

Aula 07

*Unioeste (Contador) Administração
Financeira e Orçamentária - 2023
(Pós-Edital)*

Autor:

**Equipe AFO e Direito Financeiro
Estratégia Concursos, Luciana de
Paula Marinho**

10 de Junho de 2023

Índice

1) Classificação por Esfera Orçamentária	3
2) Classificação Institucional	4
3) Classificação Funcional	7
4) Estrutura Programática	10
5) Outras classificações	15



SIMPLIFICADA - DESPESA PÚBLICA. CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. ESTRUTURA PROGRAMÁTICA

Classificação por Esfera Orçamentária

A primeira classificação da programação **qualitativa** é a classificação por esfera orçamentária. A esfera orçamentária tem por finalidade identificar se o orçamento é fiscal, da seguridade social ou de investimento das empresas estatais.

A classificação por esfera aponta “em qual orçamento” será alocada a despesa. Na LOA, o classificador de esfera é identificado com as letras “F”, “S” ou “I”. Na base do SIOP, o campo destinado à esfera orçamentária é composto de dois dígitos e será associado à ação orçamentária, com os seguintes códigos:

A classificação por esfera é uma classificação que pode ser vista tanto na ótica da receita como na da despesa.

No que tange à **receita**, tal classificação tem por finalidade identificar se a receita pertence ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais, conforme distingue o § 5º do art. 165 da CF/1988.

Da mesma forma, no que tange à **despesa**, tal classificação tem por finalidade identificar se a despesa pertence ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais, conforme distingue o § 5º do art. 165 da CF/1988.



(CESPE – CGM/JP – 2018) A classificação da receita pública por esfera orçamentária deve ser utilizada para diferenciar os recursos que serão diretamente utilizados pelo ente arrecadador daqueles que devem ser transferidos para outros entes da Federação.

A classificação por esfera é uma classificação que pode ser vista tanto na ótica da receita como na da despesa.

No que tange à receita, tal classificação tem por finalidade **identificar se a receita pertence ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais**, conforme distingue o § 5º do art. 165 da CF/1988.

Da mesma forma, no que tange à despesa, tal classificação tem por finalidade identificar se a despesa pertence ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais, conforme distingue o § 5º do art. 165 da CF/1988.

Resposta: Errada



Classificação Institucional

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

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

Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias¹. As dotações orçamentárias, especificadas por categoria de programação em seu menor nível, são consignadas às unidades orçamentárias, que são as estruturas administrativas responsáveis pelas dotações e pela realização das ações. Órgão orçamentário é o agrupamento de unidades orçamentárias.

A classificação institucional aponta “quem faz” a despesa. Ela permite comparar imediatamente as dotações recebidas por cada órgão ou unidade orçamentária, pois identifica o agente responsável pelas dotações autorizadas pelo Legislativo, para dado programa. Assim, o **agente encarregado do gasto** pode ser identificado na classificação institucional.



Um órgão ou uma unidade orçamentária não corresponde necessariamente a uma estrutura administrativa, como ocorre, por exemplo, com alguns fundos especiais e com os “órgãos”, “transferências a estados, Distrito Federal e municípios”, “encargos financeiros da União”, “operações oficiais de crédito”, “refinanciamento da dívida pública mobiliária federal” e “reserva de contingência”. No entanto, são um conjunto de dotações administradas por órgãos do Governo que também têm suas próprias dotações.

