

A efetividade da Lei Orçamentária Anual – LOA: um estudo do crescente número de alterações Orçamentárias em um Município de Pequeno Porte na Região Centro Sul do Estado do Paraná

The effectiveness of the Annual Budget Law - LOA: a study of the growing number of Budget changes in a municipality in Small Region in the State of Paraná South Centre

Josiani Aparecida Karpinski ¹
Giliard Resmini ²
Leo Raifur ³

Resumo

O objetivo deste relato tecnológico foi identificar e analisar o crescente número de alterações orçamentárias na gestão municipal em um município do Centro Oeste do Paraná. A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso de caráter descritivo e com escopo quantitativo. A coleta de dados ocorreu no mês de outubro de 2014, abrangendo os períodos de janeiro a dezembro de 2012, 2013 e janeiro a outubro de 2014 para comparação e análise dos dados. A análise e a coleta de dados foram documentais. Foram identificados os aspectos do orçamento que precisam ser aprimorados. Nos dados pesquisados foi possível verificar que existem muitas alterações orçamentárias feitas num curto período de tempo, dificultando a execução de projetos importantes para a o município. Desta maneira, é possível supor que os métodos utilizados para a formação do orçamento, precisam passar por uma reformulação na constituição e acarretar o perfeito alinhamento dos anseios da população.

Palavras-chave: Orçamento Público; Planejamento; Lei Orçamentária; Gestão Pública.

Abstract

¹ Bacharel em Ciências contábeis pela Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO, Mestrado em Administração - Mestrado Profissional em Administração - PPGADM/UNICENTRO, Servidora pública da Prefeitura de Cândói/PR, cargo efetivo de Contadora, Brasil. Contato: jhosyk@gmail.com

² Bacharel em Ciências contábeis pela Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO, Mestrando em Administração - Mestrado Profissional em Administração - PPGADM/UNICENTRO, Servidor público da Prefeitura de Cândói/PR, cargo efetivo de Contador, Brasil. Contato: giliardresmini@hotmail.com

³ Bacharel em Administração pela Universidade Estadual do Centro-Oeste-UNICENTRO, Especialista em Ciências Econômicas pela Faculdade de Administração e Economia de Curitiba, Mestrado em Contabilidade e Finanças pela UFPR, Doutorado em Administração (Finanças) pela FEA/USP, Professor Adjunto da Universidade Estadual do Centro-Oeste, Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Unicentro, Brasil. Contato: raifur@yahoo.com.br

The objective of this technical report is to identify and analyze the growing number of budget changes in municipal management in a city of western Paraná Center. The research is characterized as a descriptive study of case and quantitative scope. Data collection occurred in October 2014, covering the period from January to December of 2012, 2013 and from January to October 2014 for comparison and analysis. Analysis and data collection were documented. Aspects of the budget that need improvement have been identified. The researched data it observed that there are many budget changes in a short period of time, hindering the implementation of major projects for the municipality. In this way, it can be assumed that the methods used for the formation of the budget, must undergo a makeover in the constitution and bring about the perfect alignment of people's aspirations.

Key-words: *Public Budget; planning; Budget Law; Public administration.*

1 INTRODUÇÃO

O crescente número de alterações orçamentárias nos municípios desfigura o orçamento previamente aprovado pelos Poderes Legislativos e, isso torna a atividade de planejar uma verdadeira falácia no âmbito das administrações públicas. Consequentemente, a busca pela excelência na elaboração e execução das peças orçamentárias é relativamente considerável, especificamente na Lei Orçamentária Anual – LOA. Há casos em que a necessidade de alterações orçamentárias acontece no primeiro mês de entrada em vigência da LOA e casos ainda mais graves, onde comprometem todo o processo de planejamento de dispêndio público por meio de um órgão, deixando saldo orçamentário insuficiente para outras execuções, frustrando assim todo o planejamento proposto pelo órgão.

Com as novas regras aplicadas a Contabilidade Pública, cada vez mais as Administrações Públicas devem adotar metodologias de trabalho de empresas privadas, baseadas no resultado, não há mais espaço para tomadas de decisões e a adoção de novas políticas sem, primeiramente, utilizar-se de todas as ferramentas orçamentárias e o planejamento estratégico que as legislações implantaram nas administrações públicas.

Os problemas enfrentados pelos departamentos técnicos responsáveis pelo planejamento e execução de um orçamento público decorrem da falta de planejamento dos ordenadores de despesa, sendo que os mesmos, não dão à devida consideração as metas propostas na elaboração orçamentária e acabam executando e alterando o orçamento de forma contrária as metas.

