



Faculdades Integradas do Vale do Ivaí

FACULDADES INTEGRADAS DO VALE DO IVAÍ
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

AMANDA DA SILVA JORGE

**A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO E
CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS**

IVAIPORÃ-PR
2024



Faculdades Integradas do Vale do Ivaí

AMANDA DA SILVA JORGE

A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Trabalho de Curso apresentado à Faculdades Integradas do Vale do Ivaí – UNIVALE, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Me. Carlos Henrique Machado

IVAIPORÃ-PR
2024



Faculdades Integradas do Vale do Ivaí

TERMO DE APROVAÇÃO

**A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO
E CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS**

AMANDA DA SILVA JORGE

Trabalho de Curso apresentado ao Curso de Administração das Faculdades Integradas do Vale do Ivaí – Univale, como requisito para obtenção do Grau de **Bacharel em Administração**, considerado aprovado pela banca examinadora e avaliado com nota 9,0 (nove) em sua defesa pública.

Orientador (Presidente): **Professor Me. Carlos Henrique Machado**
Faculdades Integradas do Vale do Ivaí - Univale

Membro: **Professora Dra. Samantha Franciele Dorabiao de Matos**
Faculdades Integradas do Vale do Ivaí - Univale

Membro: **Professora Esp. Patrícia de Lira Biscaldi Gonçalves**
Faculdades Integradas do Vale do Ivaí - Univale

**IVAIPORÃ-PR
2024**

RESUMO: O orçamento público é um instrumento indispensável no âmbito das finanças públicas, desempenhando as funções de planejamento e controle. Com caráter preventivo e autorizativo, ele fixa despesas e prevê receitas para o exercício financeiro seguinte, permitindo que os recursos sejam alocados de forma estratégica para atender às demandas da sociedade. Por meio das leis orçamentárias, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), o orçamento público garante a compatibilidade entre metas estabelecidas e a capacidade financeira disponível, promovendo a transparência e a responsabilidade fiscal. Este estudo tem como objetivo destacar a relevância do orçamento público como ferramenta de planejamento e controle das finanças públicas, além disso, busca informar a sociedade sobre o funcionamento do orçamento e os mecanismos que o compõem, evidenciando sua importância na condução das políticas públicas e na promoção da sustentabilidade financeira. Para tal, a metodologia utilizada é de caráter bibliográfico, baseando-se em obras e na legislação que tratam do tema.

Palavras-chave: Gestão Pública. Orçamento Público. Planejamento.

ABSTRACT: The public budget is an indispensable instrument in the scope of public finances, performing planning and control functions. With a preventive and authoritative nature, it fixes expenses and forecasts revenue for the following financial year, allowing resources to be allocated strategically to meet society's demands. Through budget laws, such as the Multi-Year Plan (*Plano Plurianual* - PPA), the Budget Guidelines Law (*Lei de Diretrizes Orçamentárias* - LDO) and the Annual Budget Law (*Lei Orçamentária Anual* - LOA), the public budget guarantees compatibility between established goals and available financial capacity, promoting transparency and fiscal responsibility. This study aims to highlight the relevance of the public budget as a tool for planning and controlling public finances, in addition, it seeks to inform society about the functioning of the budget and the mechanisms that make it up, highlighting its importance in the conduct of public policies and the promoting financial sustainability. To this end, the methodology used is bibliographic in nature, based on works and legislation that deal with the topic.

Keywords: Planning. Public Budget. Public Management.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 PLANEJAMENTO.....	6
3 ORÇAMENTO	9
3.1 TIPOS DE ORÇAMENTO	11
3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO	12
3.3 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	14
3.4 LEIS ORÇAMENTÁRIAS	15
3.4.1 Plano Plurianual- PPA.....	16
3.4.2 Lei De Diretrizes Orçamentárias- LDO	16
3.4.3 Lei Orçamentária Anual- LOA	17
3.5 CICLO ORÇAMENTÁRIO	17
3.6 CONTROLE	18
4 METODOLOGIA	19
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	20
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
REFERÊNCIAS.....	23

1 INTRODUÇÃO

Em toda tarefa a ser desenvolvida, especialmente as que possuem um nível maior de complexidade e precisão, é preciso existir um planejamento. Por meio desse processo, é possível minimizar falhas que poderiam comprometer a execução das ações.

Conforme Angélico (2014 p.19), “O orçamento é um programa de custeios, investimentos, inversões, transparências e receitas, propostos pelo Poder Executivo para um período financeiro, e aprovado pelo Legislativo”. Para Pereira (2017), as finanças públicas tratam-se da gestão das operações de receita, despesa, orçamento e crédito público, envolvendo a obtenção, distribuição, utilização e controle dos recursos financeiros do estado, neste contexto o orçamento atua como um mecanismo de planejamento, permitindo aos gestores antecipar necessidades e estabelecer metas compatíveis com as capacidades financeiras do governo. Além disso, exerce a função de controle, assegurando que os gastos sejam realizados de forma transparente e em conformidade com os limites estabelecidos pela legislação. Essas características tornam o orçamento um instrumento indispensável para promover a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade financeira.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, define como instrumentos de planejamento o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses dispositivos servem como base para a elaboração e execução do orçamento público, garantindo alinhamento com os objetivos estratégicos da gestão.