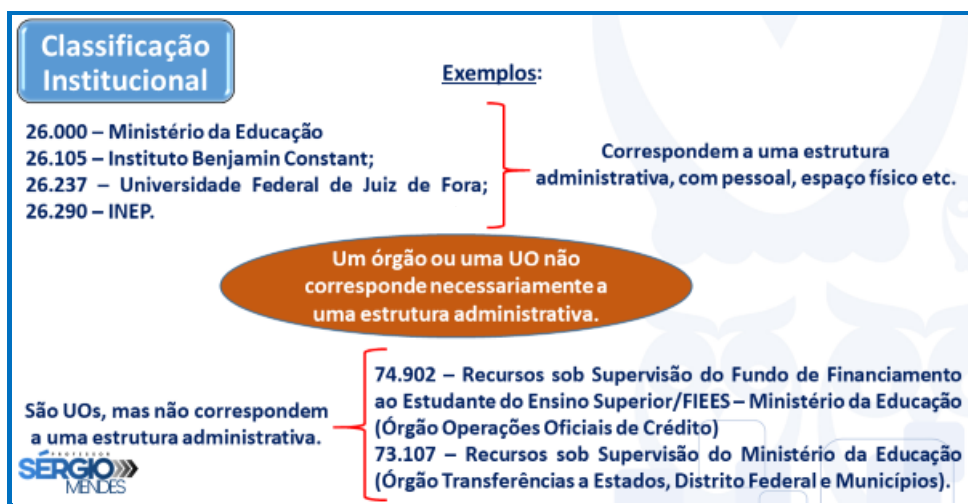
Exemplos: O Órgão 26.000 – Ministério da Educação tem diversas Unidades Orçamentárias, como 26.105 – Instituto Benjamin Constant; 26.237 – Universidade Federal de Juiz de Fora; 26.290 – INEP. Todas essas UOs correspondem a uma estrutura administrativa, com pessoal, espaço físico etc. Mas também tem outras unidades orçamentárias sob sua supervisão, como 74.902 – Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIEES – Ministério da Educação (Órgão Operações Oficiais de Crédito) e 73.107 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Educação (Órgão Transferências a Estados,

¹ Art. 14, *caput*, da Lei 4320/1964.

Distrito Federal e Municípios). São Unidades Orçamentárias, mas não correspondem a uma estrutura administrativa, são somente fundos que geram recursos.



Classificação Institucional: “Quem faz” a despesa



(FGV – TJ/RO – 2021) Considere os itens a seguir.

- I. Serve como ponto de partida para o estabelecimento de um programa de contabilização de custos.
- II. Se usada de forma predominante, impede que se tenha uma visão global dos gastos do governo.
- III. Tende a gerar rivalidades interorganizacionais na obtenção de dotações.

Os itens apresentados acima referem-se a características relacionadas à:

- a) abertura de créditos adicionais;
- b) classificação institucional da despesa;
- c) classificação programática da despesa;
- d) descentralização de créditos orçamentários;
- e) regionalização de programas no PPA.

A questão é fiel ao entendimento de Giacomoni a respeito da classificação institucional (ou departamental) do orçamento. Segundo o autor, de fato a classificação pode gerar rivalidades interorganizacionais, serve



como ponto de partida para contabilização de custos e, se usada de forma proeminente, impede visão global das finalidades dos gastos do governo.

Resposta: Letra B.

(FCC - Contador - Câmara de Fortaleza/CE - 2019) Órgão orçamentário e unidade orçamentária são níveis hierárquicos da classificação institucional da despesa orçamentária.

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

Resposta: Certa



Classificação Funcional

A classificação funcional, por funções e subfunções, busca responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada.

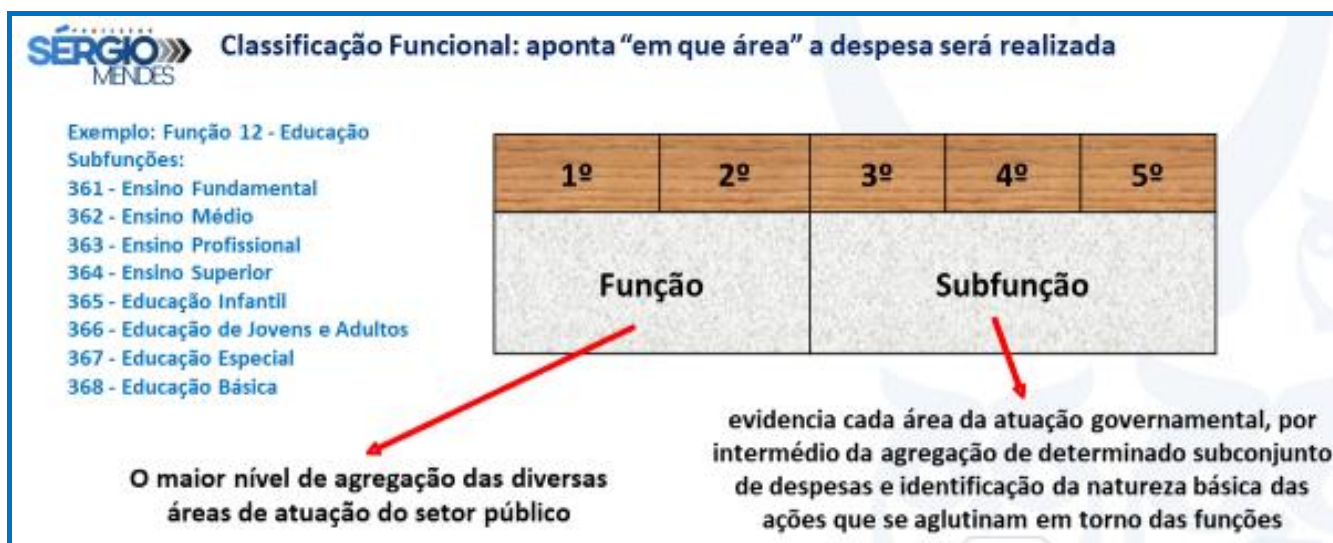
A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, e é composta por um rol de funções e subfunções prefixadas, que serve como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo. A Portaria 42/1999 atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata a Lei 4.320/1964; estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais; e dá outras providências.

