

**UFSM-UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE  
PLANEJAMENTO PARA UMA GESTÃO PÚBLICA  
EFICAZ**

**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**CÍCERO KRUSCHE**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2012**

# **O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA UMA GESTÃO PÚBLICA EFICAZ**

por:

**CÍCERO KRUSCHE**

Artigo apresentado ao curso de Pós-graduação Gestão Pública Municipal, área de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) como requisito parcial para a obtenção de título **Especialista em Gestão Pública Municipal**

**Orientador Professor  
Paulo Sérgio Ceretta**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2012**

**UFSM – Universidade Federal de Santa Maria**

## **Pós-graduação em Gestão Pública Municipal**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a monografia de pós-graduação.

# **O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA UMA GESTÃO PÚBLICA EFICAZ**

elaborado por:

**CÍCERO KRUSCHE**

Como requisito parcial para a obtenção de título de Especialista em Gestão Pública Municipal

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Paulo Sérgio Ceretta**

(Presidente/Orientador)

**Santa Maria, Dezembro de 2012**

**O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA UMA  
GESTÃO PÚBLICA EFICAZ**

## RESUMO

O orçamento público é uma ferramenta de gestão imprescindível nas administrações atuais. Para que uma gestão alcance êxito, necessita ser planejada. O orçamento é a ferramenta de gestão, onde a receita é prevista e a despesa fixada, proporcionando ao gestor condições de trabalhar com números reais, isto é, permite que se projetem os gastos necessários em um determinado período de tempo. O orçamento contempla planejamentos de curto, médio e longo prazo, permitindo maior autonomia, dentro da lei, aos gestores. É uma ferramenta que produz resultados financeiros, econômicos, de controle e planejamento. Através de uma pesquisa bibliográfica pode-se agregar conhecimentos referentes ao orçamento público como instrumento de planejamento para se alcançar efetividade no trabalho de um Gestor Municipal, enfatizando e demonstrando por meios bibliográficos a importância de tal ferramenta. O orçamento público é uma ferramenta que permite ao Gestor planejar suas ações para alcançar resultados com a finalidade de beneficiar a sociedade pela qual trabalha.

**Palavras-chave:** Orçamento. Planejamento. Gestão pública.

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, em todas as esferas de governo, está cada vez mais voltada para busca de eficiência através do equilíbrio na aplicação dos recursos. Como toda e qualquer instituição que recebe recursos financeiros advindos do governo, as administrações municipais, estaduais e federais devem seguir leis que regulem a aplicação desses recursos. Portanto, é imprescindível existir um orçamento. Com a promulgação da Constituição

---

1

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

<sup>2</sup> Professor Doutor do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Maria.

Federal de 1988, passou a existir uma preocupação maior com o desenvolvimento econômico do Estado, sendo que o orçamento passou a servir como um instrumento de planejamento dentro de um determinado período, deixando de servir somente para prever receitas e autorizar despesas.

Segundo Angélico (2006, p. 19) “orçamento público é um planejamento de aplicação dos recursos esperados, em programas de custeios, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro”. Os órgãos públicos que possuem um orçamento devem seguir leis tais como a 4320/64, a 101/00 e a Constituição Federal de 1988. No entanto, o grande diferencial de gestões públicas que produzem resultados é o planejamento do orçamento para se alcançar eficácia.

O orçamento é um instrumento legal que deve integrar todo processo administrativo e financeiro direcionando a alocação dos recursos para as ações do Governo de forma planejada e integrada com a finalidade de atender as necessidades públicas.

No presente trabalho foi realizada uma pesquisa bibliográfica, que para Lakatus & Marconi (2008), abrange toda bibliografia que já é pública em relação ao tema em estudo, desde publicações avulsas, jornais, revistas, livros etc., até meios de comunicação orais como rádio, filmes e televisão. Como a pesquisa foi bibliográfica, não foi realizado nenhum tipo de pesquisa a campo, somente no que tange a observação de situações vivenciadas pelos cidadãos brasileiros. O objetivo do trabalho foi ampliar conhecimentos referentes ao orçamento público como instrumento de planejamento para se alcançar efetividade no trabalho de um Gestor Municipal, enfatizando e demonstrando por meios bibliográficos a importância de tal ferramenta.

