



Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Universidade de Brasília – UnB
Departamento de Administração – ADM

RODRIGO MACEDO MARTINELLI

**ORÇAMENTO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO DA PREFEITURA
DO MUNICÍPIO DE BARRETOS/SP**

Brasília – DF

2015

RODRIGO MACEDO MARTINELLI

**ORÇAMENTO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO DA PREFEITURA
DO MUNICÍPIO DE BARRETOS/SP**

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública pela Universidade de Brasília – UnB.

Orientadora: Profa. Ma. Vanessa Cabral Gomes.

Brasília – DF

2015

Martinelli, Rodrigo Macedo.

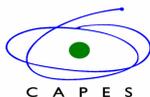
Orçamento Público: Um estudo de caso da Prefeitura do Município de Barretos-SP / Rodrigo Macedo Martinelli. – Brasília: UnB, 2015.

46 p.

Orientadora: Profa. Ma. Vanessa Cabral Gomes.

Trabalho de Conclusão de Curso (Administração Pública) - Universidade de Brasília – UnB.

1. Orçamento Público; 2. Prefeitura; 3. Barretos (SP).



Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Universidade de Brasília – UnB
Departamento de Administração – ADM

Autor do Trabalho: Rodrigo Macedo Martinelli

Título do Trabalho: Orçamento Público: Um estudo de caso da Prefeitura do Município de Barretos/SP.

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública pela Universidade de Brasília – UnB.

Aprovada em: ____ / ____ / ____

Nota: ____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ma. Vanessa Cabral Gomes
Orientadora

Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda Gomes
Examinadora

Dedico este trabalho e todo o meu aprendizado a Jesus Cristo, meu Senhor e Salvador; aos meus pais, Rogério e Marlene; aos meus irmãos Rafael e Daniela; aos meus sobrinhos Miguel e Manuela; e aos grandes amores da minha vida: minha companheira Livia e minha filha Cecília, que ainda me fazem acreditar e lutar por um mundo melhor.

Agradecimentos

Elevo os meus olhos ao céu e agradeço, primeiramente a Deus, pelo fôlego de vida e, principalmente, por ter amado o mundo de tal maneira a ponto de entregar seu próprio Filho, meu Senhor e Salvador Jesus Cristo, afim de que todo aquele que Nele crê não pereça, mas tenha a vida eterna.

Aos meus pais Rogério e Marlene, que apesar de todas as dificuldades, conseguiram educar seus filhos para que se tornassem cidadãos de bem, sempre em busca da justiça e do bem comum.

Aos meus irmãos Rafael e Daniela, por ter a felicidade de chamá-los assim.

A minha companheira Lívia, por ter entrado na minha vida e me concedido o maior presente de todos, o dom de ser pai.

A minha filha Cecília, “eis que os filhos são herança do SENHOR” (Salmos 127:3).

Aos meus amigos, por serem poucos, porém, verdadeiros.

Aos meus colegas de curso, pelo companheirismo durante a realização do curso.

A Tutora Lucila Pimenta, pela força e estímulo durante toda a jornada do curso.

A Universidade de Brasília – UnB, pelo curso ofertado.

A minha orientadora Professora Ma. Vanessa Cabral, pelos ensinamentos e pelo incentivo durante o curso e pela orientação na construção deste árduo trabalho.

Enfim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho e para a conclusão de mais esta importante etapa da minha vida.

“Os resultados são obtidos pelo aproveitamento das oportunidades e não pela solução de problemas. Os recursos precisam ser destinados às oportunidades e não aos problemas”. (Peter Drucker)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os instrumentos de planejamento governamental que deram origem e constituíram o Orçamento Público do Município de Barretos para o ano de 2014, através de um estudo de caso. O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa exploratória, com coleta de dados através de entrevista com perguntas não estruturadas feitas diretamente aos servidores que possuíam experiência prática no assunto a ser estudado, de consulta ao Sistema de Gestão Contábil, Orçamentária e Financeira utilizado pela Prefeitura de Barretos, de consulta bibliográfica/documental e de observação, sendo a análise dos dados realizada por meio das informações obtidas sobre o objeto de estudo, do referencial teórico e das leis que regem a matéria. O orçamento público é um importante instrumento da administração pública que deve ser elaborado anualmente pela União, pelos Estados e pelos Municípios, e que envolve aspectos políticos, econômicos/financeiros e organizacionais, funcionando como uma ferramenta de planejamento do Estado, cujo principal objetivo é definir e organizar prioridades, objetivos e metas, estimando as receitas e fixando as despesas, de forma a contemplar as reais necessidades e melhor atender aos anseios da população. Como principal resultado, foram descritos os instrumentos de planejamento governamental que deram origem e constituíram o Orçamento Público do Município de Barretos para o ano de 2014, sendo apresentadas as principais informações relativas a cada um destes instrumentos, bem como demonstradas tanto a receita estimada quanto a despesa fixada para o ano de 2014.

Palavras chaves – Orçamento Público; Prefeitura; Barretos (SP).

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Tela do PPA 2014-2017 originalmente aprovado	31
FIGURA 2: Elaboração e execução do PPA 2014-2017	32
FIGURA 3: Tela da LDO 2014 originalmente aprovada	34
FIGURA 4: Elo entre os instrumentos de planejamento	35

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Receita estimada para o exercício de 2014.....	37
TABELA 2: Despesa Fixada por Órgãos.....	38
TABELA 3: Despesa Fixada por Funções.....	39
TABELA 4: Despesa Fixada pela Natureza da Despesa	40

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

FUNDEB: Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica.

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA: Lei Orçamentária Anual.

LOMB: Lei Orgânica do Município de Barretos.

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal.

PPA: Plano Plurianual.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Formulação do problema	13
1.2	Objetivo geral	14
1.3	Objetivos específicos	14
1.4	Justificativa	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1	Evolução Histórica do Orçamento Público no Mundo	16
2.2	Conceituação	18
2.3	Elaboração e Princípios	20
2.4	O Ciclo Orçamentário	24
2.5	Orçamento Participativo	25
2.6	Instrumentos de Fiscalização	25
3	MÉTODO DE PESQUISA	27
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa	27
3.2	Caracterização do objeto ou fenômeno de estudo	27
3.3	Participantes do estudo	28
3.4	Procedimento de coleta e de análise de dados	29
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	30
4.1	O Plano Plurianual (PPA 2014-2017)	30
4.2	A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2014)	33
4.3	A Lei Orçamentária Anual (LOA 2014)	35
4.3.1	Da Receita Estimada para o Exercício de 2014	36
4.3.2	Da Despesa Fixada para o Exercício de 2014	37
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
	REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, o orçamento público surgiu em função da insatisfação dos nobres com o crescente volume de tributos impostos pelo governo da Inglaterra no século XIII e, assim, acabou consolidando-se como uma grande e excelente ferramenta administrativa de recursos públicos, principalmente na Europa ao final do século XIX (PIRES, 2011).

Ao verificar a história do governo brasileiro, percebe-se claramente que durante muito tempo faltou-lhe a visão ampla da necessidade e da importância do planejamento para a boa execução das leis orçamentárias.

Não se trata simplesmente de desconhecimento ou descaso, mas principalmente de uma questão cultural onde os problemas são vistos, em sua maioria, de forma imediatista.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e Leis mais abrangentes, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o foco mudou e os sistemas de controle evoluíram. Uma dessas notadas evoluções é justamente o orçamento público, um instrumento da administração pública, que envolve aspectos políticos, econômicos e organizacionais e funciona como uma ferramenta de planejamento do Estado, cujo principal objetivo é organizar e definir prioridades, metas e objetivos, estimando-se receitas e despesas de forma a melhor atender as necessidades e anseios da população (SANTOS, 2011).

