

ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO A PARTIR DE ORÇAMENTO PÚBLICO

PLANNING STRATEGY BASED ON PUBLIC BUDGET

Juliana Alves de Araújo Bottechia¹

Universidade Estadual de Goiás – *Campus* de Formosa

Thiago Galhardis da Silva Santos²

Assistente de Gestão Administrativa da Universidade Estadual de Goiás

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo explicitar uma importante estratégia para a Administração Pública de planejamento a partir do Orçamento Público como instrumento de planejamento, uma ferramenta que permite ao gestor público elaborar ações e projetos para a sociedade. Inicia-se reunindo ao conceito de orçamento o de administração pública e expõe as principais normas que regem o orçamento público, a saber: Lei nº 4.320/1964, Decreto Lei 200/1967, Constituição Federal de 1988 que em seu art. 165 engloba o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal. O estudo apresenta também o processo do ciclo orçamentário, os principais princípios que regem o ordenamento jurídico para o orçamento público, as técnicas de elaboração do orçamento público no âmbito das três esferas, com destaque a função controle que tem por objetivo averiguar se o que foi executado está de acordo com o planejamento. O artigo foi desenvolvido por meio de revisão de pesquisas bibliográficas em diferentes contribuições científicas existentes, utilizando-se de livros, periódicos acadêmicos, artigos e outras publicações físicas ou digitais e conclui sobre a relevância do orçamento público como instrumento para as organizações públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Público. Controle. Lei nº 4.320/1964. Constituição Federal de 1988. Princípios Orçamentários.

1 Doutora em Educação pela Universidade da Madeira, Portugal; Avaliadora da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; <https://orcid.org/0000-0003-1170-1235>; juliana.bottechia@edu.se.df.gov.br

2 Especialização em gestão pública pela Universidade Estadual de Goiás; Assistente de Gestão Administrativa da UEG; galhardisvip@gmail.com

ABSTRACT: This article aims to explain an important planning strategy for Public Administration from the Public Budget as a planning tool, a tool that allows the public manager to develop actions and projects for society. It begins by bringing together the concept of budget and that of public administration and sets out the main rules governing the public budget, namely: Law no. 4,320/1964; Decree Law 200/1967; Federal Constitution of 1988 which in its article 165 includes the Pluriannual Plan, the Budget Guidelines Law, the Annual Budget Law and the Fiscal Responsibility Law. The study also presents the budget cycle process, the main principles that govern the legal framework for the public budget, the techniques for preparing the public budget within the scope of the three spheres, with emphasis on the control function that aims to ascertain whether what has been executed is in accordance with the planning. The article was developed through a review of bibliographic research on different existing scientific contributions, using books, academic journals, articles and other physical or digital publications and concludes on the relevance of the public budget as an instrument for public organizations.

KEYWORDS: Public Budget. Control. Law No. 4,320/1964. 1988 Federal Constitution. Budgetary Principles.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Considerando o Orçamento Público como um dos recursos mais antigos para o ato de realização do planejamento e aplicação das finanças públicas do Estado, destaca-se o uso dessa importante ferramenta para estruturar os recursos financeiros que o Estado portará. Assim, por ter a principal função de estruturar o planejamento das finanças do Estado, nas quais estão previstas todas as receitas e fixadas todas as despesas da administração relativas aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Santos (2012, p. 18) defende que o Orçamento Público “reúne, de forma sistemática e organizada, todas as receitas estimadas para determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar. Na sua forma, portanto, ele é um documento contábil de receitas e despesas”.

Já Slomski (2003, p. 304) destaca que “o Orçamento é uma lei de iniciativa do poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir” e, em conformidade com Araújo, Arruda e Barreto (2009, p. 2), no Brasil,

desde a Constituição Federal de 1988, o Orçamento Público abrange o conjunto de elementos técnico-legais, norteadores, integradores e viabilizadores da função de planejamento das finanças públicas dos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), constituído os planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, este englobando os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos.

Dessa forma, depreende-se que Orçamento Público é um procedimento de planejamento contínuo e dinâmico aplicado pelo Estado para atestar como serão efetuados os planos e os programas de trabalho por um período predeterminado.