### 1.1 Objetivo Geral

Demonstrar a importância do Orçamento como instrumento de planejamento para uma Gestão Pública eficaz;

### 1.1.1 Objetivos Específicos

- Analisar a relevância do orçamento como instrumento de planejamento na gestão pública;
- Demonstrar maneiras de utilização do orçamento como ferramenta para resultar em uma gestão pública eficaz;

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A maioria dos brasileiros busca entender como funciona a máquina pública onde está sendo investido o dinheiro proveniente dos impostos pagos, e se estão sendo revertidos em benefícios para a sociedade. Para isso, há que se ter uma noção de como os gestores municipais, por exemplo, desenvolvem suas atividades, exercem suas funções. Sabe-se que todo servidor possui um cargo e deve exercer determinada função que é composta por atribuições de acordo com a área de atuação e o grau de complexidade exigido.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso II, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. Essa afirmação deixa claro que todo servidor público deve seguir leis, cumprir normas e suas atividades são pré-estabelecidas. Assim como as atividades, os direitos e deveres estão previstos em leis, normas existem e precisam ser seguidas sempre no setor público. Um exemplo típico e muito discutido é o orçamento. O que fazer e como fazer com os valores em espécie ou em bens que passam pela contabilidade em um setor público?

Todo governo, seja federal, estadual ou municipal, assim como qualquer órgão ou instituição que receba recursos provenientes do Estado deve, necessariamente, seguir regras e obedecer leis tais como as referem-se à Contabilidade Pública, que será o assunto inicialmente tratado neste trabalho.

### 2.1 Contabilidade Pública

A contabilidade pública tem suas características próprias e o orçamento público a compõe com o registro da previsão das receitas e fixação das

despesas, expressando as políticas desenvolvidas pela entidade pública, os interesses que nele predominam e os setores beneficiados. Segundo Slomski (2008, p. 29) “a contabilidade pública tem por objetivo evidenciar perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes”. Dessa forma, entende-se que o objetivo principal é fornecer as informações econômicas relevantes para que os gestores possam tomar decisões com base segura.

O orçamento é uma peça que compõe a Contabilidade Pública de um município, por exemplo, e deve ser seguido com base nas Leis do Orçamento, Lei de Responsabilidade Fiscal e Constituição Federal de 1988.

## 2.2 Orçamento Público

Um município possui diversas ramificações, ou seja, a administração é centralizada e descentralizada, já que órgãos ou instituições que recebem algum recurso do município devem prestar contas e ter um orçamento. O orçamento é uma peça fundamental na administração municipal, pois permite ao gestor planejar como e onde irá aplicar os recursos para que se alcance resultados

Segundo Giacomoni,

“ A Constituição de 1988 determina que questões como: exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração e organização dos orçamentos, normas de gestão financeira e patrimonial sejam objeto de disciplinamento por parte de lei complementar.” (2009, p.19 )

O orçamento é um instrumento de planejamento que demonstra em termos financeiros, para um determinado período de tempo, como será aplicado o dinheiro e de onde virão os recursos monetários para isso. Como órgãos públicos devem seguir leis, planos de governo são realizados com base na Constituição Federal de 1988 e devem ser de três tipos: Plano Plurianual (longo prazo), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

### 2.2.1 Plano Plurianual - PPA

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA compreende um planejamento a longo prazo, isto é, é realizado no primeiro ano de mandato municipal, por exemplo, para ser executado nos próximos quatro anos.

Com o PPA o gestor municipal tem condições de realizar um planejamento de recursos para programas de longo prazo, que podem ter continuidade ainda em administrações futuras. Existem programas que necessitam de tempo para alcançarem efetividade e gerar benefício para a população local e regional.

### 2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A LDO compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente. Orientará a LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LDO é uma ferramenta de médio prazo, já que é um planejamento realizado para dois anos.

A LDO sempre orientará a Lei Orçamentária Anual, ou seja, obrigatoriamente deverá existir a LDO para se realizar a LOA.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 04 de maio de 2000, a LDO disporá sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios de forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Portanto, metas fiscais propostas no ano anterior e ações financeiras e atuariais são avaliadas pela LDO e apresentadas em forma de anexo para comparação de efetividade.



Esse anexo permite que a Gestão Municipal avalie se alcançou os objetivos propostos em exercícios anteriores.

### 2.2.3 Lei Orçamentária Anual - LOA

A LOA é anual e compreende os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social do município. A Lei Orçamentária Anual é planejada para que os recursos sejam aplicados dentro de um período de 12 meses e não pode conter dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro.

Conforme a LRF, a LOA conterà demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, contido na LDO; conterà reserva de contingência, estabelecida na LDO.

### 2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

A LRF, como é conhecida, é a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Como os órgãos públicos devem prestar contas de todos os seus atos, e pressupõe transparência na gestão fiscal, a LRF é a base legal que todo gestor público deve seguir. A novidade da Lei de Responsabilidade Fiscal reside no fato de responsabilizar especificamente a parte da gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual (DA CRUZ, 2009, p. 02).

A LRF permite que o gestor e todos os responsáveis por recursos financeiros de um município, por exemplo, respeitem os limites de endividamento, sendo esta uma maneira de controlar os gastos e as aplicações indevidas de recursos. Como todas as ações públicas são fiscalizadas, nenhuma ação que envolva recursos financeiros pode ser realizada sem prévia aprovação do órgão legislativo e deve, obrigatoriamente, estar dentro dos padrões da LRF. Quando o órgão fiscalizador verifica alguma irregularidade, aplica imediatamente ações de correção e de responsabilização a quem praticou o ato indevido.

