

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO APLICADO NA PREFEITURA DE PRADOS

Ionan Victor de Carvalho¹

Jaqueline Márcia Rodrigues²

RESUMO

Compreende-se o Orçamento Público como instrumento de ligação entre os sistemas de planejamento e finanças. Nesse sentido, o Planejamento Orçamentário deve ser visto como um instrumento fundamental para encontrar alternativas para não gastar além da despesa fixada e evitar problemas que podem ocorrer na Administração Pública. Este artigo tem como objetivo demonstrar a importância do planejamento orçamentário visando garantir o atingimento das metas e prioridades para uma gestão eficaz da Administração Pública. Como delineamento metodológico, este artigo tem uma abordagem de pesquisa qualitativa e o objetivo de descrever através de um estudo de caso aplicado na Prefeitura de Prados a verificação de melhorias na gestão pública após um planejamento orçamentário bem elaborado.

Palavras-chave: Administração Pública; Orçamento Público; Planejamento Orçamentário.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda o tema sobre planejamento orçamentário tendo como finalidade descrever a relação do planejamento com o orçamento público através do conhecimento de sua estrutura e organização.

Segundo Balleiro (2017 apud Crepaldi, 2013, p. 39) é possível verificar que o orçamento é o instrumento de ligação entre os sistemas de planejamento e finanças.

¹ Aluno graduado em Ciências Contábeis pelo UNIPTAN – Centro Universitário Presidente Tancredo de Almeida Neves; Graduando em Administração pelo UNIPTAN – Centro Universitário Presidente Tancredo de Almeida Neves; Especialista em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal pela UNINTER – Centro Universitário Internacional.

² Professora orientadora do curso de Engenharia Civil do UNIPTAN – Centro Universitário Presidente Tancredo de Almeida Neves; Graduada pela UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora; Pós Graduada em Gestão de Projetos pela FGV - Fundação Getúlio Vargas; Mestranda em Administração (organização e estratégia) pelo Centro Universitário Unihorizontes.

Dessa forma, o orçamento, tem o propósito de atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões públicas, proporcionando ao público a possibilidade de avaliação e controle da ação do governo.

Com o intuito de manter o orçamento público o mais real possível, os ajustes são feitos a cada gestão, daí a importância de planejar, organizar e controlar o orçamento público, a fim de melhorar a gestão dos recursos públicos e também de investir nos objetivos especificados no orçamento público (SANTOS, 2010).

A abrangência desta pesquisa é social e institucional, pois pretende contribuir com estudos na área da Administração Pública, evidenciando a importância do planejamento orçamentário, a fim de que os gestores dos órgãos públicos possam traçar ações estratégicas que possibilitem não só um crescimento do aprendizado dos seus colaboradores, mas também uma melhoria nos processos de utilização do orçamento público.

Assim, a presente pesquisa parte da seguinte questão norteadora: **Como desenvolver um planejamento orçamentário que seja capaz de garantir o atingimento das metas e prioridades do município de Prados?** Ou seja, buscase demonstrar a importância do planejamento orçamentário para uma gestão eficaz que possam vir a contribuir com a melhoria da Administração Pública.

Partindo da compreensão inicial da importância do planejamento orçamentário na melhoria da elaboração do orçamento público. Justifica-se a presente pesquisa por reconhecer que o mesmo interfere na dinâmica da Administração Pública, ao ser aplicado. Dessa maneira, os resultados de um planejamento orçamentário bem elaborado podem vir a contribuir com melhorias na elaboração do orçamento público e a sua não aplicação pode vir a trazer consequências negativas (PADOVEZE E TARANTO, 2009, p. 3).

Para o desenvolvimento da pesquisa foi utilizada pesquisa documental, baseada em experiências realizadas na prefeitura de Prados. Embora tais experiências pareçam ser diferentes, pontos comuns serão traçados.

O artigo está estruturado da seguinte forma: Referencial Teórico o qual aborda: Administração Pública; os princípios constitucionais que regem a Administração Pública; Planejamento Orçamentário; Fases do Planejamento; Orçamento Público; relação entre Planejamento e Orçamento Público; Orçamento e Legislação; Lei de Responsabilidade Fiscal e Transparência Pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para subsidiar o trabalho, o referencial teórico terá como pontos chave a Administração Pública, de forma mais específica o planejamento orçamentário na Administração Pública. Num segundo momento, o orçamento público de forma a apresentá-lo como um importante instrumento para a Administração Pública (FEIJÓ, RIBEIRO e CARVALHO JUNIOR, 2015, p. 25).

2.1. Administração Pública

Antes de dar início às reflexões desenvolvidas ao longo deste trabalho, acredita-se ser fundamental uma conceituação de Administração Pública. Assim sendo, compreende-se a Administração Pública como uma atividade concreta do Estado, objetivando a realização das necessidades coletivas (MEIRELLES, 2000, p. 78). E também pode ser considerada o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (DI PIETRO, 2015, p. 83). Além disso, pode-se dizer que:

Em sentido formal, a Administração Pública, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 2004, p. 64).