Uma de suas características é a adoção de instrumentos para sua realização que são materializados pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 2015) e ainda, segundo Reis (1985, p. 25), o Orçamento Público é tido como “um instrumento que serve a administração pública, no sentido de orientar as ações a serem desenvolvidas para alcançar determinados objetivos e metas, que é denominado de desenvolvimento econômico social”.

Para o planejamento deste desenvolvimento, o PPA, a LDO e a LOA são um conjunto interligado de instrumentos utilizados para a programação, a efetivação, o monitoramento e a análise das ações governamentais em cada uma das esferas de governo.

Na Administração Pública, o orçamento tem importância desde a sua concepção até ser um instrumento de aplicação de ações e projetos que contemplem a sociedade e que atendam aos interesses públicos. Assim, o orçamento deve ser extremamente bem planejado e com claros objetivos para atingir os resultados esperados de acordo com o que foi planejado e que esteja também em conformidade com os parâmetros de controle.

A principal função do Orçamento Público, portanto, consiste em orientar o gestor público a realizar de maneira correta as despesas públicas por meio de ações e de projetos desenvolvidos pela Administração Pública, tanto que Santos (2012) adverte que saber lidar com ele é importante, pois

- As demandas da comunidade por bens e serviços somente poderão ser atendidas se estiverem contempladas no Orçamento Público.

- As leis que regulamentam as atividades econômicas, sociais, culturais e políticas da comunidade dependem de recursos do Orçamento Público para sua aplicação.
- Os gastos realizados pelos órgãos públicos não podem se desviar do que está autorizado no Orçamento Público, nem conflitar com o interesse público (p. 16).

Pelos atributos apontados, pode-se exprimir, portanto, que o orçamento é um instrumento fundamental para a gestão do Estado, traduzindo o planejamento da Administração Pública em ações e em programas destinados à sociedade.

AVANÇANDO NA ESTRATÉGIA DO PLANEJAMENTO

Em geral, pesquisas de natureza bibliográfica têm por objetivo a análise do conteúdo, conhecendo assim as diferentes contribuições científicas existentes sobre algum tema e, no caso do Orçamento Público, podem oferecer embasamento para cada umas das fases do desenvolvimento da estratégia para o planejamento, mas recomenda-se um olhar mais qualitativo quanto à abordagem, visto que procura-se mostrar a sua importância como instrumento de planejamento.

Ainda assim, precisa-se definir o planejamento da administração pública³ que é a própria instrumentalização do Estado, estruturado para a consecução de serviços, aspirando à satisfação das necessidades da sociedade. Para Meirelles (1994), o estudo da Administração Pública compreende que a “estrutura e as suas atividades devem partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados” (p. 55).

A expressão Administração Pública conduz a várias nomenclaturas em sua conceituação devido a sua grande área de atuação, de acordo com a característica que se pretende apresentar em cada situação. Em conformidade com Junquilho (2010, p. 16), ressalta-se que “definir o conceito de Administração Pública não é fácil, dada a sua amplitude e complexidade”. Isso faz com que o conceito seja desdobrado para englobar

³ A Administração compreende todo o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a realização de seus objetivos políticos e do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade (PALUDO, 2012, p. 21).

a amplitude de sua expressão e, assim, abarcar diversas referências⁴. Primeiramente, é oportuno ressaltar que a expressão “administração pública” envolve dois sentidos: um é normalmente chamado de subjetivo, orgânico ou formal, segundo o qual a expressão compreenderia as pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes que executam a atividade administrativa; outro é conhecido como objetivo, material, operacional ou funcional, compreendendo a atividade empreendida por esses últimos segundo Caetano (1977, p. 25), Meirelles (2001, p. 59) e Mello (2008, p. 32).

O planejamento pode ser definido, segundo Duarte (2009, p. 22), como “o conjunto de medidas tomadas para que sejam atingidos os objetivos desejados, tendo em vista os recursos disponíveis e os fatores externos que podem influir nesse processo”. Assim sendo, o planejamento leva em consideração as tendências naturais que resultam em um desenvolvimento pleno.