A LRF não deixa de ser uma ferramenta que auxilia no planejamento municipal. Quando o gestor possui a lei ele consegue observar os limites que pode atingir. Um exemplo disso é o percentual com gastos com pessoal na esfera municipal que não pode exceder , de um total de 60% do recurso que é destinado aos Municípios, a 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver e 54% para o Executivo.

#### 2.4 Planejamento Municipal

Planejar é uma atividade rotineira, praticada por todos os cidadãos, seja em sua vida particular ou no trabalho. O processo de se realizar o Planejamento Estratégico é semelhante ao que nos submetemos quando por algum motivo fazemos uma reflexão sobre a trajetória passada ou futura de nossa vida (ALMEIDA & FISCHMANN, 2011, p. 18).

Para Freeman e Stoner (1999, p.136) “planejamento é o processo de estabelecer objetivos e as linhas de ação adequadas para alcançá-los”. Para Decenzo & Robbins (2004, p. 54) “planejamento envolve o estabelecimento de uma estratégia geral para atingir esses objetivos, e o desenvolvimento de uma hierarquia abrangente de planos para integrar e coordenar as atividades”. Nesse âmbito, a eficácia é fator de suma importância, já que é definida como a capacidade de fazer as coisas certas. É necessário ter eficácia para se alcançar um resultado concreto que apresente bom resultado. Um gestor público precisa utilizar-se de planejamento eficaz para desenvolver uma gestão de qualidade no município. Sem planejamento o gestor público não tem condições de saber como irá organizar pessoas e recursos para alcançar um objetivo, ou implementar um projeto, sendo de qualquer área. Há que se formular objetivos, identificar metas, realizar uma análise do ambiente (interno ou externo), análise de recursos para implementar o projeto, identificar oportunidades e ameaças e finalmente, tomar a decisão. Tudo isso faz parte do planejamento, seja este aplicado para organizações públicas ou privadas, o processo em geral é o mesmo.

Para tanto, o Planejamento Estratégico deve ser realizado em uma Gestão Municipal. Como foi apresentado anteriormente, em um Órgão Público há

ferramentas que permitem ao Gestor Municipal realizar um planejamento de sua gestão do início ao fim, pois ações planejadas geram resultados efetivos.

### 3 RESULTADOS

Como exemplo, tem-se a Prefeitura Municipal de Salto do Jacuí/RS, que na gestão 2009 – 2012, incluiu em seu PPA a implantação de uma rede de água potável para o distrito Assentamento Oriental. Foi executado com o orçamento do exercício de 2011 e beneficiou 42 famílias da região.

Em um estudo feito por Morgado (2011), com o Orçamento Público realizado pelo Poder Executivo Federal, estudou-se três atividades fundamentais que compõem o processo da forma como ele estava estruturado, contemplando a elaboração de emendas ao Orçamento, a realização da análise de admissibilidade dessas emendas e a distribuição dos recursos disponíveis entre as emendas admitidas. Em síntese, essas emendas foram analisadas em relação à admissibilidade, onde foi verificada a adequação destas com regras lógicas e disposições normativas. Posteriormente, cálculos e análises para distribuir recursos disponíveis entre as emendas admitidas.

Um Sistema de Gerenciamento de Regras de Negócio (BRMS – *Business Rule Management System*) é um sistema informatizado utilizado para definir, executar, monitorar e manter a complexidade e variedade da lógica de decisão que é usada na operação de uma organização, seja pública ou privada. Morgado (2011) identificou vantagens como a menor ou nenhuma dependência em relação aos departamentos de TI - Tecnologia da Informação para mudanças no sistema, maior controle sobre o processo decisório, habilidade para expressar a lógica de decisão com maior precisão através do uso de um vocabulário próprio do negócio e de representação gráfica de regras, diante da automação do processo decisório. Os softwares BRMS são flexíveis e estariam aptos à implementação de toda a lógica de decisão do Processo Orçamentário a cargo do Congresso Nacional. Outras facilidades como análise de desempenho da lógica do negócio, controle e registros de acessos dos atores envolvidos no processo, além de maior transparência, segurança e

aprimoramento do processo orçamentário seriam garantidos. Morgado (2011) sugestionou a proposta de implantação desse sistema, confirmando alguns benefícios notórios do orçamento como ferramenta de planejamento em gestões públicas.