Diante do exposto, o objetivo da pesquisa é mensurar o quanto o orçamento é efetivamente executado frente aos valores alocados no momento de sua elaboração pelo Poder Executivo Municipal e aprovação pela população, por meio de Audiência Pública, e pelo Poder Legislativo Municipal e demonstrar os gargalos de falta de planejamento, ou seja, onde são necessários os maiores remanejamentos orçamentários analisando sua real necessidade frente à execução orçamentária praticada pela entidade.

Para alcançar os resultados foram utilizados como parâmetros para elaboração do relato tecnológico, o método de pesquisa exploratória, descritiva, documental e o estudo de caso. A coleta de dados ocorreu por meio dos relatórios orçamentários que compreendem os períodos de janeiro a dezembro de 2012, janeiro a dezembro de 2013 e janeiro a outubro de 2014. A extração deste período permite à análise e compreensão dos dados concomitantes a parte de duas gestões administrativas.

2 CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA

A realidade investigada por este relato foi o Município de Candói-PR, a partir do controle orçamentário. O município está localizado na região centro-sul, com aproximadamente 15 mil habitantes e possui uma estrutura administrativa distribuída dos seguintes órgãos: executivo municipal, secretaria municipal de planejamento e projetos, administração, finanças, esportes e lazer, educação e cultura, saúde, assistência social, obras, serviços públicos e transportes, urbanismo e habitação, agricultura e pecuária, turismo e meio ambiente e secretaria de governo (LEI 1.236/2014).

3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E/OU OPORTUNIDADE

A seguir apresentam-se os resultados desta pesquisa. Dessa maneira, a estrutura está disposta, na apresentação dos dados orçamentários dos anos de 2012, 2013 a outubro de 2014, analisados em 03 (três) métodos de análises diferentes, da seguinte forma: Método de Análise I, Método de Análise II e Método de Análise III.

A Tabela 1 apresenta os dados correspondentes ao orçamento do período de janeiro a outubro de 2014, referiu-se aos valores autorizados, ou seja, valores aprovados pelo Legislativo Municipal para o ano vigente, suplementados, cancelados e atualizados, caracterizando-se pelo orçamento autorizado acrescentando-se o saldo orçamentário suplementado ou cancelado pelo órgão.

Tabela 1: Alterações Orçamentárias (R\$) - Janeiro a Outubro (2014)

Órgãos Municipais	Valor Autorizado	Suplementação	Cancelamento	Total Atualizado
Executivo Municipal	2.775.390,00	171.350,00	1.155.980,00	1.790.760,00
Sec. de Planejamento e Projetos	627.090,00	230.730,00	254.700,00	603.120,00
Secretaria de Administração	1.419.000,00	366.400,00	21.900,00	1.763.500,00
Secretaria de Finanças	1.824.630,00	391.861,73	187.600,00	2.028.891,73
Secretaria de Educação	10.984.773,86	6.927.159,67	605.750,00	17.306.183,53
Secretaria de Esportes	455.170,00	154.800,00	91.100,00	518.870,00
Secretaria de Saúde	7.121.878,34	2.958.529,61	668.400,00	9.412.007,95
Secretaria de Assistência Social	1.934.980,00	934.860,63	55.443,95	2.814.396,68
Secretaria de Urbanismo	1.931.900,00	665.159,63	514.480,00	2.082.579,63
Secretaria de Obras	3.591.740,00	9.421.722,84	684.400,00	12.329.062,84
Secretaria de Agricultura	1.039.800,00	2.137.120,00	222.357,83	2.954.562,17
Secretaria de Indústria e Comércio	202.340,00	127.000,00	32.800,00	296.540,00
Sec. de Turismo e Meio Ambiente	920.434,00	454.100,00	35.700,00	1.338.834,00
Secretaria de Governo	98.080,00	0,00	0,00	98.080,00
TOTAIS	34.927.206,20	24.940.794,11	4.530.611,78	55.337.388,53

Fonte: Elaborado pelos autores com dados coletados na pesquisa de campo (2014)

A Tabela 2 apresenta os dados correspondentes ao Orçamento do exercício de 2013, referiu-se aos valores autorizados, valores suplementados, valores cancelados e os valores atualizados durante o ano.