Além do mais, o ato de planejar, consoante com Maximiano (2004, p. 131), “entende-se por planejamento a atividade de se definir um futuro desejado e de se estabelecer os meios pelos quais este futuro será alcançado. Trata-se essencialmente de um processo de tomada de decisões, caracterizado por haver a existência de alternativas”. Essa afirmação é reforçada por Lacombe e Heiborn (2003, p. 162), uma vez que para eles “O planejamento é um processo administrativo que visa determinar a direção a ser seguida para alcançar um resultado desejado”.

O planejamento é definitivamente um instrumento aliado do gestor público, uma vez que ele propicia as condições para idealizar como será a conjuntura futura da Administração Pública. Assim sendo, Chiavenato (2004, p. 152) salienta que “O Planejamento é a primeira das funções administrativas e a que determina antecipadamente quais são os objetivos a serem atingidos e como alcançá-los”.

Para melhor entendimento da função de planejamento, o estudo mostra o conceito de Buarque (2002, p. 81),

Planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a concretização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e nos menores prazos possíveis. [...] O planejamento representa uma forma da sociedade exercer o poder sobre seu futuro, rejeitando a resignação e

⁴ Meirelles (2001) utiliza a grafia da palavra para distinguir os sentidos. Sugere que a palavra Administração Pública seja escrita com letras maiúsculas quando fizer referência à entidades e órgãos administrativos e com letras minúsculas quando referir-se às funções ou atividades administrativas.

partindo para iniciativas que definam o seu destino. Parte do princípio que o futuro pode ser construído pela sociedade; mas entende que essa construção tem raízes na história, no passado recente e na realidade atual, definidora dos limites do possível.

Para Santos e Bottechia (2019), o orçamento evidencia um dos mais antigos instrumentos de planejamento e efetivação do erário público, pois, mesmo que de forma precária, uma vez que o homem se viu convivendo em sociedade, identificou-se consequentemente a necessidade de planejar. Portanto, para esses autores assim surgiu o orçamento, não da forma como é hoje, mas como base para as profundas e significativas mudanças que viria a ter no decorrer da história.

Portanto, para o conceito de orçamento não há um consenso entre os estudiosos da matéria, pois, como pode-se observar, tanto há quem o classifique em sentido *lato sensu* quanto no sentido *stricto sensu*, segundo Santos e Bottechia (2019).

As principais biografias descrevem-no o sentido *lato sensu* como um instrumento de intervenção planejada do Estado para expressar, por um período de tempo, sua política de trabalho e plano de governo, contendo autorização legislativa para a arrecadação das receitas e realização das despesas. Quanto ao sentido *stricto sensu*, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) entende o orçamento público como sendo a lei de iniciativa do poder executivo que estima a receita e fixa a despesa da administração pública, que é elaborada em um exercício para, depois de ser aprovada pelo Poder Legislativo, vigorar no exercício seguinte.

Desta feita, no sentido *stricto sensu* a expressão “orçamento público” reportava-se à própria LOA, no entanto, outros autores declaram que o orçamento é uma das principais bases da gestão pública, em consonância com Araújo, Arruda e Barreto (2009, p. 2) que afirmam que

No Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, o Orçamento Público abrange o conjunto de elementos técnico-legais, norteadores, integradores e viabilizadores da função de planejamento das finanças públicas dos entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios), constituído dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, este englobando os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos.

Porém, Piscitelli e Timbó (2010, p. 29) explicam o orçamento público como sendo a

ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação,

discriminando a origem e montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

Para reforçar a importância do orçamento público, que não é apenas uma peça onde se estima a receita e fixa a despesa, Araújo e Arruda (2009, p. 57) descrevem que o

Orçamento público é a lei de iniciativa do Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro... Apesar de sua forma de lei, o orçamento, antes de tudo, é um instrumento de planejamento que permite acompanhar, controlar e avaliar a administração da coisa pública.

Confrontando tais afirmações, Santos e Bottechia (2019) declaram o orçamento não como um instrumento do planejamento contábil apenas, que estima a receita, fixa a despesa uma vez que permite aos gestores públicos destinarem os recursos de uma maneira mais eficiente. Tanto que para Santos (2012), o gestor deve saber manipular o processo de planejamento, pois o orçamento público é um instrumento fundamental para materializar as ações do seu plano de governo, pois

- As demandas da comunidade por bens e serviços somente poderão ser atendidas se estiverem contempladas no Orçamento Público.
- As leis que regulamentam as atividades econômicas, sociais, culturais e políticas da comunidade dependem de recursos do Orçamento Público para sua aplicação.
- Os gastos realizados pelos órgãos públicos não podem se desviar do que está autorizado no Orçamento Público, nem conflitar com o interesse público (SANTOS, 2012, p. 16).

