

**Faculdade Unyleya
Planejamento e Orçamento Público
Janaína Lima Arruda**

**A Importância do Planejamento na
Gestão das Finanças Públicas**

**Brasília-DF
2018**

**Faculdade Unyleya
Planejamento e Orçamento Público
Janaína Lima Arruda**

**A Importância do Planejamento na
Gestão das Finanças Públicas**

Projeto de pesquisa apresentado à Faculdade Unyleya como parte integrante do conjunto de tarefas avaliativas da disciplina Metodologia da Pesquisa e da Produção Científica.

Orientador: Róbison Gonçalves de Castro

**Brasília-DF
2018**

RESUMO

Este trabalho apresenta como tema central a Importância do Planejamento na Gestão das Finanças Públicas e tem como objetivo geral a compreensão da importância do planejamento no gerenciamento das contas públicas, bem como demonstrar o conceito de administração e de Administração Pública; apresentar a importância e os tipos de planejamento; demonstrar o conceito de gestão pública e orçamento; e, ainda, analisar o planejamento na gestão orçamentária. Quanto à metodologia, este estudo foi feito utilizando a abordagem teórico qualitativa, em busca da compreensão do objeto, sem se preocupar com o quantitativo, conforme a seguinte definição de Ribeiro (2006, p.40):

“Pesquisar qualitativamente é, antes de qualquer outra definição, respeitar o ser humano em sua diversidade. É entender que há singularidade em cada uma das pessoas envolvidas e que essa singularidade é construída na pluralidade; nas múltiplas etnias, nas pluri-manifestações culturais, corporais, linguísticas. É gostar de ser gente.”

Este trabalho tem o intuito de demonstrar a importância do planejamento estratégico, tático e operacional na gestão das finanças públicas.

Ao meu esposo Maurício pela compreensão
e incentivo.

RESUMO

O trabalho visa apresentar a importância do planejamento na gestão das finanças públicas. Tem por objetivo demonstrar a maneira como o planejamento pode orientar e fortalecer a gestão orçamentária. A metodologia utilizada foi a abordagem teórico qualitativa, buscando a compreensão do objeto. Demonstrou-se o conceito de administração e de Administração Pública. As funções administrativas de planejamento, liderança, organização e controle norteiam o gerenciamento da organização. O planejamento determina os objetivos e os meios para alcançá-los. Gestão Pública são os conhecimentos de administração e leis aplicados no gerenciamento do setor público. As Finanças públicas abarcam toda a atividade financeira do Estado. O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual são instrumentos de planejamento e de gestão orçamentária.

Palavras-chaves: administração, planejamento, gestão pública, orçamento.

SUMÁRIO

1 Introdução	3
2. Tema	5
3 Problema	5
4. Justificativa	6
5 Objetivos	7
5.1 Objetivo-geral	7
5.2 Objetivos específicos	8
6. Metodologia.....	8
7 Referencial teórico.....	9
8. Desenvolvimento.....	12
8.1 Administração.....	12
8.2 Funções administrativas.....	15
8.3 Planejamento.....	16
8.4 Gestão pública e orçamento.....	21
9. Considerações finais.....	30
Referências bibliográficas	34

1. INTRODUÇÃO

As organizações necessitam gerir os seus recursos de modo a atingir os seus objetivos, sempre que possível, dentro dos prazos estabelecidos e com o menor dispêndio de recursos. Isto é a tão almejada eficiência, a qual está relacionada a melhor utilização dos recursos para atingir um objetivo.

Neste trabalho, serão demonstrados os conceitos de administração e a sua importância no processo de tomada de decisões. A administração é um processo dinâmico de tomar decisões acerca da utilização de recursos com a finalidade de realizar os objetivos. Administrar não é uma atribuição que compete somente às organizações privadas.

Administração Pública é a atividade desenvolvida pelo Estado, direta ou indiretamente, para alcançar o interesse público.

A nova Administração Pública gerencial exige a gestão da coisa pública com instrumentos adequados e eficientes e de forma planejada e responsável. A elaboração de forma adequada do orçamento público é primordial para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A eficiência passou a ser um dos princípios que regem as atividades do Estado. A Emenda Constitucional n. 19 de 1998, denominada de Reforma Administrativa, introduziu explicitamente o princípio da eficiência no texto da Constituição Federal de 1988. Então, ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, o princípio da eficiência passou a nortear a Administração Pública.

A eficiência apresenta traços diferenciados nas organizações privadas e públicas. Nas organizações privadas, a eficiência visa a satisfação dos interesses dos seus proprietários e, conseqüentemente, o lucro; nas públicas, a satisfação do interesse público.

O planejamento, a liderança, a organização e o controle compõem as funções administrativas; as quais não funcionam isoladamente, devem ser aplicadas em conjunto.

O planejamento é o caminho para a obtenção da eficiência. O planejamento é um processo contínuo de tomada de decisões cujo objetivo é chegar a um lugar desejado por meio da utilização das melhores práticas e/ou ferramentas, ou seja, pela

melhor utilização dos recursos disponíveis. Na Administração Pública, a eficiência pode ser definida como o melhor uso de recursos para atender ao interesse público.

A organização consiste em dispor dos recursos em uma estrutura que facilite a realização dos objetivos; é o processo de distribuir tarefas, responsabilidades e recursos entre os membros da organização. A liderança é um procedimento complexo e que abrange o trabalho com pessoas no intuito de possibilitar a realização de objetivos. O controle compreende a comparação das atividades realizadas com as atividades planejadas, detectando possíveis desvios que serão tratados para que os objetivos sejam alcançados.

Ainda quanto ao planejamento, temos o planejamento estratégico, tático e operacional. O planejamento estratégico define os objetivos e, como o próprio nome diz, as estratégias da entidade; engloba os objetivos de longo prazo de toda a organização. O planejamento tático concentra esforços nos objetivos de médio prazo; é desenvolvido pelos níveis intermediários da organização e tem como objetivo principal a utilização eficiente dos recursos disponíveis. O planejamento operacional é mais específico; cria condições para a realização dos trabalhos executados diariamente na entidade, auxiliado por cronogramas, organogramas, orçamentos e outras ferramentas administrativas.

A Proposta inicial ao desenvolver o tema “A importância do planejamento na gestão das finanças públicas” foi apresentar o planejamento como instrumento que auxilia a Administração Pública na implantação das políticas públicas, oferecendo, conseqüentemente, os serviços pelos quais os cidadãos esperam.

Em um passado não tão distante, a gestão das finanças públicas era realizada de acordo com a vontade do governante. A coisa pública era tratada como se fosse particular, o interesse público era esquecido ou até mesmo deixado para trás. Com o passar dos anos, por pressão da sociedade organizada, o dever do administrador público passou por profundas modificações e surgiram novas perspectivas quanto à necessidade de encarar a administração pública como um trabalho técnico a ser desenvolvido de maneira planejada.

O art. 165 da Constituição Federal de 1988 determina que sejam adotados três instrumentos de planejamento: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamentos anuais.