Órgãos Municipais	Valor Autorizado	Suplementação	Cancelamento	Total Atualizado
Executivo Municipal	1.401.324,60	603.467,64	178.205,82	1.826.586,42
Sec. de Planejamento e Projetos	208.393,61	119.850,00	48.696,32	279.547,29

A efetividade da Lei Orçamentária Anual – LOA: um estudo do crescente número de alterações Orçamentárias em um Município de Pequeno Porte na Região Centro Sul do Estado do Paraná

Secretaria de Administração	1.520.395,00	484.646,32	192.027,64	1.813.013,68
Secretaria de Finanças	1.928.710,00	142.297,53	241.000,00	1.830.007,53
Secretaria de Educação e Cultura	9.502.922,69	2.637.595,26	1.524.283,85	10.616.234,10
Secretaria de Esportes e Lazer	441.223,74	27.500,00	0,00	468.723,74
Secretaria de Saúde	7.045.381,88	2.561.478,15	1.233.255,55	8.373.604,48
Secretaria de Assistência Social	1.661.345,70	840.885,22	168.000,00	2.334.230,92
Secretaria de Urbanismo e Habitação	1.805.533,78	379.767,37	282.500,00	1.902.801,15
Sec. Obras, Serv. Públicos e Transportes	4.465.170,00	3.565.387,73	911.323,96	7.119.233,77
Secretaria de Agricultura e pecuária	2.239.813,00	929.045,66	1.454.194,45	1.714.664,21
Secretaria de Indústria e Comércio	246.055,00	93.700,00	73.500,00	266.255,00
Secretaria de Turismo e Meio Ambiente	700.475,00	920.983,01	294.500,00	1.326.958,01
Secretaria de Governo Municipal	112.000,00	0,00	74.700,00	37.300,00
TOTAIS	33.278.744,00	13.306.603,89	6.676.187,59	39.909.160,30

Tabela 2: Alterações Orçamentárias (R\$)- 2013

Fonte: Elaborado pelos autores com dados coletados na pesquisa de campo (2014)

A Tabela 3 apresenta os dados correspondentes ao orçamento do exercício de 2012, referiu-se aos valores autorizados, suplementados, cancelados e atualizados.

Tabela 3: Alterações orçamentárias – 2012

Órgãos Municipais	Valor Autorizado	Suplementação	Cancelamento	Total Atualizado
Executivo Municipal	1.211.243,49	218.368,00	84.818,00	1.344.793,49
Secretaria de Planejamento e Projetos	227.000,00	33.139,00	33.139,00	227.000,00
Secretaria de Administração	1.231.993,20	134.094,65	66.511,00	1.299.576,85
Secretaria de Finanças	2.049.962,00	340.018,43	310.987,77	2.078.992,66
Secretaria de Educação	9.167.954,44	5.610.368,17	885.056,67	13.893.265,94
Secretaria de Esportes e Lazer	477.000,00	545.704,74	171.748,00	850.956,74
Secretaria de Saúde	5.805.215,74	2.554.816,10	710.191,10	7.649.840,74
Secretaria de Assistência Social	1.807.163,90	1.374.636,22	234.515,00	2.947.285,12
Secretaria de Urbanismo e Habitação	1.605.617,24	3.500.578,75	369.786,00	4.736.409,99
Sec. Obras, Serv. Públicos e Transportes	5.139.820,80	2.588.110,54	2.118.503,81	5.609.427,53
Secretaria de Agricultura	1.043.175,00	1.345.943,36	801.963,25	1.587.155,11
Secretaria de Indústria e Comercio	341.850,00	431.900,00	125.610,00	648.140,00
Secretaria de Turismo e Meio Ambiente	729.966,00	685.812,48	212.925,00	1.202.853,48
Secretaria de Governo	111.400,00	15.646,00	19.746,00	107.300,00
TOTAIS	30.949.361,81	19.379.136,44	6.145.500,60	44.182.997,65

Fonte: Elaborado pelos autores com dados coletados na pesquisa de campo (2014)

3.1 Método de Análise I

3.1.1 Alterações em relação aos valores autorizados e atualizados

A Alteração Orçamentária consistente na análise nas mudanças ocorridos no orçamento de um determinado órgão, como dado pela equação 1.

$$AO_i = \frac{S_i + C_i}{O_i} \quad (1)$$

Onde AO_i = Alteração Orçamentária ocorrida no órgão i ; S_i = Suplementações ocorridas para o órgão i no período considerado; C_i = Montante de orçamento cancelado no período de análise; O_i = Orçamento inicial (autorizado) ou final (atualizado) do órgão i .

