

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
Curso de Especialização em Gestão de Instituições Federais de
Educação Superior

Kayo César Santos

ORÇAMENTO PÚBLICO: instrumento democrático de gestão
estratégica dos recursos públicos

Belo Horizonte

2020

Kayo César Santos

ORÇAMENTO PÚBLICO: instrumento democrático de gestão
estratégica dos recursos públicos

Versão Final

Trabalho de conclusão de curso
apresentado no Curso de
especialização em Gestão de
Instituições Federais de Educação
Superior, a Universidade Federal de
Minas Gerais como requisito parcial
para obtenção do título de
especialista.

Orientador: Prof. Marcellus
Rodrigues Bastos

Belo horizonte

2020



ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Candidato: Kayo César Santos

Registro DRCA: 2018695058

CPF: 089.144.116-64

Orientador (a): Marcellus Henrique Rodrigues Bastos

Às 11h horas do dia 18/01/2020, reuniu-se na Faculdade de Educação da UFMG a Comissão Examinadora indicada pela coordenação do Curso de Especialização Gestão de Instituições Federais de Educação Superior, para julgar, em exame final, o trabalho intitulado "ORCAMENTO PUBLICO: INSTRUMENTO DEMOCRATICO DE GESTAO DOS RECURSOS PUBLICOS", requisito final para obtenção do grau de Especialista. Abrindo a sessão, a banca examinadora, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Após a apresentação do trabalho, seguiu-se o julgamento e expedição do resultado final. Foram atribuídas as seguintes indicações:

Marcellus Rodrigues Bastos indicou a

APROVAÇÃO / APROVAÇÃO COM RESSALVA / REPROVAÇÃO do candidato;

Wagner Francis Martiniano de Faria indicou a

APROVAÇÃO / APROVAÇÃO COM RESSALVA / REPROVAÇÃO do candidato;

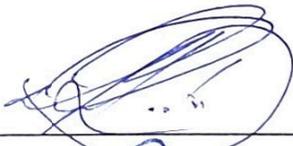
Maria Betânia Aparecida Campos indicou a

APROVAÇÃO / APROVAÇÃO COM RESSALVA / REPROVAÇÃO do candidato;

Pelas indicações, o candidato foi considerado APROVADO / REPROVADO

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pela banca examinadora. Nada mais havendo a tratar, a Comissão Examinadora encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ATA.

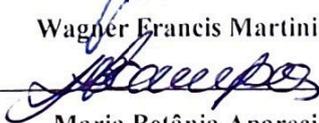
Belo Horizonte, 18 de Janeiro de 2020



Marcellus Rodrigues Bastos



Wagner Francis Martiniano de Faria



Maria Betânia Aparecida Campos

ORÇAMENTO PÚBLICO: INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DOS RECURSOS PÚBLICOS

Kayo César Santos*

Marcellus Rodrigues Bastos**

RESUMO

Este trabalho explora o conceito de orçamento público, e busca compreendê-lo como forma de gestão estratégica dos recursos públicos. Para isso é utilizada a revisão bibliográfica, cuja abordagem se dá sobre os principais instrumentos envolvidos em seu desenvolvimento e aplicação no Brasil, bem como os princípios orçamentários que norteiam todo o processo de construção do orçamento público. Propõe discorrer sobre o tema no aspecto de gestão estratégica apresentando as características e processos desde sua apresentação até a real implementação do que nele é proposto. O tema deste trabalho, apresenta grande relevância, principalmente no momento atual em que o país vivencia o ajuste das contas públicas, com cortes, contingenciamentos e reformas.

Palavras Chave: Orçamento Público, Gestão Estratégica, Gestão Democrática

ABSTRACT

This paper explores the concept of public budgeting, and seeks to understand as a form of strategic management of public resources. For this, a literature review is used, whose approach is given to the main instruments involved in its development and application in Brazil, as well as the budgetary principles that guide the whole process of public budget construction. Proposes to discourse the theme in the aspect of strategic management, presented as resources and processes from its presentation to a real implementation of what in it is proposed. This paper theme presents great relevance, especially at the present time in which the country of residence experiences adjustment of public accounts, with cuts, contingencies and reforms.

Key words: Public Budget, Strategic Management, Democratic Management

*Graduado em Administração pela Faculdade Pitadoras. Pós-Graduando em Gestão de Instituições Federais de Educação Superior pela Universidade Federal de Minas Gerais.