O orçamento público resulta de um planejamento realizado com uma antecedência que, em geral, ultrapassa doze meses, no intuito de atender às necessidades da sociedade por meio das atividades-fim e também das atividades-meio. No orçamento público, são retratadas as intenções dos gestores externadas nos programas de governo e nas ações necessárias para que esses programas sejam desenvolvidos.

O anseio da gestão pública é realizar todas as necessidades da população, todavia não há recursos suficientes para isso. O planejamento proporciona que os gestores utilizem os recursos existentes da melhor maneira possível, pois nele há uma projeção de receitas e despesas para um período determinado, análise dos fatores internos e externos, bem como as metas a serem alcançadas.

O Estado precisa de recursos financeiros para implementar políticas públicas essenciais à população, a qual almeja ver a correta e adequada aplicação desses recursos.

A atividade financeira do Estado desenvolve-se baseada em uma ferramenta fundamental: o orçamento público, que é um pacto de confiança por meio do qual o povo defere aos seus governantes parcela de seus recursos para que estes sejam utilizados em prol do bem-estar das necessidades prementes da população. No entanto, o orçamento público é objeto de constantes disputas de poder e pouca eficiência prática, muito ainda precisando evoluir para atingir seus reais objetivos

Apenas o controle financeiro não é suficiente para garantir o sucesso na execução do orçamento. O sucesso na execução do orçamento está no seu planejamento.

2. TEMA

A importância do planejamento na gestão das finanças públicas.

O planejamento é uma ferramenta para administrar as relações com o futuro ou que procura, de alguma forma, influenciar o futuro; estabelece planos, métodos e processos que irão guiar as ações e os objetivos da organização, deixando para trás os palpites nas decisões administrativas, de modo que os administradores tomem as decisões levando em consideração as variáveis internas ou externas que podem afetar a organização.

3. PROBLEMA

O planejamento governamental deve ser realizado de modo que os recursos públicos sejam usados com eficiência e voltado para os interesses da coletividade.

Considerando o exposto, surge o seguinte problema: De que maneiras o planejamento pode orientar e fortalecer a gestão das finanças públicas?

4. JUSTIFICATIVA

O interesse por este tema surgiu após observar inúmeras denúncias de obras paralisadas, extinção de programas de governo, atraso de pagamentos a fornecedores, falta de remédios em hospitais e tanto outros casos semelhantes.

Planejar é estabelecer com antecedência ações a serem executadas, estimar os recursos que serão necessários ao pagamento de despesas, bem como para fazer frente a novos investimentos.

Planejamento é uma ferramenta que viabiliza ações futuras. É a estruturação das ideias de forma ordenada, buscando o melhor resultado projetado. Planejar significa antever ou simular os objetivos a fim de visualizar o seu resultado.

Devido a fatores internos ou externos, às vezes não é possível seguir o planejamento traçado. As condições mudam e a organização tem que alterar o planejamento para não sofrer os efeitos da mudança, ou mesmo para amenizá-los. O orçamento funciona como uma ferramenta de grande valia para que os administradores

possam monitorar periodicamente o progresso, comparando os resultados reais com os resultados planejados.

A utilização de um sistema orçamentário pode ser entendida como um planejamento de longo, médio e curto prazo. O orçamento permite a constante sistematização das funções administrativas de planejamento e controle, pois introduz a cultura do exame prévio e cuidadoso dos fatores internos ou externos antes das tomadas de decisões.

Assim, o planejamento deve ser amplamente utilizado como ferramenta de apoio às decisões, ao controle administrativo e à implantação de políticas públicas. A implantação de uma estrutura de planejamento e acompanhamento dos resultados de curto, médio e longo prazo, bem como a definição de estratégias de ação para o cumprimento dos objetivos da organização, devem servir de base para a elaboração do orçamento.

A gestão dos recursos públicos exige que o administrador tenha conhecimento das necessidades da população, bem como dos recursos disponíveis. Essas despesas e receitas devem ser formalizadas por meio do planejamento. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade do planejamento orçamentário por meio da exigência do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

Esses instrumentos obrigatórios de planejamento orçamentário demonstram para os administradores públicos a ideia de que o planejamento é elemento imprescindível para realizar uma boa gestão dos recursos públicos.

Portanto, por meio do planejamento orçamentário o administrador público será capaz tomar melhores decisões e escolher as ações mais apropriadas para enfrentar os fatores internos ou externos, bem como atender de forma eficiente as necessidades e interesses estabelecidas no plano de governo.

5. OBJETIVOS

5.1 OBJETIVO-GERAL

Compreender a importância do planejamento na gestão das finanças públicas.

5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Demonstrar o conceito de administração e Administração Pública.
- b) Apresentar a importância e os tipos de planejamento.
- c) Demonstrar o conceito de gestão pública e orçamento;
- d) Analisar o planejamento na gestão orçamentária.

6. METODOLOGIA

O planejamento orçamentário público no Brasil, seja na área Federal, seja na Estadual, na Municipal ou no Distrito Federal, tem como carro-chefe a Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu a obrigatoriedade do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. Além disso, a Constituição recepcionou a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Silva (2007) define Administração Pública como:

O conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas.

Para conceituar orçamento público, Feijó (2003) expressa que o orçamento público expressa ação planejada do Estado:

A ação planejada do Estado quer na manutenção de suas atividades quer na execução de seus projetos, se materializa através do orçamento, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período de tempo, o seu programa de ação, discriminando a origem e o

montante de recursos a serem arrecadados, bem como os dispêndios a serem efetuados.

Este estudo foi feito utilizando a abordagem teórico qualitativa, pois apresenta maior liberdade para realização dos estudos. Nessa abordagem busca-se a compreensão do objeto (seja ações dos indivíduos ou grupos), sem se preocupar com o quantitativo, resultados estatísticos ou relações de causa e efeito.

De acordo com Ribeiro (2006),

Pesquisar qualitativamente é, antes de qualquer outra definição, respeitar o ser humano em sua diversidade. É entender que há singularidade em cada uma das pessoas envolvidas e que essa singularidade é construída na pluralidade; nas múltiplas etnias, nas pluri-manifestações culturais, corporais, lingüísticas. É gostar de ser gente.

Este estudo tem o intuito de demonstrar a importância do planejamento estratégico, tático e operacional na gestão das finanças públicas.

7. REFERENCIAL TEÓRICO

O ser humano, desde os primórdios, percebeu a importância do planejamento ao enfrentar as mais diversas e adversas situações, sejam elas intempéries climáticas, geográficas, alimentícias, guerras. Descobriu que levava vantagem em algumas situações ou tinha os seus efeitos amenizados quando pensava antes de agir.

A importância do planejamento está registrada até nas Sagradas Escrituras. No relato bíblico, é ordenado àquele que quiser construir uma torre, o dever de sentar-se antes e verificar o custo do empreendimento; e depois avaliar se tem os recursos necessários para a conclusão da obra.