Portanto, na atualidade, o orçamento pode ser qualificado como um dispositivo que expõem diversas funções – desde a função de controle político, administrativo, gerencial, contábil, financeiro e de planejamento –, uma vez que, sob a ótica macroeconômica, ele proporciona visualizar a situação fiscal da Administração Pública.

Outrossim, o orçamento é um instrumento político no qual o chefe do poder executivo tem como expor o seu plano de governo aos cidadãos e tem sua importância, na Administração Pública, pois quando colocado em prática e tendo as fases dos planos e projetos ali anexados nas leis orçamentárias executadas, o orçamento alcançará os resultados que satisfazem a sociedade e os cidadãos, usuários finais das políticas desenvolvidas pelo gestor público que bem planejou a abrangência de suas ações.

ALGUMAS DAS PRINCIPAIS NORMAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

De acordo com Carvalho (2010, p. 4), “a partir de 1964, a edição da Lei nº 4.320/1964 foi um marco divisor entre os orçamentos tradicionais ou clássicos e os orçamentos de desempenho ou realizações”. A Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 2000) e a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000), publicadas recentemente, são fundamentais para entender a evolução do Processo Orçamentário Brasileiro, pois as duas são coadjuvantes no estudo do orçamento público no Brasil.

Com estes instrumentos, pode-se notar a evolução do orçamento público brasileiro. Até a metade da década de 1960, a título de exemplo, os orçamentos eram elaborados com base apenas em fatos passados. Estes tipos de orçamento eram descritos como tradicionais ou clássicos. Depois da introdução de instrumentos – leis e decretos – que os normalizaram, estes passaram a ter destaque nos fins a que se propunham e passaram a ser integrados, com foco no futuro. O Orçamento Público é regido pela Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 (BRASIL, 2000) e pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Nestes instrumentos legais estão discriminadas inúmeras regras que têm que ser seguidas pelas entidades públicas, nas esferas Municipal, Estadual, do Distrito Federal e Federal.

A relevância do orçamento público é capaz de garantir um planejamento de objetivos, de metas e de prioridades. É por meio dele que os gestores planejam e executam as finanças públicas dentro de um determinado lapso temporal. A Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988) inovou ao abordar no art. 165, que são leis do poder executivo de sua iniciativa, o PPA, a LDO e a LOA como instrumentos de planejamento para o chefe do executivo nos três níveis de governo. Segundo a Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), o PPA “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 165, § 1º).

Catapan, Bernandoni e Cruz (2013) defendem o PPA porque “constitui-se em uma peça formal da administração pública, representando a tradução do plano de governo em programas e ações que atendem aos anseios da sociedade em conformidade com os princípios da eficiência, eficácia, efetividade e equidade” (p. 55) e ainda destacam os autores que o “objetivo principal é estabelecer metas de continuidade de programas e projetos de longo prazo, evidenciando novas expectativas de desenvolvimento” (p. 55).

No Manual Técnico de Orçamento (MTO) (PARANÁ, 2018, p. 10), o

Plano Plurianual é instrumento normatizador do planejamento de médio prazo e de definição das macro orientações do Governo Estadual para um período de quatro anos. O PPA apresenta as estratégias e diretrizes básicas para a ação governamental, explicitando Programas de Governo com seus respectivos objetivos, categorias de despesa, suas ações e produtos com valor planejado e respectiva distribuição regional.

Já a LDO é explicitada na Carta Magna como a lei que

Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988, art. 165. § 2º).

Então, a LDO é uma ferramenta de ligação entre o PPA e a LOA, sendo sua principal função orientar a elaboração, a aprovação e a execução da LOA. Santos e Bottechia (2019) explicitam a LDO em termos de um plano tático com vigência de aproximadamente um ano e meio, e este instrumento é considerado uma inovação no sistema orçamentário por descrever regras para a igualdade entre receitas e despesas, além de oferecer mais transparência ao processo orçamentário, pois trata-se de uma

inovação no sistema orçamentário brasileiro, a LDO dita as regras para o equilíbrio entre receitas e despesas para cada ano, além de dar mais transparência no processo orçamentário, ampliando-se até mesmo a participação do Poder Legislativo no disciplinamento e na fiscalização das finanças públicas (CATAPAN; BERNANDONI; CRUZ, 2013, p. 58).