Kohama (2006) comenta sobre orçamento,

O governo tem como responsabilidade fundamental o melhor nível dinâmico de bem-estar a coletividade. Para tanto, utiliza-se de técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento condensado (KOHAMA, 2006, p.34).

Nesse sentido, o orçamento público é entendido como uma ferramenta de planejamento financeiro e estratégico, especialmente em níveis municipais, contribuindo significativamente para a eficiência e eficácia da gestão pública.

Este estudo tem como objetivo geral demonstrar a importância do orçamento público como ferramenta de planejamento e controle das finanças

públicas. Especificamente, busca-se destacar sua relevância como instrumento para planejar as atividades da gestão pública de forma transparente e eficiente, além de evidenciar os benefícios que proporciona para a administração.

A relevância deste estudo justifica-se pela necessidade de esclarecer à sociedade o funcionamento do orçamento público e os mecanismos de planejamento e controle que auxiliam os gestores na busca por maior clareza, eficácia e transparência na condução das políticas públicas.

A metodologia adotada para o desenvolvimento do presente estudo, deu-se por meio de pesquisas bibliográficas, tendo como base a Constituição Federal de 1988 e demais obras publicadas sobre o tema.

O orçamento público, além de ser um dispositivo constitucional, desempenha papel central na gestão pública como um instrumento indispensável para o planejamento e o controle das ações governamentais, contribuindo para uma administração mais eficiente, transparente e orientada para o bem-estar coletivo.

2 PLANEJAMENTO

A Administração está presente em todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, conceitualmente “é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso dos recursos e competências organizacionais para alcançar determinados objetivos de maneira eficiente e eficaz por meio de um arranjo convergente” (CHIAVENATO, 2014, p.6). As atividades de planejar, organizar, dirigir e controlar são definidas como funções administrativas, quando tratadas conjuntamente integram o processo administrativo que atua para atingir objetivos (CHIAVENATO, 2014).

Oliveira (2018) explica que o ato de planejar é um processo contínuo com foco no futuro, onde se definem metas desejadas e se avaliam ações alternativas para alcançá-las, resultando em um processo decisório constante, motivado por um contexto instável e variável. Maximiano (2006), complementa com a tese de que o planejamento é utilizado para orientar decisões futuras, ou seja, as decisões

que influenciarão ou que serão colocadas em práticas no futuro.

Arruda e Araújo (2012), conceituam planejamento como,

O planejamento é o processo contínuo e dinâmico voltado à identificação das melhores alternativas para o alcance da missão institucional, incluindo a definição de objetivos, metas, meios, metodologia, custos, responsabilidades e prazos de execução, materializados em planos hierarquicamente interligados (ARRUDA e ARAÚJO, 2012, p. 275).

Segundo Faria (2010, p.2), “o planejamento é uma das mais importantes ferramentas de administração”, o conceito de planejar está diretamente relacionado à necessidade de conhecer antecipadamente as ações a serem realizadas e as decisões a serem tomadas.

O planejamento trata-se de um conjunto coordenado de formulações com vista a possibilitar o alcance das metas indispensáveis à consecução dos objetivos (PEREIRA, 2017, p.290). Para Arruda e Araújo (2020, p.43), esse processo inclui a “definição de objetivos, metas, meios, metodologia, custos, responsabilidades e prazos de execução, materializados em planos hierarquicamente interligados”.

Chiavenato (2020) ensina que o planejamento é organizado em uma hierarquia de três níveis: planejamento estratégico, planejamento tático e planejamento operacional.

“Essencialmente, planejamento estratégico é um esforço disciplinado para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e orientam o que é uma organização, o que ela faz e por que ela faz isso, inserindo-a no ambiente onde atua, com foco no futuro” (CHIAVENATO; SAPIRO, 2020, p. 33), portanto, trata-se de um meio para alcançar os resultados desejados com base em táticas pensadas previamente. Para Maximiano (2011, p. 102), “Planejamento estratégico é o processo de estruturar e esclarecer os caminhos da organização e os objetivos que ela deve alcançar”.

O planejamento estratégico de uma empresa deve ser único, pois abrange a organização como um todo (OLIVEIRA, 2018), ele é desenvolvido no nível estratégico para motivar e orientar os planejamentos que serão elaborados nos níveis tático e operacional.

O planejamento tático ocorre no nível de decisão intermediário e decorre do

planejamento estratégico. Segundo Oliveira (2018, p.19), “tem por finalidade otimizar determinada área de resultado e não a empresa como um todo. Portanto, trabalha com decomposições dos objetivos, estratégias e políticas estabelecidos no planejamento estratégico”, ou seja, enquanto o planejamento estratégico foca na organização como um todo e no alcance dos objetivos de longo prazo, o planejamento tático direciona-se a segmentos específicos da organização (níveis intermediários), visando atingir metas de médio prazo. As decisões nesse nível de planejamento são tomadas por níveis hierárquicos mais baixos.