Qual de vós, querendo edificar uma torre, não se assenta primeiro a fazer as contas dos gastos, para ver se tem com que a acabar?

O planejamento é uma das etapas do processo administrativo, que além dessa, possui as etapas de organização, direção e controle.

Para Moraes (2001), planejamento é:

O processo consciente e sistemático de tomar decisão sobre objetivos e atividades que uma pessoa, um grupo, uma unidade de trabalho ou uma organização buscarão no futuro.

Na concepção de Kwasnicka (1995), o planejamento consiste na análise de informações do presente e do passado e a avaliação de prováveis eventos futuros, que determinarão um curso de ações, as quais possibilitarão à organização atingir os seus objetivos.

A análise de informações relevantes do presente e do passado e a avaliação dos prováveis desenvolvimentos futuros, de forma que um curso de ação seja determinado e que torne possível à organização atingir seus objetivos determinados.

O planejamento é um processo contínuo de tomada de decisões, cujo objetivo é chegar a um lugar desejado por meio da utilização das melhores práticas e/ou ferramentas. Planejar é traçar um plano para chegar ao futuro desejado; organizar é estruturar os recursos obtidos e integrá-los à entidade; dirigir é fazer as estruturas funcionarem para alcançar os objetivos; controlar é verificar o cumprimento do planejamento e detectar as falhas para a sua correção.

O planejamento não é estático, é dinâmico. Passa por transformações à medida que os objetivos vão sendo alcançados e novos objetivos são estabelecidos. O planejamento que deu certo no passado não é sinônimo de sucesso no presente. Portanto, o planejamento necessita passar por contínuas adaptações para se adequar às condições ambientais na qual a organização está inserida.

O planejamento pode ser classificado de várias formas. A classificação do planejamento determina o seu conteúdo e como ele deve ser realizado. Um critério de classificação utilizado é a abrangência e o impacto na entidade; então, como base nesses critérios, temos o planejamento estratégico, tático e operacional.

O planejamento estratégico define os objetivos e, como o próprio nome diz, as estratégias da entidade; engloba os objetivos de toda a entidade. No planejamento estratégico são determinados os produtos (em sentido amplo) que a entidade pretende oferecer aos seus clientes.

Para Maximiano (2010), o planejamento estratégico é o “o processo de elaborar uma estratégia (ou plano estratégico), com base na análise do ambiente e nos sistemas internos da organização”.

A responsabilidade pela definição do planejamento estratégico é da alta direção da entidade.

O planejamento tático busca otimizar determinadas áreas da entidade (tais como finanças, recursos humanos, organizacional) e não a entidade inteira.

Assim, Moraes (2001) define o planejamento tático: “o conjunto de decisões tomadas pelo nível intermediário, com amplitude departamental, de médio prazo, e voltadas para as atividades especializadas”.

Convém trazer à memória que a execução do planejamento tático depende diretamente do plano estratégico.

O planejamento operacional cria condições para a realização dos trabalhos executados diariamente na entidade, auxiliado por cronogramas, organogramas, orçamentos e outras ferramentas administrativas. Essas ferramentas buscam estabelecer padrões de ações operacionais para atingir os objetivos e as metas estabelecidas. Portanto, é mais específico e busca responder às demandas mais imediatas.

Segundo Oliveira (2010) “o planejamento operacional pode ser considerado como formalização, principalmente através de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implantação estabelecida”.

Os planejamentos estratégico, tático e operacional andam juntos e devem ser executados continuamente, pois o sucesso de um depende do sucesso do outro.

O planejamento bem feito e bem executado é uma ferramenta valiosa para uma boa gestão da entidade, seja ela pública ou privada. Tanto a entidade pública quanto a privada têm objetivos a serem alcançados e, para isso, estruturam-se e realizam atividades inerentes à sua esfera de atuação.

Gestão pública é o modo pelo qual o Estado é administrado, aplicando as etapas de planejamento, organização, direção e controle.

As finanças públicas abarcam toda a atividade financeira do Estado, incluindo as receitas e as despesas; expressam a situação do Estado em relação aos recursos econômicos disponíveis; requerem um sistema para gerenciamento e controle das receitas e despesas.

O orçamento é uma ferramenta de planejamento em que é realizada a estimativa das receitas a serem arrecadas e a autorização das despesas serem realizadas. O orçamento é uma ferramenta de planejamento e de controle da ação do Estado.

A Constituição da República estabeleceu um sistema de previsão, alocação e controle dos recursos públicos: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O plano plurianual estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, como para as relativas aos programas de duração continuada. O plano plurianual se estende por dois mandatos de chefe do Poder Executivo, os três últimos anos do atual e o último ano do sucessor.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e prioridades da administração pública federal, orienta a elaboração da lei orçamentária, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual, observados os princípios da universalidade, unidade, anterioridade, anualidade, legalidade, exclusividade, transparência, não afetação, equilíbrio financeiro, redistribuição de rendas, desenvolvimento econômico e economicidade, estima a receita e fixa a despesa.

Por analogia, o plano plurianual está relacionado ao planejamento estratégico, pois tem objetivos de longo prazo e as estratégias para alcançá-los; a Lei de Diretrizes Orçamentárias corresponde ao planejamento tático, visto que prioriza as ações, otimizando os recursos e os meios para a sua realização; a Lei Orçamentária Anual está relacionada ao planejamento operacional porque descreve o quanto e onde as ações serão implantadas.

8. DESENVOLVIMENTO

8.1 Administração

O homem é um ser que pensa e tem sentimentos. A capacidade de pensar diferencia o homem dos demais seres vivos e dá ao homem a noção da sua existência. Para Locke (1999) “todo homem tem consciência de que pensa”.

A tão famosa frase do filósofo francês Rene Descartes “Penso, logo existo” (*Cogito ergo sum*) evidencia o conhecimento do homem acerca da sua existência. O

homem tem a certeza de que pensa e, por meio do pensamento, tem a certeza de que existe, perfazendo, assim, um círculo. Capistrano (2003) afirma que a certeza da existência do sujeito que pensa é validada com base na sua própria auto evidência.

É nesse sentido que a certeza da existência do sujeito que pensa se torna, não a validade formal de um certo raciocínio, mas um ato individual de pensamento que valida aquilo que lhe fundamenta, ou seja, a experiência do pensamento valida a certeza da existência com base em sua própria auto evidência.

O homem é um ser social, logicamente vive em sociedade, na qual se organiza em comunidade e interage com os demais membros da espécie. As atividades humanas são realizadas dentro da comunidade da qual ele faz parte; semelhantemente as suas necessidades são satisfeitas na comunidade. No início, as comunidades eram pequenas, portanto fáceis de serem administradas. Com a evolução da espécie, as comunidades também evoluíram, tornando-se complexas e aumentando o grau de dificuldade administrativa. A administração não faz parte somente das sociedades empresárias; a administração está presente no cotidiano das pessoas: administrar o tempo, o salário, uma partida de futebol, uma festa de aniversário e incontáveis outros eventos em que duas ou mais pessoas se interagem.