A Tabela 4 apresenta a movimentação orçamentária dos três exercícios, 2012, 2013 e parte de 2014, representando em percentuais cada situação, a partir da Análise I.

Tabela 4: Alterações Orçamentárias (%) – Método I

Órgãos Municipais	Até out/2014		2013		2012	
	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final
Executivo Municipal	47,82	74,12	55,78	42,79	25,03	22,55
Secretaria de Planejamento e Projetos	77,41	80,49	80,88	60,29	29,20	29,20
Secretaria de Administração	27,36	22,02	44,51	37,32	16,28	15,44
Secretaria de Finanças	31,76	28,56	19,87	20,95	31,76	31,31
Secretaria de Educação	68,58	43,53	43,80	39,20	70,85	46,75
Secretaria de Esportes	54,02	47,39	6,23	5,87	150,41	84,31
Secretaria de Saúde	50,93	38,54	53,86	45,32	56,24	42,68
Secretaria de Assistência Social	51,18	35,19	60,73	43,22	89,04	54,60
Secretaria de Urbanismo	61,06	56,64	36,68	34,80	241,05	81,72
Secretaria de Obras	281,37	81,97	100,26	62,88	91,57	83,91
Secretaria de Agricultura	226,92	79,86	106,40	138,99	205,90	135,33
Secretaria de Indústria e Comércio	78,98	53,89	67,95	62,80	163,09	86,02
Secretaria de Turismo e Meio Ambiente	53,21	36,58	173,52	91,60	123,12	74,72
Secretaria de Governo	0,00	0,00	66,70	200,27	31,77	32,98
TOTAIS	84,38	53,26	60,05	50,07	82,47	57,77

Fonte: Elaborado pelos autores com dados coletados na pesquisa de campo (2014).

Na análise dos dados referentes à Tabela 4, percebe-se que nas Secretarias de Obras e de Agricultura, houve um percentual elevado de alterações perante o valor autorizado, demonstrando que no planejamento inicial, foram previstos valores muito abaixo para estas secretarias, porém na execução orçamentária optou-se por dispor um saldo orçamentário maior que o inicialmente proposto.

Outro fator que merece destaque é que nas somatórias dos dados verificou-se que dos valores atribuídos inicialmente para a execução no ano de 2014, foram alterados 84,38% dos dados, demonstrando que o planejamento inicialmente realizado foi somente um engodo para cumprir a legalidade, sem demonstrar a eficiência que se espera de um planejamento orçamentário.

No ano de 2013, o orçamento alterado em sua totalidade em mais da metade dos saldos inicialmente propostos, isso se deu também em comparação aos saldos finais, ou seja, o valor atualizado. Destaca-se a Secretaria de Esportes como a secretaria com menos alterações, com valores próximos a 5% do valor disponibilizado, fato este muito positivo em relação à eficiência orçamentária. Destaques negativos foram às secretarias de Obras, Agricultura e Meio Ambiente que a somatória de suas alterações foi superior ao valor autorizado para ambas e novamente a Secretaria de Agricultura e a Secretaria de Governo que alteraram praticamente o dobro do seu saldo Atualizado, perfazendo novamente um descontrole orçamentário.

O ano de 2012 também foi de inúmeras alterações orçamentárias, pois se percebe que o orçamento inicialmente proposto foi alterado em 82,47%, sendo que as secretarias de Esportes, Urbanismo, Agricultura e Turismo foram às secretarias com maiores valores alterados, em alguns casos, o total foi o dobro do valor proposto, em relação ao valor Atualizado do orçamento, as alterações representaram 57,77%, ou seja, mais da metade dos valores executados foram oriundos de alterações orçamentárias.

3.2 Método de Análise II

3.2.1 Alterações em função da tipologia (Suplementação ou Cancelamento)

Verificação das alterações orçamentárias, por tipologias, analisadas em relação ao orçamento inicial (autorizado) e final (atualizado), como dado pela equação 2.

$$AO_i = \frac{S_i \text{ ou } C_i}{O_i} \quad (2)$$

A Tabela 5 apresenta a movimentação orçamentária dos três exercícios, 2012, 2013 e parte de 2014, representando em percentuais cada situação, a partir da Análise II.