Trata-se de uma classificação de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Essa Portaria dispõe em seu art. 4º que:

“Art. 4º Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.”

No SIOP, a classificação funcional é representada por cinco dígitos. Os dois primeiros referem-se à função, enquanto os três últimos representam a subfunção, e podem ser traduzidos como agregadores das diversas áreas de atuação do setor público.



A **função** pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Está relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios.

No entanto, tem-se a função “**encargos especiais**”, a qual engloba as despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações, cumprimento de sentenças judiciais e outras afins, representando, portanto, uma **agregação neutra**. Nesse caso, as ações estarão associadas aos programas do tipo “operações especiais.”



Deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. Entretanto, há situações em que o órgão pode ter mais de uma função típica, considerando-se que suas competências institucionais podem envolver mais de uma área de despesa. Nesses casos, deve ser selecionada, entre as competências institucionais, aquela que está mais relacionada com a ação.

A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. As subfunções **podem** ser combinadas com funções diferentes daquelas às quais estão relacionadas na Portaria 42/1999.

As ações devem estar sempre conectadas às subfunções que representam sua área específica. Existe a possibilidade de matricialidade na conexão entre função e subfunção, ou seja, combinar qualquer função com qualquer subfunção, mas não na relação entre ação e subfunção.

A exceção à matricialidade encontra-se na função 28 – Encargos Especiais, pois tal função só admite a utilização de suas subfunções típicas.

Exemplos:

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	
04 – Administração	121 – Planejamento e Orçamento	
	122 – Administração Geral	
	123 – Administração Financeira	
	124 – Controle Interno	
	125 – Normatização e Fiscalização	
	126 – Tecnologia da Informação	
	127 – Ordenamento Territorial	
	128 – Formação de Recursos Humanos	
	129 – Administração de Receitas	
	130 – Administração de Concessões	
	131 – Comunicação Social	
	10 – Saúde	301 – Atenção Básica
		302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial
303 – Suporte Profilático e Terapêutico		
304 – Vigilância Sanitária		
305 – Vigilância Epidemiológica		
306 – Alimentação e Nutrição		

Matricialidade: combinar qualquer função com qualquer subfunção

mas não na relação entre ação e subfunção.

As ações devem estar sempre conectadas às subfunções que representam sua área específica.

Exceção: função 28 – Encargos Especiais, pois tal função só admite a utilização de suas subfunções típicas.

Exemplos:

Podemos combinar a subfunção com a função vinculada, como 10.301 – Saúde e Atenção Básica. No entanto, pela regra da matricialidade, também podemos combinar as subfunções com funções diferentes daquelas vinculadas, como: 10.128 – Saúde e Formação de Recursos Humanos, usada na classificação da capacitação de recursos humanos dos profissionais do Ministério da Saúde. Assim, utilizaremos a função que é ligada ao Órgão – Função Saúde e a subfunção Formação de Recursos Humanos, que é ligada à ação, ao que vai ser efetivamente realizado.





Classificação Funcional: “em que área”

A **função** pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público.

As subfunções **poderão** ser combinadas com funções diferentes daquelas às quais estejam vinculadas (matricialidade entre função e subfunção).



