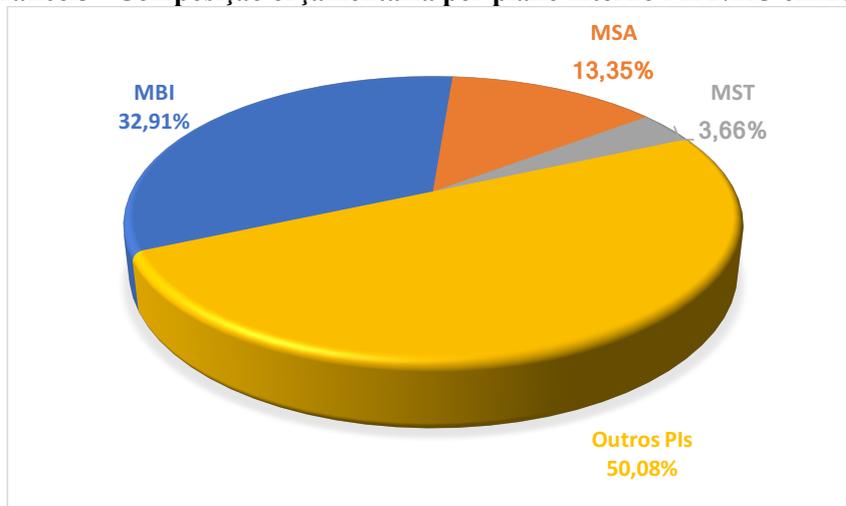


Fonte: Elaboração da autora.

Considerando que o objeto desse trabalho são as despesas de custeio básico das unidades do Ministério Público Federal em Rondônia, restringiu-se o estudo às despesas realizadas nos planos internos Manutenção de Bens Imóveis, Manutenção dos Serviços Administrativos e Manutenção dos Serviços de Transporte. Com base nos dados contidos na Tabela 02, foram elaborados os Gráficos 3 a 6, que detalham a participação desses três planos internos na composição orçamentária, nos exercícios de 2013 a 2016, respectivamente, levando em consideração a despesa liquidada somada às despesas inscritas em restos a pagar.

No exercício de 2013, Gráfico 3, as despesas de custeio básico do MPF/RO corresponderam a pouco menos da metade dos gastos, uma vez e somatório das despesas realizadas nos demais planos internos (PIs) atingiram 50,08% do total das despesas liquidadas e inscritas em restos a pagar. As despesas de MBI, MSA e MST representaram, respectivamente, 32,91%, 13,35%, 3,66%. Nesse caso específico, isso se deve principalmente aos gastos realizados em 2013 na implantação de procuradorias junto às varas federais e na modernização das instalações do MPF.

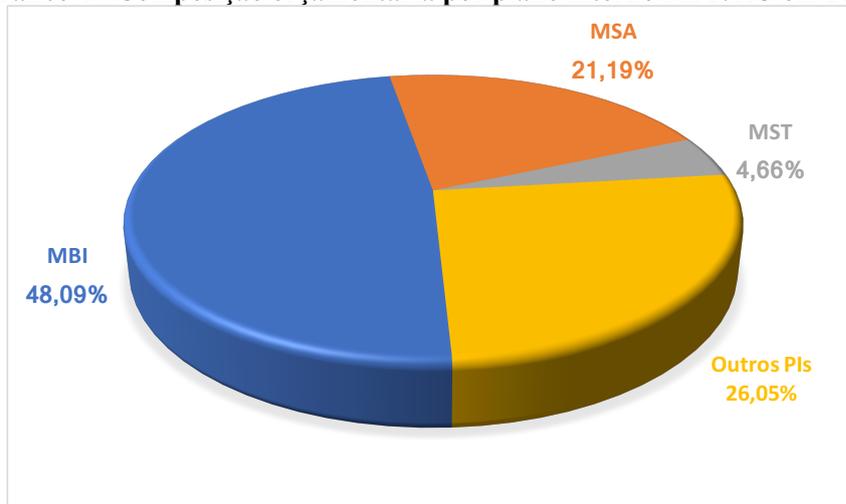
Gráfico 3 - Composição orçamentária por plano interno MPF/RO em 2013.



Fonte: Elaboração da autora.

A partir de 2014, Gráfico 4, as despesas de custeio básico passaram a representar cerca de 74% do geral, sendo 48,09% de MBI; 21,19% de MSA; e, 4,66% de MST, demonstrando um crescimento na participação de todos esses três planos internos. Os gastos nos demais planos internos totalizaram nesse exercício 26,05% do total.

Gráfico 4 - Composição orçamentária por plano interno MPF/RO em 2014.