Em sentido amplo, Paludo (2013, p. 19) define a administração pública como sendo um conjunto que compreende o governo (que toma as decisões políticas), a estrutura administrativa, e a administração (que executa essas decisões). Em sentido estrito, compreende apenas as funções administrativas de execução dos programas de governo e demais atividades.

Waldo (1971 citado por MARTINS e PERIANTI, 2006, p. 111), entende a Administração Pública como a “[...] organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo”.

Diante disso, pode-se dizer que a Administração Pública é uma organização constituída por órgãos e entidades, dispostos e organizados de forma hierárquica, controladas, no âmbito municipal, por um chefe Municipal, no caso, o(a) prefeito(a) (RAMOS, 2011, p. 22).

Contudo, para que se garanta que a Administração Pública esteja de fato voltada para atender as necessidades coletivas, a mesma é regida por um conjunto de princípios constitucionais (LIMPE) que tem por objetivo, dificultar que as ações administrativas dos gestores, favoreçam o individual sobre o coletivo, a saber:

Quadro 1: Princípios Constitucionais

Princípios Constitucionais	
1- Legalidade	Estrita obediência à lei. Não é possível ser excelente à revelia da lei.
2- Impessoalidade	A excelência em gestão pública é para todos. A cortesia, a rapidez no atendimento, a confiabilidade e o conforto são valores a serem agregados a todos os cidadãos indistintamente.
3- Moralidade	Pautar a gestão pública por um código moral - (Princípios morais da aceitação pública).
4- Publicidade	Todos os atos e fatos da administração pública são públicos. Este princípio é crítico para indução do Controle Social.
5- Eficiência	Se aplica a ações e atividades que gerem ou contribuam para o bem comum. Não trata a redução do custo a qualquer custo, ou qualidade a qualquer custo. Avalia a qualidade do resultado e a qualidade do gasto para o processo de produção.

Fonte: GESPUBLICA (2019)

No quadro 1, é possível observar que os objetivos dos princípios que norteiam a Administração Pública (LIMPE) visam:

- Legalidade: para Alexandrino (2008) e Paulo (2008), a administração pública, não pode atuar contra a lei ou além da lei, somente pode agir segundo as regras. Nesse sentido, podemos visualizar a principal diferença entre a área pública e a privada, no qual, podem fazer tudo que a lei não proíba já na área pública só pode fazer o que a lei determine ou autorize (ROSA, 2007);

- Impessoalidade: o segundo princípio expresso no Art. 37, da CF, retrata que o Estado deve exercer a neutralidade em seus comportamentos, sendo objetivo e imparcial. Mediante a visão do administrador, os atos devem ser creditados ao órgão e não ao agente que o comete, tendo em vista que este comete em função daquele (FERREIRA FILHO, 1990);

- Moralidade: o administrador público deve atender as regras da conduta ética, exigindo a observância de padrões éticos, de pureza nas intenções, de lealdade, de regras que assegurem qualidades boas e disciplina interna na Administração Pública (MARINELA, 2005, p. 37);

- Publicidade: conforme a Constituição Federal de 1988, para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos, a Administração Pública, tem como uma de suas atribuições, a manutenção da transparência de seus atos. Meirelles (2004, p. 798), assegura que: a publicidade não só abrange sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos concluídos e em formação como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes;

- Eficiência: em primeiro ponto, apresenta a contribuição dos colaboradores na Gestão Pública, visando o melhor desempenho possível, para alcançar os melhores resultados; já em segundo ponto, ao modo de estruturar, organizar, disciplinar a Administração Pública com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do Serviço Público (MEIRELLES, 1999).

Contudo, o que se espera do serviço público, assim, é que o mesmo tenha entre as principais características, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Dessa maneira, é fundamental que ações ali desenvolvidas sigam sempre esse caminho para garantir que a gestão seja feita dentro de normas que buscam evitar que os gestores tratem a coisa pública como se fosse um patrimônio particular, buscando desenvolvê-la de forma transparente e acima de tudo, ética.

2.2. Planejamento orçamentário

No âmbito da Administração Pública é muito comum se ouvir falar em planejamento. Segundo Silva (2001, p. 89) o planejamento é a parte fundamental da administração pública, e tem suas origens nas mais remotas civilizações, desde o momento em que o homem precisou realizar tarefas e organizar recursos disponíveis.

Dito isso, pode-se dizer que o planejamento é colocado como uma peça importante para que todas as coisas ocorram conforme o esperado. Planeja-se para conseguir vencer obstáculos, enfrentar desafios, alcançar metas, etc. O planejamento é, portanto, fundamental quando se espera o sucesso de uma determinada ação, especialmente no campo da Administração Pública, uma vez que a mesma obrigatoriamente deve estar atenta aos princípios Constitucionais anteriormente mencionados.