Tabela 5: Representatividade da movimentação orçamentária Análise II

Órgãos Municipais	Até out/2014				2013				2012			
	Supl.		Canc.		Supl.		Canc.		Supl.		Canc.	
	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final
Executivo Municipal	6,17	9,57	41,65	64,55	43,06	33,04	12,72	9,76	18,03	16,24	7,00	6,31
Sec. de Plan. e Projetos	36,79	38,26	40,62	42,23	57,51	42,87	23,37	17,42	14,60	14,60	14,60	14,60
Sec. de Administração	25,82	20,78	1,54	1,24	31,88	26,73	12,63	10,59	10,88	10,32	5,40	5,12
Secretaria de Finanças	21,48	19,31	10,28	9,25	7,38	7,78	12,50	13,17	16,59	16,35	15,17	14,96
Secretaria de Educação	63,06	40,03	5,51	3,50	27,76	24,84	16,04	14,36	61,20	40,38	9,65	6,37
Secretaria de Esportes	34,01	29,83	20,01	17,56	6,23	5,87	-	-	114,40	64,13	36,01	20,18
Secretaria de Saúde	41,54	31,43	9,39	7,10	36,36	30,59	17,50	14,73	44,01	33,40	12,23	9,28
Secretaria de A. Social	48,31	33,22	2,87	1,97	50,61	36,02	10,11	7,20	76,07	46,64	12,98	7,96
Sec. de Urbanismo	34,43	31,94	26,63	24,70	21,03	19,96	15,65	14,85	218,02	73,91	23,03	7,81
Secretaria de Obras	262,32	76,42	19,05	5,55	79,85	50,08	20,41	12,80	50,35	46,14	41,22	37,77
Sec. de Agricultura	205,53	72,33	21,38	7,53	41,48	54,18	64,92	84,81	129,02	84,80	76,88	50,53
Sec. de Ind. e Comércio	62,77	42,83	16,21	11,06	38,08	35,19	29,87	27,61	126,34	66,64	36,74	19,38
Sec. de Turismo e Meio Ambiente	49,34	33,92	3,88	2,67	131,48	69,41	42,04	22,19	93,95	57,02	29,17	17,70
Secretaria de Governo	-	-	-	-	-	-	66,70	200,27	14,04	14,58	17,73	18,40
TOTAIS	71,41	45,07	12,97	8,19	39,99	33,34	20,06	16,73	62,62	43,86	19,86	13,91

Fonte: Elaborado pelos autores com dados coletados na pesquisa de campo (2014)

Na análise II, demonstrado na Tabela 5, Observa-se que as secretarias de Obras e Agricultura praticamente executaram o dobro de seu orçamento previamente aprovado, pois os valores suplementados superam a marca de 200% do orçamento proposto. Em relação aos valores atualizados, o percentual de alterações orçamentárias é relativamente baixo, tendo como destaque o Executivo Municipal em que foram efetuados inúmeros cancelamentos orçamentários, tornando o índice de cancelamentos sobre o valor autorizado elevado, demonstrando dessa forma que foram alocados os recursos para outros órgãos da administração.

Na análise dos dados II, foi constatado que o ano de 2013 foi estável quanto às alterações, visto que em todos os cálculos os valores variaram poucos pontos percentuais, somente excetuando-se a Secretaria de Turismo que seu percentual de suplementação foi maior que o valor orçado inicialmente para a secretaria. Como destaque positivo é considerado o desempenho das Secretarias de Finanças e de Esportes que seus percentuais de alterações tanto relacionadas a valor Autorizado quanto ao Atualizado é bem próximo a 10%, demonstrando que foram seguidas as premissas estabelecidas no orçamento aprovado.

Na análise da Tabela 5 referente a 2012, percebeu-se uma paridade entre todos os percentuais, ou seja, os valores alocados foram dispostos de forma mais uniforme, havendo somente saltos em relação ao valor Autorizado nas Secretarias de Esportes, Urbanismo, Agricultura e Indústria e Comércio, mostrando dessa forma uma execução mais compacta e clara do orçamento ora planejado.

3.3 Método de Análise III

3.3.1 Diferença orçamentária ($O_1 - O_0$)

Verificado o saldo remanescente entre o Valor Final (Atualizado) e o Valor Inicial (Autorizado) e qual o percentual que individualmente os valores de suplementação e cancelamento representaram.

$$AO_i = \frac{O_1 - O_0}{O_i}$$

Onde O_1 = Orçamento Final (Atualizado); O_0 = Orçamento Inicial (Autorizado)

A Tabela 5 apresenta a movimentação orçamentária dos três exercícios, 2012, 2013 e parte de 2014, representando em percentuais cada situação, a partir da Análise III.