A administração é um processo dinâmico de tomar decisões sobre a utilização de recursos com a finalidade de realizar os objetivos. A palavra administração vem do latim *administrare* (*ad* – direção para, tendência para; *minister* – subordinação ou obediência) e significa realizar uma função, serviço ou atividade sob o comando de alguém e para outra pessoa. Administrar é obter resultados por meio de outros, é a função de realizar um serviço ou desempenhar uma atividade por meio de outras pessoas.

O dicionário Aurélio traz as seguintes definições para administração:

1. Ação de administrar.
2. Gestão de negócios públicos ou particulares.
3. Governo, regência.
4. Conjunto de princípios, normas e funções que têm por fim ordenar a estrutura e funcionamento de uma organização (empresa, órgão público, etc.).
5. Prática desses princípios, normas e funções.
6. Função de administrador; gestão, gerência.
7. P. ext. O espaço de tempo decorrido na gestão de um administrador: Na sua administração ocorreram importantes inovações.
8. Pessoal que administra; direção.

9. Lugar (sala, conjunto de salas, ou edifício, etc.) onde se alojam os administradores de uma instituição, empresa, etc.
10. Secretaria ou repartição chefiada por um administrador.
11. Ato de ministrar ou administrar (sacramentos, medicamentos).

Bateman e Snell (1998) definem administração como “o processo de trabalhar com pessoas e recursos para realizar objetivos organizacionais”. Percebe-se, então, que são necessários recursos e pessoas para as organizações atingirem os seus objetivos.

A administração é definida por Daft (1999) como “a realização dos objetivos organizacionais de uma forma eficaz e eficiente, através do planejamento, organização, liderança e controle dos recursos organizacionais”.

Para Maximiano (2010), administrar é um trabalho em que as pessoas buscam realizar seus objetivos próprios ou de terceiros (organizações) com a finalidade de alcançar as metas traçadas. Dessas metas, fazem parte as decisões que formam a base do ato de administrar e que são as mais necessárias.

Conforme preceitua Chiavenato (2010), a tarefa básica da administração é a de fazer as coisas por meio das pessoas, de maneira eficiente e eficaz. O autor também define a administração como o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos estabelecidos.

Administrar não é uma atribuição que compete somente às organizações privadas. As organizações públicas também são administradas, pois visam o melhor aproveitamento dos recursos públicos para atingir o seu fim, que é o bem-estar de toda uma coletividade.

Para Meirelles (2003), a Administração Pública é “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, cujo objetivo é a satisfação das necessidades coletivas”.

Silva (2007) define Administração Pública como:

O conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de

órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas.

Embora seja matéria pertencente à seara do Direito Administrativo, convém ressaltar que a Administração Pública pode ser entendida de diversas formas, dentre outras, em sentido material ou objetivo e em sentido formal ou subjetivo; direta ou indireta.

A Administração Pública em sentido material ou objetivo é o conjunto de atividades que costumam ser consideradas “próprias da função administrativa”, não importando quem as exerça. São exemplos clássicos dessas atividades os serviços públicos, polícia administrativa, intervenção e fomento econômicos.

A Administração Pública em sentido formal ou subjetivo é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que nosso ordenamento jurídico identifica como sendo partes da Administração Pública. Esse é o conceito adotado no Brasil.

Administração Pública é a atividade desenvolvida pelo Estado, direta ou indiretamente, para alcançar o interesse público. A Administração Pública é direta quando as atividades forem exercidas diretamente pela pessoa estatal (União, Estados, DF e Municípios); indireta, quando a atividade for exercida por uma pessoa diferente daquelas pessoas estatais, o Estado cria uma pessoa jurídica para exercer determinada função (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista são exemplos de Administração Indireta).

8.2 Funções administrativas

As funções administrativas são aquelas atividades desempenhadas para alcançar os resultados pretendidos. Elas norteiam o gerenciamento da organização. As funções administrativas consistem no planejamento, liderança, organização e controle.

As funções administrativas não funcionam isoladamente, devem ser aplicadas em conjunto. O conjunto leva a organização aos bons resultados.

Estas funções possibilitam a visão geral da organização e o entendimento de como cada atividade funciona, possibilita a criação de estratégias para a melhor captação e distribuição de recursos, e o melhor posicionamento frente à sociedade.

O processo de planejamento é a ferramenta para administrar as relações com o futuro. As decisões que procuram, de alguma forma, influenciar o futuro ou que serão colocadas em prática no futuro são decisões de planejamento. Implicam estabelecer planos, métodos e processos que irão guiar as ações e os objetivos da organização, deixando para trás os palpites nas decisões administrativas.

A organização consiste em dispor dos recursos em uma estrutura que facilite a realização dos objetivos. Processo de alocar, arrumar e/ou distribuir tarefas, responsabilidades e recursos entre os membros da organização. Significa adequar a estrutura da organização aos objetivos propostos, isso porque objetivos distintos requerem adaptações diferentes. O resultado desse processo chama-se estrutura organizacional.

A liderança abrange o trabalho com pessoas para possibilitar a realização de objetivos. Liderança é um procedimento complexo, que compreende diversas atividades de administração de pessoas, como coordenar, dirigir, motivar, comunicar e participar do trabalho em grupo. Sua função essencial é criar uma atmosfera adequada para o exercício de todas as funções.

Qualquer gestão estratégica deve dispor de um instrumento de controle de sua implementação, que permita a medição do seu desempenho. O controle compreende a comparação das atividades realizadas com as atividades planejadas, para possibilitar a realização dos objetivos. Significa verificar, constatar ou certificar-se da realização das atividades e dos objetivos conforme estabelecido (o controle deve ser feito sobre metas quantificadas e prazos previamente definidos). O controle detecta possíveis desvios e/ou falhas, os quais são tratados para que os objetivos sejam alcançados.

Colocando todas as funções administrativa em prática, um movimento circular de melhoria contínua é acionado.

8.3 Planejamento

O ser humano, desde os primórdios, percebeu a importância do planejamento ao enfrentar as mais diversas e adversas situações, sejam elas intempéries climáticas, geográficas, alimentícias, guerras. Descobriu que levava vantagem em algumas situações ou tinha os seus efeitos amenizados quando pensava antes de agir.

A importância do planejamento está registrada até nas Sagradas Escrituras. No relato bíblico, é ordenado àquele que quiser construir uma torre, o dever de sentar-se antes e verificar o custo do empreendimento; e depois avaliar se tem os recursos necessários para a conclusão da obra.

Qual de vós, querendo edificar uma torre, não se assenta primeiro a fazer as contas dos gastos, para ver se tem com que a acabar?

Para Moraes (2001), planejamento é:

O processo consciente e sistemático de tomar decisão sobre objetivos e atividades que uma pessoa, um grupo, uma unidade de trabalho ou uma organização buscarão no futuro.