Atualmente, principalmente pela sua grande importância para a economia de qualquer país, as diretrizes e leis sobre o orçamento público vêm sendo aprimoradas. Esse fato se dá em função da grande responsabilidade de gastos do Estado para a alocação de recursos necessários ao desenvolvimento do país e a constante busca da estabilidade econômica.

Reforçando essa ideia, Santos (2011) deixa claro que a política orçamentária tem inúmeros objetivos e funções, como por exemplo, corrigir ou reduzir as falhas de mercado, visando manter a estabilidade, melhorar a distribuição de renda e alocar os recursos com mais eficiência.

Porém, ainda no Brasil é possível se deparar com inúmeras situações onde o orçamento aprovado não está em consonância com a realidade do poder público, o que ocasiona alterações na previsão realizada. Isso pode ocorrer por vários fatores, entre os mais notados a queda na arrecadação ou dos repasses federais aos municípios.

Outro problema muito encontrado no Brasil é o acesso às informações, uma vez que, em função da formatação e linguagem técnica, o entendimento sobre orçamento público é complexo para a maioria da população.

Mas historicamente falando, o desenvolvimento do orçamento público foi extremamente positivo para o avanço da democracia. Deve ser um instrumento que sirva para reduzir as despesas e diminuir a carga tributária, além de deixar claro para a sociedade as responsabilidades dos governantes.

Bem elaborado, promove sobremaneira o bem-estar social. Caso contrário, significa um atraso no desenvolvimento. Quanto maior sua força e prestígio, maior será a consciência política do povo.

Assim sendo, este trabalho pretende abordar os temas pertinentes ao orçamento público, valendo-se para isso da pesquisa exploratória e bibliográfica, para descrever os instrumentos de planejamento governamental dos quais se origina o orçamento público e apresentar as principais informações relativas a cada um destes instrumentos, através de um estudo de caso sobre o Orçamento Público que foi realizado *in loco* na Prefeitura do Município de Barretos.

1.1 Formulação do problema

Um dos grandes desafios da Administração Pública é satisfazer o interesse público, utilizando os recursos públicos da melhor forma possível para que as demandas sociais sejam atendidas de forma satisfatória e, conseqüentemente, os municípios possam crescer economicamente de forma que os recursos sejam suficientes não apenas para resolver os problemas, mas principalmente para que possam ser destinados às oportunidades.

Torna-se imprescindível então que o Orçamento Público, seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal, não se restrinja apenas a cumprir o arcabouço legal

e constitucional, mas que se torne um instrumento capaz de contemplar e atender o interesse de toda a população.

E para que o Orçamento Público de um município possa se tornar um instrumento capaz de contemplar e atender o interesse da população, é necessário conhecer quais os instrumentos de planejamento governamental foram/são utilizados na sua elaboração.

Desta maneira, este trabalho busca responder a seguinte questão: Quais os instrumentos de planejamento governamental que deram origem e constituíram o Orçamento Público do Município de Barretos para o ano de 2014?

1.2 Objetivo geral

Analisar os instrumentos de planejamento governamental que deram origem e constituíram o Orçamento Público do Município de Barretos para o ano de 2014.

1.3 Objetivos específicos

São objetivos específicos deste trabalho:

- Descrever as principais informações relativas a cada um dos instrumentos que foram utilizados na elaboração do Orçamento;
- Demonstrar a receita estimada para o exercício de 2014;
- Demonstrar a despesa fixada para o exercício de 2014;
- Analisar o Orçamento Público da Prefeitura do Município de Barretos que foi elaborado para o ano de 2014.

1.4 Justificativa

É extremamente importante compreender o funcionamento da Administração Pública, principalmente no que diz respeito ao seu planejamento

econômico/financeiro. Essa pode ser uma das melhores maneiras para verificar como se pretende executar as políticas públicas, bem como quais são as limitações e possibilidades existentes em cada uma de suas áreas.

Tendo em mente esse ponto de vista, buscou-se estudar a forma como foi inicialmente elaborado e constituído o Orçamento de 2014 da Prefeitura do Município de Barretos, principalmente por tratar-se de um documento que possui alta relevância para toda uma população, além de permitir que se verifique a execução das metas planejadas e a execução das políticas públicas propostas.

Este trabalho não tem a pretensão de esgotar o assunto, uma vez que, trata-se de um tema muito amplo e que possui várias abordagens. Porém, através de um estudo de caso sobre a elaboração do Orçamento Público na Prefeitura do Município de Barretos, juntamente com o referencial teórico apresentado, poderão ser realizados novos estudos e um aprofundamento do tema em pesquisas posteriores.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Evolução Histórica do Orçamento Público no Mundo

Ao estudarmos a história do orçamento público voltamos aos tempos onde os reis ou imperadores eram o Estado, quando não havia diferença entre as finanças do Governo e as finanças particulares do soberano. É justamente o crescimento do Estado que torna imprescindível uma nova visão sobre receitas e despesas. Desta forma, nasce o orçamento público, uma ferramenta indispensável para as instituições governamentais e para todos os segmentos da sociedade, extremamente necessária para o equilíbrio das forças que giravam e ainda giram em torno do poder. A título de conhecimento, Pinto (1956) ressalta que o termo “orçamento” está estreitamente vinculado ao termo italiano *urdir*, que significa planejar, calcular.

Quanto às origens históricas, Pires e Motta (2006, p. 17-18) iniciam seu relato afirmando que tudo começou no Reino Unido em 1217, “quando o rei (João Sem-Terra) outorgou à famosa (Carta Magna), que estabeleceu, no seu art. 12: “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum”, pondo fim, então, às arbitrariedades da Coroa”. Mas foi apenas em 1822 que foi redigido formalmente o “primeiro orçamento público na Inglaterra e o Executivo passou a prestar contas ao Legislativo”, data considerada um marco do orçamento plenamente desenvolvido na Grã-Bretanha.

Os autores prosseguem relatando que na França, durante o período napoleônico, o povo sofria com um regime totalmente autoritário e as receitas e despesas eram fixadas e executadas tão-somente pelo poder soberano. Foi com a Revolução Francesa, em 1789, e a instituição da Assembleia Nacional, juntamente com a aprovação da Declaração dos Direitos do Homem que a técnica orçamentária teve início nesse país, tendo sido aperfeiçoado a partir de 1831 (PIRES E MOTTA, 2006).

Nos Estados Unidos a história é longa, cheia de altos e baixos. Porém, os relatos de Pires e Motta (2006, p. 18-20) registram que o *start* para o início de uma visão orçamentária iniciou-se com a Revolução Americana, a independência do país e a primeira Constituição que dizia que “nenhuma soma será retirada do Tesouro,

senão em consequência de apropriações estabelecidas em lei; e que um balanço das entradas e saídas de dinheiro público deve ser divulgado, periodicamente”.

No Brasil, foi à vinda do rei D. João VI e a abertura dos portos com consequente aumento nos impostos aduaneiros que iniciou o “processo de organização das finanças públicas, culminando com a criação, em 1808, do Erário Público e do Regime de Contabilidade” (PIRES E MOTTA, 2006, p. 20). Isso demonstra o quão importante historicamente o orçamento público é para o Brasil. Tanto que, desde o Império, todas as constituições e leis orgânicas possuem dispositivos sobre o assunto.

Para se compreender um Estado deve-se analisar sua Constituição. A Constituição expressa sua estrutura, sua composição. É a expressão máxima de uma ordem estatal. [...] a Constituição expressa, sobretudo, a composição do Estado. Refletem em seu conteúdo suas características estruturais. (FILARDI, 2007, p. 3-4).

Segundo Giacomoni (1992), as primeiras normativas datam da Constituição do Império, de 25 de março de 1824, já determinando as competências legais para cada tipo de poder. Daí para frente foram feitas inúmeras alterações regulamentando decisivamente a estrutura de organização do orçamento público. Um marco na história brasileira com relação ao orçamento público são as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, como normativas para a elaboração, aprovação e o controle do Orçamento Público no Brasil.