Oliveira (2006, p. 35) chama atenção ainda para o fato de que o planejamento pode ser conceituado como: “[...] um processo desenvolvido para o alcance de uma situação futura desejada de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos da empresa”.

Nota-se, portanto, o quanto o planejamento deve ser considerado fundamental para uma gestão pública eficaz, especialmente por lidar diretamente com o orçamento público.

2.3. Fases do planejamento

Para Mendes (2015, p. 2), o planejamento bem elaborado e voltado para as suas atividades obedece às seguintes fases:

1. Elaboração e Planejamento.
2. Discussão, estudo e aprovação.
3. Execução financeira e orçamentária.
4. Avaliação e controle.

Kohama (2013) destaca que uma parte importante da fase de elaboração e planejamento é a formalização de um documento em que fique demonstrada a fixação dos níveis de atividades governamentais feitos por formulação de programas de trabalho das unidades administrativas que em uma última etapa irão compor a proposta orçamentária.

Na fase de discussão, estudo e aprovação, Kohama (2013, p.51) afirma que “o seu significado está na premissa de que o povo, através de seus representantes, intervenha nas decisões de suas ambições, bem como na forma de alcançá-las”.

Durante a execução financeira e orçamentária a fixação de cotas de despesa tem o propósito de fixar autorizações máximas em um subperíodo orçamentário para que as unidades gestoras possam empenhar ou realizar pagamentos (KOHAMA, 2013). Assim, essas constituem instrumentos de regulação para condicionar os recursos financeiros às necessidades de trabalho.

Por fim, na etapa de avaliação Kohama (2013) afirma que de posse dos dados coletados, o grupo que fará a avaliação orçamentária deverá elaborar tabelas, calcular indicadores bem como calcular e apresentar informes periódicos que serão utilizados para a tomada de decisões.

Assim, o planejamento orçamentário inicia-se com a elaboração do Plano Plurianual. De acordo com a CF de 1988, em seu § 1º do artigo 165 da Constituição Federal tem-se que:

§ 1º A lei que instituir o Plano Plurianual 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.

Em seguida traça-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Vale lembrar que é preciso a discussão e aprovação das mesmas por parte do legislativo, para que posteriormente possam ser executadas.

Durante e após o uso dos recursos os mesmos devem ser constantemente monitorados e avaliados de forma a verificar que estão em obediência ao que foi

aprovado nos documentos e em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal 101 de 4 de maio de 2000.

2.4. Orçamento público

É possível dizer que o orçamento é o valor que se dispõe para um determinado gasto. No entanto, Lima e Castro (2000), defendem que “[...] o orçamento é um importante meio de planejamento para qualquer entidade pública ou privada, e representa o fluxo previsto de ingresso e de aplicações de recursos em determinado período”.

Contudo, na esfera da Administração Pública, compreendendo que os gastos são de interesse público faz-se necessário um bom planejamento.

Para Lima e Castro (2000) o orçamento público nada mais é do que um planejamento feito pela própria Administração Pública com o objetivo de atender, num determinado período, os planos e programas de trabalho de seu interesse, através da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, pretendendo-se a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

O orçamento público pode ser entendido como o meio pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período de tempo, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, bem como a arrecadação das receitas já criadas em lei (BALEEIRO, 1997, p. 411).

De acordo com Silva (2013), o orçamento também pode ser considerado uma lei. Porém, apenas no sentido formal, pois quando o Poder Legislativo o aprova, ele o faz de forma autorizativa, ou seja, permitindo que as receitas e despesas sejam arrecadadas da forma que foram apresentadas. O poder público pode, porém, arrecadar uma quantidade diferente do que foi aprovado ou ainda gastar menos do que consta na lei.

Pode-se, portanto, compreender o orçamento público como sendo um instrumento de gestão, peça primordial para a organização dos recursos financeiros por parte dos gestores públicos.

2.5. Relação entre planejamento e orçamento público

Considera-se o orçamento algo importante que deve obedecer aos princípios constitucionais e outras formalidades legais (LUNELLI, 2017). Deste modo, o orçamento público implica diretamente em planejamento.

E tendo em vista a questão da responsabilidade, que será mais bem abordada à frente, tem-se que o orçamento deve ser construído a partir de uma receita estimada e uma despesa fixa, de forma a controlar que os gastos não superem jamais o montante dos recursos que se tem para não causar o desequilíbrio das contas públicas.

Sendo assim, Giacomoni (2017), afirma que o Orçamento Público é um instrumento de planejamento aonde estima-se as receitas que irá receber e fixa os gastos que espera efetuar durante o ano. Comumente, as receitas são obtidas por meio de impostos, taxas, contribuições, transferências e outros mecanismos fixados pelas Esferas Públicas.