As atribuições constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a fazem tratar de outras matérias, especificamente:

- I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV – avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (BRASIL, 2011, art. 4. § 2º).

A LOA abarca a realização operacional das ações a serem realizadas no curto prazo de um ano e é um plano operacional mediante a arrecadação de receitas e a

realização de despesas. Ela proporciona as diretrizes, os objetivos e as metas programadas no PPA, materializando-os de acordo com as diretrizes estabelecidas na LDO que é o instrumento de planejamento utilizado pelos administradores públicos para gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro.

O CICLO ORÇAMENTÁRIO

De acordo com informações oficiais do Senado Federal, o Ciclo Orçamentário corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a avaliação final, portanto ele é a

Sequência de fases ou etapas que deve ser cumprida como parte do processo orçamentário. A maioria dos autores adota como fases do ciclo orçamentário as seguintes: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação, quando, então, se inicia o ciclo seguinte (BRASIL, 1988, p. 1).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (BRASIL, 200?), no glossário do seu site oficial, traz dois conceitos para Ciclo Orçamentário, a saber:

- 1 - Período compreendido entre a elaboração da proposta orçamentária e o encerramento do orçamento;
- 2 - Período de tempo necessário para que o orçamento esgote suas quatro fases: elaboração, aprovação, execução e controle (BRASIL, 200?, n. p.).

Nessa perspectiva, o orçamento é a união de fases que abrangem atividades específicas do orçamento público, a começar de sua elaboração até as etapas subsequentes a sua execução, ou seja, é constituído pelas fases de elaboração, aprovação, execução e controle – avaliação.

OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 2000) que são os pilares do orçamento público estabelecem alguns princípios que precisam ser seguidos na Administração Pública. Esses princípios são chamados de princípios explícitos porque encontram-se na legislação, mas também temos os princípios implícitos, pois seu conteúdo é apenas doutrinário.

Ambos são intensamente importantes para o processo orçamentário, pois, ao tratar dos princípios administrativos, Di Pietro (2015, p. 339) ensina que “princípios de uma

ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subsequentes”. Assim, o Manual Técnico de Orçamento (BRASIL, 2013, p. 15) define os princípios orçamentários da seguinte forma:

Os princípios orçamentários visam a estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do Orçamento Público. Válidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos – União, Estados, distrito Federal e Municípios – são estabelecidos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina.

Considerando os principais princípios orçamentários, Santos e Bottechia (2019) elaboraram o quadro abaixo, adaptando informações de Giacomoni (2007), Brasil (1988) e Brasil (2000).

QUADRO 1
Princípios orçamentários e suas definições

Unidade/Totalidade	Um único orçamento para cada ente governamental
Anualidade/Periodicidade	Vigência limitada a um ano = exercício financeiro
Exclusividade	O orçamento não pode conter dispositivo estranho, só previsão da receita e fixação da despesa
Universalidade	Todas as receitas de despesas devem estar contidas no orçamento
Clareza	O orçamento deve ser claro e de fácil compreensão para o cidadão
Equilíbrio	Deve haver um equilíbrio entre a receita e despesa
Não vinculação	É vedada a vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa
Legalidade	Cabe ao poder público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar
Transparência	Divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade
Orçamento bruto	Todas as receitas e despesas devem ser incluídas no orçamento pelo valor de seus montantes brutos, sem deduções

Fonte: Santos e Bottechia (2019, n. p.).

O Orçamento Tradicional

O Orçamento Tradicional foi instituído com a finalidade de possibilitar ao Estado um controle político sobre os gastos administrados pelo Poder Executivo. Contudo, esse controle tinha como base a honestidade do gestor público que não considerava a eficiência, a eficácia e a efetividade do gasto público.

Giacomoni (2010, p. 55) ensina que no Orçamento Tradicional “o aspecto econômico tinha posição secundária e as finanças públicas caracterizavam-se por sua

‘neutralidade’, pois o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume dos gastos públicos não chegava a pesar significativamente em termos econômicos”.