Conforme Pires e Motta (2006, p. 22) explicam, foi a Constituição de 1988 que “atribuiu ao processo orçamentário uma seção especial e à parte: Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II das Finanças Públicas, Seção II dos Orçamentos”, trazendo grandes mudanças e uma nova visão quanto às práticas orçamentárias, inclusive para Estados e municípios.

Bernardoni e Cruz (2010) destacam a importância dada à função de planejamento através da Constituição de 1988, introduzindo mudanças extremamente significativas durante o processo ao aliar o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA ao orçamento público.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a 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. (Lei Complementar nº 101/2000, art. 1º, § 1º)

O acima exposto demonstra a importância do orçamento público para um país e que, em todas as leituras e épocas, se destacam a necessidade de aumentar a responsabilidade dos governantes quanto ao uso dos recursos que, prioritariamente, devem ser destinados à população.

2.2 Conceituação

Com relação à conceituação, de forma simplista, a maioria dos autores consultados define o orçamento público como sendo um instrumento de planejamento legal, que contém a previsão de receitas e de despesas que serão realizadas por um governo em um prazo determinado.

Orçamento público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade (LIMA E CASTRO, 2000, p.19).

De acordo com Haddad e Mota (2010, p. 16), “o orçamento público é um documento que dá autorização para se receber e para se gastar recursos financeiros”, devendo “estar vinculado às atividades de planejamento”.

Na realidade, conforme afirmam Haddad e Mota (2010, p. 16), “o orçamento é um modo de materializar um planejamento, ou seja, de estabelecer de forma discriminada todas as fontes e aplicações de dinheiro”.

Sob o aspecto financeiro, Angélico (1995) afirma que o orçamento é um planejamento de aplicação de recursos esperados, em programas de custeios, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro.

Quanto ao aspecto econômico, Angélico (1995) ressalta que o orçamento é, na sua mais exata expressão, o quadro orgânico da economia pública.

Araújo e Arruda (2006) abordam a questão sob o aspecto jurídico e afirmam que, conceitualmente, o orçamento público é a lei que estima a receita e fixa a despesa para um determinado exercício financeiro, estabelecendo responsabilidades, compromissos e obrigações para a administração pública.

Por fim, Habckost (1991, p. 75) destaca o aspecto político afirmando que o orçamento público “é um instrumento de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, na forma constitucional”.

Orçamento é um conceito amplo, que abarca a compreensão de mais aspectos do que os envolvidos na lei orçamentária. Defini-lo simplesmente como lei orçamentária seria amputar a possibilidade de compreendê-lo enquanto metodologia de planejamento e gestão também de recursos privados. O orçamento só é lei quando público. Mas mesmo nesse caso, limitar a definição do conceito a lei orçamentária é um procedimento restritivo incorreto, pois essa definição não alcança a natureza econômico-financeira, administrativa, contábil do objeto em questão e se limita a considerá-lo como produto final, quando o orçamento é um processo que se retroalimenta a cada novo período fiscal, movendo-se em fases: elaboração, discussão/aprovação, execução, controle, avaliação. (PIRES, 2011, p. 30)

O fato é que o orçamento público é o principal documento onde as ações do governo são divulgadas para a sociedade. Isso está claro, inclusive, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou seja, a obrigatoriedade da “publicação periódica e sistemática das informações sobre as receitas e as despesas da instituição pública, para que o cidadão possa saber o que está acontecendo e exercer sua cidadania na fiscalização do que o governo faz”. (PIRES E MOTTA, 2006, p. 23)

Responsabilidade fiscal é hoje um conceito de curso universal, tendente a remodelar as funções governamentais e a deslocar a visão tradicional de “bom governo” a que todos se acostumaram, no Ocidente, desde a chamada revolução keynesiana, que suplantou o liberalismo tradicional na sua rejeição do avanço do Estado nas atividades econômicas, a fim de preservar a “boa sociedade” de indivíduos livres e desimpedidos para buscar a satisfação de suas necessidades e interesses. Responsabilidade fiscal é o conceito que está impulsionando mudanças radicais no tratamento do orçamento público, gerando um repensar das relações Estado-sociedade que deve perdurar por alguns anos ou décadas. (PIRES, 2011, p. 20-21)

Os autores prosseguem destacando que o orçamento público além de ser uma “decisão de governo ou um exercício de poder” vai além de questões técnicas, possui um caráter político, ou seja, “implica a determinação de prioridades,

relacionadas, por sua vez, com a capacidade de intervenção e negociação de certos setores da sociedade ou com opções do próprio governo local”. (PIRES E MOTTA, p. 23)

De acordo com Pereira (1999), o orçamento público tem por objetivo definir o que será gasto pela administração pública, devendo garantir assim as receitas para a elaboração e realização de programas voltados aos cidadãos. É uma via de mão dupla, onde as contribuições da sociedade são transformadas em ações do governo.

Carvalho (2009, p. 1) destaca as funções para que o orçamento público funcione e se desenvolva de forma equilibrada na economia:

A atividade financeira do Estado é desenvolvida com o intuito de maximizar a satisfação das necessidades da Sociedade. Para que isso ocorra, são desempenhadas três grandes funções: (1) alocativa, (2) redistributiva e (3) estabilizadora.

Pereira (1999) ressalta que o orçamento público somente irá funcionar se existirem fontes de recursos suficientes para que os gestores possam tomar decisões e executar o planejamento.

O fato é que depende da sociedade para que esse processo aconteça de forma correta, principalmente porque ela paga seus impostos, taxas e serviços e deve esperar o retorno de forma que sua cidade cresça e se desenvolva economicamente.

2.3 Elaboração e Princípios

O orçamento público deve ser elaborado anualmente pelo Poder Executivo constituído em cada uma das esferas de gestão (Federal, Estadual, Municipal), sendo encaminhado ao Poder Legislativo para aprovação, conforme expresso na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 4.320/64.

De acordo com Pereira (1999), desde a Constituição Federal de 1988, a elaboração do orçamento interage com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, de forma que metas e orçamento estejam em consonância.

O sistema orçamentário inicia-se no ponto e no momento do sistema de planejamento em que as intenções, os objetivos, as metas (do Plano Diretor, do plano de governo) precisam ser ajustados aos meios disponíveis para materializá-los. Ele é constituído de Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). (PIRES, 2011, p. 70)

Para Carvalho (2009), o Plano Plurianual (PPA) tem por objetivo estabelecer o planejamento que definirá as prioridades governamentais para os quatro anos seguintes.

Araújo e Arruda (2006, p. 76) esclarecem que, quanto aos prazos:

O projeto do plano plurianual elaborado pelo Poder Executivo no primeiro ano de governo, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (15 de dezembro).

Ainda sobre o Plano Plurianual, Pires (2011, p. 70) ressalta:

O Plano Plurianual pode ser considerado o plano de governo detalhado por funções, programas e projetos, com regionalização e indicadores. Seu grande diferencial em relação ao plano de governo reside num maior detalhamento técnico. Enquanto no primeiro pode-se afirmar que a saúde da mulher será uma prioridade e apenas justificar o porquê, com argumentos políticos, no segundo essa prioridade é justificada com diagnósticos e dados e desdobrada em programas e projetos, com a ajuda de técnicos da área, pertencentes ou não à estrutura administrativa do governo.

Assim, o gestor público terá em suas mãos o PPA e o Orçamento que foi elaborado por seu antecessor, já que estes são feitos e votados no primeiro ano de cada gestão administrativa, definindo as metas para os quatro anos seguintes, ou seja, três anos do gestor que o elaborou e um posterior.

A outra base da estrutura orçamentária é a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO que, segundo Carvalho (2009) definirá as prioridades e metas de programas que serão executados pelos governos. É uma ferramenta que articula o orçamento.