De acordo com Machado *et al* (2011, p. 7) o planejamento é a primeira etapa de qualquer processo de gestão. No caso do orçamento público não é diferente, tendo em vista seu objetivo.

Cabe, portanto, dizer que o orçamento é o planejamento em si, por etapas, respeitando os princípios constitucionais da Administração Pública.

2.6. Orçamento e legislação

A questão sobre planejamento é citada na Constituição Federal, em seu artigo 174 "O Estado exercerá, como agente normativo e regulador da atividade econômica, as funções de [...] planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado" (BRASIL, 1988).

No entanto, vale lembrar que a questão do orçamento na perspectiva legal é bem anterior à Constituição. A Lei n. 4.320/1964, já abordava essa questão e ainda trazia em seu bojo como salienta Mota:

A Lei nº 4.320 de 17 de Março de 1964, é uma lei basicamente voltada para o orçamento, embora trate de alguns aspectos da contabilidade, principalmente da elaboração dos balanços. Ela tem a maioria dos seus artigos destinados à normatização dos aspectos orçamentários. A referida lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (MOTA, 2009, p. 94).

Em seguida é criado o Decreto Lei 200 de 23/02/67, no seu art. 16, determina: Art.16º Em cada ano será elaborado um orçamento – programa que pormenorizara a etapa do programa plurianual ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro de execução coordenada do programa anual (BRASIL, 1967).

Entretanto, foi a partir da Constituição de 1988 que se consolidou no Brasil, em seu artigo 165 a obrigatoriedade do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). E um pouco mais tarde, se viu a necessidade da criação de uma lei de responsabilidade fiscal.

2.7. Lei de Responsabilidade Fiscal

Com o objetivo de respeitar os princípios das finanças públicas de modo a fixar a ação dos governantes com o intuito de controlá-los para que não haja gastos maiores que receitas, visando assim, o equilíbrio das finanças públicas, criou-se a Lei Complementar nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para Matias-Pereira (2006, p. 297), a implementação da LRF visa a aumentar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas de governo e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público.

Segundo Castro (2000), o objetivo da LRF é corrigir os caminhos da administração pública, em todas as suas esferas, bem como limitar os gastos, exigindo atenção às receitas, utilizando-se para esse fim, de técnicas de planejamento, organização, controle e transparência.

Sendo assim, Pires ainda salienta que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada e transparente, incumbida de prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência de limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (PIRES, 2002, p. 105).

Para que as medidas acima descritas sejam alcançadas, faz-se necessário que seja adotada uma postura gerencial de planejamento e controle dos gastos públicos. Desta forma, a LRF visa, principalmente, a redução do déficit público e estabilização do montante da dívida pública.

2.8. Transparência Pública

A Lei de Acesso à Informação nº 12.527 de 2011, surge como mecanismo de amadurecimento da democracia, a qual visa estabelecer um elo participativo da população, oferecendo-lhes acesso às informações públicas. Apesar de já previsto desde a promulgação da Carta Magna em 1988, existe uma insuficiência de regulamentação por parte da população para requererem a fiscalização efetiva dos recursos administrativos utilizados pelos governantes, cabendo à lei possibilitar que qualquer interessado possa ter acesso às informações de cunho público da União, Estados, Municípios e Distrito Federal (PLANALTO, 2011).

Transparência designa a propriedade de um corpo que deixa atravessar a luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Neste sentido, a transparência administrativa significa que, atrás do revestimento formal de uma instituição, perfilam-se relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador (PEREIRA, 2007).

A partir da sistematização da Lei nº 12. 527, de 2011, cria-se um caminho para maior transparência dos gastos públicos. O artigo 3º dispõe que “os procedimentos previstos na Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser exercidos em conformidade com os princípios básicos da administração pública [...]”. (PLANALTO, 2011).

Alesina e Perotti (1996) ressaltam que a transparência é fundamental para permitir o monitoramento das ações de governo por parte de seus eleitores, tendo em vista que a complexidade do orçamento pode confundir a população e incentivar os políticos a agirem de maneira oportunista e a serem fiscalmente irresponsáveis. Assim, a transparência contribui para a boa governança, pois, com o debate público sobre a concepção e os resultados das políticas públicas, ampliar-se-ia o controle social sobre os governos, aumentando a responsabilidade fiscal e social dos gestores públicos devido à ampliação do risco associado à manutenção de políticas insustentáveis. Para combater as práticas de má administração dos recursos públicos, a transparência é considerada essencial para a realização tempestiva dos controles interno e externo e do Ministério Público a cargo das instituições legitimadas e, sobretudo, para a promoção e fortalecimento do controle social por parte dos cidadãos e das entidades da sociedade civil.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa apresenta natureza qualitativa, uma vez que importam as informações em si, sem nenhuma necessidade de quantificação. A metodologia utilizada para o desenvolvimento desse trabalho foi o estudo de caso na Prefeitura de Prados. Godoy (1995, p. 58) afirma que a pesquisa qualitativa:

[...] considera o ambiente como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave; possui caráter descritivo; o processo é o centro de abordagem e não o produto ou o resultado; a análise dos dados foi realizada de forma intuitiva pelo pesquisador; não requereu o uso de métodos e técnicas estatísticos; e teve a maior preocupação com a atribuição de resultados e a interpretação de fenômenos.