Diante de situações imprevisíveis e cenários que podem ser alterados por diversas variáveis, o planejamento estratégico apresenta um alto grau de incerteza. No planejamento tático, embora também existam incertezas, há uma limitação de variáveis para reduzir essas incertezas e viabilizar a programação (CHIAVENATO, 2014).

O planejamento operacional ocorre na base da pirâmide hierárquica, onde são tomadas as decisões operacionais. Esse tipo de planejamento tem a função de levar a estratégia para a rotina dos setores, permitindo que as ações em cada unidade organizacional sejam realizadas de forma alinhada ao plano estratégico estabelecido pela empresa.

Para que a organização obtenha sucesso no desenvolvimento e na implantação do seu planejamento estratégico, existem alguns pontos que podem auxiliá-la, tais como conquistar aceitação e motivação interna para elaborar e implantar o planejamento; elaborar objetivos claros, alcançáveis, flexíveis e traduzidos em ações a serem desenvolvidos; contar com um bom esquema de plano operacional para permitir a consecução dos objetivos; executar o acompanhamento e o controle periódicos com vistas a correções que julgar necessárias (GUAZZELLI; XARÃO, 2018, p.47).

Nota-se a importância atribuída aos planos operacionais para a realização e cumprimento dos objetivos estratégicos. “O nível estratégico opera com incerteza em face da exposição às forças e variáveis ambientais, enquanto o nível operacional precisa operar baseado na certeza e na programação de suas atividades.” (CHIAVENATO, 2014, p.187). A segurança no nível operacional e a adequada programação das atividades são traduzidas em planos operacionais que orientam as ações e reforçam a confiança no caminho em direção aos objetivos

institucionais. Na visão de Brealey, Myers e Allen (2013, p.652), “gestores financeiros competentes fazem planos para o futuro”. O planejamento financeiro formaliza como os objetivos financeiros devem ser alcançados pelas empresas, um plano financeiro foca em elaborar os objetivos e alcançá-los no futuro (WESTON; BRIGHAM, 2000; ROSS et al, 1998; LEMES et al, 2002).

O plano de ação do setor financeiro deve ser elaborado de forma eficaz, conectando as propostas de investimento às atividades operacionais da empresa e às opções de financiamento disponíveis no mercado. Esse plano financeiro também permite à empresa desenvolver, analisar e comparar cenários sob diferentes perspectivas, além de manter a qualidade das atividades já realizadas pelo setor financeiro (MARCIANO, 2018; GITMAN, 2003).

Segundo Ross et al (2013) o planejamento financeiro define as estratégias e métodos necessários para alcançar as metas financeiras estabelecidas. A meta mais comum entre as empresas é o crescimento. Nesse sentido, o planejamento financeiro visa identificar as ações e objetivos necessários para alcançar esses resultados, por meio de um processo estruturado de planejamento. Ross, et al. (2013, p.93) enfatizam que “o planejamento financeiro estabelece orientações para a mudança e o crescimento de uma empresa”.

3 ORÇAMENTO

Estudiosos consideram que o orçamento teve origem na Inglaterra, quando em 15 de junho de 1215 foi outorgada a Magna Charta Baronorum (Carta Magna), pelo Rei João Sem Terra (King John Lackland). A qual em seu 12º artigo determinava que: “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo Conselho Comum.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

A partir de 1789, a Constituição Francesa, instituiu um princípio fundamental que afirmava que “Os impostos só poderiam ser cobrados com a anuência do povo”. Posteriormente, em 1817, a Assembleia Nacional instituiu um controle sobre as finanças públicas, determinando que as despesas de um ministério não poderiam exceder a dotação destinada (SILVA, 2012).

No Brasil, as discussões sobre finanças públicas foram marcadas por divergências. Somente

em 1808, com a chegada de D. João VI, foi criado o Erário Régio (tesouro), que passou a ser administrado pelo Conselho da Fazenda, responsável por contabilizar, distribuir e implementar os procedimentos de controle do patrimônio (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004). Segundo Maia (2010), ao longo de várias Constituições, o tema do orçamento foi amplamente debatido, contudo, foi na Constituição Federal de 1988 que ele ganhou maior relevância, consolidando-se como o principal instrumento para a alocação de recursos. Nessa ocasião, foram introduzidos novos conceitos, estabelecidas normas e reafirmados princípios já existentes.

Atualmente, diversos pesquisadores dedicam-se ao estudo desse tema e, com isso, Padoveze e Taranto (2009), conceituam orçamento como um processo formal de planejamento para o curto prazo que pode ser considerado como uma das mais importantes ferramentas de controladoria e contabilidade gerencial.

Welsch (2010), define o orçamento como uma maneira sistemática de planejar, coordenar e controlar as atividades administrativas. O orçamento abrange a elaboração de um planejamento detalhado, que objetiva o lucro, a estimativa de despesas e a definição de padrões de atuação para os responsáveis pela gestão (LUNKES, 2003).

Tavares (2000), salienta que o orçamento envolve funções e operações que englobam todas as áreas da empresa que necessitam de alocação de recursos financeiros para cobrir as despesas de suas atividades.

Souza (2007) ressalta que o orçamento é um processo conjunto, permitindo que gerentes e executivos o utilizem para promover um diálogo estruturado sobre os rumos futuros da organização.