Na concepção de Kwasnicka (1995), o planejamento consiste na análise de informações do presente e do passado e a avaliação de prováveis eventos futuros, que determinarão um curso de ações, as quais possibilitarão à organização atingir os seus objetivos.

A análise de informações relevantes do presente e do passado e a avaliação dos prováveis desenvolvimentos futuros, de forma que um curso de ação seja determinado e que torne possível à organização atingir seus objetivos determinados.

Conforme Oliveira (2010), o planejamento é uma das principais funções do processo administrativo:

O planejamento é uma das funções principais do processo administrativo, possui conceitos mais amplos do que simplesmente organizar os números e adequar as informações, passando a ser um instrumento de administração estratégica, incorporando o controle de turbulências ambientais e possibilitando que a empresa conquiste mais competitividade e mais resultados organizacionais, pois é a função que indica a direção a ser consolidada pela empresa.

Conforme Stoner e Freeman (1985), o planejamento possui dois aspectos básicos vitais para a organização, quais sejam: determinar os objetivos e a escolha dos meios para alcançá-los. Esses aspectos se apoiam em planos lógicos.

O planejamento é uma ferramenta de gestão empresarial, não visa um milagre, visa um resultado pretendido. O planejamento por meio de decisões tomadas antecipadamente e ações estruturadas tende a dirigir para o resultado almejado.

O planejamento é um processo contínuo de tomada de decisões, cujo objetivo é chegar a um lugar desejado por meio da utilização das melhores práticas e/ou ferramentas. Planejar é traçar um plano para chegar ao futuro desejado; organizar é estruturar os recursos obtidos e integrá-los à entidade; dirigir é fazer as estruturas funcionarem para alcançar os objetivos; controlar é verificar o cumprimento do planejamento e detectar as falhas para a sua correção.

O planejamento não é estático, é dinâmico. Passa por transformações à medida que os objetivos vão sendo alcançados e novos objetivos são estabelecidos. O planejamento que deu certo no passado não é sinônimo de sucesso no presente. Portanto, o planejamento necessita passar por contínuas adaptações para se adequar às condições ambientais às quais a organização está inserida.

Kotler e Armstrong (2003) expressam que o planejamento pode proporcionar os seguintes benefícios para as organizações:

- Encorajá-las a pensar sistematicamente no futuro e a melhorar as interações entre os seus executivos;
- Obrigá-las a definir melhor seus objetivos e suas políticas;
- Fazê-las obter e aplicar os recursos necessários ao alcance dos seus objetivos;
- Fazer com que os seus membros realizem atividades consistentes em relação aos objetivos e procedimentos escolhidos;
- Proporcionar padrões de desempenho mais fáceis de controlar; e
- Adotar ações corretivas caso o resultado de sua ação não seja satisfatório.

Por meio do planejamento, os administradores definem as decisões a serem tomadas, levando em consideração as variáveis internas, políticas, econômicas e tecnológicas.

O planejamento abarca desde o mais alto escalão (planejamento estratégico), passando pelo nível médio (planejamento tático), até o pátio da fábrica (planejamento operacional).

O planejamento pode ser classificado de várias formas. A classificação do planejamento determina o seu conteúdo e como ele deve ser realizado. Um critério de

classificação utilizado é a abrangência e o impacto na entidade; então, como base nesses critérios, temos o planejamento estratégico, tático e operacional.

Os planejamentos estratégicos, táticos e operacionais andam juntos e devem ser executados continuamente, pois o sucesso de um depende do sucesso do outro.

O planejamento estratégico define os objetivos e, como o próprio nome diz, as estratégias da entidade; engloba os objetivos de toda a entidade. No planejamento estratégico são determinados os produtos (em sentido amplo) que a entidade pretende oferecer aos seus clientes.

Para Maximiano (2010), o planejamento estratégico é o “o processo de elaborar uma estratégia (ou plano estratégico), com base na análise do ambiente e nos sistemas internos da organização”.

Oliveira (2010) classifica o planejamento estratégico como um processo sistemático e constante de previsão que auxilia na toma de decisões.

O processo de planejamento é muito mais importante que seu produto (...), este deve ser desenvolvido pela empresa e não para a empresa. Se não for respeitado este aspecto, têm-se planos inadequados para a empresa, bem como uma resistência e descréditos efetivos para a sua implantação.

A responsabilidade pela definição do planejamento estratégico é da alta direção da entidade.

Existem diversas razões para uma empresa desenvolver o planejamento estratégico. Terence (apud Policastro, 2002) cita algumas dessas razões. Convém destacar que, para Terence (apud Policastro, 2002), o controle financeiro não é suficiente para o sucesso dos negócios.

- O avanço tecnológico e as rápidas transformações no mercado tornaram mais complexa a gestão das empresas. O planejamento estratégico pode ajudar o empresário a prever e reagir rapidamente às mudanças mercadológicas, a aproveitar as oportunidades, assim como a identificar áreas de negócios promissoras;
- Apenas o controle financeiro não é suficiente para garantir o sucesso da empresa nos negócios. Complementando o orçamento, o planejamento estratégico indica a direção futura da empresa através dos objetivos de longo prazo;

- A empresa utiliza o planejamento estratégico para envolver os funcionários em todas as suas áreas de atividade, disseminando os objetivos por toda a organização;

O planejamento estratégico também visa manter a estabilidade, quando assegura a continuidade do comportamento praticado na organização. O planejamento realizado em harmonia com esse pensamento gera apenas planos conservadores, o que torna o planejamento tão somente em uma forma de sobrevivência e não de crescimento e desenvolvimento.

O planejamento tático abrange áreas específicas dentro de uma organização, atendendo a cada departamento, setor, ou sessão, com a finalidade de atingir, ao final do processo, os objetivos finais da organização.

Assim, Moraes (2001) define o planejamento tático: “o conjunto de decisões tomadas pelo nível intermediário, com amplitude departamental, de médio prazo, e voltadas para as atividades especializadas”.

Para Oliveira (2010) planejamento tático: “é a metodologia administrativa que tem por finalidade otimizar determinada área de resultado e não a empresa como um todo”.

O planejamento tático concentra esforços nos objetivos de médio prazo e nas estratégias e ações que afetam partes da empresa. É o planejamento desenvolvido pelos níveis intermediários da organização e tem como objetivo principal a utilização eficiente dos recursos disponíveis, sempre seguindo as estratégias pré-determinadas.

O objetivo do planejamento tático é otimizar determinada área de uma organização e não a organização como um todo. Logo, trabalha com decomposições dos objetivos, estratégias e políticas estabelecidas no planejamento estratégico.

No planejamento tático, o grau de incertezas é menor, pois as análises e interpretações dos ambientes internos e externos já foram realizadas no planejamento estratégico. Convém trazer à memória que a execução do planejamento tático depende diretamente do plano estratégico.