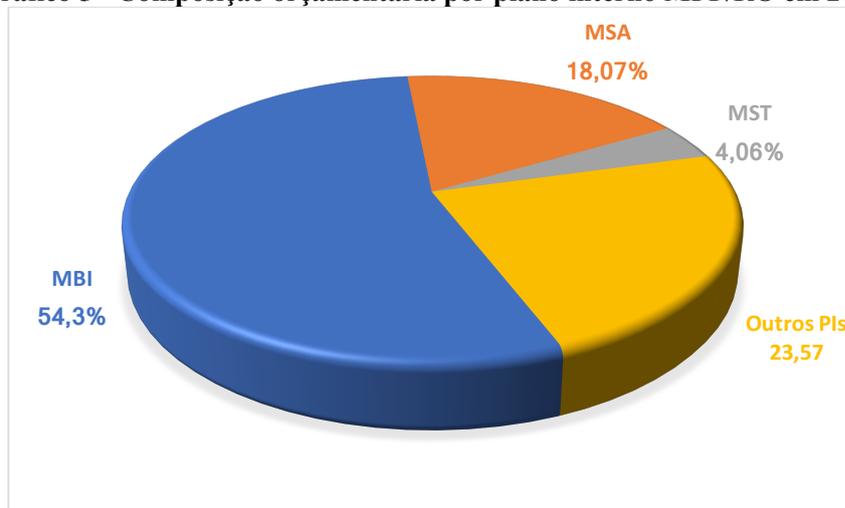


Fonte: Elaboração da autora.

Em 2015, Gráfico 5, a participação das despesas de custeio básico na composição orçamentária seguiu a trajetória crescente. No entanto, diferentemente do que ocorreu em 2014, as despesas de MSA e MST tiveram a participação na composição de gastos reduzida para 18,07% e 4,06%, respectivamente. As despesas de MBI, por sua vez, passaram a representar

mais da metade dos gastos realizados, atingindo nesse exercício 54,3%, enquanto as despesas realizadas nos demais planos internos totalizaram 23,57%.

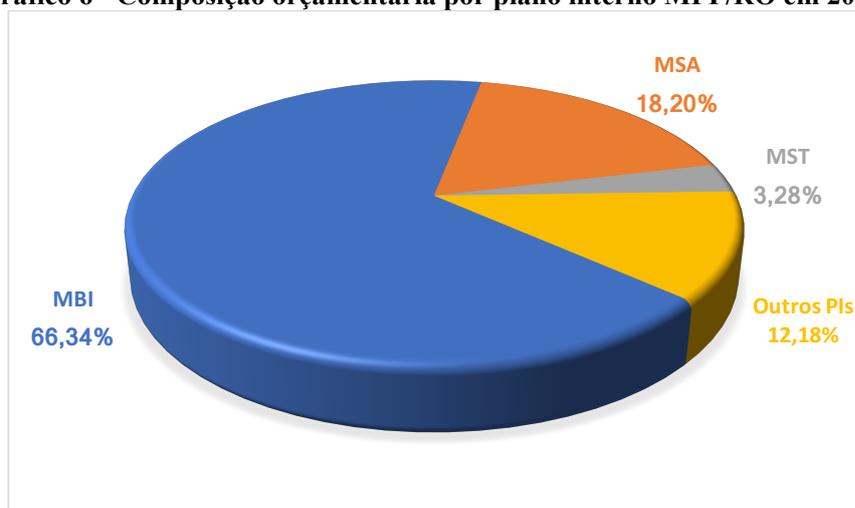
Gráfico 5 - Composição orçamentária por plano interno MPF/RO em 2015.



Fonte: Elaboração da autora.

No exercício de 2016, Gráfico 6, a participação percentual do plano interno MSA manteve-se praticamente estável em relação ao ano anterior, correspondendo a 18,20%. Houve também nova redução na participação das despesas de MST que passaram a representar 3,28% do total. Todavia, as despesas de MBI aumentaram a participação para 66,34%, de modo que todos os demais planos internos corresponderam a 12,18% do total em 2016.

Gráfico 6 - Composição orçamentária por plano interno MPF/RO em 2016.