Tabela 6: Representatividade da movimentação orçamentária Análise III

Órgãos Municipais	Até out/2014			2013			2012		
	$O_1 - O_0$	Inicial	Final	$O_1 - O_0$	Inicial	Final	$O_1 - O_0$	Inicial	Final
Executivo Municipal	-984.630	-35,48	-54,98	425.261	30,35	23,28	133.550	11,03	9,93
Sec. Planejamento e Projetos	-23.970	-3,82	-3,97	71.153	34,14	25,45	0,00	0,00	0,00
Secretaria de Administração	344.500	24,28	19,54	292.618	19,25	16,14	67.583	5,49	5,20
Secretaria de Finanças	204.261	11,19	10,07	-98.702	-5,12	-5,39	29.030	1,42	1,40
Secretaria de Educação	6.321.409	57,55	36,53	1.113.311	11,72	10,49	4.725.311	51,54	34,01
Secretaria de Esportes	63.700	13,99	12,28	27.500	6,23	5,87	373.956	78,40	43,95
Secretaria de Saúde	2.290.129	32,16	24,33	1.328.222	18,85	15,86	1.844.625	31,78	24,11
Sec. de Assistência Social	879.416	45,45	31,25	672.885	40,50	28,83	1.140.121	63,09	38,68
Secretaria de Urbanismo	150.679	7,80	7,24	97.267	5,39	5,11	3.130.792	194,99	66,10
Secretaria de Obras	8.737.322	243,26	70,87	2.654.063	59,44	37,28	469.606	9,14	8,37
Secretaria de Agricultura	1.914.762	184,15	64,81	-525.148	-23,45	-30,63	543.980	52,15	34,27
Sec. de Indústria e Comércio	94.200	46,56	31,77	20.200	8,21	7,59	306.290	89,60	47,26
Sec. Turismo / Meio Ambiente	418.400	45,46	31,25	626.483	89,44	47,21	472.887	64,78	39,31
Secretaria de Governo	0,00	0,00	0,00	-74.700	-66,70	-200,7	- 4.100	-3,68	-3,82
TOTAIS	20.410.182	58,44	36,88	6.630.416	19,92	16,61	3.233.635	42,76	29,95

Fonte: Elaborado pelos autores com dados coletados na pesquisa de campo (2014)

Nota: Variação em relação ao Orçamento Inicial e Final em percentual.

A Tabela 6 refere-se ao ano de 2014 e em destaque estão os saldos negativos, onde os mesmos são resultado da diminuição do valor autorizado para um valor a menor atualizado. Como comparação verificou-se que na secretaria de Obras o valor suplementado é duas vezes e meia o saldo das alterações, ou seja, foi suplementado um valor muito elevado para este órgão, já a secretaria de Urbanismo teve os menores percentuais de alterações, próximos a 10% e diferentemente de outros órgãos, os valores foram parecidos, demonstrando uma coerência maior nas alterações.

4) ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E PROPOSTAS DE INOVAÇÃO/INTERVENÇÃO/RECOMENDAÇÃO

4.1 Bases e Exigências do Orçamento Público

A base da exigência do planejamento orçamentária é antiga, conforme Giacomoni (2010), seu primeiro registro é do ano de 1217, na Inglaterra, onde o Rei João Sem Terra, em sua Carta Magna, assim tratou:

Nenhum tributo ou auxilio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito

cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante. (GIACOMONI, 2010, p.31).

Na França no ano de 1789, foram adotadas algumas medidas após o período napoleônico, partindo do princípio do consentimento popular, segundo (BURKHEAD *apud* GIACOMONI, 2010), afirmam que o sistema orçamentário francês em sua fase inicial ajudou a consolidar algumas regras, hoje aceitas como básicas na concepção do doutrinariado orçamento público:

- a) a anualidade do orçamento;
- b) a votação do orçamento antes do início do exercício;
- c) o orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade); e
- d) a não vinculação de itens da receita a despesas específicas (princípio da não afetação das receitas). (GIACOMONI, 2010, p.34).

Percebeu-se claramente que em todos os basilares do orçamento público moderno, há a participação popular em sua elaboração, requisito este utilizado nas primeiras formas de planejamento orçamentário público até hoje, convalidada por leis específicas a respeito, como primordial para a aproximação da gestão pública com a população.

Os ideais modernos de orçamento público admitem que o orçamento público esteja em constante transformação, sendo sempre aceitas novas técnicas de estudo e conceitos que usualmente são empregados às novas formas de interpretação e análises dos orçamentos públicos.