O planejamento operacional cria condições para a realização dos trabalhos executados diariamente na entidade, auxiliado por cronogramas, organogramas, orçamentos e outras ferramentas administrativas. Essas ferramentas buscam

estabelecer padrões de ações operacionais para atingir os objetivos e as metas estabelecidas. Portanto, é mais específico e busca responder às demandas mais imediatas.

Segundo Oliveira (2010) “o planejamento operacional pode ser considerado como formalização, principalmente através de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implantação estabelecida”.

No planejamento operacional, a programação é de curto prazo, a demanda será avaliada de forma totalmente desagregada, ou seja, uma demanda real, na qual a atenção é individual em cada situação ou cliente. Ao fazer intervenções de curto prazo e mudanças no plano, os gerentes procuram equilibrar a qualidade, a rapidez, a confiabilidade, a flexibilidade e os custos das operações, caso a caso.

O processo do planejamento operacional, segundo Maximiano (2010) é composto, principalmente, pelas seguintes etapas:

- Análise dos objetivos;
- Planejamento das atividades e do tempo;
- Planejamento dos recursos;
- Avaliação dos riscos;
- Previsão dos meios de controle.

8.4 Gestão Pública e orçamento

Gestão Pública é o conjunto de atividades que envolvem a aplicação dos conhecimentos da Administração no gerenciamento do setor público; é o modo pelo qual o Estado é administrado, aplicando as etapas de planejamento, organização, direção e controle.

Matias-Pereira (2012) ao retratar a gestão pública explica que:

É mais complexa que a gestão privada, pois além da eficiência e eficácia, está ligada a outros valores como a legalidade e a legitimidade que ultrapassam os padrões restritivos dos negócios.

A gestão pública não é meramente uma questão de eficiência e eficácia; é uma questão de legalidade e outros princípios que norteiam a administração pública. A

gestão pública utiliza conhecimentos sobre legislações específicas e técnicas modernas de gestão.

Os órgãos públicos são organizações do Estado que existem para fornecer à população subsídios para a sua sobrevivência: alimentação, educação, transporte, segurança, saúde e saneamento básico. Dentro desse contexto, a Gestão Pública aparece como um importante instrumento de acompanhamento e supervisão dos serviços prestados por esses órgãos.

As finanças públicas abarcam toda a atividade financeira do Estado, incluindo as receitas e as despesas; expressam a situação do Estado em relação aos recursos econômicos disponíveis; requerem um sistema para gerenciamento e controle das receitas e despesas.

O orçamento é uma ferramenta de planejamento onde é realizada uma estimativa das receitas a serem arrecadas e a autorização das despesas serem realizadas. O orçamento é uma ferramenta de planejamento e de controle da ação do Estado.

Segundo Baleeiro (apud Harada, 2004), nos países democráticos, é um ato do Poder Executivo que prevê a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos:

o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Para Abrúcio e Loureiro (2004), o orçamento é instrumento fundamental de governo, pois permite que os governantes decidam como gastar os recursos públicos.

o orçamento é um instrumento fundamental de governo, é seu principal documento de políticas públicas. Através dele os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política. Portanto, nas decisões orçamentárias os problemas centrais de uma ordem democrática como representação e *accountability* estão presentes.

Segundo Giacomoni (2010), o orçamento:

é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa.

Na elaboração dos orçamentos públicos, os princípios orçamentários desempenham um papel fundamental na sua elaboração, pois indicam os caminhos que podem ou não ser percorridos para a sua elaboração e aprovação. Segundo Piscitelli, Timbó e Rosa (2006), os princípios são regras, premissas, linhas norteadoras de ação a serem observadas na elaboração da proposta orçamentária visando a dar-lhe consistência.

Conforme consta do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2017), os princípios orçamentários estabelecem regras básicas que são racionalidade, eficiência e transparência ao processo de elaboração do orçamento.

Os Princípios Orçamentários visam estabelecer diretrizes norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios – são estabelecidos e disciplinados por normas constitucionais, infraconstitucionais e pela doutrina.

Os seguintes princípios integram o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2017):

UNIDADE OU TOTALIDADE

Previsto, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei no 4.320/1964, determina existência de orçamento único para cada um dos entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios – com a finalidade de se evitarem múltiplos orçamentos paralelos dentro da mesma pessoa política.

Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada esfera federativa: a Lei Orçamentária Anual (LOA).

UNIVERSALIDADE

Estabelecido, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei no 4.320/ 1964, recepcionado e normatizado pelo § 5º do art. 165 da Constituição Federal, determina que a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

ANUALIDADE OU PERIODICIDADE

Estipulado, de forma literal, pelo caput do art. 2º da Lei no 4.320/1964, delimita o exercício financeiro orçamentário: período de tempo ao qual a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA irão se referir.

Segundo o art. 34 da Lei nº 4.320/1964, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

EXCLUSIVIDADE

Previsto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal, estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de crédito suplementar e a contratação de operações de crédito, nos termos da lei.

ORÇAMENTO BRUTO

Previsto pelo art. 6º da Lei no 4.320/ 1964, obriga registrarem-se receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções.

LEGALIDADE

Apresenta o mesmo fundamento do princípio da legalidade aplicado à administração pública, segundo o qual cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar, ou seja, subordinar-se aos ditames da lei. A Constituição Federal de 1988, no art. 37, estabelece os princípios explícitos da administração pública, dentre os quais o da legalidade e, no seu art. 165, estabelece a necessidade de formalização legal das leis orçamentárias:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

PUBLICIDADE

Princípio básico da atividade da Administração Pública no regime democrático, está previsto no caput do art. 37 da Magna Carta de 1988. Justifica-se especialmente pelo fato de o orçamento ser fixado em lei, sendo esta a que autoriza aos Poderes a execução de suas despesas.

TRANSPARÊNCIA

Aplica-se também ao orçamento público, pelas disposições contidas nos arts. 48, 48-A e 49 da LRF, que determinam ao governo, por exemplo: divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa.

NÃO-VINCULAÇÃO (NÃO-AFETAÇÃO) DA RECEITA DE IMPOSTOS

O inciso IV do art. 167 da CF/1988 veda vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal, in verbis:

Art. 167. São vedados: [...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem como o disposto no §4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003); [...]

§4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contra garantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

Os princípios orçamentários são premissas norteadoras a serem observadas na elaboração do orçamento, logo são ferramentas utilizadas para aprimorarem o planejamento do orçamento.

O Art. 165 da Constituição Federal de 1988 estabelece as leis que regulamentam o planejamento e o orçamento dos entes públicos federal, estaduais e municipais: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição Federal de 1988 recuperou a figura do planejamento na Administração Pública brasileira, com a integração entre plano e orçamento por meio da criação do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Plano Plurianual representa o Planejamento Estratégico do Governo Federal. O PPA é um instrumento de planejamento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme expressa o texto constitucional. Retrata, em visão macro, as

intenções do gestor público para um período de quatro anos, podendo ser revisado, durante sua vigência, por meio de inclusão, exclusão ou alteração de programas.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

(...)

§ 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.