Assim, Tavares (2000), traz que é durante o processo de planejamento estratégico do orçamento que se avalia e define o equilíbrio entre resultados e gastos, visando atender às necessidades, características e objetivos da empresa em um determinado período.

3.1 TIPOS DE ORÇAMENTO

Na busca por melhorar a organização, transparência e eficiência do uso dos recursos públicos, diferentes tipos de orçamentos foram criados e utilizados, de forma que a gestão possa optar pelo tipo que melhor se enquadra nas estratégias definidas para atender às demandas da sociedade.

Orçamento Clássico ou Tradicional: Esse foi o primeiro modelo de orçamento utilizado no Brasil, esse tipo de orçamento não possuía os procedimentos de planejamento e programação, também era constituído por apenas um documento, onde as receitas e as despesas eram previstas sem qualquer especificação, sendo assim ele tinha foco no controle contábil, sem levar em consideração o controle da gestão dos recursos (ARRUDA E ARAÚJO, 2020).

Orçamento de Desempenho: Nesse tipo de orçamento a preocupação vai além do gasto em si, mas também com o resultado desses, visa relacionar os recursos alocados com os resultados obtidos e assim medir os impactos das operações, tornando o orçamento um instrumento de gerenciamento para a Administração Pública, ainda que, a ênfase esteja em medir a eficiência e eficácia do setor público e não na adequação dos recursos às necessidades coletivas (CREPALDI, 2013).

Orçamento Base Zero: Para Kohama (2016, p.63) esse orçamento consiste em “um processo operacional de planejamento e orçamento que exige de cada administrador a fundamentação da necessidade dos recursos totais solicitados”. O Orçamento Base-Zero exige que a cada ano o administrador detalhe e especifique todas as dotações descritas em seu orçamento, incluindo análise, finalidade e consequências caso elas não sejam aprovadas, sua ênfase é em entender o intuito de se realizar determinada despesa. Esse tipo de orçamento traz informações detalhadas quanto aos recursos necessários para se chegar aos resultados desejados, permite selecionar as prioridades, aumentar a eficiência na alocação dos recursos. No entanto, tem uma elaboração mais cara, demorada e trabalhosa, além de não usar a experiência acumulada pela organização (SOUZA, 2015).

Orçamento Programa: Este pode ser compreendido como o plano de ação do governo, onde são detalhadas as propostas que se planeja executar ao longo do ano financeiro. Ele parte da previsão dos recursos disponíveis para definir as atividades e os projetos que serão implementados. Para Arruda e Araújo (2020 p, 50), “um plano de governo que vincula o orçamento ao planejamento é representado pelo orçamento-programa”. Souza (2015), ainda cita que esse é um orçamento que realiza a junção de planejamento e orçamento, considerando que o planejamento tem início a partir da definição de objetivos, não se pode haver orçamento programa

sem objetivos definidos.

3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO

Santos (2001) discorre sobre a tese de que o orçamento público pode ser definido como o ato administrativo que estabelece um conjunto de ações a ser realizado, durante um período de tempo determinado. Silva (2012), destaca que esse é um instrumento preventivo e autorizativo, por meio do qual o governo pode estimar as receitas que irá arrecadar e fixar os gastos que espera possuir durante o ano subsequente, bem como alocar os recursos de forma que melhor atenda as demandas existentes. É um elemento de planejamento no qual as medidas públicas direcionadas são avaliadas, organizadas de acordo com suas prioridades e selecionadas para compor o plano de ação do governo, respeitando o limite de recursos disponíveis para o financiamento dessas despesas (CREPALDI, 2013).

Conforme trata Santos (2001), o orçamento público configura-se como um documento de divulgação das ações do governo, destacando uma das principais obrigações da Lei de Responsabilidade Fiscal: a publicação periódica de dados sobre receitas e despesas governamentais. Isso permite que o cidadão esteja informado sobre o que está acontecendo e possa exercer seu direito de fiscalizar as ações do governo.

De acordo com Kohama (2016),

O orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico (KOHAMA, 2016, p. 46).

De acordo com Arruda e Araújo (2020), o governo tem de estimar sua arrecadação futura e fixar quanto, em que e como vai gastar os recursos obtidos através dos tributos, para assim serem usados em proveito dos cidadãos, os quais são responsáveis pelo pagamento dos referidos tributos. Ao agir dessa forma, o governo realiza o planejamento referente às receitas e as despesas públicas, assim, está elaborando o orçamento público.

O orçamento é considerado uma peça importante de planejamento, pois permite ao Estado estimar os recursos financeiros disponíveis para atender às demandas coletivas. Nesse contexto, o orçamento auxilia os gestores das finanças públicas na realização das diferentes etapas do processo administrativo: programação, execução e controle (CREPALDI, 2013).

Para Silva (2002),

O orçamento público é compreendido como uma peça de natureza legal que identifica a quantidade e a origem dos recursos financeiros disponíveis para uso do setor público governamental e aponta o destino da aplicação das disponibilidades em cada exercício financeiro, segundo programas previamente elaborados. Ao articular o planejamento as disponibilidades financeiras, tomando por base contas de receita e despesa, assume a condição de instrumento contábil e de peça básica do processo gerencial, uma espécie de matriz global de políticas públicas (SILVA, 2002, p. 02).