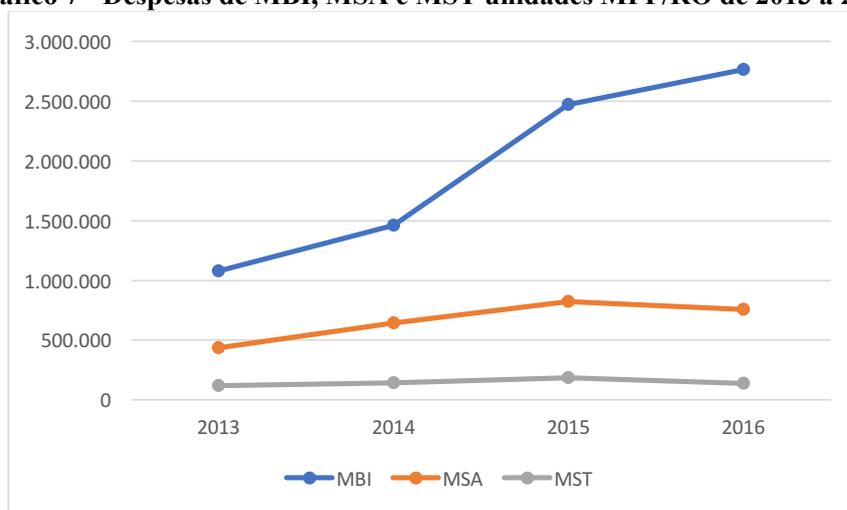


Fonte: Elaboração da autora.

Através da análise da composição orçamentária pode-se perceber que as despesas de Manutenção de Bens Imóveis têm representado a cada ano uma parcela maior do total de despesas realizadas. Esse crescimento dos gastos em MBI é corroborado pelos dados contidos na Tabela 03, que demonstra o percentual de variação das despesas nos três planos internos, onde verifica-se que, nas unidades do MPF/RO, o total de despesas de Manutenção de Bens Imóveis em 2016 foi equivalente a 2,5 vezes o total de despesas realizadas no mesmo PI em 2013.

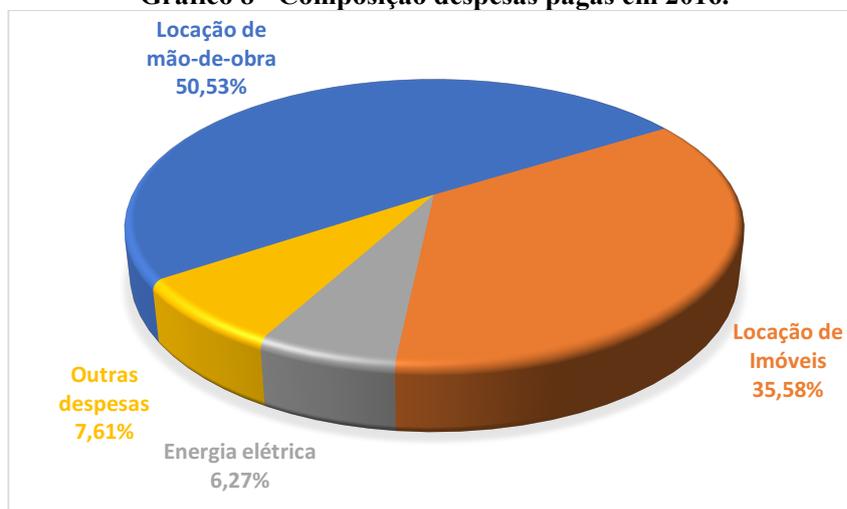
As despesas de MST cresceram 18%, em 2014, quando comparadas a 2013; em 2015, o crescimento foi de 30%; já em 2016 houve uma redução de 26%, em relação ao ano anterior. As despesas de MSA cresceram 47% em 2014; em 2015, o crescimento foi de 28%; sendo que, em 2016, houve uma redução de 8%. As despesas de MBI sofreram três aumentos consecutivos nos exercícios analisados, o crescimento foi de 36%, em 2014; 69%, em 2015; e, 12%, em 2016. O Gráfico 7 demonstra o comportamento das despesas realizadas nos três planos internos em comento, durante os anos de 2013 a 2016.

Gráfico 7 - Despesas de MBI, MSA e MST unidades MPF/RO de 2013 a 2016.



Fonte: Elaboração da autora.

Ainda sobre o custeio básico das unidades do MPF/RO, verifica-se, conforme Gráfico 8, que a despesa paga relativa a três serviços correspondem juntas a 92,39% do total de despesas pagas em 2016, são elas: locação de mão-de-obra, 50,53%; locação de imóveis, 35,58%; e energia elétrica, 6,7%. As demais despesas somadas correspondem a 7,61% do total pago.

Gráfico 8 - Composição despesas pagas em 2016.

Fonte: Elaboração da autora.

As despesas com locação de mão-de-obra incluem as atividades de limpeza e conservação, vigilância, manutenção e conservação de bens imóveis, apoio administrativo e serviços de copa e cozinha. Em 2016, os serviços de vigilância representaram 26,93% do total das despesas pagas; limpeza e conservação, 7,5%; apoio administrativo, 12,17%; serviços de copa cozinha, 2,68%; manutenção e conservação de bens imóveis, 1,25%.