A forma mais moderna da concepção orçamentária é dada pela junção do Orçamento de Desempenho, criado nos Estados Unidos e o Orçamento Programa, criado pela Organização das Nações Unidas – ONU, para servir de base para as nações terem um orçamento organizado de forma hierárquica e de grande chance de adaptação as diferentes estruturas organizacionais das entidades que o implantaram. Os basilares do orçamento programa segundo (GIACOMONI, 2010, p. 166) são:

- a) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os custos dos programas medidos por meio da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e
- d) medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

Atualmente as medidas de eficiência do orçamento público são medidas pela quantificação dos objetivos acima descritos, sendo que em todos são estabelecidas metas de alcance e em sua plenitude incorre um real atendimento da população pelo gestor público por meio do orçamento, cumprindo assim a administração, sua função primordial.

A ONU em seus manuais descreve claramente as formas de inter-relação existente entre os componentes do orçamento programa, onde é possível verificar que todos os aspectos orçamentários estão contemplados nessa sistemática de orçamento. Em primeiro lugar, estabelecem-se programas e atividades significativos para cada função confiada a uma organização ou entidade, a fim de indicar exatamente os objetivos perseguidos pelos diversos órgãos. Segundo, o sistema de contas e de gestão financeira passa a ser correlacionado com essa classificação. Terceiro, em relação a cada programa e suas subdivisões operacionais,

estabelecem-se medidas de programas e de trabalho que permitam avaliar o rendimento (GIACOMONI, 2010, p. 167).

4.2 Processo de Elaboração da Lei Orçamentária Anual

Segundo a lei 4320/64, Lei da Contabilidade Pública, que em seu caput Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, em seu artigo 2º relata que a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios da unidade, universalidade e anualidade.

Para que a Lei Orçamentária Anual seja elaborada, o gestor deve ter aprovado o Plano Plurianual que estabelece as diretrizes, objetivos e as metas da entidade para um período de quatro anos, coincidindo com os últimos três anos de uma gestão e o primeiro ano da gestão posterior, sendo que o legislador formulou tal método para evitar que programas importantes de governos sejam interrompidos pela troca de administradores.

Após a implementação do PPA, a entidade anualmente aprova a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo esta definida pela Constituição Federal em seu art. 165º § 2º - como as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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.

O Plano Plurianual (PPA) aprovado e vigente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada, a entidade esta apta a elaborar sua Lei Orçamentária Anual (LOA), esta sendo o orçamento propriamente dito, em que nele é viabilizado as metas contidas no plano de governo, permitindo a realização e estruturação anual dos programas mediante a alocação de recursos necessários e oriundos das receitas municipais, para as ações orçamentárias dentre elas projetos e atividades separadas por evidenciadas as despesas de custeio e investimentos a serem realizados pela entidade.

Nesse sentido, todo o arcabouço legal referente às peças orçamentárias do poder público, devem estar compatibilizadas, assim evitar que as metas sejam elaboradas de forma esparsa e sem conexão com as leis já aprovadas, mas isso não torna esses instrumentos imutáveis, sendo facultados ao gestor público a alteração no decorrer do exercício das metas ora pactuadas, porém essas alterações devem estar compatibilizadas nas três leis orçamentárias, tal previsão se encontra na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 166 o seguinte:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

4.3 O Orçamento Participativo

Uma das primeiras ideias de participação popular no Orçamento Público foi debatida pela primeira vez no Brasil em 1982, iniciava a campanha que conduziria em 1984, Bernardo

de Souza à Prefeitura Municipal de Pelotas (RS). Dessa forma, deu-se início ao pioneirismo da elaboração do orçamento participativo, pela primeira vez na história do Brasil, a população foi convidada a participar da elaboração do orçamento para o próximo ano, o que fez do Município de Pelotas um exemplo pioneiro para todo o país (ROSSI, 2002).

A possibilidade alavancada pela Constituição Federal de 1988, fundamentada no Art. 5º inciso XXXIII onde 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.

No Estatuto das Cidades, promulgado no ano de 2001, o legislador, nos deu uma definição bem apropriada sobre o orçamento participativo, demonstrando os elementos que o torna válido, a caracterização dos instrumentos propostos no estatuto, se torna a forma de implementação do orçamento participativo, podendo ser entendido também como a soma de todos esses instrumentos em busca de um ideal comum, ou seja, a divisão paritária da tomada da decisão no poder público, fazendo com que o poder discricionário do gestor público, seja deixado de lado e utilizado elementos oriundos da vontade popular para a tomada de decisão.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea *f* do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

4.4 Planejamento Estratégico Municipal

O Planejar é essencialmente importante e pode ser considerado o ponto de partida para a administração tornar eficiente a máquina pública, bem como o objetivo do orçamento estratégico municipal é corrigir as lacunas ou distorções administrativas, viabilizando o alcance de objetivos e metas. Para Andrade (2005), a prática do planejamento tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar. Nesse sentido, tratar-se de uma das funções da administração e o planejamento é indispensável ao administrador público responsável.