O método de pesquisa é do tipo documental. Assim como a maioria das tipologias, a pesquisa documental pode integrar o rol de pesquisas utilizadas em um mesmo estudo ou se caracterizar como o único delineamento utilizado para tal (BEUREN, 2006). A utilização da pesquisa documental é destacada no momento em que podemos organizar informações que se encontram dispersas, conferindo-lhe uma nova importância como fonte de consulta.

Nessa tipologia de pesquisa, os documentos são classificados em dois tipos principais: fontes de primeira mão e fontes de segunda mão. Gil (2008) define os

documentos de primeira mão como os que não receberam qualquer tratamento analítico, como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc. Os documentos de segunda mão são os que, de alguma forma, já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, entre outros. A pesquisa documental é uma técnica decisiva para a pesquisa em ciências sociais e humanas. Bardin (2006), Minayo (2001) e Triviños (1987) apontam três etapas para a análise documental:

- Pré-análise, em que é feita a organização do material, seleção e escolha dos documentos até a leitura exhaustiva de todo o conteúdo;

- Descrição analítica e exploração do material, quando o material documental é submetido a um estudo aprofundado, havendo a codificação, classificação e categorização dos dados;

- Tratamento dos dados e interpretação estatística, que tem início ainda na etapa da pré-análise em que se reexamina o material com o objetivo de aumentar o conhecimento, aprofundar sua visão e estabelecer novas relações.

Após a coleta e análise dos dados, foi possível tecer algumas considerações que foram subsidiadas ainda graças ao referencial aqui desenvolvido inicialmente, com o objetivo de se ter um aporte teórico para o trabalho.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

As metas previstas no Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021 do Município de Prados foram estabelecidas na Lei Municipal n.º 2.194 de 04/12//2017.

As arrecadações de receitas do Município não se efetivaram de modo esperado, sendo, portanto, insuficiente para cumprir o Plano Plurianual relativo ao exercício de 2018, conforme demonstrado no quadro 2:

Quadro 2: Receitas previstas e as efetivamente arrecadadas

METAS PREVISTAS NO PPA	REALIZAÇÃO			VALOR	
	SIM	NÃO	PARCIAL	PREVISTO	REALIZADO
1º bimestre	-	-	x	R\$ 3.881.311,00	R\$ 3.619.256,39
2º bimestre	-	-	x	R\$ 3.536.041,33	R\$ 2.917.440,52
3º bimestre	x	-	-	R\$ 3.262.944,46	R\$ 3.378.658,20
4º bimestre	-	-	x	R\$ 3.125.117,26	R\$ 3.013.285,38
5º bimestre	-	-	x	R\$ 3.136.939,29	R\$ 2.434.356,82
6º bimestre	-	-	x	R\$ 2.987.596,99	R\$ 2.987.596,99
TOTAL DOS INVESTIMENTOS				R\$ 20.411.342,00	R\$18.350.594,30

Fonte: Dados da pesquisa

Segundo Mauss (2012), a Receita Orçamentária é aquela que está prevista para a arrecadação conforme o orçamento durante o exercício, sendo possível estimar, classificar a receita e programar a destinação dos recursos vinculados a ela durante a fase do planejamento e arrecadação.

A partir desse entendimento e, sobretudo das informações apresentadas nos quadros 2, 3 e 4 pode-se relatar que os principais fatores da insuficiência para cumprir o Plano Plurianual da prefeitura de Prados, relativo ao exercício de 2018, são: a queda de arrecadação do ICMS e FUNDEB em razão do não repasse destes recursos ao Município pelo Estado de Minas Gerais; a queda de arrecadação do FPM; o não recebimento ou recebimento parcial de recursos oriundos de convênios, tanto da esfera estadual quanto da federal; a queda de arrecadação de receitas correntes e de capital; e a queda de arrecadação de impostos de competência municipal. Desta forma, é importante ressaltar, ainda segundo Mauss (2012), que quando não existe a arrecadação da receita prevista não se deve executar a despesa fixada.