Dentre os serviços elencados acima, a vigilância, a limpeza e conservação e a manutenção e conservação de bens imóveis fazem parte do plano interno MBI. Enquanto as despesas com apoio administrativo e serviços de copa e cozinha estão inseridas no plano interno MSA.

Atualmente, a tanto a Procuradoria da República em Rondônia, quanto as Procuradorias da República nos municípios de Ji-Paraná e Vilhena funcionam imóveis locados, o que implica na participação expressiva das despesas com locação de imóveis no orçamento de custeio básico do MPF/RO. A Procuradoria da República no município de Guajará-Mirim, conforme mencionado anteriormente, encontra-se pendente de implantação, funcionando provisoriamente nas instalações da PR-RO.

No que se refere as despesas com energia elétrica, todas as unidades do MPF/RO têm envidado esforços para redução do consumo. A principal medida nesse sentido foi adotada em 2015, com a redução do horário de expediente interno e externo das unidades. Cabe destacar que, tanto as despesas com locação de imóveis, quanto as despesas de energia elétrica são registradas no plano interno MBI.

Caso as regras da Emenda Constitucional 95/2016 fossem aplicadas integralmente ao orçamento de custeio básico das unidades do MPF/RO, no exercício de 2017, o limite máximo para as despesas nos três planos internos supracitados corresponderia ao total de despesas pagas em 2016, acrescidas de 7,2%. Como a base de cálculo para limites de despesas em 2017, considera apenas despesas efetivamente pagas, pode-se se dizer que isso diminuiu, em tese, o orçamento a disposição do MPF/RO. Caso a base de cálculo considerasse as despesas empenhadas, isso representaria um incremento de R\$ 247.586,73 (duzentos e quarenta e sete mil, quinhentos e oitenta e seis reais e setenta e três centavos) no orçamento de custeio básico das unidades.

Feitas essas considerações sobre aspectos gerais do custeio básico do MPF/RO e as possíveis implicações orçamentárias da advindas da EC 95/2016, o tópico seguinte traz algumas propostas de intervenção para redução dos gastos de custeio básico no âmbito do MPF/RO, bem como sugestões para melhoria do planejamento da execução orçamentária das unidades, com base no que que foi observado por este estudo.

4.2 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Diante dos dados analisados, verifica-se que existem algumas dificuldades para adequar a proposta orçamentária das unidades no MPF/RO ao limite de gastos da EC 95/2016, uma vez que as maiores despesas que compõem o orçamento de custeio são imprescindíveis ao funcionamento das unidades. No caso das despesas com locação de mão-de-obra, que correspondem a maior parcela dos gastos de custeio básico das unidades do MPF/RO, a única forma de reduzi-las seria com o corte de postos de serviços terceirizados, tendo em vista que esses serviços são reajustados anualmente conforme disposição contratual, levando em consideração os reajustes das Convenções Coletivas de Trabalho das respectivas categorias profissionais.

Ainda nesta seara, a questão da vigilância é uma área bastante sensível. Devido à característica das atividades desempenhadas pela Instituição, a preocupação com segurança institucional é constante, para garantir a integridade de membros, servidores e demais pessoas que porventura estejam nas dependências do órgão.

A redução de postos de serviços de limpeza, por sua vez, esbarra nos critérios objetivos de produtividade estabelecidos atualmente pela Portaria nº 7, de 13 de abril de 2015. Existiria ainda a possibilidade de redução nos postos de serviços contínuo. No entanto, isso implicaria diretamente na diminuição da mão-de-obra disponível para instituição. O corte dos demais

postos - recepcionista, telefonista, artífice, copeira e garçomete - implicaria na descontinuidade da prestação desses serviços na respectiva unidade, uma vez que existe apenas um posto de cada serviço por Procuradoria.

No que se refere a locação de imóveis, a tendência que essas despesas sejam reduzidas à medida que forem construídas as sedes próprias das unidades do MPF/RO. Os terrenos destinados para essa finalidade nos municípios de Porto Velho, Ji-Paraná e Vilhena já estão disponíveis para o MPF/RO. No caso do imóvel próprio, não se tem o gasto com aluguel, no entanto precisam ser considerados, além dos gastos para a construção, as com a manutenção e conservação do bem imóvel, que no caso de imóveis locados geralmente ocorre às expensas do locador.