E-mail: kayosantosadm@outlook.com

**Professor orientador. Mestre em Administração - MPA Mestrado Profissional em Administração - PPGA- UFF, pela Universidade Federal Fluminense. Bacharel em Administração pela Universidade Federal Fluminense e Bacharel em Relações Públicas pelo Centro Universitário de Barra Mansa, Pós-graduado - MBA em marketing empresarial pela Universidade Federal Fluminense, Formado Empreendedorismo pela Universidade Federal Fluminense

E-mail: marcellus.bastos.gifes@gmail.com

SUMÁRIO

RESUMO.....	1
ABSTRACT	1
1. INTRODUÇÃO.....	3
2. ASPECTOS HISTÓRICOS	3
3. ORÇAMENTO PÚBLICO.....	9
4. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS:	10
4.1 Princípio da Unidade.....	10
4.2 Princípio da Totalidade	10
4.3 Princípio da Universalidade	11
4.4 Princípio da Anualidade ou Periodicidade.....	11
4.5 Princípio da Exclusividade	11
4.6 Princípio da Especificação, Especialização ou Discriminação.....	11
4.7 Princípio da Não Vinculação ou Não Afetação das Receitas	12
4.8 Princípio do Orçamento Bruto	12
4.9 Princípio do Equilíbrio	12
5. O PLANO PLURIANUAL	12
6. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL:.....	13
7. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS:	14
8. GESTÃO ESTATÉGICA:	14
9. CONCLUSÃO:	16
REFERÊNCIAS.....	18

1. INTRODUÇÃO

Governos são escolhidos a cada quatro anos para administrar o país, estados e municípios. Para o funcionamento da máquina pública se efetivar são arrecadados pelos governos, recursos financeiros oriundos principalmente de tributos pagos pelos cidadãos. Em contrapartida, para atender os anseios dos pagadores de impostos, são aplicados os recursos arrecadados nas mais diversas áreas como a educação, segurança, saúde, infraestrutura, entre outras.

O poder executivo é o responsável pela gestão e aplicação dos recursos, mas não pode por si só definir como e onde eles serão aplicados. Para isso existe o orçamento público e alguns instrumentos legais que influenciam em seu planejamento. A soma desses instrumentos de gestão dos recursos públicos pode trazer-nos a ideia de planejamento estratégico de um governo, pois através de todo o processo, serão direcionadas as ações a serem implementadas pela esfera executiva, desde quanto será arrecadado até como será aplicado o dinheiro do pagador de imposto.

A partir dessa conjuntura o objetivo geral desse trabalho é explorar o conceito de orçamento público dentro do arcabouço de uma gestão estratégica. Para que isso se cumpra se faz necessário a abordagem de alguns objetivos específicos: adentrarmos nos aspectos históricos acerca do tema, apresentar os princípios orçamentários, demonstrar o processo como um planejamento estratégico de governo apresentando as ferramentas envolvidas. Por fim é de suma importância relacionar todo esse processo com os conceitos de estratégia e gestão.

É importante aqui, destacar a decisão de escrever sobre tal tema. A possibilidade de junção entre o que foi visto durante o curso, nas disciplinas de políticas públicas e gestão financeira, contábil, patrimonial e de suprimentos, com a minha área de atuação profissional, a contabilidade, foi o que me direcionou para esse caminho.

2. ASPECTOS HISTÓRICOS

Antes de adentrarmos diretamente no aspecto do orçamento público na conjuntura atual do Brasil, é importante trazer alguns aspectos históricos acerca do tema. A origem da essência orçamentária está diretamente ligada a aplicação de tributos. Na Europa haviam conselhos formados por nobres e o clero, que acompanhavam os monarcas em algumas resoluções relevantes de interesse coletivo. Dentre os assuntos

importantes estava a questão da tributação. Esses conselhos, posteriormente tornaram-se maiores, com inserção de outros participantes da sociedade, onde era examinado a concessão de tributos, ora solicitados de maneira extraordinária pela coroa para suprir certas emergências, ora para aplicações de caráter político.

Conforme citado por Gontijo (2004, on-line.) “o primeiro documento relacionado às finanças públicas data de março de 1091. Afonso VI, monarca espanhol, notifica a cobrança de um tributo extraordinário e alude o consentimento dos que vão pagá-lo.”