Já com relação à estimativa da receita, procurou-se adotar os seguintes critérios: a evolução média da receita nos últimos 3 anos, verificada através de métodos estatísticos e índices de inflação; os fatores conjunturais que poderiam influenciar a produtividade de cada fonte; a previsão do índice de repasse do ICMS, FPM e outras receitas; a expansão do número de contribuintes e as alterações e aprimoramento na legislação tributária e das contribuições; a projeção das receitas transferidas a serem realizadas por outras instituições,

como convênios e a projeção das principais receitas próprias do município, como IPTU e ISS. Segue abaixo a análise horizontal e vertical da receita orçamentária arrecadada em 2017 e 2018, a qual demonstra a evolução da arrecadação e o comportamento de cada receita.

Quadro 3: Evolução da arrecadação e o comportamento de cada receita

EXERCÍCIOS	2017		2018		
	Arrecadação	AV	Arrecadação	AH	AV
ESPECIFICAÇÃO					
Receitas Correntes	21.560.720,00	116,96	20.622.486,04	95,65	112,38
Receita Tributária	746.348,71	04,05	737.381,62	98,80	04,02
Receita de Contribuições	460.454,34	02,50	507.261,22	110,17	02,76
Receita Patrimonial	184.891,53	01,01	86.886,26	46,99	00,47
Receita Agropecuária	0,00	-	0,00	-	-
Receita Industrial	27.854,65	00,15	18.818,50	67,56	00,10
Receita de Serviços	0,00	-	55.975,00	100,00	00,31
Transferências Correntes	19.718.694,13	106,96	19.178.545,74	97,26	104,51
Outras Receitas correntes	422.476,64	02,29	37.617,70	08,90	00,21
Deduções	(3.374.671,14)	-18,30	(2.726.979,99)	-80,81	-14,86
Receitas de Capital	247.870,00	01,34	455.088,25	183,59	02,48
Operações de Crédito	0,00	-	0,00	-	-
Alienação de Bens	0,00	-	108.420,00	100,00	00,59
Transferências de Capital	247.870,00	01,34	346.668,25	139,85	01,89
Outras Receitas de Capital	0,00	-	0,00	-	-
TOTAL	18.433.918,86	100,00	18.350.594,30	99,55	100,00

Fonte: Dados da pesquisa

Segundo Slomski (2008), a Receita Corrente é destinada a atender as Despesas Correntes, as quais se classificam indiretamente para a aquisição ou a formação de um bem capital. Já as Receitas de Capital são destinadas a atender as Despesas de Capital, as quais classificam diretamente na aquisição ou na formação de um bem de capital.

Conforme ainda apresentado por Slomski (2008), a Receita Pública tem a incumbência de empregar os recursos públicos a favor da coletividade. Sendo assim, conforme a receita é arrecadada, como podemos observar no quadro 3, será possível a contraprestação dos serviços entregues à sociedade.

No quadro 3, constata-se que as receitas correntes participaram, já deduzido o FUNDEB, com 97,52% (R\$ 17.895.506,05) das receitas orçamentárias, cabendo às Receitas de Capital, o percentual de 02,48% (R\$ 455.088,25). Verifica-se ainda que as receitas correntes, já deduzido o

FUNDEB, apresentaram um decréscimo da ordem de 04,35% (R\$ 290.542,81). Tal fato se justifica em função, em parte, pela falta de transferência de recursos do FUNDEB e retenção de parte do ICMS pelo Governo do Estado de Minas Gerais e, também, pela queda expressiva das receitas patrimoniais e de outras receitas correntes. Por outro lado, as receitas de capital cresceram. Tal aumento se justifica em função de ter havido receita com alienação de bens, bem como um crescimento das transferências de capital com repasse de convênios e emendas parlamentares.

No exercício de 2018 houve queda drástica de recursos do FUNDEB em razão da falta de transferências pelo Governo do Estado de Minas Gerais, apresenta-se a seguir, quadro comparativo do período de 2016 a 2018.

Quadro 4: Comparativo de arrecadação do FUNDEB de 2016 a 2018

Meses	2016	2017	2018
JAN	272.817,88	298.149,36	362.027,73
FEV	222.617,55	232.391,13	246.005,62
MAR	216.983,44	224.275,49	194.979,96
ABR	203.885,83	215.567,06	196.389,57
MAI	220.829,33	220.617,11	141.370,80
JUN	206.084,52	217.781,79	100.500,13
JUL	188.797,86	203.390,30	88.039,38
AGO	203.678,62	202.364,35	123.971,92
SET	194.438,67	205.756,81	205.696,83
OUT	204.592,30	190.228,25	90.032,75
NOV	242.662,44	202.787,12	93.910,75
DEZ	266.002,42	230.424,38	104.179,13
TOTAL	2.643.390,86	2.643.733,15	1.947.104,57

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme se verifica no quadro 4, houve uma queda de 26,34% de 2016 para 2018 e 26,35% de 2017 para 2018. Percebe-se que, na arrecadação do FUNDEB, houve uma redução drástica em comparação com os 2 exercícios anteriores (2016 e 2017), fato que prejudicou, sobremaneira, o município, essencialmente no que tange aos dispêndios com pessoal, visto que os mesmos são inversamente proporcionais à Receita Corrente Líquida extraída do quadro 3. Ademais, visto que houve investimento de recursos da fonte 101 – Receitas de Impostos – Educação, para quitar despesas com pessoal do Magistério em

alguns meses de 2018, outras áreas foram afetadas por haver menos recursos para investimento.