Tanto no caso das despesas com locação de mão-de-obra, como despesas com locação de imóveis acredita-se que existe uma possibilidade de redução do valor programado, tendo em vista que os índices utilizados para correção dessas despesas poderão ficar mais baixos em 2017, que de modo que o reajuste percentual poderá ser menor que o de 2016. Nesse caso sugere-se uma análise pormenorizada para verificar se existe a possibilidade de redução dos valores previstos.

As despesas com energia elétrica, verifica-se que as unidades já adotaram medidas com intuito de reduzi-las, mas com esforço coletivo existe a possibilidade diminuir esses gastos. Podem ser analisadas alternativas para utilizar a ocupação das salas de modo que mais servidores trabalhem em um mesmo espaço, diminuindo o consumo que ocorreria em salas isoladas.

No caso das despesas com material de consumo, pode-se estudar a possibilidade de reduzir os valores programados para 2017, ajustando as compras aos valores disponíveis conforme limite da emenda constitucional. Desse modo, é muito importante a participação dos setores demandantes na revisão dos quantitativos necessários para aquisição, mantendo apenas os itens que forem extremamente necessários a manutenção das atividades das procuradorias.

Em relação aos gastos com manutenção do serviço de transporte, apesar de eles representarem uma parcela pequena do orçamento de custeio básico, cabe a realização de estudos para identificar possíveis maneiras de se reduzir as despesas com combustíveis e manutenção de veículos. Dentre as alternativas a serem analisadas, pode-se verificar a viabilidade da locação de veículos para realização das atividades administrativas, ou a redução de quantitativo da frota, até o limite que não prejudique a realização das atividades institucionais.

Quanto às propostas para a melhoria do planejamento e execução orçamentária, com base nos indicadores da avaliação de desempenho orçamentário existem dois aspectos principais que podem ser trabalhados. O primeiro deles diz respeito a assertividade nos valores programados. Verifica-se que nos dois últimos exercícios foram necessários a provisão de mais recursos do que os inicialmente previstos. Para que o orçamento contemple todas as despesas, é muito importante que todos os setores demandantes informem quais são as suas necessidades para o exercício subsequente, evitando a inclusão de novas despesas ao longo da execução orçamentária.

Segundo aspecto, que impacta na diretamente na capacidade operacional da despesa, diz respeito à tempestividade na liquidação da despesa dentro do mesmo exercício. Para melhoria desse indicador faz-se necessário a conclusão dos certames licitatórios com antecedência, para permitir que a despesa seja empenhada e liquidada até o fim do exercício.

Desta feita, é muito importante que a PR-RO de continuidade à implementação efetiva no calendário de contratações, estipulando os prazos máximos a serem cumpridos por todos os setores envolvidos na contratação, desde a solicitação de determinado material ou serviço até o respectivo pagamento. Para tanto, o mapeamento de processos pode se constituir uma ferramenta fundamental, auxiliando na identificação de possíveis gargalos que demandem alterações na alocação de mão-de-obra, nas rotinas, ou nos próprios procedimentos.

No que se refere à Avaliação de Desempenho Orçamentário, acredita-se que os indicadores aferidos na avaliação quantitativa fornecem diagnóstico acerca do planejamento execução orçamentária no âmbito das unidades. No entanto, uma vez feito o diagnóstico de determinada unidade, precisam ser desenvolvidas medidas que promovam a melhoria no desempenho da unidade quando for o caso, de modo que o diagnóstico não tenha fim em si mesmo.

Ademais, a EC 95/2016 trouxe uma preocupação para os gestores com as despesas que são inscritas em restos a pagar. Conforme mencionando anteriormente, a verificação do cumprimento dos limites impostos levará em consideração as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício. Sendo assim, as despesas que foram inscritas em restos a pagar no final de 2016, que forem efetivamente pagas durante o exercício de 2017, serão computadas para efeito de verificação do cumprimento do limite. Portanto, com o advento do Novo Regime Fiscal, não apenas a liquidação, mas também o pagamento da despesa deve ocorrer, sempre que possível, dentro do mesmo exercício financeiro, de modo a não prejudicar limites para os exercícios subsequentes.

5 CONCLUSÕES

Este estudo teve como objetivo geral analisar como o orçamento de custeio básico das unidades do MPF-RO, do exercício de 2017, poderá ser afetado pelas limitações decorrentes da Emenda Constitucional nº 95/2016, visando propor ações para a melhoria do planejamento e da execução orçamentária do órgão.

Foram demonstrados os aspectos gerais do orçamento de custeio básico, detalhando a composição de despesas; os principais impactos no orçamento de 2017, identificando quais as principais despesas de custeio básico que poderão ser afetadas pelas limitações decorrentes da Emenda Constitucional nº 95/2016; bem como, realizou-se uma projeção de como será o orçamento de 2017, caso sejam aplicadas integralmente as limitações impostas pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Ademais, foram propostas ações para melhoria do planejamento e da execução orçamentária das unidades, de modo que o objetivo geral restou atendido mediante seus objetivos específicos.