De acordo com Borges (2006) a LDO é um instrumento de formulação de políticas públicas de extrema importância, já que o orçamento será definido a partir dos valores definidos nela, visando atingir as prioridades e metas para aquele exercício.

Da LDO devem constar: metas e prioridades para a LOA, orientações para a elaboração da LOA (partes componentes, estrutura administrativa, abrangência, critérios para estimativas e atualizações monetárias, critérios para seleção de prioridades, definições de conceitos utilizados etc.), autorização para realização de operações de crédito, autorização para suplementação das dotações por decreto, vinculações de receitas, diretrizes para alterações tributárias, políticas (para agências, para cargos e salários etc.), formas de obtenção de equilíbrio financeiro, limitações de despesas, normas para controles de custos, metas fiscais, formas de utilização de reservas de contingência, maneiras de obtenção de reequilíbrio nos casos em que as previsões não se concretizarem, impactos sobre a renúncia de receitas e medidas para fazer frente a eles, elenco de riscos fiscais etc. (Pires, 2011, p. 71).

Interessante ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF incluiu o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, estreitamente relacionados com o controle de gastos e o endividamento governamental como abaixo mencionado:

Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, em que são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (LRF, artigo 4º, parágrafo 1º).

[...]

A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências e serem tomadas, caso se concretizem. (LRF, artigo, 4º, parágrafo 3º).

Quanto à Lei Orçamentária Anual – LOA, Carvalho (2009) afirma que ela é responsável por concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, seguindo as diretrizes estabelecidas na LDO.

Nunes (2008) ressalta que a LOA estima as receitas e fixa as despesas de cada ano, disciplinando as ações governamentais.

Assim, entende-se que a LOA é o instrumento elaborado pelo Poder Executivo contendo a previsão de receitas e despesas para o ano seguinte, com base no exercício anterior, compreendendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social, baseado nas diretrizes determinadas, que devem ser compatíveis com o PPA e a LDO.

Carvalho (2009) destaca que a elaboração dessas leis deve seguir determinados princípios para que a função e execução fiquem muito claras, princípios estes que são descritos abaixo:

1. Legalidade: determina que os atos devem estar previstos em lei;
2. Universalidade: determina que o orçamento deve conter toda a previsão de receitas destinadas ao financiamento das despesas públicas para o período, portanto não podendo ser executadas despesas que não estejam autorizadas previamente na LOA;
3. Periodicidade: define a vigência do orçamento, que no Brasil é limitada ao período de 01 (um) ano, correspondendo ao exercício financeiro do governo que se inicia em 1º de janeiro e se estende até 31 de dezembro;
4. Exclusividade: determina que o orçamento deverá conter apenas o que foi aprovado em lei, necessariamente a fixação das despesas e receitas, e caso ocorra exceções, depende-se de autorizações para executá-las;
5. Clareza: determina que o orçamento deve ser claro, objetivo e de fácil entendimento, tornando fácil o seu manuseio;
6. Unidade: pode ser visto de duas formas, sendo a primeira a que determina que os recursos do governo que vêm a financiar as despesas públicas sejam contabilizados por uma única conta, tornando-se, portanto, mais fácil de ser controlada e fiscalizada, ou seja, definindo que haja uma única conta contábil, centralizando os recursos arrecadados. E na segunda forma, define que o orçamento é indivisível e único, ou seja, determina a existência de uma única LOA;
7. Publicidade: segue o dever da administração pública de evidenciar os seus atos administrativos, através da publicação em órgãos oficiais de imprensa, objetivando a transparência dos atos do governo à sociedade;
8. Equilíbrio: define que as despesas fixadas na proposta de orçamento deverão ser iguais às receitas que foram previstas, visando sempre o equilíbrio econômico e financeiro para aquele exercício;
9. Não vinculação dos impostos: define que os impostos não estão vinculados a suas fontes geradoras, mas sim que depois de arrecadados poderão ser investidos em qualquer coisa pelo governo;
10. Especificidade: visa especificar e detalhar o que será alcançado com as dotações orçamentárias, facilitando dessa forma para o acompanhamento durante sua execução;
11. Orçamento Bruto: a proposta de orçamento deve conter os valores totais das contas, não sendo permitida a compensação desses valores;

12. Utilidade: define a importância do orçamento com a função de determinar os gastos do governo, através dos investimentos públicos direcionados à sociedade, contribuindo para o funcionamento adequado dos organismos da administração pública.

2.4 O Ciclo Orçamentário

Como o orçamento representa os planos da administração pública, fica evidente a necessidade de que haja um processo de interação, processo esse que é conhecido como ciclo orçamentário, sendo dividido em fases.

Cope (1963) destaca que o ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas.

De acordo com as ponderações de Filellin (1989), é através da interação entre os Poderes Executivo e Legislativo que o processo orçamentário estabelece prioridades para o gasto do dinheiro público, sendo o ciclo orçamentário o processo onde os gastos para projetos e programas são propostos, aprovados e executados.

De acordo com Sanches (2014, p. 1-2), o ciclo orçamentário compreende “um conjunto de quatro grandes fases, cuja materialização se estende por um período de vários anos, quais sejam: a) elaboração e apresentação; b) autorização Legislativa; c) programação e execução; d) avaliação e controle”.

Sanches (2014), descreve as fases do ciclo orçamentário, as quais estão sintetizadas abaixo:

1. Fase do planejamento plurianual.
2. Fase de apreciação e adequação do Plano Plurianual.
3. Fase de proposição de metas e prioridades e de formulação de políticas de alocação de recursos.
4. Fase de apreciação e adequação da LDO.
5. Fase de elaboração do projeto de lei orçamentária anual.
6. Fase de apreciação, adequação e autorização legislativa.
7. Fase de execução dos orçamentos.
8. Fase de avaliação da execução e julgamento das contas.

2.5 Orçamento Participativo

Outro ponto de grande importância dentro do tema é o orçamento participativo, pois permite estabelecer a cidadania. É através dele que a população mostrará a seus administradores as suas reais necessidades e quais as demandas mais urgentes que precisam ser atendidas.

O orçamento participativo nada mais é do que uma forma extremamente democrática para que os cidadãos estejam diretamente conectados com os administradores públicos, além de ser um processo altamente educativo e de exercício da cidadania.

O processo educativo e de exercício da cidadania neste caso está justamente no fato de levar o cidadão, primeiro a entender sua importância em participar na construção de um Orçamento Público Participativo, já que ela poderá dar opiniões e definir os projetos onde vale a pena serem gastos os recursos provenientes de suas próprias contribuições ao governo. Ou seja, é nesse momento que o cidadão tem em suas mãos o poder decisório e deve fazer jus a essa oportunidade.

O orçamento participativo se constitui em um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. Com sua implantação as obras faraônicas, inacabadas para atender a interesses partidários, clientelísticos, mesquinhos, obras para pagar dívidas de campanha tendem ao desaparecimento. São realizadas as obras necessárias que melhor atendem aos interesses da coletividade. O orçamento participativo pode ser considerado também um antídoto contra a burocracia no sentido pejorativo da palavra. Significa, portanto, a criação e ampliação dos espaços democráticos, do controle social sobre o Estado. (ANANIAS, 2005, p. 33)

2.6 Instrumentos de Fiscalização

A transparência governamental é um forte instrumento que os cidadãos possuem para estarem atentos a quanto e como o governo está gastando os recursos elencados no Orçamento Público, além de poder verificar se ele está fazendo isso de forma realmente eficiente.

Essa transparência está assegurada na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, conforme abaixo transcrito:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Ainda pensando nas formas de fiscalização, é importante destacar que uma forma de propiciar acesso ao cidadão é que o orçamento deve ser apresentado de forma clara, ordenada e completa, mesmo que ele tenha um caráter formal. Isso o tornará um instrumento mais eficiente de governo e administração (KOHAMA, 2009).