(FCC – Câmara de Fortaleza/CE – 2019) A classificação institucional separa as dotações orçamentárias em funções e subfunções.

A **classificação funcional** separa as dotações orçamentárias em funções e subfunções.

Resposta: Errada

(FCC – Câmara de Fortaleza/CE – 2019) A classificação funcional das despesas segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, indicando a área do governo em que a despesa será realizada.

A classificação funcional, por funções e subfunções, busca responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada.

Resposta: Certa

(CESPE – CGM/JP – 2018) Na classificação funcional da despesa orçamentária, a função, via de regra, relaciona-se com a missão institucional do órgão, e a subfunção deve evidenciar cada área da atuação governamental.

A **função** pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está relacionada com a missão institucional do órgão. A **subfunção** representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

Resposta: Certa



Estrutura Programática

Programas e Ações

Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano Plurianual – PPA, que é de quatro anos. Assim como a classificação funcional, a estrutura programática também tem previsão na Portaria 42/1999. A finalidade essencial da classificação programática é demonstrar as realizações do Governo e a efetividade de seu trabalho em prol da população. É a mais moderna das classificações orçamentárias da despesa, tendo surgido visando permitir a representação do programa de trabalho.

Da mesma forma, trata-se de uma classificação de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público. Essa Portaria dispõe em seu art. 4º que:

*“Art. 4º Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, **programas, projetos, atividades e operações especiais.**”*

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.

O programa corresponde ao conjunto de políticas públicas financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias. É o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. No PPA federal 2020-2023 são divididos em Programas Finalísticos e Programas de Gestão:

- ⇒ **Programas finalísticos:** correspondem ao conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivo e meta;
- ⇒ **Programas de gestão:** refletem o conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionadas à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais.

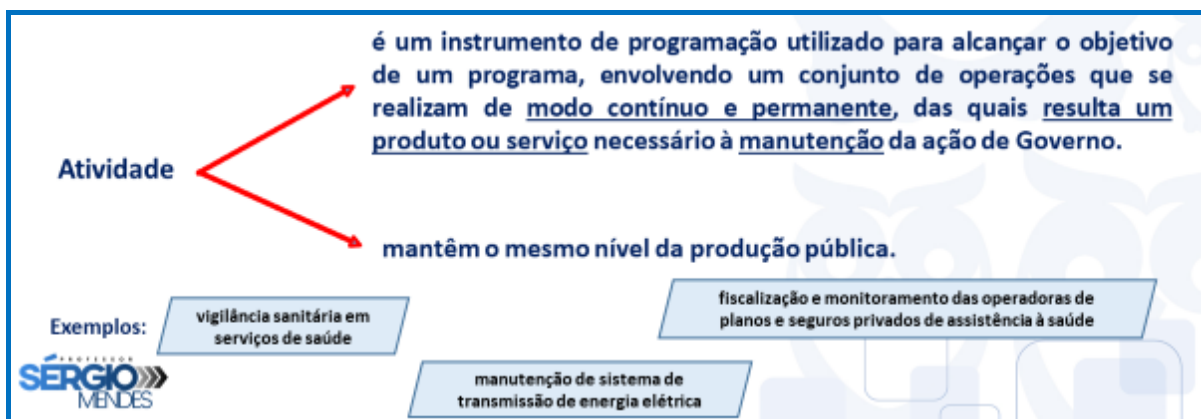
Há ainda o tipo de programa denominado de **operações especiais**, os quais constam apenas na LOA, portanto, não integrando o PPA.

A partir do programa são identificadas as ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. A **finalidade** do gasto pode ser observada na estrutura programática.