No Orçamento Tradicional, o seu foco está no objeto – coisa – e não no objetivo – realização – das ações governamentais. Ele é conhecido como mera peça contábil porque era desvinculado do planejamento.

O Orçamento Funcional/Desempenho

Conforme Giacomoni (2008, p. 68), o “Orçamento de Desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho em cada programa”.

No Orçamento de Desempenho, o destaque passa a ser a tentativa de buscar a eficiência e a economia nos órgãos públicos. Contudo, ainda não tinha vinculação com o planejamento para a consecução dos objetivos da Administração Pública em longo prazo.

O Orçamento Programa

O Orçamento Programa, também conhecido como moderno, foi inserido no Brasil por meio da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 2000) e do Decreto Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967) apesar que sua efetivação só chegou a ocorrer após a instituição da Constituição Federal de 1988, pois essa contribuiu para sua implantação. O Orçamento Programa consiste no seguinte método: fixação da despesa pública e a previsão da receita pública, pois surgiu para ser o integralizador entre o plano e o orçamento.

O Orçamento Programa posiciona em destaque os objetivos, metas e prioridades da Administração Pública. Ele representa uma ferramenta de planejamento e há uma conexão lógica entre o planejamento e o orçamento.

O planejamento inicia-se a partir de um problema constatado junto à sociedade e define um conjunto de operações que serão desenvolvidas, considerando-se os recursos disponíveis. Para Giacomoni (2007, p. 166), são características do Orçamento Programa:

O orçamento é o elo entre o planejamento e o orçamento;
A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas;

As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas de alternativas possíveis;
Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício;
A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento;
O principal critério de classificação é o funcional-programático;
Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e de resultados;
O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

O Controle

O conceito de Controle na administração decorre das funções da administração, a saber: planejar, organizar, dirigir e controlar. O Controle faz parte de um processo administrativo que tem como objetivo o alcance da eficiência, da eficácia e da efetividade das atividades desempenhadas pela Administração Pública. Essa função assegura que o que foi planejado seja efetivamente realizado. A função Controle pode ser efetivada anterior, concomitante e posteriormente a qualquer ação ou projeto proposto pela Administração Pública.

De acordo com Jacobsen, Cruz Jr. e Moretto Neto (2006, p. 50), a

Função Controle integra o conjunto de funções-chave da Administração e é precedida do Planejamento, da Organização, da Coordenação e do Comando, executadas com eficiência e eficácia. O Controle possibilita ao gestor, enquanto função administrativa, o monitoramento das ações estratégicas e operacionais através de relatórios sistemáticos e regulares acerca das ações programadas e das executadas, com a conseqüente adoção de medidas corretivas sempre que os objetivos e as metas organizacionais não estejam sendo atingidos.

Nessa perspectiva, expondo a definição de Controle da Administração Pública, o conceito para Carvalho Filho (2007, p. 826-827) “é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder”. Mas, a função Controle expõe quatro etapas, conforme Chiavenato (2003, p. 373), a saber:

- I. Estabelecimento de objetivos ou padrões de desempenho;
- II. Avaliação ou mensuração do desempenho atual;
- III. Comparação do desempenho atual com os objetos ou padrões estabelecidos;
- IV. Tomada de ação corretiva para corrigir possíveis desvios ou anormalidades.

No Estado brasileiro, as orientações que conduzem as atividades de controle e de avaliação da execução orçamentária e financeira localizam-se na Carta Magna de 1988, nas Constituições Estaduais, nas Leis Orgânicas Municipais, na Lei nº 4.320/1964, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Acesso à Informação e na Lei Orgânica do TCU.

Essas bases legais fundamentam três métodos de controle: interno, externo e social, sendo que a Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988), em seu art. 74, *caput*, estabelece que os poderes legislativo, executivo e judiciário manterão, de forma integrada, sistemas de controle interno.