De acordo com Silva (2009) o orçamento público tem sido extremamente complicado, cheio de quadros e termos que somente técnicos podem compreender. E é justamente a falta de compreensão por parte do cidadão que o inviabiliza de descobrir o que pode ser fundamental para sua vida.

Somente a clareza dos documentos governamentais é capaz de estimular o interesse dos cidadãos, ainda mais quando falamos em finanças públicas, tema não muito interessante por si só.

Ainda quanto à transparência das informações, a Constituição, em seu artigo 37, também prevê tais princípios:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Ter acesso, informar-se e fiscalizar está ao alcance de todos, cabendo aos cidadãos fazer o uso adequado dessas premissas.

3 MÉTODO DE PESQUISA

Quanto ao procedimento metodológico adotado, primeiramente, foram analisados diversos materiais bibliográficos de autores especialistas no assunto, tanto em material impresso quanto em sites da internet, para embasamento teórico.

Na sequência, foi realizada pesquisa exploratória, para buscar informações sobre o Orçamento Público da Prefeitura do Município de Barretos/SP para o ano de 2014, de forma a proporcionar uma melhor compreensão através da interação com o problema a ser discutido.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

O presente trabalho utilizou pesquisa exploratória voltada para o estudo de caso, já que se trata da análise direta do Orçamento Público da Prefeitura do Município de Barretos que foi elaborado para o ano de 2014, apresentando de forma específica suas peculiaridades.

O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante os outros delineamentos considerados. (GIL, 1991, p. 34)

3.2 Caracterização do objeto ou fenômeno de estudo

O objeto deste estudo é o Orçamento Público da Prefeitura do Município de Barretos que foi elaborado para o ano de 2014.

A Prefeitura é o órgão do Poder Executivo municipal, comandado pelo prefeito e atualmente dividido em treze secretarias (Administração, Agricultura e Meio Ambiente, Assistência Social, Cultura, Desenvolvimento Econômico, Educação, Esportes e Lazer, Finanças, Governo e Gestão Estratégica, Obras e Serviços Urbanos, Planejamento, Saúde, Turismo). Cada Secretaria possui Diretorias que dão apoio às diversas ramificações existentes em cada uma delas.

São de responsabilidade da Prefeitura os mais diversos assuntos relacionados à administração da cidade: elaboração de legislação; elaboração do orçamento; instituição e arrecadação de tributos; organização dos serviços administrativos e patrimoniais; estabelecimento de normas de edificações, loteamento, zoneamento e uso do solo; elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento integrado; gestão dos serviços de transporte coletivo; limpeza de vias; segurança de prédios e áreas públicas através da guarda municipal, entre outros.

3.3 Participantes do estudo

O presente estudo foi desenvolvido junto a Secretaria de Finanças da Prefeitura do Município de Barretos e teve como participantes os servidores que lidam com o tema estudado (Secretária de Finanças, Contador e Tesoureiro do Município) além do aluno/pesquisador.

Para a coleta de informações foram realizadas entrevistas com perguntas não estruturadas buscando uma maior flexibilidade para o entrevistado, uma vez que este tipo de entrevista “permite ao entrevistado responder perguntas dentro da sua própria estrutura de referências” (MAY, 2004, p. 149).

Gil (1999, p. 119) destaca esse tipo de entrevista das demais afirmando que ela “se distingue da simples conversação porque tem como objetivo básico a coleta de dados”.

As entrevistas foram agendadas pelo Gabinete da Secretária de Finanças e ocorreram em uma única sessão com cada participante, sendo que o tempo de duração das mesmas não excedeu a 60 minutos, servindo apenas para esclarecimentos pontuais e melhor compreensão sobre o Orçamento Público da Prefeitura do Município de Barretos que foi elaborado para o ano de 2014, uma vez que os dados foram coletados e analisados por meio de documentos e observação junto ao objeto de estudo.

3.4 Procedimento de coleta e de análise de dados

Segundo Andrade (1997) toda técnica de pesquisa relaciona-se com a coleta de dados, seja através de pesquisa bibliográfica e/ou documental, e ainda, através de observação junto ao objeto de estudo.

Gil (1991) afirma que no estudo de caso a coleta de dados pode ser feita a partir de diversos procedimentos, entre eles a análise de documentos, a observação, entrevistas, entre outros.

A coleta de dados foi feita a partir de:

- Entrevistas com perguntas não estruturadas, feitas diretamente aos servidores que lidam com o tema estudado, para esclarecimentos pontuais e melhor compreensão sobre o objeto de estudo;
- Consulta ao Sistema de Gestão Contábil, Orçamentária e Financeira utilizado pela Prefeitura de Barretos;
- Consulta bibliográfica/documental; e
- Observação junto ao objeto de estudo.

A análise dos dados foi feita a partir das informações coletadas sobre o objeto de estudo, do referencial teórico e das leis que regem a matéria.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A realização deste trabalho teve como principal objetivo descrever os instrumentos de planejamento governamental que deram origem e constituíram o Orçamento Público do Município de Barretos para o ano de 2014.

O Orçamento Público da Prefeitura de Barretos é um documento vinculado às atividades de planejamento que contém a autorização para se receber e para se gastar os recursos financeiros do Município, discriminando todas as fontes e aplicações do dinheiro público e materializando desta maneira o planejamento, conforme destacado por Haddad e Mota (2010).

Os instrumentos de planejamento da Prefeitura do Município de Barretos que deram origem e constituíram o Orçamento Público do Município no ano de 2014 são:

- O Plano Plurianual (PPA 2014-2017).
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2014).
- A Lei Orçamentária Anual (LOA 2014).

4.1 O Plano Plurianual (PPA 2014-2017)

A elaboração do projeto de lei do PPA 2014-2017 foi coordenada pela Secretaria Municipal de Finanças, sendo que, o Plano Plurianual do Município de Barretos, para o quadriênio de 2014 a 2017, em cumprimento ao disposto no artigo 165, § 1.º da Constituição Federal e que será executado nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual de cada exercício (2014, 2015, 2016 e 2017), foi instituído através da LEI N.º 4.839, DE 04 DE JULHO DE 2013, como demonstrado na Figura 1:

U.G.: 2 Prefeitura do Município de Barretos

Código: 5 Situação PPA: Aprovada

Descrição: PPA 2014-2017

Data da Pub.: 02/01/2013

Data Proj. Lei: 02/01/2013 Nro. Projeto Lei: /

Meio de Comunicação: 4 - Jornal de grande circulação

Nível Receita: 2 Nível Despesa: 4

Aprovação do PPA

Lei: 04839/2013 Data da Vigência: 04/07/2013

2014	298.711.000,00
2015	302.000.000,00
2016	313.000.000,00
2017	328.000.000,00

Importar PPA Programas Efetivar Aprovar Alterações

Estimativa da Receita Aprovar

FIGURA 1: Tela do PPA 2014-2017 originalmente aprovado
 Fonte: Sistema de Gestão Orçamentária, Contábil e Financeira da Prefeitura de Barretos/SP.

Toda ação do Governo foi estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA, que é de quatro anos, compreendendo o período de 2014 a 2017, estando presente a conceituação simplista dos diversos autores consultados que define o orçamento público como um instrumento de planejamento legal que contém a previsão de receitas e de despesas que serão realizadas por um governo em um prazo determinado.

Verificou-se que o PPA elaborado para o período de 2014 a 2017 é a tradução do planejamento estratégico de médio prazo da Prefeitura de Barretos, contendo os projetos e as atividades que o Governo pretende realizar, ordenando suas ações e visando à consecução de objetivos e metas a serem atingidas em quatro anos, sendo intercalado em dois mandatos, conforme o objetivo apontado por Carvalho (2009).