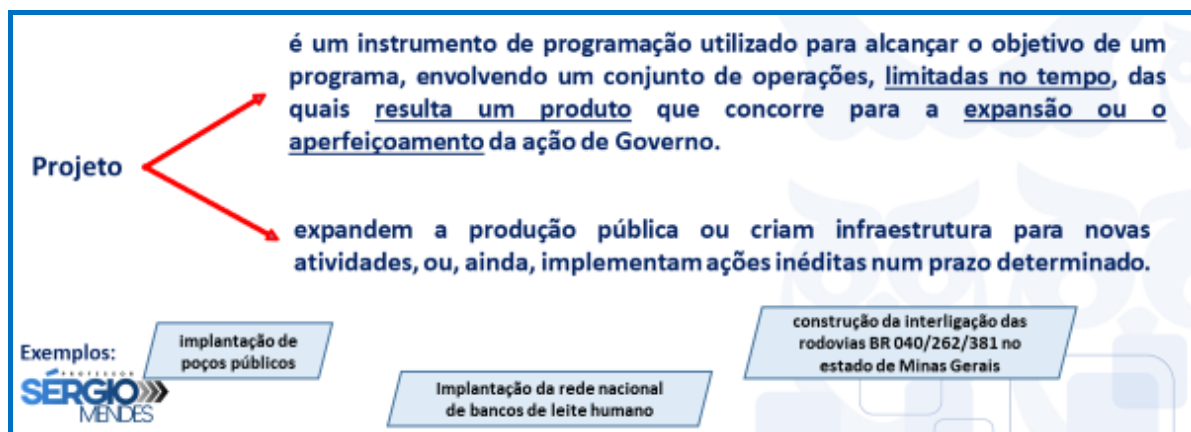
As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. **Incluem-se também no conceito de ação** as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, financiamentos etc. As ações, conforme suas características, podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais, segundo a **Portaria 42/1999**:



- ⇒ **Atividade:** é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de **modo contínuo e permanente**, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo. Exemplos: “fiscalização e monitoramento das operadoras de planos e seguros privados de assistência à saúde”, “manutenção de sistema de transmissão de energia elétrica”; “vigilância sanitária em serviços de saúde”. As ações do tipo Atividade mantêm o mesmo nível da produção pública.



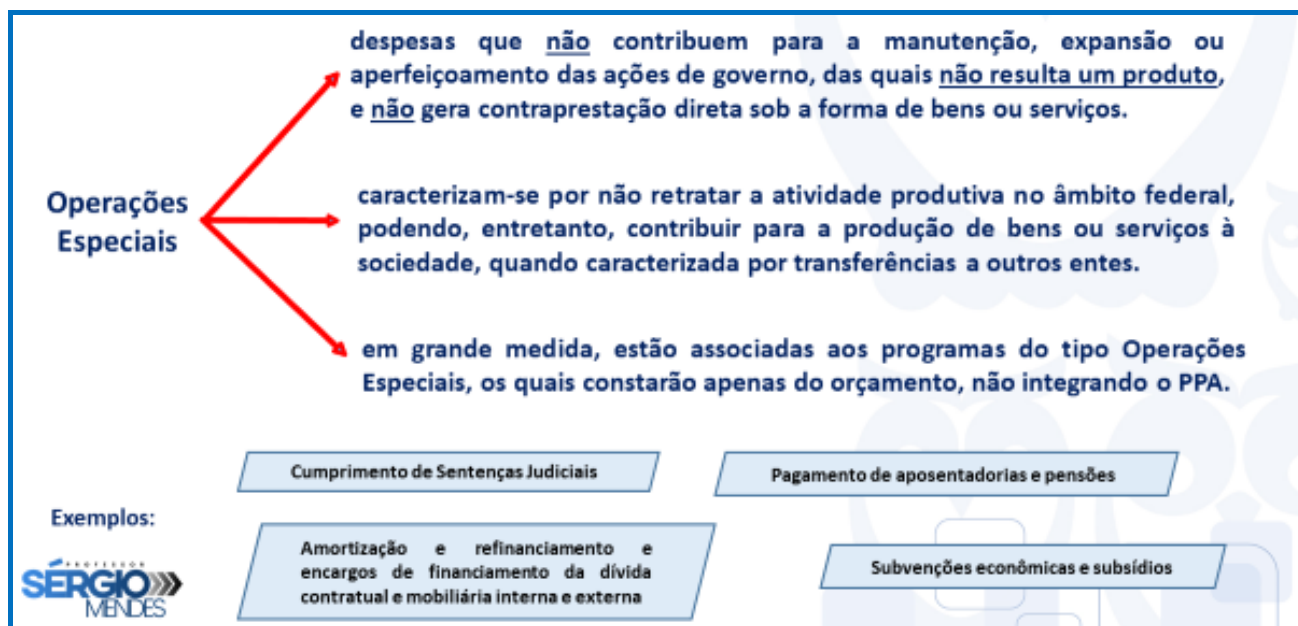
- ⇒ **Projeto:** é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, **limitadas no tempo**, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo. Exemplos: “Implantação da rede nacional de bancos de leite humano”, “implantação de poços públicos”, “construção da interligação das rodovias BR 040/262/381 no estado de Minas Gerais”. As ações do tipo Projeto expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado.