Já para Silva e Vasconcelos (1997),

Orçamento Público é uma lei autorizativa, por meio da qual o Governo consolida seu programa de trabalho, expresso em termos monetários, priorizando as necessidades coletivas, além de compatibilizá-las com os recursos previstos para o período, observados os Princípios da Unidade, da Universalidade, da Anualidade e da Exclusividade (SILVA e VASCONCELOS, 1997, p. 25).

Pereira (2017) complementa,

O orçamento público, aceito como instrumento de planejamento e de controle da Administração Pública, apresenta-se como uma técnica capaz de permitir que periodicamente sejam reavaliados os objetivos e fins do governo. Visa permitir também a avaliação comparativa de diversas funções e programas entre si e o relacionamento de seus custos, bem como facilitar o exame da função total do governo e de seu custo em relação ao setor privado da economia. Representa, sem dúvida alguma, a mais importante fonte de informação e de controle democrático do Estado (PEREIRA, 2017, p.288).

Sendo assim Pereira (2017, p.290), traz que

o objetivo do orçamento é apresentar um plano de financiamento e fornecer informações detalhadas a seu respeito, apresentando-se, portanto, como um instrumento de planejamento". Entende-se das citações acima que o orçamento é um marco regulador, que orienta a implementação de programas de governo, contendo os recursos previstos que serão alocados e as despesas fixadas para realização de um projeto político-social sempre obedecendo os princípios

orçamentários e constitucionais.

3.3 Princípios Orçamentários

Os princípios orçamentários são premissas a serem consideradas na elaboração, na execução e no controle do orçamento público, essas estão incorporadas na Constituição Federal de 1988, na Lei 4.320/64 (Lei de Finanças Públicas) e na Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Princípio da Programação: Esse princípio estabelece que as instituições públicas devem planejar suas ações com base nos objetivos dos programas do governo, seguindo o que foi definido na lei orçamentária anual. Conforme Kohama (2016, p.46), “o orçamento deve ter o conteúdo e a forma de programação. Isto ocorre da própria natureza do orçamento, que é a expressão dos programas de cada um dos órgãos do setor público”.

Princípio da Unidade: O orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para cada ente, para cada exercício financeiro, deve contemplar a previsão das receitas e a fixação das despesas, permitindo assim controle das ações da administração pública (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). **Princípio da Universalidade:** Conforme esse princípio, toda e qualquer receita e despesa deve estar prevista no orçamento elaborado, de maneira que permita ao poder legislativo tenha conhecimento prévio de todas as receitas e despesas do governo, autorize antecipadamente sua arrecadação e execução, e impeça o poder executivo de realizar qualquer operação de receita ou despesa sem autorização parlamentar prévia. (ENAP, 2017).

Princípio da Anualidade: Previsto no artigo 34 da Lei. 4.320/1964, informa que o orçamento deve ter vigência de um período de tempo determinado, estabelecendo que o exercício financeiro coincida com o ano civil (ENAP, 2017).

Princípio da Exclusividade: A LOA não conterá matéria que não seja a fixação de receitas e previsão das despesas. Na Constituição Federal, o princípio aparece no § 8º do art. 165:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização

para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Princípio da Clareza: De acordo com esse princípio, o orçamento deve ser apresentado de forma clara, organizada e completa, de modo que seu entendimento seja acessível à sociedade e não apenas aos técnicos que o elaboram. (ENAP, 2017).

Princípio do Equilíbrio: Sob esse princípio o orçamento público deve manter o equilíbrio entre as receitas previstas e as despesas fixadas (ENAP, 2017).

Princípio da Legalidade: O Poder Público só pode atuar e implementar os planos de estado conforme o que a lei autoriza expressamente, de modo que a administração pública está subordinada à lei (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Princípio do Orçamento Bruto: Esse princípio encontra-se no artigo 6º da Lei. 4.320/1964 e determina que as receitas e despesas devem ser apresentadas na LOA pelos valores totais, sem qualquer dedução ou compensação. (ENAP, 2017).

Princípio da Especialização: As receitas e despesas devem ser detalhadas na lei orçamentária de modo que permita a identificação precisa das fontes dos recursos e de sua destinação. Essa regra visa facilitar o controle político sobre os gastos públicos, impedindo autorizações orçamentárias genéricas e de finalidade indefinida (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Princípio da Publicidade: O no art. 37 da CF de 1988 define que o conteúdo orçamentário deve ser publicado nos veículos oficiais de comunicação para conhecimento do público e para garantir sua validade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

3.4 Leis Orçamentárias

Segundo Kohama (2016), os estudos técnicos e científicos realizados pela Organização das Nações Unidas (ONU), com o intuito de orientar as ações do poder público, concluíram que, nos países subdesenvolvidos, os recursos financeiros gerados pelo governo geralmente são insuficientes para atender às necessidades da população. Dessa maneira, observa-se a importância de uma gestão fiscal planejada e transparente, que pode ser alcançada por meio da adoção do Sistema

de Planejamento Integrado.