Segundo Paludo (2013), o PPA é um instrumento de planejamento de médio/longo prazo, definindo-o como:

(...) instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do Governo. Ele traduz, ao mesmo tempo, o compromisso com os objetivos e a visão do futuro, assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de Governo.

De acordo com Cardoso Jr. e Gimenez (2011), o Plano Plurianual orienta-se sob dois princípios norteadores:

1. A ideia do processo contínuo e pouco disruptivo: garantia que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tivesse sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/ governo imediatamente antecessor;
2. A ideia de junção entre orçamento e orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução e gestão propriamente ditas (metas físicas): isto seria feito por meio de um detalhamento e desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados.

O PPA é elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato. A devolução ao Executivo deve ser feita até o dia 22 de dezembro do exercício em que foi encaminhado.

Os planos plurianuais vêm evoluindo a cada edição, e a cada plano novas ferramentas de gestão são implantadas a fim de tornar mais eficaz o planejamento do governo federal para o período seguinte.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), instituída pela Constituição Federal de 1988, é responsável por definir as metas e as prioridades da administração pública

federal para o exercício financeiro subsequente; é o elo entre o plano plurianual e a lei orçamentária anual. É uma figura do planejamento tático.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

II - as diretrizes orçamentárias;

(...)

III - os orçamentos anuais.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O MTO expressa que a LDO norteia a elaboração da LOA, dispondo acerca da estrutura e organização dos orçamentos e as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações.

Instituída pela CF, a LDO é o instrumento norteador da elaboração da LOA na medida em que dispõe, para cada exercício financeiro sobre:

- as prioridades e metas da Administração Pública Federal;
- a estrutura e organização dos orçamentos;
- as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações;
- a dívida pública federal;
- as despesas da União com pessoal e encargos sociais;
- a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
- as alterações na legislação tributária da União; e
- a fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves.

A Constituição Federal de 1988, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, expressa que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado ao Poder Legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril) e devolvido para sanção do Executivo até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho). Convém destacar que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento pelo qual o Poder Público prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização de despesas para o exercício seguinte. Entretanto, se faz necessário destacar que as despesas não são de realização obrigatória. Por analogia, representa o planejamento operacional.

Conforme o § 5º do artigo 165 da Constituição Federal, a LOA abarca orçamento fiscal referente aos três Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como o orçamento de investimentos das empresas estatais, além do orçamento da seguridade social.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Kohama (2000) explica que não se trata de uma lei específica para cada orçamento (fiscal, investimento das empresas e seguridade social), mas sim de uma única lei que contenha os referidos orçamentos.

O artigo 167 da Constituição Federal expressa que são vedados o início de programas ou projetos não incluídos na LOA.

A Lei Orçamentária Anual, seguindo as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, visa a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no PPA; por meio dela, as etapas do plano plurianual são cumpridas a cada ano.

A Lei Orçamentária Anual federal, conhecida ainda como Orçamento Geral da União (OGU), também segue as regras estabelecidas no ADCT. O projeto da Lei Orçamentária anual deverá ser encaminhado ao Legislativo quatro meses antes do término do exercício financeiro (31 de agosto), e devolvido ao Poder Executivo até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro) do exercício de sua elaboração.

As referências acerca da LOA na Lei de Responsabilidade estão contidas no artigo 5º, onde se define que o projeto de lei orçamentária anual, deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, e com as normas desta Lei Complementar:

O projeto da LOA deve ser enviado pelo poder Executivo até o dia 30 de setembro de cada ano e aprovada pelo Legislativo até o fim do mês de dezembro.

Antes da sanção presidencial, a LOA se apresenta em forma de Projeto de Lei. Inicialmente, o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro seguinte, se desenvolve no Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Outro importante instrumento na gestão pública é a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Essa é a tão conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LRF estabelece limites de endividamento à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa limitação é uma maneira de controlar os gastos e as aplicações indevidas dos recursos públicos, pois obriga o gestor público a observar os limites que pode atingir.

A LRF aumentou a importância das leis orçamentárias como instrumento de planejamento e controle permanente de receitas e despesas públicas, estabeleceu a obrigatoriedade de adotar bases técnicas e realistas na previsão da receita e fixação das despesas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também estabeleceu anexos à LDO, chamados Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais. De acordo com Giacomoni (2010), o primeiro deverá trazer, além das metas anuais, avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; o demonstrativo das metas anuais; a evolução do patrimônio líquido; a avaliação da situação financeira e atuarial; e o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Já o Anexo de Riscos Fiscais deverá trazer avaliação sobre os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem.

Outro marco no planejamento orçamentário é Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal e de Administração Financeira Federal. A referida Lei expressa que o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem, dentre outras, a finalidade de formular o planejamento estratégico, PPA, LDO, LOA.

Art. 2º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:

- I – formular o planejamento estratégico nacional;
- II – formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- III – formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- IV – gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
- V – promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Conforme preceitua o art. 3º da mencionada Lei, o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos.

9 Considerações finais

Este trabalho procurou demonstrar as maneiras como o planejamento pode orientar e fortalecer a gestão das finanças públicas. O planejamento permite que os recursos disponíveis sejam utilizados com racionalidade.

Para isso, foi exposto que a administração é um processo dinâmico de tomar decisões acerca da utilização dos recursos materiais e humanos, com a finalidade de realizar o objetivos da organização. Tanto as organizações privadas quanto as públicas são administradas e buscam aproveitar da melhor maneira possível os recursos para atingirem os seus objetivos. A Administração Pública é a atividade desenvolvida pelo Estado para alcançar o interesse público.

As funções administrativas consistem no planejamento, liderança, organização e controle, as quais devem ser aplicadas em conjunto porque não funcionam

isoladamente. Proporciona ao administrador a visão geral da entidade, bem como o entendimento das partes.

O planejamento busca influenciar o futuro da organização, pois determina o futuro e os meios para alcançá-los, utilizando planos, métodos e processos que são estabelecidos e que guiarão as ações da entidade. As variáveis internas e/ou externas definem as decisões a serem tomadas, tendo em vista que o planejamento é dinâmico e permite ser alterado à medida que os objetivos são alcançados ou novos desafios vão surgindo.

O planejamento não pertence somente à alta administração de uma entidade. Ele engloba o alto escalão (planejamento estratégico), o nível médio (planejamento tático) e o chão de fábrica (planejamento operacional). Esses planejamentos andam juntos e devem ser executados continuamente.

O planejamento estratégico é de longo prazo e nele são estabelecidas as estratégias e os objetivos de toda a entidade. O planejamento tático abrange áreas específicas da organização e concentra esforços nos objetivos de médio prazo, busca a utilização eficiente dos recursos. O planejamento operacional cria condições para a realização dos trabalhos realizados no dia a dia, logo é de curto prazo e busca responder às demandas mais imediatas.

Gestão pública são as atividades que envolvem a aplicação dos conhecimentos de Administração no setor público. Além disso, deve obedecer às normas legais e aos princípios que a norteiam.