- ⇒ **Operação especial:** despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais **não resulta um produto**, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Exemplos: Cumprimento de Sentenças Judiciais, Amortização e refinanciamento e encargos de financiamento da dívida contratual e mobiliária interna e externa; Contribuição à previdência privada; Subvenções econômicas e subsídios; Ressarcimentos; Pagamento de aposentadorias e pensões. As operações especiais caracterizam-se por não retratar a atividade produtiva no âmbito federal, podendo, entretanto, contribuir para a produção de bens ou serviços à sociedade, quando caracterizada por transferências a outros entes. Em grande medida, as operações



especiais estão associadas aos *programas* do tipo *Operações Especiais*, os quais constarão apenas do orçamento, não integrando o PPA.



Estrutura Programática: Finalidade da despesa

A partir do **programa** são identificadas as **ações** sob a forma de:

- _ **Atividade: modo contínuo e permanente;**
- _ **Projeto: limitado no tempo;**
- _ **Operações especiais: não resulta um produto e não gera contraprestação direta.**

Subtítulo (Localizador do gasto)

A Portaria 42/1999 não estabelece critérios para a indicação da localização física das ações, mas a adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

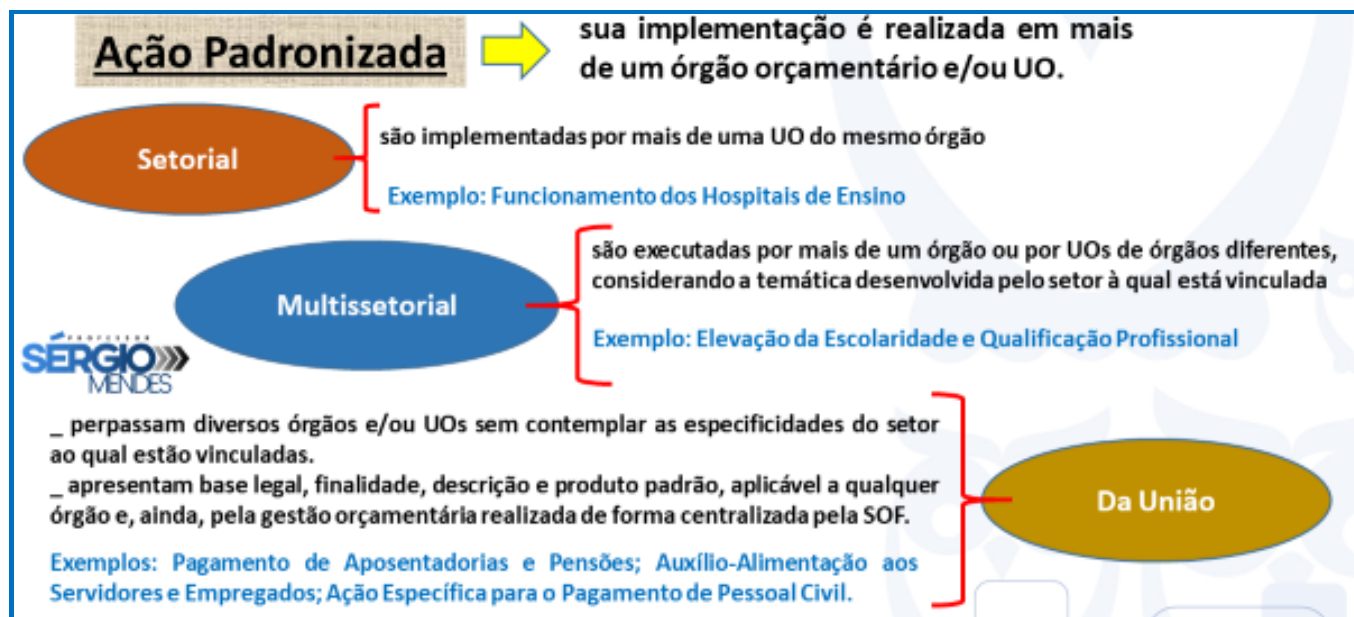
Segundo o MTO, as atividades, projetos e operações especiais serão detalhados, ainda, em subtítulos, utilizados especialmente para especificar a localização física da ação, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade da ação, do produto e das metas estabelecidas (a não ser que se altere a LOA). A **finalidade** expressa o objetivo a ser alcançado pela ação, ou seja, o porquê do desenvolvimento dessa ação. O **produto** é o bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo, ou o investimento para a produção deste bem ou serviço. Cada ação deve ter um único produto, como “servidor treinado” e “estrada construída”. A **unidade de medida** é o padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço.