Na Inglaterra, barões e cardeais insatisfeitos, os primeiros com os gastos bélicos e aumento dos tributos, os últimos com algumas posturas, abusos e decisões do rei em relação aos clérigos, editaram o texto da Magna Carta de 1215. O documento, entre outros valores de liberdade e direitos, trazia consigo o caráter de limitar o poder da monarquia na Inglaterra. Cardoso (1986, p.140), cita em seu artigo publicado na Revista de Informação Legislativa, o artigo 12 da Magna Carta:

Não lançaremos taxas ou tributos sem o consentimento do conselho geral do reino (*commune concilium regni*), a não ser para resgate de nossa pessoa, para armar cavaleiro nosso filho mais velho e para celebrar, mais uma única vez, o casamento de nossa filha mais velha; e esses tributos não excederão limites razoáveis. De igual maneira procederá quanto aos impostos da cidade de Londres.

Segundo Viana (*apud* Giacomoni, 2012. P.32.), “mesmo não envolvendo o lado da despesa pública, o artigo 12 da Magna Carta é geralmente considerado pelos tratadistas como uma espécie de embrião do orçamento público. ”

Ainda na Inglaterra, em 1688 outro importante conflito ocorrido entre a coroa e o parlamento dá mais clareza ao artigo 12 da Magna Carta, citado anteriormente. A chamada “Revolução Gloriosa”, (denominação dada ao atrito entre o Rei Carlos II e o parlamento da Inglaterra) teve como resultado a divisão entre o que era as finanças do estado e as finanças da coroa. Elas passaram a ser organizadas de forma anual na chamada “Lista Civil” e transitar pelo parlamento para aprovação.

Posteriormente, em 1787, foi aprovada a Lei do Fundo Consolidado. Tal lei trouxe grande avanço na organização das finanças públicas da Inglaterra. O sistema é explanado da seguinte forma por Viana (*apud* Giacomoni, 2012. P.32, 33):

Consiste o sistema do fundo consolidado no seguinte: certo número de impostos existe na Inglaterra para atender a certos serviços de caráter permanente; anualmente o Parlamento inglês não discute a legitimidade desses impostos nem dessas despesas; aprova o pedido do Governo, em globo; quando há excedente, isto é, quando a receita do fundo excede as despe-

sas, torna-se possível discutir esse excedente, para ver se há impostos desnecessários e que devam ser abandonados; mas essa discussão nunca se verifica, porque os serviços administrativos crescem e o Governo é sempre obrigado a pedir maiores verbas e, daí, a aprovação dos recursos solicitados, ainda que, para obtê-los, seja preciso criar novos impostos ou agravar os existentes.”

Com a lei do Fundo Consolidado, passou a ser possível a contabilização dos fundos públicos, e posteriormente passou-se a publicar um relatório de finanças detalhado. Considerado o marco do orçamento desenvolvido de forma plena, em 1822 as finanças públicas passaram a ser apresentadas ao parlamento pelo Chanceler do Erário (equivalente ao nosso ministro da fazenda) de maneira que as despesas e receitas fossem fixadas por cada exercício. Segundo Giacomoni (2012, p.33):

Em todo o decorrer do século XIX, o orçamento público inglês foi sendo aperfeiçoado e valorizado como instrumento básico da política econômica e financeira do Estado. A trajetória histórica do orçamento inglês, é especialmente importante em dois aspectos: primeiro por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento e, segundo, por difundir a instituição orçamentária para outros países.

Na França, a instituição orçamentária surgiu durante a revolução francesa de 1789. Foi adotado através desta, o princípio do consentimento popular do imposto, principio este que, como já de essência na Magna Carta inglesa, infere que sem representação popular, não haverá tributação alguma. Esse princípio veio a ser infringido durante o período Napoleônico (1799 a 1815), mas posteriormente, com a restauração da Assembleia Nacional, esta passou a participar do processo orçamentário. No ano de 1815 foi decretado a lei financeira anual, mas somente a partir de 1831, o controle do parlamento acerca do orçamento passou a ser efetivo.

Segundo Burkhead (*apud* Giacomoni, 2012, p.34), “ o sistema orçamentário francês em sua fase inicial ajudou a consolidar algumas regras, hoje aceitas como básicas na concepção doutrinária do orçamento público.” As regras observadas por Burkhead são as seguintes:

- Anualidade do orçamento
- A votação do orçamento
- Todas as previsões financeiras devem estar contidas no orçamento
- A não vinculação de itens da receita a despesas específicas

Outro país, cuja história tem grande importância em relação ao tema orçamento, é os Estados Unidos da América. Entre vários aspectos importantes que culminaram na revolução pela independência deste país, como a maturidade política e independência econômica, o descontentamento dos colonos para com os tributos exigidos pelo governo inglês teve sua relevância. O Parlamento inglês lançava a aplicação de impostos sem qualquer consulta aos interessados.