O período de elaboração e execução do PPA 2014-2017 está demonstrado através da Figura 2:

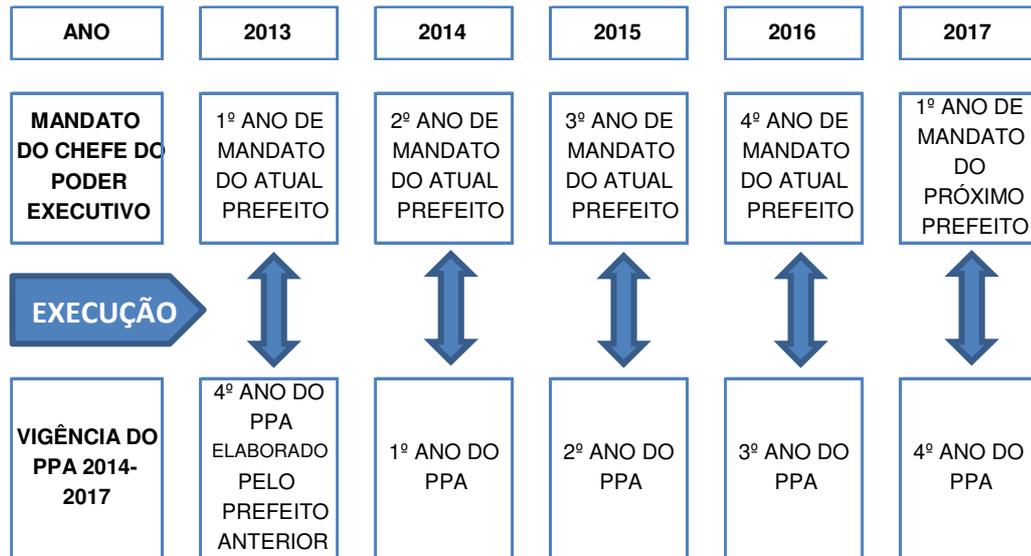


FIGURA 2: Elaboração e execução do PPA 2014-2017

Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme demonstrado acima na Figura 2, verifica-se também que o ciclo orçamentário teve início com a elaboração do projeto de lei do PPA 2014-2017 no primeiro ano de governo do Prefeito (2013), passando a vigorar a partir do ano seguinte (2014) até o primeiro ano de mandato do próximo Prefeito (2017), de forma a garantir a continuidade administrativa, como destacado por Araújo e Arruda (2006).

Na LEI N.º 4.839, DE 04 DE JULHO DE 2013, que dispõe sobre o PPA para o quadriênio de 2014 a 2017, ficou estabelecido que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício financeiro indicará os programas prioritários a serem incluídos nos anexos da Lei Orçamentária de cada exercício.

Para fins de aplicação da Lei Municipal 4.839/2013, considerou-se:

- Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos;
- Objetivos, os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais;
- Justificativa, identificação da realidade existente, de forma a permitir a mensuração dos problemas e necessidades a serem atendidas;
- Ações, conjunto de procedimentos com vistas a possibilitar a execução dos programas, sendo discriminadas em projetos, atividades e operações especiais; e

- Metas, objetivos quantitativos e financeiros em termos de produtos e resultados que se pretende alcançar.

Em observância a Lei Orgânica do Município de Barretos – LOMB e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a Lei Municipal 4.839/2013 também estabeleceu os demonstrativos que compõem os programas com seus respectivos objetivos, justificativas e metas, bem como a fonte de receita para o custeio das despesas e investimentos do Município, para o quadriênio 2014/2017, o que faz com que o PPA seja considerado um plano de governo detalhado, conforme ressaltado por Pires (2011), com um maior detalhamento técnico e tendo como parte integrante os seguintes anexos:

- Anexo I: Fontes de Financiamento dos Programas Governamentais;
- Anexo II: Descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos;
- Anexo III: Unidades Executoras e Ações voltadas ao Desenvolvimento do Programa Governamental; e
- Anexo IV: Estrutura de Órgãos, Unidades Orçamentárias e Executoras.

4.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2014)

A elaboração do projeto da LDO 2014, assim como o projeto do PPA 2014-2017, foi coordenada pela Secretaria Municipal de Finanças, sendo que, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Barretos, para o exercício de 2014, foi instituída através da LEI N.º 4.840, DE 04 DE JULHO DE 2013, como demonstrado na Figura 3:

Receitas:	305.860.000,00
Despesas:	301.055.000,00
Resultado Primário:	4.805.000,00
Resultado Nominal:	-15.000.000,00
Dívida Flutuante:	25.000.000,00
Dívida Fundada:	370.000.000,00

FIGURA 3: Tela da LDO 2014 originalmente aprovada

Fonte: Sistema de Gestão Orçamentária, Contábil e Financeira da Prefeitura de Barretos/SP

Na figura 3 demonstrada acima também é possível ver os valores constantes do Anexo de Metas Fiscais, em que são estabelecidas as metas fiscais anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício de 2014, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Na LEI N.º 4.840, DE 04 DE JULHO DE 2013, que estabeleceu as Diretrizes a serem observadas na elaboração da Lei Orçamentária do Município para o exercício de 2014, também ficou definido dentre os programas incluídos no PPA 2014-2017, quais teriam prioridade na programação e execução do orçamento para o exercício de 2014, corroborando com os ensinamentos de Pires (2011).

Desta maneira, a LDO ditou as regras que deveriam ser observadas na formulação do projeto da LOA pelo Poder Executivo e na discussão, votação e aprovação pelo Poder Legislativo, estabelecendo como objetivos estratégicos:

- Combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social;
- Implantar programa de gestão dos recursos da educação garantindo melhoria da qualidade dos serviços da rede municipal de educação básica;
- Promover o desenvolvimento do Município e o crescimento econômico;
- Reestruturação e reorganização dos serviços administrativos, buscando maior eficiência de trabalho e arrecadação;
- Assistência à criança e ao adolescente, ao idoso e ao portador de deficiência;

- Melhoria da infraestrutura urbana; e
- Garantia de acesso aos serviços de saúde a todo cidadão através de um atendimento mais eficiente com respeito e qualidade.

A LDO se constitui como elo entre o PPA e a LOA se configurando conforme afirmado por Carvalho (2009) como outra base da estrutura orçamentária e, portanto, fundamental no processo orçamentário, como demonstrado na Figura 4:

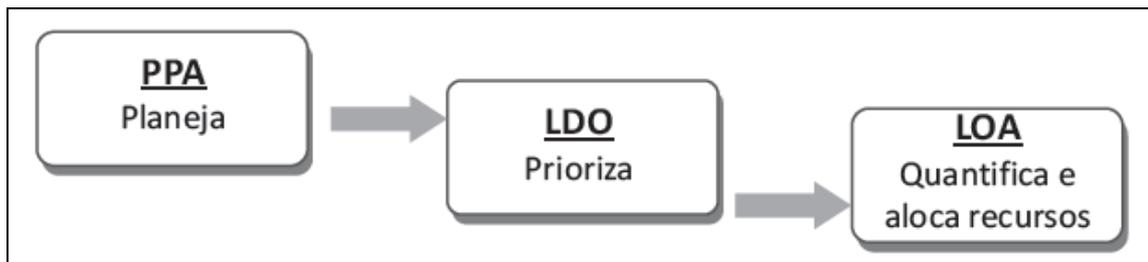


FIGURA 4: Elo entre os instrumentos de planejamento
Fonte: Haddad e Mota (2010, p. 21)

A figura 4 também permite evidenciar a importância dada à função de planejamento através da Constituição de 1988, conforme destacado por Bernardoni e Cruz (2010), a qual introduziu mudanças extremamente significativas e fundamentais durante o processo orçamentário, ao aliar o Plano Plurianual – PPA que planeja, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO que prioriza e a Lei Orçamentária Anual – LOA que quantifica e aloca os recursos do orçamento público.