O Sistema de Planejamento Integrado, conhecido no Brasil como Processo de Planejamento-Orçamento, é composto, atendendo a exigências constitucionais, pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.4.1 Plano Plurianual – PPA

De acordo com Kohama (2016) o plano Plurianual (PPA), é um plano de médio prazo, através do qual procura-se coordenar as ações do governo, de modo a alcançar os objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, para o governo federal, e governos estaduais e municipais.

Conforme a Constituição Federal de 1988 em seu Art. 165 § 1º:

Art. 165 (...)§ 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. (...) (BRASIL, 1988).

O PPA possui vigência de 4 anos, iniciando-se no segundo ano da gestão atual, indo até o primeiro ano da gestão subsequente, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) devem estar alinhadas com os planos e metas presentes no plano plurianual.

Ávila (2011), evidencia que o PPA possui grande importância para a gestão pública, uma vez que nele estão presentes todas as ações a serem executadas durante o mandato do gestor, também é por meio dele que as demais leis que compõem o orçamento são elaboradas. Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

Para Kohama (2016) a lei de diretrizes orçamentárias tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no plano plurianual.

Conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, no Art. 165 §2º:

Art. 165(...) (...) § 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. (...) (BRASIL,1988).

A LDO determina dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade no orçamento do ano subsequente, e tem o papel de orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

3.4.2 Lei Orçamentária Anual - LOA

Na visão de Kohama (2016), a Lei Orçamentária Anual é a concretização dos planos descritos no PPA, obedecendo a Lei das Diretrizes Orçamentárias, visando alcançar os objetivos determinados.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165 e incisos, a LOA compreende:

Art. 165(...)

I -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 (BRASIL, 1988).

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento de planejamento utilizado pelos governantes para gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro, é por meio dela que os planos da gestão são executados.

3.5 CICLO ORÇAMENTÁRIO

O ciclo orçamentário abrange o período em que ocorrem as atividades características do orçamento público, incluindo a elaboração do orçamento, sua aprovação, execução, e o controle e avaliação (CONGRESSO NACIONAL).

Na fase de elaboração, são planejadas e definidas as ações, metas e objetivos a serem alcançados, especificando os valores das receitas previstas e das despesas fixadas, seguida pela entrega da proposta que o poder executivo deve fazer ao poder legislativo. No orçamento, o cidadão pode verificar como os recursos arrecadados pelo governo, através dos tributos, são alocados. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar prevista no orçamento. (ENAP, 2017).

Para Kohama (2016), a fase de Estudo e Aprovação é de responsabilidade do Legislativo. Essa etapa é importante, pois requer uma análise detalhada por parte dos representantes para garantir que o orçamento foi elaborado corretamente e atende às necessidades da sociedade. O Poder Legislativo deve devolver o projeto ao Executivo para sanção antes do encerramento da sessão legislativa.

É durante a execução que o orçamento é efetivamente colocado em prática. Por meio dele o governo executará os objetivos propostos no PPA, na LDO e na LOA (ENAP, 2017). Na etapa de controle, a Constituição Federal de 1988 estabelece dois sistemas de controle, o controle externo e o controle interno. O controle interno é realizado pela própria administração, em cada setor do governo, através de seus respectivos órgãos. Já o controle externo é realizado com o apoio do Tribunal de Contas, que tem como objetivo analisar e fiscalizar as contas do governo. (ENAP, 2017).

3.6 CONTROLE Uma das funções que o orçamento desempenha, é a função de ser um instrumento eficaz de controle, pois, conforme Giacomoni (2018), o controle conclui um ciclo, oferecendo os elementos necessários para a retroalimentação do processo orçamentário e financeiro. O art. 70 da Constituição Federal discorre sobre a fiscalização e o controle das finanças públicas,

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL,1988).

Como citado anteriormente, existem duas formas de controle, o controle

externo e o controle interno, ou seja, o controle externo exercido com auxílio do tribunal de contas; e o controle interno desempenhado pelo sistema de controle específico de cada governo.

Sobre o controle externo, Deprá e Leal (2017) apud Meirelles (1993),

O controle externo visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, e a fiel execução do orçamento. É por excelência, um controle político e de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo, o segundo, do Tribunal de Contas (MEIRELLES, 1993, p. 445).

O controle externo, é função do Poder Legislativo, é exercido exclusivamente pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme os artigos 70 e 49, da CRFB. Sua finalidade é fiscalizar, no âmbito federal, aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da administração pública direta e indireta, avaliando legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas (CREPALDI, 2013).

Quanto ao controle interno, discorre Deprá e Leal (2017) apud Peixe (2002),

O controle interno de vital importância para que o titular do órgão tenha conhecimento do que está acontecendo na administração, devendo ser capaz de produzir análise de como está ocorrendo a execução dos programas, servindo de base para permitir às unidades operacionais a correção dos eventuais desvios entre os objetivos e as realizações, ou fazer adaptações necessárias face à análise de custo/ benefício (PEIXE, 2002, p. 103).