Utilizou-se um exemplo prático colhido da Prefeitura Municipal de Salto do Jacuí, onde pode-se confrontar o orçado com o arrecadado e com a despesa corrente, conforme tabela a seguir:

ANO	Valor orçado Valor arrecadado Despesa corrente	Transferências Governamentais	Infra-estrutura	Percentual
2005	R\$14.800.000,00 R\$17.485.600,00 R\$13.453.439,00	R\$0,00	R\$800.000,00	5,41%
2006	R\$15.400.000,00 R\$15.757.550,00 R\$14.637.450,00	R\$60.000,00	R\$654.000,00	4,25%
2007	R\$17.300.000,00 R\$18.224.173,00 R\$15.043.725,00	R\$234.000,00	R\$423.000,00	2,45%
2008	R\$17.830.000,00 R\$21.671.530,00 R\$19.401.006,00	R\$405.000,00	R\$1.449.000,00	8,13%
2009	R\$23.760.000,00 R\$23.913.459,00 R\$19.277.849,00	R\$700.000,00	R\$98.000,00	0,41%
2010	R\$21.400.000,00 R\$23.529.762,00 R\$17.220.793,00	R\$175.000,00	R\$344.000,00	1,61%

Tabela 1 – Orçamento Prefeitura Municipal de Salto do Jacuí

O valor orçado é composto pelo recebimento de tributos dos contribuintes como IPTU, ITBI, ICMS, IPVA, além do FPM – Fundo de Participação dos Municípios. O valor orçado é uma previsão realizada pelo contadores da prefeitura que, geralmente, orçam um valor menor que o arrecadado para que haja sobra de caixa ou, pelo menos, os recursos arrecadados sejam suficientes para efetuar os investimentos.

Pode-se observar, com base nos valores demonstrados na Figura 1, que foram aplicados, por exemplo, no ano de 2005, 5,41% do valor orçado em infraestrutura. Dessa mesma maneira, verificou-se nos anos sub-sequentes a porcentagem aplicada sobre cada valor orçado ou arrecadado e sua despesa corrente demonstrada. De acordo com a Figura demonstrativo, averigua-se que as despesas são menores que as arrecadações, pois são despesas correntes (de manutenção, pessoal, etc.) e o restante de valor que sobra em caixa é destinado à investimentos.

Essa é uma tabela simples de orçamento municipal que demonstra a importância dessa ferramenta como instrumento de planejamento, que, neste caso não obteve continuidade, já que houve troca de pessoal nas secretarias e estas optaram por não seguir o orçamento como o realizado ou não compreenderam a maneira de se fazer. Enfatiza-se que a época para realização dessa pesquisa não é a mais oportuna, devido às eleições municipais. O que se quer demonstrar nesse trabalho é a importância do orçamento como ferramenta de gestão e deixar claro que todo órgão público deve seguir orçamentos acima de qualquer personalidade, sendo que a troca de pessoal em cargos de confiança não deveria alterar o funcionamento da seção ou secretaria em si.

Com exemplos deste tipo, verifica-se que a aplicação do orçamento planejado gera benefícios à sociedade porque permite ao gestor público um melhor entendimento da disponibilidade de recursos e suas possibilidades de aplicação, seja em forma de renda, de atendimento de necessidades básicas, de lazer, saúde, impulsionando muitas vezes a economia que gera renda futura e bem-estar à comunidade.

## 4 CONCLUSÕES

Analisando os resultados deste trabalho, verifica-se que o orçamento é peça chave numa gestão municipal, estadual ou federal. Enfim, independente da esfera, para que seja bem sucedida, para que efetive-se com sucesso, uma gestão precisa ser planejada e bem planejada.

O orçamento é uma ferramenta que auxilia no planejamento estratégico, pois permite que o gestor tenha em mãos algo concreto para aplicar de maneira idônea os recursos alocados. Como no orçamento tudo precisa ser comprovado, o gestor consegue visualizar que o que está sendo posto no papel terá condições de ser cumprido. Há estimativas de receitas, previsões de despesas, e assim há como organizar a maneira e o local que os recursos serão investidos, sempre com o intuito de beneficiar a sociedade.

## 5 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Martinho I. Ribeiro de. FISCHMANN, Adalberto A. **Planejamento Estratégico na prática**. São Paulo: Atlas, 2011.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CRUZ, Flávio da; VICCARI JR, Adauto; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélio; TREMEL, Rosângela. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. São Paulo: ED: Atlas, 2006.

DECENZO, David A. ROBBINS, Stephen P. **Fundamentos de Administração: conceitos essenciais e aplicações**. 4ª Ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

FREEMAN, R. Edward. STONER, James A. F. **Administração**. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LAKATUS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MINTZBERG, Henry. **Criando Organizações Eficazes**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MORGADO, Laerte Ferreira. **O Orçamento Público e a Automação do Processo Orçamentário**. 2011. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD85-LaerteMorgado.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD85-LaerteMorgado.pdf).

Acesso em 03 de setembro de 2012.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na Contabilidade Municipal**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.