No âmbito de cada poder, todos os que executam devem controlar. Na Lei nº 4.320/ 1964 (BRASIL, 2000, n. p.), em seu art. 75, consta que

O controle da execução orçamentária compreenderá:

I – a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II – a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Os métodos controle interno e externo foram explicitados na Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 2000) e incorporados pela Administração Pública. Na Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988, n. p.), os métodos estão elencados no *caput* do art. 70, a saber:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Então, o conceito de controle interno e externo, enquanto indissociáveis, é explicado por Meduar (1993) que respeita a hierarquia entre eles e descreve que

Insta frisar que não há qualquer hierarquia entre o controle interno e o externo. O que ocorre, na verdade, é a complementação de um sistema pelo outro. E nessa esteira de entendimento, conclui-se que o controle interno tem como principal função apoiar o controle externo, orientando as autoridades públicas no sentido de evitar o erro, efetivando um controle preventivo, colhendo subsídios mediante o controle concomitante a fim de determinar o aperfeiçoamento das ações futuras, revendo os atos já praticados, corrigindo-os antes mesmo da atuação do controle externo (p. 14).

O Controle Interno

O controle interno é aquele realizado pelo próprio órgão por meio de uma unidade integrante em sua estrutura administrativa. Ele é realizado por um sistema de controle de cada Poder, conforme definido na Constituição Federal de 1988 em seu art. 74:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988, n. p.).

De acordo com o Instituto de Auditores Internos do Brasil (Audibra), deve-se entender o controle interno como

qualquer ação tomada pela administração (assim compreendida tanto a Alta Administração como os níveis gerenciais apropriados) para aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam atingidos. A Alta Administração e a gerência planejam, organizam, dirigem e controlam o desempenho de maneira a possibilitar uma razoável certeza de realização (AUDIBRA, 1992, p. 48).

No âmbito Federal, cabe à Controladoria-Geral da União (CGU), enquanto órgão central responsável pelo controle interno do Poder Executivo Federal, realizar o controle interno, correição e ouvidoria.

O Controle Externo

O controle externo é efetuado pelos órgãos do poder legislativo – Congresso Nacional – com o auxílio dos tribunais de contas. Conforme definido na Constituição Federal de 1988, em seu art. 71, inciso IV:

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II (BRASIL, 1988, n. p.).

Para Guerra (2005, p. 108), o controle externo é definido como

aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outro.

Introdutora dos métodos de controle externo, a Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 2000, n. p.) estabelece em seu art. 81: “O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento”. O artigo subsequente – art. 82 – aborda a aprovação das contas: “O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios” (BRASIL, 2000, n. p.).

A LRF (BRASIL, 2000) demonstrou com mais ênfase a respeito das responsabilidades em relação ao controle externo que o

Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver (BRASIL, 2000, art. 59).

O controle externo, por sua vez, tem como objetivo comprovar a regularidade da guarda e da aplicação dos bens, dos valores e do dinheiro público por meio do controle de legalidade, realizado pelos Tribunais de Contas; e do controle político, realizado pelo Poder Legislativo (MEIRELLES, 2002).

O Controle Social

O controle social é a instituição referente as tantas formas de participação social, isto é, de comprometimento da sociedade na elaboração, supervisão e controle de ações executadas pela Administração Pública. A Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988) em vários artigos descreve como a sociedade pode realizar a participação e o controle social, e fornece a base legal para que as informações da Administração Pública sejam disponibilizadas, por exemplo:

§ 3º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII (BRASIL, 1988, art. 37.).

Em um dos mencionados incisos do art. 5º, a Carta Magna de 1988 assegura que

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

E ainda, em conformidade com Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011, n. p.), é responsabilidade dos órgãos e entidades públicas assegurar:

I – gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso à ela e sua divulgação;

II – proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade;

III – proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

A Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) conhecida como LRF, tece no art. 48-A um comentário sobre a obrigação dos entes da federação de disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica informações a respeito da execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. De acordo com Castro (2007, p. 136), “É um instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do estado e dos gestores públicos, utilizando de qualquer uma das vias de participação democrática”.

Em virtude dessas determinações, a Lei Complementar nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação, que tem como premissa o acesso

rápido e fácil às informações referentes a Administração Pública, a facilidade concede condições para o exercício efetivo do controle social pelos cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se concentrou em demonstrar a importância do planejamento do orçamento público na esfera da administração pública. Os marcos legais como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) e a Lei 4.320/1964 (BRASIL, 2000), dentre outros, revelaram que as técnicas orçamentárias regulamentam o meio correto para executar um planejamento e a previsão das ações e projetos que tem como objetivos alcançar os parâmetros estabelecidos no planejamento.