O controle interno tem como finalidade avaliar o cumprimento das metas do Plano Plurianual (PPA), a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, garantindo a legalidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos. Atua como apoio ao administrador público e como proteção ao contribuinte, assegurando que as operações sejam econômicas, eficazes e alinhadas aos objetivos dos órgãos. Além disso, protege os recursos públicos contra desperdícios, abusos, erros, fraudes e irregularidades, zelando pela sua aplicação regular e responsável (CREPALDI, 2013).

O controle, de forma geral, resulta da combinação das ações do controle

externo em conjunto com o controle interno. Desse modo, quanto mais eficiente for o controle interno e maior sua integração com o controle externo, mais eficaz será o controle sobre os atos da administração pública.

4 METODOLOGIA

O presente estudo foi desenvolvido com base em pesquisas de caráter bibliográfico, realizado através do estudo de materiais já elaborados e tornados públicos, a exemplo de livros especializados, documentos constitucionais e legais, artigos periódicos, dissertações e sites dos tribunais.

Este tipo de pesquisa tem como característica o embasamento em estudos anteriores. Esse conceito pode ser confirmado nos estudos de Gil (2008), onde, o autor, cita que,

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Parte dos estudos exploratórios podem ser definidos como pesquisas bibliográficas, assim como certo número de pesquisas desenvolvidas a partir da técnica de análise de conteúdo (GIL, 2008, p. 50).

Gil (2008), ainda apresenta algumas vantagens da pesquisa bibliográfica, onde, de acordo com o autor, A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço (GIL, 2008, p. 50).

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir das considerações apresentadas ao longo deste estudo, torna-se evidente que o orçamento público exerce um papel imprescindível na gestão eficiente dos recursos financeiros do estado. Nesse sentido, conforme o estudo de Pereira (2017), o orçamento público se apresenta como um dos pilares fundamentais desse campo, constituindo-se como uma ferramenta estratégica de

planejamento e controle, essencial para alinhar os objetivos financeiros do governo com as demandas da sociedade.

O planejamento no âmbito do orçamento público está relacionado à previsão, organização e definição das prioridades para a aplicação dos recursos financeiros do estado. Assim, em concordância com as ideias trazidas por Silva e Vasconcelos (1997), Crepaldi (2013) e Silva (2000) ele permite que os gestores públicos estabeleçam metas claras, identifiquem necessidades prioritárias e aloquem recursos de maneira eficiente, buscando promover o equilíbrio entre receitas e despesas e garantindo que os objetivos sejam alcançados. Desse modo, o orçamento público se configura como um instrumento de antecipação e estruturação das ações governamentais, traduzindo as políticas públicas em planos concretos de execução.

Por outro lado, em conformidade com os estudos de Crepaldi (2013), o controle refere-se à capacidade de monitorar e avaliar a execução do orçamento, garantindo que os recursos sejam utilizados conforme planejado e que os objetivos estabelecidos sejam cumpridos. Esse controle é essencial para assegurar a transparência, prevenir desvios de recursos e corrigir possíveis falhas na execução orçamentária. No contexto das finanças públicas, o controle é uma etapa crucial para promover a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos, protegendo o interesse público e fortalecendo a confiança na gestão.

governamental.

Além disso, o planejamento e o controle orçamentário são fundamentais para assegurar que o orçamento público atenda à sua finalidade social, promovendo o desenvolvimento econômico e reduzindo desigualdades. Por meio de um planejamento eficaz, o governo define estratégias para enfrentar desafios econômicos e sociais, enquanto o controle rigoroso assegura que essas estratégias sejam implementadas com responsabilidade fiscal e ética. Em última análise, o orçamento público vai além de um simples documento técnico ou financeiro, quando bem gerido, ele promove o desenvolvimento humano, reduz as desigualdades e fortalece os princípios de justiça social e igualdade. Assim, cumpre seu papel fundamental garantir que os recursos do estado sejam utilizados de forma responsável e orientados para o benefício de toda a sociedade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho expressa de forma clara e objetiva as definições acerca do orçamento e da sua importância para a gestão pública. Inicialmente, explorou-se a relação entre orçamento e planejamento, uma temática essencial, considerando que qualquer atividade requer planejamento prévio à sua execução. A pesquisa também destacou os conceitos básicos de orçamento, que é compreendido como um mecanismo de programação para a alocação de recursos previstos para o futuro.

Posteriormente, foram discutidos os diferentes tipos de orçamentos, e após conceituado o orçamento público, que constitui o foco principal deste estudo. Em seguida, foram detalhados os princípios que orientam a elaboração do orçamento público, os quais devem ser obedecidos para garantir maior veracidade e transparência perante a sociedade.

O estudo também analisou as leis orçamentárias previstas na Constituição Federal de 1988, que estruturam a gestão orçamentária: o Plano Plurianual (PPA), que define as metas, prioridades e diretrizes do governo para um período de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que tem a função de nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual; e, por fim, a LOA, responsável

pela execução do que foi estabelecido no PPA e direcionado na LDO, contemplando os projetos a serem implementados em um exercício financeiro específico.

Além disso, foi abordado o ciclo orçamentário, que abrange desde a elaboração até o controle das atividades orçamentárias. O controle, por sua vez, desempenha um importante papel, garantindo que os atos da gestão sejam realizados de maneira eficiente e dentro dos limites legais.

