

O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE NA BUSCA DE UMA ADMINISTRAÇÃO EFICIENTE

Nádia Teixeira Casagrande¹, Gláucia Fagundes de Moraes¹, Vilma da Silva Santos², Paulo César Ribeiro Quinteiros², Edson Aparecida de Araújo Querido Oliveira²

¹ Pós-Graduadas em MBA – Gerência Financeira e Controladoria – Universidade de Taubaté – Rua Expedicionário Ernesto Pereira, s/n - Centro - 12030-320 – Taubaté/SP – nadia_casagrande@yahoo.com.br

² Professores do Programa de Pós-graduação em Administração - PPGA - Universidade de Taubaté – Rua Visconde do Rio Branco, 210 Centro - 12020-040 – Taubaté/SP – vilma70@gmail.com;; quinteiros@gmail.com; edson@unitau.br

Resumo: Sabe-se que administrar é gerir interesses, estabelecidos não só de acordo com a Lei, mas também de acordo com a moral e a finalidade dos bens a serem administrados, classificando estes bens em particulares ou públicos. A Administração Pública tem a finalidade de harmonizar sua atividade, de forma que atinja o objetivo de promover e satisfazer a prosperidade pública, ou seja, o bem comum. Nesse contexto, percebe-se que existe uma preocupação constante da Administração em melhorar a eficiência do Setor Público, e dentro desta perspectiva, surgiram alguns instrumentos legais que visavam atingir esses objetivos, como o orçamento e a estratégia da contabilidade que deve atender os aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Assim, o trabalho visou analisar o orçamento como uma estratégia das organizações públicas. Para isso, realizou-se uma pesquisa exploratória. Concluiu-se que, o orçamento, quando realizado de forma fidedigna, torna-se uma importante ferramenta de planejamento e controle para a Administração Pública, uma vez que tem por finalidade estimar as fontes de receitas, tanto próprias quanto oriundas de transferências constitucionais e voluntárias, nas suas mais diversas origens.

Palavras-chave: Administração Pública. Orçamento. Eficiência.

Área do Conhecimento: VI – Ciências Sociais Aplicadas.

Introdução

Entende-se que administrar é gerir interesses, estabelecidos não só de acordo com a Lei, mas também de acordo com a moral e a finalidade dos bens a serem administrados, classificando estes bens em particulares ou públicos.

Isso porque a finalidade da administração pública, de acordo com Hohama (2000), é a de harmonizar sua atividade, de forma que atinja o objetivo de promover e satisfazer a prosperidade pública, ou seja, o bem comum.

Nesse contexto, percebe-se que existe uma preocupação constante na Administração em melhorar a eficiência do Setor Público, e dentro desta perspectiva, surgiram alguns instrumentos legais que visavam atingir esses objetivos, identificados por um sistema de planejamento e controle: o orçamento.

No Brasil, várias foram as tentativas dos legisladores em forçar as Administrações Públicas a adotarem instrumentos que, além de servirem de controle político-jurídico das despesas públicas, cumpram o papel de planejar as diretrizes e intenções que, com base na situação atual e tendo em vista os recursos disponíveis, maximizem os resultados no período, a partir de uma solução técnica e uma ação política, os objetivos e metas a

serem alcançados a curto prazo (GIACOMONI, 1989).

Portanto, o orçamento público é uma estratégia da Contabilidade que deve atender os aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, pois, acredita-se que por meio de um processo orçamentário é possível a concretização das ações previstas pela entidade.

Metodologia

A presente pesquisa caracteriza-se como sendo um estudo bibliográfico exploratório, no intuito de responder ao objetivo proposto que é o de analisar o orçamento como uma estratégia das organizações públicas.

Orçamento Público

O Orçamento Público é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo que serve de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico (HOHAMA, 2000).

Na Administração Pública, o orçamento público tem por objetivo estimar as fontes de receitas, tanto próprias quanto oriundas de transferências constitucionais e voluntárias, nas suas mais diversas origens, com a finalidade de garantir os recursos necessários à execução de suas ações e metas de governo, para um determinado período.

Lima; Castro (2000) caracterizam o orçamento público como o planejamento elaborado pela Administração Pública, para um determinado período, priorizando os programas de trabalho e ações por ela desenvolvidos, por meio de estimativa de receitas a serem obtidas e pelos dispêndios alocados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

Princípios Orçamentários

Para que o orçamento seja um instrumento de administração, em que permitam a disponibilidade de recursos, Angélico (1995) cita que é necessário que se obedeça a determinados princípios, entre os quais destacam-se:

- **Princípio da unidade:** os orçamentos de todos os órgãos que constituem o setor público devem-se fundamentar em uma única política orçamentária estruturada uniformemente e que se ajuste a um método único. De acordo com esse princípio, o orçamento deve constituir uma só peça, compreendendo as receitas e as despesas do exercício, de modo a demonstrar, pelo confronto das duas somas, se há equilíbrio, saldo ou déficit;
- **Princípio da universalidade:** a finalidade desse princípio é oferecer um controle seguro sobre as operações financeiras, cujas receitas e despesas devem figurar no orçamento pelos seus valores brutos. Trata-se de um princípio relevante, por exigir que no orçamento constem todas as receitas e todas as despesas, numa abrangência ampla e universal de todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da administração indireta;
- **Princípio da anualidade:** o orçamento deve ser elaborado para o período de um ano, coincidindo com o ano civil, conforme determina o artigo 34 da Lei n.º 320, de 17 de junho de 1964. Utiliza-se o critério de um ano para o período orçamentário, por apresentar a vantagem de ser adotado pela maioria das empresas particulares; e
- **Princípio da exclusividade:** a Constituição Federal, no artigo 165, inciso VIII, determina que a lei orçamentária anual não contenha um dispositivo

diferenciado à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da Lei. Esse princípio surgiu com o objetivo que a lei de orçamento fosse utilizada como meio de aprovação de matérias que nada tinham que ver com questões financeiras.

Em resumo, deverão ser incluídos no orçamento público, somente, assuntos que lhe sejam pertinentes.

O Orçamento Público como Estratégia de Planejamento e Controle

Na busca do delineamento de uma proposta de orçamento como estratégia de planejamento e controle na Administração Pública, é necessário, atendendo ao mandamento constitucional, conhecer três instrumentos (HOHAMA, 2000):

- **Plano Plurianual:** é um plano de médio prazo, por meio do qual procuram-se ordenar as ações da administração pública que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixadas para um período de quatro anos.

A elaboração da proposta orçamentária requer o máximo cuidado em relação à estimativa da receita e à fixação da despesa, projetando suas ações em conformidade com a potencialidade financeira da administração. Em relação aos gastos, os gestores públicos devem fixar metas de curto médio prazo para reduzir as despesas em pessoas e encargos, bem como estabelecer um eficiente controle no uso, preservando ainda o estado físico do bem.

Deve também, conter as despesas com publicidade visando à promoção pessoal e outros gastos supérfluos e desnecessários aos interesses da sociedade. Esta racionalização dos gastos públicos permite ainda o equilíbrio financeiro da Administração Pública, além de gerar uma economia de recursos que proporciona uma maior aplicação em investimentos, tais como: obras, aquisições de bens e serviços essenciais de melhor qualidade.

- **Lei de Diretrizes Orçamentárias:** tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendidos aqui o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social, de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no Plano Plurianual.
- **Lei de Orçamentos Anuais:** visa a execução das ações planejadas no Plano

Plurianual e, transformá-las em realidade, obedecendo a lei de diretrizes orçamentárias. É um instrumento utilizado para a conseqüente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados visando o melhor atendimento e bem-estar da coletividade.

Na elaboração destes três instrumentos, a administração deve envolver a comunidade a fim de definir suas prioridades, as quais são influenciadas em função das características da região e estabelecidas conjuntamente com as lideranças, as associações e demais segmentos da sociedade envolvida. Desta forma, atenderá com maior eficiência as necessidades alocadas, propiciando o desenvolvimento do município de acordo com suas potencialidades.

Ciclo orçamentário

É o período compreendido entre o início da elaboração orçamentária e o encerramento do orçamento de determinado exercício financeiro e deve cumprir as fases: elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação de resultados (HOHAMA, 2000).

A elaboração e a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias acontecem no mês de abril de cada exercício financeiro, e compreende as seguintes etapas:

- A elaboração e a distribuição das instruções para elaboração das propostas;
- Estimativas e reestimativas da receita;
- Elaboração das propostas orçamentárias parciais;
- A consolidação das propostas parciais e necessários ajustes; e
- Entrega da proposta geral ao Poder Legislativo.

A Lei apresenta um panorama do que estará contido no orçamento, sendo um elo de ligação entre os planos de governo e o orçamento anual. Ela traça a linha geral da política orçamentária do governo, estabelecendo as áreas e os programas prioritários e metas, a organização e a estrutura do orçamento, limite de gastos, define fontes de financiamento, estabelece dentre outros, os valores que vigorarão no orçamento e como serão suas futuras correções (HOHAMA, 2000).

Das instruções supramencionadas, Angélico (1995) explana que todos os anos o órgão central de orçamento de cada área de governo elabora instruções para que os diversos órgãos e unidades possam preparar suas propostas parciais, prestando informações sobre a utilização dos sistemas informatizados ou sobre o adequado preenchimento de formulários. Dispõe também sobre os prazos a serem cumpridos em cada etapa da elaboração da proposta, orienta a

utilização das diversas classificações orçamentárias e os demais procedimentos necessários, visando à otimização dos resultados.

Na fase da elaboração das propostas, os diversos órgãos e unidades orçamentárias, com base nos planos e prioridades do governo, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as devidas instruções, dão início a elaboração de suas propostas.