A Administração pública brasileira vive um novo momento no que se refere a questão orçamentária. Os limites impostos para despesa primária pela Emenda Constitucional 95/2016 irão demandar dos agentes públicos maior critério e cuidado no planejamento e na execução orçamentária. Com isso, cada vez mais faz-se necessária a utilização eficiente, eficaz e efetiva dos recursos públicos.

No caso do MPF, o fato da preocupação com sustentabilidade orçamentária inserida no Planejamento Estratégico Institucional nacional, buscando assegurar a transparência e qualidade do gasto e da gestão orçamentária, e o estabelecimento de prioridades claras para realização de investimentos, demonstra o compromisso da Instituição com essa temática.

Por todo exposto, verifica-se que as unidades do MPF/RO têm avançado em termos de planejamento execução orçamentária. É importante dar continuidade e fomentar as iniciativas que promovam a melhoria, seja do planejamento, seja da execução orçamentária, estimulando a participação de todos os atores envolvidos nesses processos.

No que se refere às limitações encontradas para realização deste estudo, a principal dificuldade foi em relação a temática que, por ser muito recente, carece de literatura específica. Desta feita, recomenda-se que seja dada continuidade aos estudos para verificar os impactos concretos que a Emenda Constitucional 95/2016 exercerá no orçamento das instituições públicas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito Financeiro**: a Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 4 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 12 ed. rev. e adap. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BERNARDES, C. de Alvarenga; FILHO, J. Barbosa de Almeida. Direito financeiro e finanças. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1967.

BORN, José Sílvio. **Análise da situação financeira do ente público mediante o uso de quocientes**. IX Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul. Gramado: 2003. Disponível em <<http://www.ccontabeis.com.br/conv/t05.pdf>> - Acesso em 20/01/2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05/07/2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 17/12/2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 mai. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm>. Acesso em: 05/07/2015.

BRASIL. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 05/04/2016.

BRASIL. Procuradoria Geral da República. Ministério Público Federal. Portaria nº 357, de 05 de maio de 2015. Aprova o Regimento Interno Diretivo do Ministério Público Federal. **Diário do Ministério Público Federal eletrônico**, Brasília, DF, 06 mai. 2015. Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/diario-e-boletim/diario-eletronico-dmpf-e>>. Acesso em: 05/07/2015. (a)

BRASIL. Procuradoria Geral da República. Ministério Público Federal. Portaria nº 382, de 05 de maio de 2015. Aprova o Regimento Interno Administrativo do Ministério Público Federal. **Diário do Ministério Público Federal eletrônico**, Brasília, DF, 06 mai. 2015. Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/diario-e-boletim/diario-eletronico-dmpf-e>>. Acesso em: 05/07/2015. (b)

BRASIL. Procuradoria Geral da República. Ministério Público Federal. Portaria nº 687, de 20 de dezembro de 2011. Institui o Planejamento Estratégico do Ministério Público Federal para o decênio 2011-2020. **Boletins de Serviço do Ministério Público Federal**, Brasília, DF, p. 9. 2. quinzena dez. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/20697/PORTARIA%20PGR%20N%2020687-2011.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>. Acesso em: 03/11/2016. (b)

BRITO, Edvaldo Pereira. Atividade financeira do Estado. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e informação qualitativa**. Campinas: Papyrus, 2001.

FERNANDES, Ernani Luiz Barros. **Restos a pagar**. Brasília: UNB, 2004. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/estudos_e_pesquisas/Monografia_Ernani_Fernandes.pdf> Acesso em: 28/02/2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. amp. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo : Almedina, 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: *balanced scorecard***. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, Antônio Dias. **Brasil país rico: o que ainda falta**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEITE, Harrison Ferreira. Manual de direito financeiro. 4 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2015.