Demonstrou-se que os proveitos retirados do ato de se realizar o planejamento na esfera pública é de auxiliar os gestores na consecução das atividades e na realização do controle das ações através de padrões predeterminados de desempenho. O objetivo principal do artigo consiste em evidenciar a importância do orçamento público como um instrumento de planejamento na Administração Pública.

De forma específica, por meio de referencial teórico levantado no artigo, evidenciou-se a definição do planejamento, as principais normas do orçamento público que fornecem o suporte necessário ao gestor público para realizar sua elaboração conforme a lei, como o ciclo orçamentário é uma sequência de fases que demonstra todo o processo de sua elaboração até a avaliação, a utilização dos princípios orçamentários mostrar que o orçamento é uma peça confeccionada de acordo com aspecto jurídico.

Ainda que os tipos de orçamento materializam qual será o tipo de planejamento adotado pelo gestor público, seus fundamentos foram ao encontro da proposta inicial de evidenciar a relevância do planejamento do orçamento e, com isto, mostrou-se que o não planejamento pode gerar uma estagnação das ações e dos projetos propostos pela Administração Pública pelo mau uso dos recursos disponíveis para o Estado.

Após a pesquisa, pode-se compreender não só que seus objetivos iniciais foram alcançados, visto ser evidente a importância de se realizar o planejamento e, ao ler este artigo em específico, a importância do orçamento na e para a administração pública, corroborando assim para que as temáticas expostas, mesmo sem esgotar a pesquisa sobre o tema proposto, forneçam mais elementos capazes para o aprofundamento na matéria.

REFERÊNCIAS

AUDIBRA. Instituto dos Auditores Internos do Brasil. **Normas brasileiras para o exercício da auditoria interna**. 2 ed. São Paulo: Audibra, 1992.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes; BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. **O essencial da contabilidade pública**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 3 nov. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 6 nov. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 12.527/2011**, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,216%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal>. Acesso em: 7 nov. 2018.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 7 nov. 2018.

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Glossário de Termos**. Brasília, [200?]. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/pt/-/glossario>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

_____. Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O que é lei orçamentária anual (LOA)?** Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa>>. Acesso em: 4 abril 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento**. versão 2013. Brasília: Ministério do Planejamento, 2012. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mtos_anos_anteriores_pdf:mto_2013_alteracoes_versao_3.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2018.

BUARQUE, Sérgio Cavalcante. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**. São Paulo: Campus, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 18 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno**: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CATAPAN, Anderson; BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alisson Westarb. **Planejamento e orçamento na administração pública**. Curitiba: Intersaberes, 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Planejamento estratégico**. 12. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. [n. l.]: Ibplex, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Orçamento público**. São Paulo: 14. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Orçamento público**. São Paulo: 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JACOBSEN, Alessandra Linhares; CRUZ JR.; João Benjamim da; MORETTO NETO, Luís. **Administração**: introdução e teorias. Florianópolis: SeaD/UFSC, 2006.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: Capes: UAB, 2010.

LACOMBE, Francisco; HEILBORN, Gilberto. **Administração: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Fundamentos de Administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PALUDO, Augustino. **Administração pública para auditor fiscal da Receita Federal e auditor fiscal do trabalho**. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 2012.

PARANÁ. Governo do Estado. Secretaria da Fazenda. **Manual técnico de orçamento MTO: exercício 2018**. Curitiba: Secretaria da Fazenda, 2018. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/planejamento_orcamento/ManualTecnicoDoOrcamento_2018.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2019.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

REIS, Heraldo da Costa. **Curso de elaboração, execução e controle do orçamento: lição 10**. Rio de Janeiro: IBAM, 1985.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Orçamento público**. 2. ed. Florianópolis: Capes: UAB, 2012.

SANTOS, Thiago Galhardis da Silva; BOTTECHIA, Juliana Alves de Araújo. **Relevância do orçamento público como instrumento de planejamento**. Monografia de pós-graduação da Universidade Estadual de Goiás (UEG). 2019.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. Atlas. São Paulo, 2003.