Assim, a LDO se configura como um importante instrumento de planejamento e formulação de políticas públicas, conforme afirmado por Borges (2006), pois o orçamento é definido a partir dos valores estabelecidos nela, com o objetivo de atingir as prioridades e metas definidas para o exercício.

4.3 A Lei Orçamentária Anual (LOA 2014)

A elaboração do projeto de lei da LOA 2014, a exemplo do que ocorreu com o PPA 2014-2017 e a LDO 2014, foi coordenada pela Secretaria Municipal de Finanças, sendo que, a Lei Orçamentária Anual do Município de Barretos, para o exercício de 2014, foi instituída através da LEI N.º 4.890, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2013, de acordo com as normas definidas na LDO 2014 e de modo a obedecer à

programação contida no PPA 2014-2017, para o exercício ao qual se refere, disciplinando as ações governamentais, conforme ressaltado por Nunes (2008).

Na LEI N.º 4.890, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2013, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Barretos para o exercício de 2014, são demonstradas todas as receitas e despesas para o exercício, compreendendo:

- O Orçamento Fiscal referente aos Poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Municipal Direta e Indireta; e
- O Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados.

No orçamento fiscal foram contemplados os gastos em infraestrutura, educação, agricultura, manutenção dos órgãos, transferências de receitas tributárias, entre outros, sendo as receitas discriminadas de acordo com a origem.

No orçamento da seguridade social foram listados os desembolsos com benefícios previdenciários (aposentadorias, pensões, etc.), assistência social e saúde e discriminadas as receitas de contribuições sociais e de transferências recebidas do orçamento fiscal.

No Orçamento Geral do Município de Barretos para o ano de 2014, a receita bruta foi estimada em R\$ 393.268.000,00 (trezentos e noventa e três milhões, duzentos e sessenta e oito mil reais), e deste valor houve uma dedução de R\$ 24.568.000,00 (vinte e quatro milhões, quinhentos e sessenta e oito mil reais) para formação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, apresentando-se então como o total da receita líquida R\$ 368.700.000,00 (trezentos e sessenta e oito milhões e setecentos mil reais), cujo valor fixou a despesa para o exercício financeiro de 2014.

Assim, a LOA é o instrumento responsável por concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas na LDO, corroborando com o afirmado por Carvalho (2009).

4.3.1 Da Receita Estimada para o Exercício de 2014

A receita estimada na LOA 2014 foi constituída pela arrecadação de Receitas Tributárias, Patrimoniais, de Serviços e Outras Receitas Correntes e, através das Transferências Correntes, oriundas da participação do Município na

arrecadação dos impostos federais e estaduais e de outras transferências da União e do Estado, na forma da legislação vigente e especificadas na Portaria n.º 163, de 04 de maio de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional, conforme demonstrado abaixo na tabela 1:

TABELA 1: Receita estimada para o exercício de 2014

RECEITA ESTIMADA PARA O EXERCÍCIO DE 2014	
RECEITAS CORRENTES	R\$
Receita Tributária	57.526.000,00
Receita de Contribuições	13.476.000,00
Receita Patrimonial	6.874.000,00
Receita de Serviços	22.945.000,00
Transferências Correntes	224.326.000,00
Outras Receitas Correntes	36.117.000,00
Intra-orçamentárias	18.374.000,00
RECEITAS DE CAPITAL	R\$
Alienação de Bens	330.000,00
Transferências de Capital	13.300.000,00
TOTAL DA RECEITA PREVISTA BRUTA	393.268.000,00
(-) Redução de Receita para Formação do FUNDEB	24.568.000,00
TOTAL GERAL DA RECEITA	368.700.000,00

Fonte: LEI MUNICIPAL N.º 4.890, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2013

4.3.2 Da Despesa Fixada para o Exercício de 2014

A despesa fixada na LOA 2014 foi realizada segundo a discriminação dos quadros demonstrativos de Órgãos, Funções, Categorias Econômicas e Grupos de Natureza da Despesa, cujos desdobramentos estão apresentados abaixo nas tabelas 2, 3 e 4:

TABELA 2: Despesa Fixada por Órgãos

DESPESA FIXADA POR ÓRGÃOS	
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	R\$
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRETOS	8.489.000,00
GABINETE DO PREFEITO	1.350.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS	34.490.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS URBANOS	44.046.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, ESPORTES E LAZER	90.910.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE	66.205.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1.780.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO HUMANO	10.910.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE	2.230.000,00
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	3.000.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA	3.490.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA	3.170.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO	15.260.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE ORDEM PÚBLICA	4.750.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO FÍSICO TERRITORIAL	750.000,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO	1.550.000,00
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	14.820.000,00
TOTAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA	307.200.000,00
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	R\$
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE BARRETOS	36.500.000,00
SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE BARRETOS	25.000.000,00
TOTAL DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	61.500.000,00
TOTAL GERAL DO ORÇAMENTO	368.700.000,00

Fonte: LEI MUNICIPAL N.º 4.890, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2013

Na tabela 2 são demonstrados os valores que cada Órgão do Governo Municipal foi autorizado a utilizar para realização de suas despesas.

TABELA 3: Despesa Fixada por Funções

DESPESA FIXADA POR FUNÇÕES	
FUNÇÃO	R\$
Legislativa	8.489.000,00
Administração	66.305.000,00
Segurança Pública	1.080.000,00
Assistência Social	25.410.000,00
Previdência Social	36.500.000,00
Saúde	66.205.000,00
Educação	85.315.000,00
Cultura	3.490.000,00
Direitos da Cidadania	1.000.000,00
Urbanismo	24.776.000,00
Habitação	230.000,00
Saneamento	30.665.000,00
Gestão Ambiental	1.230.000,00
Indústria	1.780.000,00
Transporte	8.890.000,00
Desporto e Lazer	7.145.000,00
Reserva de Contingência	190.000,00
TOTAL GERAL DA DESPESA	368.700.000,00

Fonte: LEI MUNICIPAL N.º 4.890, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2013

Na tabela 3 são demonstrados os valores que o Governo foi autorizado a utilizar na realização de cada uma de suas Funções.

TABELA 4: Despesa Fixada pela Natureza da Despesa

DESPESA FIXADA PELA NATUREZA DA DESPESA	
GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA	R\$
DESPESAS CORRENTES	
Pessoal e Encargos Sociais	158.176.300,00
Juros e Encargos da Dívida	1.507.000,00
Outras Despesas Correntes	143.234.700,00
TOTAL DAS DESPESAS CORRENTES	302.918.000,00
DESPESAS DE CAPITAL	
Investimentos	47.918.000,00
Inversões Financeiras	2.497.000,00
Amortização da Dívida	7.007.000,00
TOTAL DAS DESPESAS DE CAPITAL	57.422.000,00
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	
Reserva de Contingência	8.360.000,00
TOTA DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA	8.360.000,00
TOTAL GERAL DA DESPESA	368.700.000,00

Fonte: LEI MUNICIPAL N.º 4.890, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2013

Na tabela 4 são demonstrados os valores que o Governo foi autorizado a utilizar de acordo com a Natureza de cada despesa.

Na LOA 2014 o Poder Executivo ficou autorizado também a:

- Abrir, no curso da execução orçamentária de 2014, créditos adicionais suplementares até o limite de 20% da despesa total fixada;

- Utilizar os recursos vinculados à conta reserva de contingência, nas situações previstas no artigo 5.º, III da LRF e artigo 8.º da Portaria Interministerial n.º 163, de 04 de maio de 2001.

- Abrir no curso da execução Orçamentária de 2014, créditos adicionais suplementares, para cobrir despesas vinculadas à fonte de recursos específicos, cujo recebimento no exercício tenha excedido a previsão de arrecadação e execução.

- Realizar abertura de créditos suplementares, provenientes do excesso de arrecadação, referente ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a efetiva arrecadação e a despesa executada, na forma do inciso II, § 1.º do artigo 43 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público é um documento que possui alta relevância para toda uma população, além de permitir que se verifique a execução das metas planejadas e a execução das políticas públicas propostas, devendo ser elaborado anualmente pela União, pelos Estados e pelos Municípios brasileiros.