LIBERALQUINO, Joaquim. In: **Gestão Baseada em Resultados e a sua Implantação no Serviço Público**. São Paulo: Atlas, 2012.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U., 1986.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisas: planejamento e execução de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARQUES, Euvaldo. **Finanças Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENDES, Sérgio. **Administração Financeira e Orçamentária**. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2013.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Planejamento Estratégico**: Informações úteis para o dia a dia de trabalho. Brasília: 2011. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/conheca-ompf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/sobre/publicacoes/pdf/cartilha_planejamento_105_online.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Instrução de Serviço SG/MPF nº 01, de 19/12/2013. **DMPF-e**, nº 4, Brasília, DF, 07 jan. 2014. Caderno Administrativo, p. 11. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/7/Instru%3f%3fo%20de%20Servi%3fo%20N%3f%20%201_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 08/11/2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Instrução de Serviço SG/MPF nº 1 /2015. **DMPF-e**, Brasília, DF, 28 dez. 2016. Caderno Administrativo, p. 1. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/76389/IS_SG_MPF_2015_1.pdf?sequence=9&isAllowed=y>. Acesso em 08/11/2016.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 5 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 5.ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

RICHARDSON, Roberto Jerry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

SECRETARIA TESOUREIRO NACIONAL. Resultados de Tesouro Nacional. v. 22, n. 12 (Dezembro 2016). – Brasília : STN, 1995_. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/Nimdez16.pdf/bab8fbb1-089f-4c8a-8013-7429f4ef517b>>. Acesso em 30/01/2017.

SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1.

ANEXO A – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016

Emenda Constitucional nº 95

13/04/17 07:18



Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114:

"[Art. 106](#). Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"[Art. 107](#). Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do **caput** do art. 51, do inciso XIII do **caput** do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do **caput** do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do **caput** do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do **caput** deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do **caput** deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias."

"[Art. 108](#). O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial."

"[Art. 109](#). No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de

determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do **caput**, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no **caput**, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas."

"[Art. 110](#). Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do **caput** do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"[Art. 111](#). A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o

exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"[Art. 112](#). As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:

I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas."

"[Art. 113](#). A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

"[Art. 114](#). A tramitação de proposição elencada no **caput** do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal."

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

Brasília, em 15 de dezembro de 2016.

	Mesa do Senado Federal
	Senador RENAN CALHEIROS Presidente
Mesa da Câmara dos Deputados	Senador JORGE VIANA 1º Vice-Presidente
Deputado RODRIGO MAIA Presidente	Senador ROMERO JUCÁ 2º Vice-Presidente
Deputado WALDIR MARANHÃO 1º Vice-Presidente	Senador VICENTINHO ALVES 1º Secretário
Deputado GIACOBO 2º Vice-Presidente	Senador ZEZE PERRELLA 2º Secretário
Deputado BETO MANSUR 1º Secretário	Senador GLADSON
Deputado FELIPE BORNIER 2º Secretário	
Deputada MARA GABRILLI 3º Secretária	
Deputado ALEX CANZIANI 4º Secretário	

Emenda Constitucional nº 95

13/04/17 07:19

CAMELI
3º Secretário

Senadora
ÂNGELA
PORTELA
4ª Secretária

Este texto não substitui o publicado no DOU 15.12.2016

*

ANEXO B – INSTRUÇÃO DE SERVIÇO SG/MPF Nº 1 /2015**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL**

INSTRUÇÃO DE SERVIÇO Nº 1, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2015 (*)

Estabelece a Avaliação de Desempenho Orçamentário das Unidades Administrativas de Gestão do Ministério Público Federal.

O SECRETÁRIO-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM EXERCÍCIO, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 6º, II, V, XI e XIV, da [Portaria PGR/MPF nº 382, de 05/05/2015](#), resolve:

Art. 1º Fica estabelecida a Avaliação de Desempenho Orçamentário das Unidades Administrativas de Gestão – UAGs do Ministério Público Federal – MPF, consistindo em processamento quantitativo e avaliação qualitativa.

Parágrafo único. Para efeitos desta Instrução de Serviço, considera-se UAG a unidade responsável pela definição de diretrizes para implantação e pela implementação das políticas institucionais.

Art. 2º A Avaliação de Desempenho Orçamentário tem por finalidade:

- I – promover a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão orçamentária;
- II – acompanhar e avaliar a execução orçamentária;
- III – fornecer indicadores capazes de subsidiar o planejamento e a tomada de decisão da Administração Superior do MPF; e
- IV – mensurar os resultados e os impactos decorrentes da execução da programação orçamentária, propiciando condições à melhoria da gestão orçamentária das UAGs do MPF.

Art. 3º O processamento quantitativo da execução orçamentária apura os seguintes indicadores:

- I – Planejamento e Programação da Despesa – PPD;
- II – Capacidade Operacional da Despesa – COD;
- III – Capacidade Operacional da Despesa Corrigida – CODC; e

IV – Distância para o Ponto de Excelência – DPE.

§ 1º Serão utilizados como fonte de informação do processamento quantitativo o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, o Tesouro Gerencial e a programação da despesa fornecida pelas UAGs.

§ 2º Os indicadores do processamento quantitativo e os respectivos critérios de classificação constam do Anexo I desta Instrução de Serviço.