Ao final deste estudo, fica evidente que o orçamento é essencial para a gestão pública. Ele auxilia os gestores nas tomadas de decisões, da mesma forma que planeja a melhor forma de alocar os recursos e define prioridades e metas da gestão. O planejamento é imprescindível para a elaboração de um orçamento claro e objetivo, enquanto o controle desempenha um papel de grande relevância ao monitorar a execução do orçamento, e garantir que os recursos sejam utilizados conforme planejado, assim, contribuindo para resultados positivos e promovendo maior transparência nos processos.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8º ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ARRUDA, Daniel G.; ARAÚJO, Inaldo da Paixão S. **Contabilidade pública: da teoria à prática**. Rio de Janeiro: Saraiva Uni, 2020. E-book. ISBN 9788571440913. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788571440913/>. Acesso em: 12 set. 2024.

ÁVILA, Carlos Alberto. **Orçamento Público**. 2012. Disponível em: <http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Serviços%20Públicos/Módulo%20II/Orçamento%20Públicos/Livro%20Orçamento%20Publico.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 21 set. 2024.

BREALEY, Richard A.; MYERS, Stewart C.; ALLEN, Franklin. **Princípios de Finanças Corporativas**. 10. ed. Porto Alegre: AMGH, 2013. 903 p. ISBN 978-85-8055-239-3.

CHIAVENATO, I. **Administração: teoria, processo e prática**. 5. ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento estratégico: da intenção aos resultados**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CREPALDI, Guilherme S.; CREPALDI, Sílvio A. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502201927. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502201927/>. Acesso em: 19 set. 2024.

DEPRÁ, Vinicius Oliveira Braz; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. **Fiscalização do orçamento público: accountability e controle social da atividade financeira do Estado**. Revista do Direito Público, Londrina, v. 12, n. 3, p. 216-241, dez. 2017. DOI: 10.5433/1980-511X2017v12n3p216.

ENAP. **Introdução ao Orçamento Público**, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3171>.

FARIA, Karoliny. **O Planejamento Orçamentário na Administração Pública**. 2010. Disponível em: <https://karolcfaria.jusbrasil.com.br/artigos/242116319/o-planejamento-orcamentario-na-administracao-publica>. Acesso em: 29 set. 2024.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental - Teoria - Sistema - Processo**. Rio de Janeiro: Atlas, 2018. E-book. p. 272. ISBN 9788597019018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597019018/>. Acesso em: 17 nov. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GITMAN, L. J.; MADURA, J. **Administração Financeira: uma abordagem gerencial**. São Paulo: Pearson: Addison Wesley, 2003.

GUAZZELLI, A. M.; XARÃO, J. C. **Planejamento estratégico**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública - Teoria e Prática**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. E-book. ISBN 9788597006391. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597006391/>. Acesso em: 13 set. 2024.

LEMES JUNIOR, A. B.; CHEROBIM, A. P.; RIGO, Cláudio, M. **Administração financeira: princípios, fundamentos e práticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

LUNKES, R. J. **Manual de orçamento**. São Paulo: Atlas, 2003.

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil**. São Paulo: 2010. Disponível em: <http://agesp.org.br/wp-content/uploads/2013/05/ArtigoHistOrcamento.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2024.

MARCIANO, F. W. **Contabilidade gerencial e o planejamento financeiro como ferramenta na gestão e tomadas de decisão para microempresas e empresas de pequeno porte**. DOCTUM – MG, 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**, 7ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2017. E-book. p.111. ISBN 9788597012972. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597012972/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. Ed. Compacta. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

Origens do Orçamento. Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/origens>. Acesso em: 18 nov. 2024.

PADOVEZE, C. L.; TARANTO, F. C. **Orçamento Empresarial: Novos conceitos e técnicas**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

Princípios Orçamentários. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>. Acesso em: 30 out. 2024.

ROSS, S. A.; WESTERFIELD, R. W.; JORDAN, B. D. **Princípios de Administração Financeira**. São Paulo: Atlas, 1998.

ROSS, STEPHEN A. et al. **Fundamentos de administração financeira**. 9. ed. Porto Alegre: AMGH, 2013. 806 p. ISBN 978-85-8055-225-6.

SANTOS, Aristeu Jorge. **Orçamento Público e os Municípios - Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal**. Agosto de 2001. Disponível em: http://read.adm.ufrgs.br/edicoes/pdf/artigo_121.pdf. Acesso em: 14 set. 2024.

SILVA, Jair Cândido da; VASCONCELOS, Edilson Felipe. **Manual de Execução Orçamentária e Contabilidade Pública**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1997.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2012. E-book. p. 43. ISBN 9788522477968. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522477968/>. Acesso em: 8 nov. 2024.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

SOUZA, C. P. **Um estudo exploratório sobre o planejamento e orçamento empresarial**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis e Atuariais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

SOUZA, Gabriel. **Orçamento Público**. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/orcamento-publico/308328690>. Acesso em: set. 2024.

TAVARES, M. C. **Gestão Estratégica**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

Termo: **Ciclo Orçamentário**. Congresso Nacional. Disponível em:
<https://www.congressonacional.leg.br/>. Acesso em: 30 out. 2024.

1