Este trabalho teve por objetivo descrever os instrumentos de planejamento governamental que deram origem e constituíram o Orçamento Público do Município de Barretos para o ano de 2014.

Para isso, além de buscar embasamento teórico para melhor compreensão da matéria, foram traçados quatro objetivos específicos, os quais permitiram uma análise do Orçamento Público da Prefeitura do Município de Barretos que foi elaborado para o ano de 2014, a descrição das principais informações relativas a cada um dos instrumentos que foram utilizados na sua elaboração, bem como a demonstração da receita estimada e a despesa fixada para o exercício de 2014.

O presente estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa exploratória, com levantamento de dados através de relatórios do Sistema de Gestão Contábil, Orçamentária e Financeira utilizado pela Prefeitura de Barretos, entrevistas com perguntas não estruturadas feitas diretamente aos responsáveis pela Secretaria Municipal de Finanças e servidores que possuíam experiência prática no assunto a ser estudado, além de consulta a obras de estudiosos no assunto e as leis que regem a matéria.

Tanto o registro, como o controle e a execução orçamentária e financeira da Prefeitura de Barretos tem como base o orçamento público, que é um instrumento onde se traduz todo o planejamento feito pelos órgãos da administração direta e indireta, onde está previsto o montante de recursos a serem arrecadados e determina em que serão gastos os recursos públicos, uma vez que, é com base no orçamento público que a administração pública traça programas, projetos e atividades que pretende realizar.

A metodologia de elaboração do orçamento público utilizada pela Prefeitura de Barretos é a denominada de orçamento-programa, conforme orienta a literatura acerca do assunto, o que o torna como um plano de trabalho expresso por

um conjunto de ações a serem realizadas e pela identificação dos recursos necessários à sua execução, sendo elaborado com base no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e expresso através da Lei Orçamentária Anual (LOA).

No Plano Plurianual (PPA 2014-2017) foram estabelecidas as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, definindo a política e os propósitos estratégicos a serem atingidos para um período de quatro anos (2014-2017), período este que compreende o segundo ano de mandato do atual Prefeito (2014) até o final do primeiro ano de mandato do próximo Prefeito (2017). Feito e aprovado, o Plano Plurianual (PPA) passou a servir para direcionamento tanto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como da Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o orçamento propriamente dito.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2014) compreendeu as metas e prioridades da administração pública, servindo para orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA 2014). Após a elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) foi elaborada utilizando-se das premissas nela estabelecidas.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) compreendeu a fixação dos objetivos concretos para o período considerado (2014), contendo o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social: saúde, previdência e assistência social, além do demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. Em suma, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento público propriamente dito, compreendendo fundamentalmente a previsão da receita pública com a origem dos recursos, bem como a fixação da despesa pública com a destinação dos recursos.

À medida que o exercício financeiro se inicia (coincidentemente com o ano civil), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) entraram em vigor, dando início, então, a execução do orçamento público, que se constitui na concretização dos objetivos e metas determinados para o setor público.

Uma questão interessante observada sobre a execução do orçamento público foi a ausência do quadro de fixação de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar, quadro este que se configura

como um instrumento importante de controle da execução orçamentária e está previsto no art. 47 da Lei nº 4.320/64. Sem a elaboração do quadro de fixação de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar, o planejamento financeiro poderá ficar comprometido, já que é através dele que a Administração Pública regula e condiciona os recursos financeiros às reais necessidades dos programas de trabalho de cada órgão. Desta forma, poderão ocorrer distorções com relação aos recursos, gerando um desequilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada.

É preciso compreender o Orçamento Público não apenas como um instrumento de previsão de receitas e despesas. É preciso ter em mente sua importância enquanto ferramenta de desenvolvimento das cidades e atendimento dos anseios mais profundos da população.

Assim, a principal contribuição deste estudo reside no fato de que é necessário conhecer na prática quais os instrumentos de planejamento governamental foram/são utilizados na elaboração do orçamento público de um município, para que ele possa se tornar um instrumento capaz de contemplar e atender o interesse da população.

A limitação deste trabalho reside justamente no fato de que o tema orçamento público é muito amplo e possui várias abordagens, sendo um assunto praticamente inesgotável. Além disso, o orçamento público não pode ser considerado como um produto final, pois é um processo dinâmico que se retroalimenta a cada novo período fiscal, movendo-se em grandes fases: elaboração, discussão/aprovação, execução, controle e avaliação.

Como sugestão para pesquisas futuras e maior aprofundamento sobre o tema, seria relevante a realização de estudos de caso sobre o orçamento público de outras cidades, procurando descrevê-lo em fases (elaboração, discussão/aprovação, execução, controle e avaliação), para comparar a realidade barretense com a de outros municípios do Brasil.

REFERÊNCIAS

ANANIAS, P. **Orçamento Participativo** – Por que o implantamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, Sergio de. NABUCO, Ana Luiza (Orgs.) Democracia participativa a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Leitura, 2008.

ANDRADE, M. M. de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**. São Paulo: Atlas, 1997.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ARAÚJO, I. P. S.; ARRUDA, D. G. **Contabilidade pública**: da teoria a prática. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERNARDONI, D. L; CRUZ, J. A. W. **Planejamento e orçamento na administração pública**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Ibpex, 2010 (série Gestão Pública).

BARRETOS, **Lei Orgânica do Município de Barretos**. Disponível em: <<http://legislacao.barretos.sp.gov.br/sino/doSearchLeg.php>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BARRETOS, **Lei nº 4.839, de 04 de julho de 2013**. Disponível em: <<http://legislacao.barretos.sp.gov.br/sino/doResultsLeg.php>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BARRETOS, **Lei nº 4.840, de 04 de julho de 2013**. Disponível em: <<http://legislacao.barretos.sp.gov.br/sino/doResultsLeg.php>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BARRETOS, **Lei nº 4.890, de 26 de novembro de 2013**. Disponível em: <<http://legislacao.barretos.sp.gov.br/sino/doResultsLeg.php>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BORGES, D. O. **Orçamento Público**: um novo enfoque. Brasília: UnB, 2006.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL, **Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL, **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

CARVALHO, J. C. O. de. **Orçamento público**: teoria e questões atuais comentadas. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

COPE, O. K. **O ciclo orçamentário**. In: Jameson, Samuel H. Orçamento e Administração Financeira. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1963.

FILARDI, V, G. F. **A história das constituições brasileiras frente à evolução da ordem econômica**. Disponível em: <http://www.castelobranco.br/sistema/novoenfoque/files/04/REVISTA_ELETRONICA_DE_DIREITO_DA_UCB-A_HISTORIA_DAS_CONSTITUICOES_BRASILEIRAS_FRENTE_A_EVOLUCAO_D_A_ORDEM_ECONOMICA.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2015.

FILELLIN, A. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1989.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HABCKOST, F. T. S. **Contabilidade governamental**: uma abordagem prática. 1. ed. Porto Alegre: Sagra, 1991.

HADDAD, R. C.; MOTA, F. G. L. **Contabilidade pública**. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

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

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

NUNES, P. H. F. **Orçamento público e finanças como conteúdo curricular no ensino médio**. Monografia apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008.

PEREIRA, J. M. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999.

PINTO, P. A. **Dicionário de sinônimos**. Rio de Janeiro. Ed. Científica, 1956.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade**. Revista Enfoque Reflexão Contábil, vol. 25, n. 2, maio-agosto 2006, p. 16-25.

PIRES, V. A. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica** / Valdemir Pires. – São Paulo : Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

SANCHES, O. M. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação a luz da constituição de 1988**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo070.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

SANTOS, R. C. L. F. **Orçamento público**. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2011.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.