As finanças públicas abrangem toda a atividade financeira do Estado, incluindo as receitas e as despesas. Por sua vez, as receitas e despesas são previstas no orçamento, que é uma ferramenta de planejamento.

O orçamento é elaborado de acordo com alguns princípios, pois estes indicam os caminhos que podem ou não ser percorridos para a sua aprovação. Os princípios da unidade (totalidade), universalidade, anualidade (periodicidade), exclusividade, orçamento bruto, legalidade, publicidade, transparência e não-vinculação (não-afetação) das receitas são premissas norteadoras da elaboração do orçamento e, ao mesmo tempo, são ferramentas úteis para aprimorarem o orçamento.

O planejamento foi trazido à tona pela Constituição Federal de 1988 ao estabelecer leis que regulamentam o planejamento e o orçamento, quais sejam Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual é o planejamento estratégico do governo, pois retrata, em visão macro, as intenções do gestor para o período de quatro anos. Estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme expressa o texto constitucional.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as metas e prioridades da administração para o exercício financeiro subsequente; é o elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Por analogia equivale ao planejamento tático.

A Lei Orçamentária Anual traz a previsão da arrecadação das receitas e fixação das despesas, compreende o orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social. Segue as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e visa a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual.

Há um conflito entre as necessidades da sociedade e as restrições orçamentárias, reforçando, assim, a necessidade do planejamento das ações governamentais para alcançar o melhor resultado possível entre as alternativas existentes na gestão dos recursos públicos.

Os recursos públicos não podem ser utilizados de qualquer forma, sem um planejamento adequado. O gestor público deverá buscar a melhor combinação no uso dos gastos públicos com o objetivo de atender às demandas da sociedade, ainda mais levando em consideração as restrições orçamentárias existentes.

Para que a gestão pública possa atingir os resultados almejados na prestação de serviços à sociedade, é necessário que haja uma integração entre as quatro funções administrativas: planejamento, liderança, organização e controle.

O plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual representam mais que documentos que autorizam a realização de despesas públicas; são a expressão do planejamento orçamentário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. **Administração - Construindo Vantagem Competitiva**, São Paulo: Atlas, 1998.

BERLO, David K. **Processo de comunicação: introdução à teoria e à prática**. 8ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

BÍBLIA. Português. **Bíblia sagrada**. Tradução de João Ferreira de Almeida. Rio de Janeiro: CPAD, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. **Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Lei n. 10.180 de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 7 set. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 7 set. 2018.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 7. Ed. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual Técnico Orçamentário**. Edição (2018), 1ª versão. Disponível em file:///C:/Users/D-59/Downloads/mto_atual.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo**. 4ª ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.

BRESSAN, Suimar João. **Fundamentos das ciências sociais**. 1ª Ed. Ijuí. Editora Unijuí, 2008. Disponível em <http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/962/Fundamentos%20das%20ci%C3%A7%C3%A2ncias%20sociais.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 2 set. 2018.

CAPISTRANO, Pablo Moreno Paiva. **Crítica ao fundacionismo cartesiano com base no argumento contra a linguagem privada**. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

CARDOSO JR, J.; GIMENEZ, D. **Crescimento Econômico e Planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente**. Em: CARDOSO JUNIOR, J.C. (Org). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

CARNEIRO, R. **PPAs Estaduais em perspectiva comparada: Processos, conteúdo e monitoramento**. Capítulo 10. Em: CARDOSO JR, J. PPA 2012-015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: IPEA, 2015.

CARVALHO, Lúcia Maria Gadelha de. **Introdução à teoria geral da administração**. Caderno Pedagógico para o curso Técnico em Administração: Maringá, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. 4. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DAFT, Richard L. **Administração**. 4 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DOWSLEY, G. S.; DOWSLEY, C. V. **Origens e aplicações de recursos e economia financeira**. Rio de Janeiro: LTC Editora S.A., 1983.

DRUCKER, P.F. **O melhor de Peter Drucker: a administração**. 4. Ed. São Paulo, Nobel, 2001.

FEIJÓ, Paulo Henrique. **Administração Financeira e Orçamentária & Noções de Finanças Públicas**. Atualização: Agosto 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010

GARCIA, Othon M. **Comunicação em prosa moderna**. 27. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed, ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

HARADA, K. **Direito Financeiro e Tributário**. 12 ed. Atlas: São Paulo, 2004.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. 7. ed., Atlas: São Paulo, 2000.

KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. **Princípios de Marketing**. 9 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

KWASNICKA, Eunice Lacava. **Introdução à administração**. 5. ed. São Paulo : Atlas, 1995.

LOCKE, John. **Ensaio acerca do entendimento humano**. Tradução de Anoar Aiex. São Paulo: Nova Cultural, 1999. Disponível em <http://www.ess.inpe.br/courses/lib/exe/fetch.php?media=wiki:user:andre.zopelari:ensai-o-acerca-do-entendimento-humano-os-pensadores_-_locke.pdf>. Acesso em: 2 de set. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2012.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à administração**. 7. ed. rev. e ampl. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade em economia globalizada**. São Paulo: Atlas, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 28. ed. São Paulo, Malheiros, 2003.

MORAES, Anna Maris. **Iniciação ao Estudo de Administração**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade aplicada ao setor público**. 1. ed. Brasília: F.G.L Mota, 2009.

_____. **Contabilidade aplicada ao setor público: suplemento**. 1. Ed. Brasília: F.G.L Mota, 2012.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e prática**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e LRF**. 4 ed. São Paulo: Elsevier, 2013.

PISCITELLI, Roberto Boccacio, TIMBÓ, Maria Zulene Farias & ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração pública**. 9.ed. [revisada]. São Paulo: Atlas, 2006.

RIBEIRO, Nathalye Nallon Machado. **Diálogos na educação infantil: concepções de infância**. 2006. 40f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2006.

ROSSETI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 20.ed. – 7. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2010.

SANVICENTE, A. Z.; SANTOS, C. C. **Orçamento na administração de empresas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2007.

STONER, James A.F.; FREEDMAN, R.Edward. **Administração**. Tradução de Alves Calado. 5.ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1985.

TERENCE, Ana Cláudia Fernandes. **Planejamento estratégico como ferramenta de competitividade na pequena empresa: desenvolvimento e avaliação de um roteiro prático para o processo de elaboração do planejamento**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade Paulista. São Carlos, 2002.

VALENTIN, M. **Planejamento Tático e Estratégico**. Universidade Estadual Paulista – Departamento de Ciência da Informação. São Paulo. 2008.

VIAN, Carlos Eduardo de Freitas. **Introdução à economia**. Organizador Carlos Eduardo de Freitas Vian. Campinas, SP: Alínea, 2009.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark; PARNEL, John. **Administração estratégica: conceitos**. Tradução de Celso A. Rimoli; Lenita R. Esteves. São Paulo: Atlas, 2000.