Proclamada a independência (1776), agora já no início da república, não eram nítidas as separações das funções executivas e legislativas de caráter financeiro. Em 1789, foi outorgado ao Congresso pela Constituição, a autorização para criar tributos, orçar gastos e tomar empréstimos. O Congresso, nesse mesmo ano, repassou ao Departamento do Tesouro, a incumbência de organizar as estimativas de receitas e despesas públicas. A partir do ano de 1802 foi instituída pela Câmara dos Representantes, uma “Comissão de Meios e Recursos.” Essa comissão assumiu controle relevante sobre as finanças do governo, mantendo-se até o ano de 1865 a autoridade máxima sobre questões relacionadas a receita e apropriações da despesa. O levantamento anual das estimativas de despesas das diversas unidades de composição do governo era apresentado ao Congresso pelo Secretário do Tesouro. A Comissão de Meios e Recursos por sua vez, consolidava os programas setoriais, promovia uma visão síncrona das finanças do Estado, exercendo assim um papel de planejamento. A Comissão de Meios e Recursos perderia seu caráter centralizador por volta de 1865, quando começou a dividir a autoridade dos assuntos relacionados as finanças com outras comissões. Em 1885, já existiam oito comissões na Câmara dos Representantes e oito no Senado, todas opinavam no que tange a autorização de gastos. Aqui houve um período de forte desorganização das finanças públicas Americanas.

A ocorrência de déficits orçamentários, a crescente corrupção a níveis alarmantes, fez com que, em 1910, o então presidente William Howard Taft, designasse uma Comissão de Economia e Eficiência, cujo objetivo era um estudo amplo do funcionamento da administração federal, visando sua modernização. Durante dois anos tal comissão realizou estudos em diversos setores do governo, e estes concluídos, em 1912, foi encaminhado pelo Presidente ao Congresso, o relatório da comissão, recomendando então a adoção de um novo orçamento nacional. Tal relatório sugeria a cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo. O primeiro apresentaria ao País e Congresso um programa administrativo de trabalho para ser cumprido; o segundo entregaria ao Presidente uma lei que lhe caberia cumprir. Nesse momento não foi

possível vencer as resistências encontradas no Congresso, mas o debate acerca da reforma orçamentária passou a se dar também em outros níveis, e não somente no espectro político.

Em 1919 a própria Câmara dos Representantes designou uma comissão para estudar uma reforma orçamentária, visto o crescimento dos encargos governamentais e sua progressiva complexidade, o que exigia sofisticação nos métodos de administração dos processos relacionados. As conclusões foram de encontro a adoção do orçamento cuja elaboração se daria pelo poder Executivo, sendo tal proposta aprovada no mesmo ano e transformada em lei no ano de 1921, denominando-se Lei de Orçamento e Contabilidade.

Outro traço histórico marcante a se ressaltar em relação aos Estados Unidos da América, é a autonomia municipal oriunda do federalismo americano. Essa característica permitiu o surgimento de reformas orçamentárias a níveis municipais, mesmo antes da adoção do orçamento nacional.

No Brasil, a vinda de D. João VI marcou o início do processo de organização orçamentária. A abertura de portos exigiu-se uma organização em relação a tributação aduaneira. No ano de 1808, institui-se o Erário Público e o regime de contabilidade. A Constituição Imperial de 1824 trouxe as primeiras exigências de elaboração orçamentária. Giacomoni (2012, p.40) cita o artigo 172 da Carta Magna:

O ministro de estado e da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos as despesas das repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

A constituição Imperial de 1824 dividiu desta forma a competência dos poderes na questão orçamentária: o Executivo elaboraria a proposta orçamentária; a Assembleia Geral cabia a aprovação da lei orçamentária; a Câmara dos Deputados a iniciativa de leis relacionadas aos impostos.