Segundo Pfeiffer (2000) para que o planejamento estratégico possa ser aplicado no setor público com tanto êxito como em empresas privadas, deve haver algumas condições prévias favoráveis: além da óbvia condição da vontade política para iniciar um processo de transformação nas organizações, é importante que o processo disponha de uma liderança competente, de preferência composta por representantes de organizações públicas e privada. Também são necessários recursos mínimos, sensibilidade social e um forte sentido comum.

5 CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA/SOCIAL

Destaca-se que a projeção orçamentária decorre das necessidades que a população possui para os cenários da administração pública. A competência é dos vereadores em aprovar as metas a serem realizadas no exercício seguinte, com base nas necessidades dos munícipes. Nesse sentido, a administração pública deve tentar executar o orçamento conforme foi aprovado e evitar alterações durante o exercício.

O estudo mostrou que existem diversos métodos que podem ser utilizados para evitar as alterações contínuas do exercício, alguns menos sofisticados, estruturados somente com as audiências públicas, outros se utilizam das metodologias avançadas de estratégias que baseiam do custo histórico para uma abordagem completa.

Como sugestão para a finalidade deste relato, seria utilizar um método intermediário unindo as duas prospecções, ou seja, ouvir os anseios da população com o custo histórico do orçamento executado para assim, que esta técnica evite as inúmeras alterações no novo orçamento.

A contribuição inovadora que se propõe este relato é a de oferecer novos elementos aos modelos de elaboração do orçamento já existente dado que estes não são de total eficiência na execução. Poder-se-á chegar à concepção de um modelo eficiente se houver um consenso dos órgãos e unidades administradoras para que levem em consideração as diversas variáveis que podem subsidiar os resultados e permita conciliar as demandas da população com as demais demandas apresentadas pela administração, de maneira harmônica e menos desequilibrada, propondo a tomada de decisão mais assertiva perante os projetos a executar.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. de M. **Planejamento governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos Jurídicos. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. LEI 4.320 de 17 de Março de 1964, art 1º e 2º da Lei de Orçamentos. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm Acesso em: 05 set. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 03 out. 2014.

BRASIL. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata. Dispositivos Constitucionais – Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 – Vetos Presidenciais – Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979 – Lei no 8.245, de 18 de outubro de 1991 – Decreto no 5.790/2006 – Índice Temático. Brasília, **Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas**. 2008, 99 p. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70317> Acesso em: 04 out. 2014.

CÂMARA MUNICIPAL. Lei Ordinária nº 1236/2014 de 11/04/2014. **Município de Candói**. Redefine a Estrutura Administrativa do Poder Executivo do Município de Candói – PR. revoga as Leis 146/1996, 497/2002, 572/2004, 712/2007, 914/2009, 916/2009, 976/2010, 981/2010, 1040/2011, 1051/2011, 1131/2012 e dá outras providências. Disponível em

<http://www.legislador.com.br/LegislatorWEB.ASP?WCI=LeiTexto&ID=35&inEspecieLei=1&nrLei=1236&aaLei=2014&dsVerbete=> Acesso em: 05 out. 2014.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15º ed. São Paulo: Atlas S.A., 2010.

PFEIFFER, P. **Planejamento Estratégico Municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000.

ROSSI, O. de. **Orçamento participativo e a formação para a cidadania**. Programa de Pós-Graduação em Administração da Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Curso de Mestrado Executivo. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3886/000315070.pdf?sequence=1>, Acesso em: 14 dez. 2014.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Subsecretaria de Contabilidade Pública – SUCON. Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação – CCONF. Cartilha. **Nova Contabilidade e Gestão Fiscal**. Modernização da Gestão Pública. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br/ipsas/cartilha.pdf>, Acesso em: 13 Out. 2014.

TESOURO NACIONAL. Nova Contabilidade e Gestão Fiscal: Modernização da Gestão Pública. **Cartilha Tesouro Nacional**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br/ipsas/cartilha.pdf> Acesso em: 20 ago. 2014.