Os órgãos setoriais e o órgão central ao analisarem as propostas, de acordo com Machado Junior; Reis (2001) observam os seguintes pontos:

- Compatibilidade da programação com os planos de governo, com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Consistência entre as metas estabelecidas e os custos, assim como a relação metas e o tempo para executá-las;
- A continuidade dos projetos constantes do orçamento anterior, que deve preceder à inclusão de novos projetos;
- A possibilidade de alocar os recursos requisitados ao governo, frente à estimativa da receita de recolhimento centralizado; e
- A consistência e a possibilidade das receitas próprias direcionadas nas propostas.

Isto posto, observa-se que normalmente, ao consolidar as propostas parciais, o órgão central se depara com um grande problema: o total das despesas ser superior com a estimativa das receitas, sendo, portanto, prudente estabelecer previamente limites para as despesas de cada órgão ou consolidadas as propostas, efetuados cortes nos valores totais de cada órgão orçamentário.

A proposta orçamentária geral deverá conter, conforme dispõe a Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964, em seu artigo 22 (HOHAMA, 2000):

- Mensagem;
- Projeto de lei de orçamento;
- Tabelas explicativas;
- Especificação dos programas especiais de trabalho; e
- Descrição das finalidades das unidades administrativas, indicando a respectiva legislação.

O encaminhamento ao Poder Legislativo, deverá ser realizado dentro dos prazos estabelecidos, e uma vez aprovado, o orçamento é encaminhado à sanção do Presidente da República, do Governador do Estado ou do Prefeito, respectivamente, para os orçamentos: federal, estadual e municipal.

O orçamento anual é produto de um processo de planejamento, que incorpora as intenções e prioridades da sociedade. Durante a execução da

lei-de-meios, podem ocorrer situações ou problemas não previstos na fase de sua elaboração, como atrasos nos cronogramas, necessidade de maior aporte de recursos a projetos ou atividades e/ou outras circunstâncias que geram alterações orçamentárias (MACHADO JÚNIOR; REIS, 2001).

Ou seja, há de se criar instrumentos que possibilitem retificar o orçamento durante a sua execução. Estes mecanismos retificadores são conhecidos como Créditos Adicionais (Suplementares, Especiais e Extraordinários) cujos detalhes encontram-se previstos na Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964 no Título V – artigo 41 dos Créditos Adicionais.

Controle orçamentário

O controle orçamentário ocorre durante a execução do orçamento, pode ser subdividido em: controle físico e controle financeiro.

Como controle físico entende-se o acompanhamento de todas as etapas da execução do programa de trabalho e ocorre em diversos níveis. A própria unidade executora exerce controle sobre os projetos e atividades a seu cargo, verificando o andamento das tarefas, o cumprimento dos cronogramas das obras, a quantidade e a qualidade dos serviços prestados, sempre visando atingir as metas fixadas na sua programação (HOHAMA, 2000).

Já o controle financeiro destina-se a verificar se a execução orçamentária está ocorrendo dentro dos limites fixados no orçamento e em consonância com as classificações orçamentárias vigentes (HOHAMA, 2000).

O controle também se divide em interno e externo. O interno é exercido pelos órgãos centrais e setoriais dos sistemas financeiros e de planejamento e o externo é exercido pelo Poder Legislativo, com o apoio do Tribunal de Contas (MACHADO JÚNIOR; REIS, 2001).

Sob o aspecto político, compete a avaliação prévia das intenções de governo, para determinado período de tempo, propostas no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento-Programa, apreciação de leis de natureza tributária, financeira e administrativa e o julgamento das contas prestadas pelos Poderes constituídos.

No que se refere ao aspecto técnico, esta atribuição foi conferida aos Tribunais de Contas, cujas funções, estão consignadas tanto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como nas Constituições Estaduais.

Conclusão

O orçamento, quando realizado de forma fidedigna, torna-se uma importante ferramenta de planejamento e controle para a Administração Pública, uma vez que tem por finalidade estimar as fontes de receitas, tanto próprias quanto oriundas de transferências constitucionais e voluntárias, nas suas mais diversas origens.

Sob o aspecto econômico, conclui-se que o orçamento público é o quadro orgânico da economia pública. É uma consolidação de planos físicos e de recursos das mais variadas naturezas: é um instrumento de trabalho.

Portanto, deve-se utilizar o orçamento como meio de descentralização administrativa, de delegação de competência e de apuração de responsabilidades, não só da organização, mas também dos gestores, de modo que a sua aprovação signifique autorização para a ação e, concomitantemente, o início de um processo de controle.

Referências

ANGÉLICO, J. **Contabilidade pública**. São Paulo. Ed. Atlas, 1995.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo. Ed. Atlas, 1989.

HOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. São Paulo. Ed. Atlas, 2000.

LIMA, D. V.; CASTRO R. G.; **Contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 2000.

MACHADO JÚNIOR J. T.; REIS, H. C. **A lei nº 320 comentada de 17 de março de 1964**. 30 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.