Após a Proclamação da República, é implementada a Constituição de 1891 que traria mudança relevante em relação a distribuição de competências relacionadas ao processo orçamentário. O grande ponto aqui é o fato de que passou a ser competência exclusiva do Congresso Nacional, a elaboração do orçamento bem como a tomada de contas do Executivo. Para auxílio no controle das contas públicas, foi instituído um

Tribunal de Contas. Para que se cumprisse o previsto na Constituição, coube ao parlamento decidir qual das casas legislativas (Senado ou Câmara dos Deputados) elaboraria o orçamento, ficando com a Câmara dos Deputados essa incumbência.

Posteriormente, mediante a nova Constituição de 1934, foi novamente alterado as competências dos poderes em relação ao orçamento: a elaboração da proposta orçamentária passou a ser atribuição exclusiva do Presidente da República, cabendo ao poder legislativo a votação do orçamento, permanecendo como atribuição também a tomada de contas do Executivo, ainda com o auxílio do Tribunal de Contas.

No ano de 1937 foi decretada nova Constituição. O orçamento aqui é tratado com destaque, tendo um capítulo especial destinado a ele com seis artigos. Nas disposições previstas, a proposta orçamentária passaria a ser elaborada por um departamento administrativo cuja criação seria feita junto a Presidência da República. Seria criado a figura do Conselho Federal, uma espécie de Senado (que fora dissolvido), que contaria com representantes dos estados e mais dez membros nomeados pelo Presidente, que juntamente com a Câmara dos Deputados seriam os responsáveis pela votação do orçamento. Diga-se de passagem, esse poder legislativo (as duas Câmaras) nunca foi instalado, sendo o orçamento sempre elaborado e decretado pelo poder Executivo.

No ano de 1946 foi implementada nova Constituição. Foram reabertas as duas casas legislativas e o orçamento voltou a ser elaborado pelo poder Executivo e efetivamente discutido e votado no Congresso.

Em 1967, outra Constituição foi outorgada. Novamente houveram alterações nas questões orçamentárias cabendo destaque a um dispositivo que retirava do Legislativo a prerrogativa de elaboração de leis relacionadas a criação ou aumento de despesas. Giacomoni (2012, p.44.) cita o dispositivo previsto no artigo 67:

É de competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

No parágrafo primeiro do artigo supracitado, estava presente a grande limitação ao exercício de emendas por parte dos legisladores ao orçamento apresentado pelo Executivo. Basicamente o dispositivo impedia emendas que ocasionassem o aumento de despesas, ou que modificassem o montante, natureza ou objetivo. Como consequência, o poder Legislativo passou a ser o de aprovar o orçamento proposto pelo

Executivo, visto que emendas importantes, diante das restrições impostas, não teriam possibilidades de serem implementadas, e a possibilidade de não aprovação do orçamento proposto pelo Executivo também se tornaria inviável, visto a impossibilidade de iniciar um Exercício Financeiro sem um orçamento como diretriz.

No ano de 1988 implementou-se nova constituição. Primeiramente foi devolvido ao legislativo a prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento na questão das despesas. Houve a explicitação sobre quais receitas e despesas públicas deveriam integrar o orçamento, merecendo assim a aprovação legislativa. O texto ainda trouxe a implementação do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, sendo essas juntamente com o orçamento anual, composição do sistema orçamentário

3. ORÇAMENTO PÚBLICO

Orçamento público, de maneira geral é o instrumento utilizado pelos governos na organização dos recursos financeiros. Através dele é possível verificar a arrecadação obtida pelo governo e como está sendo empregado esses recursos. O orçamento cumpre autorizar o recebimento de fundos financeiros bem como a sua aplicação. Allan D. Manvel (*apud* Machado, 1962, p.5) define que “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. ”

De acordo com Mota (*apud* Haddad e Mota, 2010, p.66):

O orçamento público, portanto, é o ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem arrecadados pelos órgãos e pelas entidades públicas e fixando o montante dos recursos a serem aplicados por eles na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou de ampliar os serviços públicos, bem como de realizar obras que atendam às necessidades da população.

A Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, em seu artigo 2º, tratou da lei orçamentária estabelecendo que:

A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. (BRASIL, 1964, art. 2º)

Em conformidade com as citações, percebe-se que o orçamento público é de fato uma ferramenta de gestão dos recursos públicos em forma de lei. O Orçamento

Público, possuindo por essência o caráter de planejamento, é composto pelos seguintes instrumentos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual.

No processo de planejamento, análise e aprovação de um orçamento existem algumas premissas a serem observadas as quais norteiam todo o desenvolvimento deste. São denominados princípios orçamentários.

4. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS:

Os princípios orçamentários são regras a serem seguidas no intuito de se ter o melhor direcionamento das ações relacionadas ao orçamento público. Segundo Carvalho (2009, p.7) “ sua principal finalidade é disciplinar e orientar a ação dos governantes”.

Aqui serão tratados os princípios mais relevantes na elaboração do orçamento público, aqueles que norteiam principalmente a responsabilidade e transparência para com o uso dos recursos públicos

4.1 Princípio da Unidade

O princípio de unidade se remete ao fato de que se deve haver apenas um orçamento para dado exercício financeiro. Nesse sentido Milatchitch (*apud* Silva, 1962. P.5.) afirma que “unidade orçamentária tende a reunir em um único total, todas as receitas do Estado, de um lado, e todas as despesas, de outro. ”

O que evidencia a efetivação deste princípio é o fato de que apenas um único orçamento é examinado, aprovado e homologado. O caixa único e a contabilidade, regulamentados pelo decreto nº 93.872/1986, corroboram o exposto acima.

4.2 Princípio da Totalidade

O princípio da totalidade surgiu reconceituando o princípio da unidade, no intuito de se ter um alcance a situações ainda não consideradas, situações novas. Aqui emerge a possibilidade da coexistência de orçamentos múltiplos, que, de acordo com Paludo: (2013, n.p)

[...] é denominado princípio da totalidade em face de ser composto pelos: Orçamento Fiscal; Orçamento de Investimento; Orçamento da Seguridade Social – e ao mesmo tempo consolidar os orçamentos dos diversos órgãos e Poderes de forma que permita a cada Governo uma visão geral do conjunto das finanças públicas.

4.3 Princípio da Universalidade

O princípio da Universalidade preceitua que o orçamento deve conter todas as despesas e receitas do estado. Segundo Sebastião de Sant'Anna e Silva (*apud* Giacomoni, 2012, p.66):

Esse princípio é indispensável para o controle parlamentar pois possibilita a *priori* conhecer todas as despesas e receitas do governo e dar autorização prévia para a arrecadação e realização; controle no sentido de impedir que seja realizado pelo executivo, qualquer operação de receita e despesa sem autorização prévia do legislativo; inteirar-se sobre o valor global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança de tributos estritamente necessários para atendê-las.

4.4 Princípio da Anualidade ou Periodicidade

Esse princípio determina que o orçamento seja elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, no geral um ano. Giacomoni (2012, p.72) explana que:

A origem mais remota desse princípio está na regra da anuidade do imposto, que vigorou na Inglaterra antes mesmo do surgimento do orçamento. A cada ano novo, o parlamento votava os impostos, bem como o programa de aplicações desses recursos. Renovando periodicamente as autorizações para a cobrança dos tributos, o Parlamento mantinha eficaz vigilância sobre os gastos do executivo.

4.5 Princípio da Exclusividade

Conforme Silva (*apud* Giacomoni, 2012, p.78.) “a lei orçamentária deverá conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício.”

Esse princípio surgiu para impedir que se utilizassem mecanismos de aprovação de outras pautas sem nenhuma relação com a matéria financeira.

4.6 Princípio da Especificação, Especialização ou Discriminação

Esse princípio tem o intuito de que seja possível saber minuciosamente, as origens dos recursos e suas aplicações. Assim sendo, tem a exigência de que as receitas e despesas apareçam de forma discriminada no orçamento.

Segundo Giacomoni (2012, p.77), “um orçamento altamente especificado fornece condições ideais para fiscalização parlamentar, além de inibir a expansão das atividades governamentais. ”

4.7 Princípio da Não Vinculação ou Não Afetação das Receitas

Em regra geral, não pode haver vinculação de receitas de impostos a órgãos, entidades, fundos ou despesas. A vinculação reduz o grau de liberdade do gestor e engessa o planejamento de longo, médio e curto prazos.

Conforme Carvalho (2009, p. 13), “depois de arrecadado, o imposto pode ser aplicado em qualquer coisa, não estando relacionado a nada”.

4.8 Princípio do Orçamento Bruto

Este princípio prevê que não é permitido deduções a título de ajuste ou compensações, sendo os valores da proposta orçamentaria, representados pelos seus totais. Para Carvalho (2009, p.14):

Se não fosse desta forma, ao elaborar a proposta orçamentária, um determinado município, credor e devedor da união, poderia elaborar seu *budget* pelo valor líquido, o que dificultaria sobremaneira o entendimento e a execução orçamentária.