§ 3º Para fins de apuração do PPD, será considerada como programação inicial a primeira revisão da programação orçamentária do exercício a ser avaliado.

§ 4º Em caráter meramente informativo, os indicadores constantes do art. 3º, incisos I e II serão utilizados para a divulgação preliminar do processamento quantitativo até o dia 31 de julho do exercício financeiro avaliado.

Art. 4º O processamento quantitativo será realizado até 15 de fevereiro do exercício financeiro subsequente ao avaliado, após o fechamento da base de dados das fontes de informações citadas no § 1º do art. 3º, considerando as inscrições de restos a pagar referentes ao exercício avaliado.

§ 1º A Secretaria de Planejamento e Orçamento será responsável pelo processamento quantitativo das UAGs.

§ 2º A Secretaria-Geral deverá divulgar e encaminhar os relatórios do processamento quantitativo aos respectivos titulares das UAGs.

Art. 5º Fica estabelecida a Classificação Anual das UAGs, de forma a evidenciar qual a unidade do MPF encontra-se mais próxima do ponto de excelência, diante dos resultados da DPE.

Art. 6º A avaliação qualitativa será realizada anualmente pelas UAGs, no período de 15 de fevereiro a 15 de março, por meio de formulário específico constante do anexo II desta Instrução de Serviço, com retorno à Secretaria Geral.

Art. 7º Os casos omissos serão resolvidos pelo Secretário-Geral do MPF.

Art. 8º Fica revogada a [Instrução de Serviço SG/MPF nº 01, de 19/12/2013](#).

Art. 9º Esta Instrução de Serviço entrará em vigor a partir do dia 1º/1/2016.

FLÁVIO OLIVEIRA BARBOZA

[Publicada no DMPF-e, Brasília, DF, 15 jan. 2016. Caderno Administrativo, p. 1.](#)

Anexo I da Instrução de Serviço SG/MPF nº 1 /2015

INDICADORES DO PROCESSAMENTO QUANTITATIVO:

Planejamento e Programação da Despesa $PPD = \frac{\text{Provisão Recebida}}{\text{Programação Inicial}}$
Capacidade Operacional da Despesa $COD = \frac{\text{Despesa Liquidada}}{\text{Provisão Recebida}}$
Capacidade Operacional da Despesa Corrigida $CODC = \frac{\text{Despesa Liquidada} + \text{Inscrição em Restos a Pagar}}{\text{Provisão Recebida}}$
Distância para o Ponto de Excelência $DPE = \sqrt{(100 - PPD)^2 + (100 - COD)^2 + (100 - CODC)^2}$

CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO:

Classificação	PPD, COD e CODC (%)	DPE
Ótimo	97,5 + 100	0 + 4,33
Bom (+)	95 + 97,5	4,33 + 8,66
Bom (-)	90 + 95	8,66 + 17,32
Regular (+)	85 + 90	17,32 + 25,98
Regular (-)	< 85	> 25,98
Reprogramar/ Justificar	> 100	-

Anexo II da Instrução de Serviço SG/MPF nº 1 /2015

AValiação Qualitativa da Unidade Administrativa de Gestão:
 Conceitos determinantes para uma boa gestão orçamentária:

Eficiência:	Capacidade de produzir efeitos com o mínimo de perdas. Ênfase nos meios.
Eficácia:	Perfeita realização de uma tarefa ou de um projeto. Ênfase nos resultados.
Efetividade:	Relação entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos.

Programação e Execução Orçamentária

01. Como essa Unidade Administrativa de Gestão-UAG do Ministério Público Federal avalia sua gestão orçamentária (razoável, boa ou ótima)? Comente.

02. Com base nos resultados apresentados pelos indicadores do Processamento Quantitativo, elenque os principais facilitadores e dificultadores encontrados durante todo o ciclo orçamentário.

Facilitadores:

Dificultadores:

03. Descreva as ações que serão adotadas no âmbito dessa unidade para a melhoria no processo de planejamento e execução orçamentária.

04. Sugestões de ações que poderão ser adotadas no âmbito da Secretaria de Planejamento e Orçamento:

05. Houve perda ou economia de recursos? Comente.

06. Qual a periodicidade da revisão de seu planejamento e dos processos de trabalho?

07. A UAG já promoveu adequações em seu planejamento e processos de trabalho utilizando os resultados do processamento quantitativo? Comente.

08. A gestão compartilhada auxiliou na melhoria do planejamento e da gestão da UAG? Comente.

09. Considerações gerais:

[* Nota: Republicado por ter saído com incorreções na publicação do DMPF-e nº 241, divulgado em 28 de dezembro de 2015, pág. 9.](#)

MPF
Ministério Público Federal