Na fixação da despesa para cada unidade orçamentária foram observadas: As demandas internas existentes, conjugada com a observação histórica da ocorrência e do montante das despesas efetivamente realizadas nos 3 últimos exercícios financeiros; os efeitos decorrentes das decisões judiciais; as metas previstas no Plano Plurianual; as metas e prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; a implementação de programas de redução de despesas em caráter geral e a fixação da reserva de contingência, conforme Lei de Diretrizes Orçamentárias. Segue abaixo, no quadro 5, a análise horizontal e vertical da despesa orçamentária realizada nos últimos dois anos, demonstrando sua evolução e o comportamento de cada função de governo, onde se agregam seus maiores níveis de ações.

Quadro 5: Análise horizontal e vertical da despesa orçamentária

EXERCÍCIOS ESPECIFICAÇÃO	2017		2018		
	Realizada	AV	Realizada	AH	AV
Legislativa	409.307,61	02,42	434.761,44	106,22	2,31
Judiciária	0,00	-	0,00	-	-
Administração	3.247.230,49	19,23	3.417.195,63	105,23	18,20
Segurança Pública	71.688,82	00,43	110.560,75	154,22	0,59
Assistência Social	709.715,82	04,20	902.889,56	127,22	4,80
Previdência Social	534.749,32	03,17	545.438,33	102,00	2,90
Saúde	4.309.364,42	25,52	4.567.305,10	105,99	24,30
Trabalho	11.333,80	00,07	12.658,75	111,69	00,07
Educação	4.986.096,95	29,53	5.627.241,86	112,86	29,91
Cultura	231.436,30	01,37	231.213,19	- 99,90	01,23
Direito da Cidadania	0,00	-	0,00	-	-
Urbanismo	753.990,83	04,47	980.905,11	130,10	05,21
Habitação	7.553,04	00,04	4.418,69	- 58,50	00,02
Saneamento	0,00	-	0,00	-	-
Gestão Ambiental	270.203,20	01,60	309.218,00	114,44	01,64
Ciência e Tecnologia	0,00	-	0,00	-	-
Agricultura	253.434,52	01,50	339.972,56	134,15	01,81
Indústria	0,00	-	0,00	-	-
Comércio e Serviços	203.643,10	01,21	278.072,61	136,55	01,48
Comunicações	28.989,12	00,17	16.734,12	- 57,73	00,09
Energia	107.358,96	00,63	81.238,56	- 75,67	00,43
Transporte	548.230,19	03,25	708.394,15	129,21	03,76
Desporto e Lazer	131.724,69	00,78	149.462,07	113,47	00,79
Encargos Especiais	68.864,28	00,41	98.991,01	143,75	00,53
TOTAL	16.884.915,46	100	18.816.671,49	-	100

Fonte: Dados da pesquisa

Para Abrucio (2005), é a partir desses processos de análise horizontal e vertical da despesa orçamentária que os princípios LIMPE começam a preencher um vácuo teórico e prático, pois com a adoção dos princípios LIMPE cria-se um ambiente de auditoria interna onde se torna possível observar os pontos fortes e fracos e extrair informações importantes.

Mediante as análises, verifica-se que as funções Saúde e Educação, cujo investimento é maior em detrimento das outras, apresentaram um crescimento da ordem de 05,99% e 29,91%, respectivamente. Isso se justifica em função de haver piso salarial e plano de carreiras para os profissionais da educação bem como piso salarial para os Agentes de Saúde do PSF. Ademais, os investimentos em Transporte Escolar foram muito expressivos na Educação. Por outro lado, a função Cultura foi a que mais decresceu em termos percentuais. Tal queda se justifica em decorrência da retenção de parte do ICMS pelo Governo do Estado de Minas Gerais e, conseqüentemente, da redução do ICMS Cultural, fato que ocasionou uma retração nos investimentos na função Cultura.

Verifica-se ainda que os gastos com a função Saúde tem sido os mais relevantes nos últimos dois anos. Isto se justifica em função de haver bastante investimento em programas de prevenção e combate a endemias, campanhas de conscientização de prevenção de doenças e outras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo foi desenvolvido com o objetivo principal de demonstrar ao caro leitor que o Planejamento Orçamentário é importante e deve ser aplicado concomitantemente com os princípios LIMPE para ser visto como um instrumento fundamental na garantia do atingimento das metas e prioridades na Administração Pública.