Na União, o subtítulo representa o menor nível de categoria de programação e será detalhado por: esfera orçamentária, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação, identificador de uso e por fonte de recursos, sendo o produto e a unidade de medida os mesmos da ação orçamentária.



Ação padronizada

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento - MTO, a ação é considerada padronizada quando, em decorrência da organização institucional da União, sua implementação é realizada em mais de um órgão orçamentário e/ou UO. Nessa situação, diferentes órgãos/UOs executam ações que têm em comum a subfunção à qual está associada; a descrição (o que será feito no âmbito da operação e o objetivo a ser alcançado); o produto (bens e serviços) entregue à sociedade, bem como sua unidade de medida; e o tipo de ação. Ainda consoante o MTO, considerando as especificidades das ações de governo existentes, a padronização pode ser de três tipos, esquematizados a seguir.



Plano Orçamentário

De acordo com o MTO, o Plano Orçamentário (PO) é uma identificação orçamentária, **de caráter gerencial** (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram em um nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação.



(FGV – TCE/AM – 2021) Os critérios de classificação da despesa pública foram concebidos para fornecer diferentes perspectivas do gasto público para subsidiar as atividades de controle interno e externo.

Considere as perguntas a seguir.

- O que se pretende alcançar com a implementação da política pública?
- O que será produzido ou prestado?
- Como será mensurado?



A classificação da despesa que tem mais subsídios para responder a essas perguntas é:

- a) funcional;
- b) institucional;
- c) por natureza;
- d) estrutura programática;
- e) por esfera orçamentária.

De acordo com o MTO 2023, a estrutura programática é aquela que proporciona visualizar o que se busca alcançar com a implementação de determina política pública.

Resposta: Letra D.

(FCC – Câmara de Fortaleza/CE – 2019) O Programa serve de elo entre o Plano Plurianual (PPA) e o orçamento e é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou necessidade da sociedade.

O programa é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

Resposta: Certa

(CESPE – STJ – 2018) A identificação da localização do gasto público na estrutura programática é feita por meio do subtítulo.

As atividades, projetos e operações especiais serão detalhados, ainda, em subtítulos, utilizados especialmente para especificar a localização física da ação

Resposta: Certa



Outras classificações

Classificação por Identificador de Uso - IDUSO

O código do IDUSO vem completar a informação concernente à aplicação dos recursos e destina-se a indicar se os recursos compõem contrapartida nacional de empréstimos, doações ou destinam-se a outras aplicações, constando da lei orçamentária e de seus créditos adicionais.

Classificação por Identificador de Doação e de Operação de Crédito - IDOC

A classificação por IDOC identifica as doações de entidades internacionais ou operações de crédito contratuais alocadas nas ações orçamentárias, com ou sem contrapartida de recursos da União. Os gastos referentes à contrapartida de empréstimos serão programados com o Identificador de Uso – IDUSO – igual a 1, 2, 3 ou 4 e o IDOC com o número da respectiva operação de crédito, enquanto que para as contrapartidas de doações serão utilizados o IDUSO 5 e o respectivo IDOC.



(CESPE – TCE/SC – 2016) O identificador de uso da receita pública indica se os recursos se destinam à contrapartida nacional e, nesse caso, é utilizado para discriminar os empréstimos, as doações ou outras aplicações.

A classificação por Identificador de Uso – IDUSO vem completar a informação concernente à aplicação dos recursos e destina-se a indicar se os recursos compõem contrapartida nacional de empréstimos, doações ou destinam-se a outras aplicações, constando da lei orçamentária e de seus créditos adicionais.

Resposta: Certa



ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE: PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.



1 Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.



2 Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).



3 Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).



4 Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).



5 Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).



6 Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).



7 Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.



8 O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.