Contudo, viu-se ainda que é necessário que o orçamento seja executado de forma competente, seguindo os objetivos pré-estabelecidos, para resultar em contribuições.

Com relação à aplicação da pesquisa constatou-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias é o principal elo para garantir a realização dos objetivos e metas apreciados no Plano Plurianual, pois é nela que se estabelecem as regras gerais substantivas, traça as metas anuais e indica os rumos a serem seguidos e priorizados no decorrer do exercício financeiro, não se detendo em situações específicas ou individuais, próprias do orçamento.

Pondera-se que, como ponto positivo de um planejamento orçamentário bem elaborado, as receitas devem ser contabilizadas sob o enfoque do regime de caixa, sendo elas efetivamente arrecadadas no exercício e as despesas com enfoque do regime de competência, consideradas segundo a legalidade de sua autorização, devidamente empenhadas segundo a Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Sob o enfoque patrimonial e ainda se ajustando e adaptando, a sua utilização, receitas e despesas necessitam da apropriação pelo regime de competência.

Outro ponto que chamou a atenção diz respeito ao fato de que as Demonstrações Contábeis da Prefeitura Municipal de Prados sofrem influência das interferências realizadas no exercício de 2017, traduzidas em enorme evolução patrimonial em relação ao exercício anterior. Fator relevante para o baixo montante das transferências voluntárias recebidas em relação aos exercícios anteriores.

Espera-se que, os resultados apresentados possam de alguma forma contribuir para a maior conscientização dos gestores quanto à importância do planejamento orçamentário, ficando como fonte para outros estudos responderem a seguinte questão: Qual a melhor forma de atender as necessidades da sociedade sem aumentar os gastos públicos?

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A. (2005). O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, 10, 7.
- ARAUJO, Edmir Neto de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p.411.
- BARDIN, L. (2006). Análise de conteúdo (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977).

BEUREN, I.M. et al. Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: teoria e prática. In: BEUREN, I.M. (Org.). 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. 24.ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. III SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e (org). Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais: doutrina, legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

DI PIETRO, Mara Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERREIRA FILHO, M. G. Comentários a Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Curso de Direito Administrativo. 7 ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 17ª. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis Profissionais**. São Paulo:Atlas. 2001.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Revista de Administração de Empresas, 35(2), 57-63. Minayo, M. C. S. (Org.). (2001). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes.

KOHAMA, H. Contabilidade pública: teoria e prática. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Diário oficial da União.

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. (1964). Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (2011). Procedimentos de acesso à informação. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

LIMA, D. V.; CASTRO, R. G. Contabilidade Pública. São Paulo: Atlas, 2000. 210 p.

LUNELLI, Reinaldo Luiz. A elaboração do orçamento público. Portal de Contabilidade. Disponível em: <<http://www.portaldecontabilidade.com.br>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 1ª ed. Salvador:JusPodium, 2005.

MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Pena, (orgs). **Estado e gestão pública**:visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PEREIRA, Matias.Manual de Gestão Pública Contemporânea (p. 197). São Paulo: Atlas, 2007.

MAUSS, César Volnei. Análise de demonstrações contábeis governamentais: instrumento de suporte à gestão pública. São Paulo: Atlas, 2012.

MAXIMIANO, Antonio César Amauri. Teoria Geral da Administração: da Revolução Urbana à Revolução Digital. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo, Atlas, 11ª edição, São Paulo, 1999.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOTA, Francisco Glauber Lima. Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 1. Ed. Brasília: Cidade Gráfica e Editora LTDA, 2009.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho R. de. Planejamento Estratégico. Conceitos, Metodologias, Práticas. 22ª edição. São Paulo, Atlas, 2006.

PADOVEZE, C. L.; TARANTO, F. C. Orçamento empresarial: novos conceitos e técnicas. São Paulo: Pearson, 2009.

PALUDO, Augustinho Vicente. Administração Pública: teoria e mais de 500 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Vicente. Direito Constitucional Descomplicado. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2008, página 194.

PIRES, J. B. F. S. Contabilidade pública. 7. ed. 2002.

RAMOS, A. G. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo de possibilidade. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.) Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília-DF: Editora UnB, 2011. 41-91 p.

ROSA, M. F. E. Direito Administrativo. 9ª Edição. São Paulo. Saraiva, 2007.

SANTOS, Rita de Cássia. Plano Plurianual e orçamento público. Departamento de Ciências da Administração, UFSC: CAPES: UAB, 2010.

SILVA, Reinaldo Oliveira. Teorias da administração. São Paulo: Editora Pioneira Thomsom Learning, 2001.

SLOMSKI, Valmor et al. Governança corporativa e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2008.

TRIVINÕS, A. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

YIN, R.K. Estudo de caso. Planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.