4.9 Princípio do Equilíbrio

O princípio equilíbrio, como próprio do nome, pressupõe que a receita prevista seja igual a despesa fixada na LOA. Carvalho (2009, p.14) diz que:

Trata-se do equilíbrio formal. A priori, só é recomendável que gaste aquilo que se tem. Assim, o orçamento deve funcionar como uma ferramenta de planejamento real, contemplando gastos que serão realizados em função das receitas que serão arrecadadas. Por isso, não se deve prever mais despesas que receitas.

5. O PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual, PPA, pode ser visto como um planejamento estratégico de médio prazo da Administração Pública, pois traça os objetivos e metas a serem atingidas pelo governo no período de quatro anos. É elaborado e aprovado no primeiro ano de mandato do Governante e se entende até o primeiro ano do mandato do próximo Governante. Carvalho (2009, p.127) expressa que:

O PPA é plano de governo, nele estando inserto tudo o que deverá ser realizado nos próximos quatro anos. Nesse sentido, deverá conter a previsão de receita anual para o período mencionado e todos os programas de trabalho que serão realizados. É na verdade, o grande instrumento de planejamento a partir do qual serão confeccionados as LOA.

Ainda nesse sentido Giacomoni (2012, p. 101,102):

O elemento organizativo central do PPA é o Programa, entendido como um conjunto articulado de ações orçamentárias, na forma de projetos, atividades e operações especiais, e ações não orçamentárias, com intuito de alcançar um objetivo específico. Os programas estruturam o planejamento da ação governamental para promover mudanças em uma realidade concreta, sobre a qual o Programa intervém, ou para evitar que situações ocorram de modo a gerar resultados sociais indesejáveis. Os programas também funcionam como unidades de integração entre planejamento e o orçamento.

O projeto do PPA é enviado pelo Executivo para apreciação do congresso, onde este é discutido, alterado e posteriormente aprovado. Após aprovado, retorna para a sanção presidencial. O PPA compreende grandes obras como construção de hidrelétricas ou a recuperação profunda da malha ferroviária, por exemplo, mas também é incluído os gastos necessários para que seja garantido permanentemente a oferta de determinados serviços públicos.

6. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL:

A lei orçamentária anual, a LOA, é uma ferramenta em forma de lei cuja elaboração se dá pelo poder executivo onde são estipulados as despesas e receitas que serão realizadas no ano seguinte. Segundo Paludo (2013, p. 13):

A LOA é o documento que define a gestão anual dos recursos públicos, e nenhuma despesa poderá ser realizada se não for por ela autorizada ou por lei de créditos adicionais. É conhecida como a lei dos meios porque é um “meio” para garantir créditos orçamentários e recursos financeiros para a realização dos planos, programas, projetos atividades dos entes governamentais [...] Ela é composta pelos orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das estatais. Ela prevê os recursos a serem arrecadados e fixa as despesas a serem realizadas pelo Governo Federal, referentes aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário

A Lei Orçamentária Anual, é enviada Pelo Executivo ao Congresso Nacional, e este por sua vez, possui a incumbência de avaliar e ajustar tal proposta. Na Lei Orçamentária Anual, os gastos previstos pelo governo são organizados por áreas de governo, como segurança, saúde, educação, segurança, possuindo cada uma dessas áreas, seu próprio programa e ações orçamentárias. Outra característica é que a LOA não compreende apenas as despesas, mas também as receitas esperadas para o ano em questão.

7. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, traz consigo as regras para elaborar e executar o orçamento do ano seguinte, definindo as prioridades, quais os gastos mais importantes daquele período e as metas do governo. Carvalho (2009, p.131) diz que:

A LDO, criada pela atual Carta Magna, inovou em matéria orçamentária ao estabelecer uma ponte, um link entre o PPA e a LOA. Nesse diapasão, compete a LDO, com base no previsto PPA, elencar as metas e prioridades que deverão ser observadas na confecção do orçamento. Cumpre ressaltar que o PPA traz os programas de trabalho que serão executados ao longo dos próximos quatro anos. A LDO, explicitando as prioridades, define o que será feito primeiro.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui uma abrangência que passa pela fixação de recursos que o governo pretende economizar, impõe restrições e limites as despesas dos poderes, envolve também a questão das prioridades para financiamentos por parte dos bancos públicos, transferência de recursos a entes públicos e privados, pode autorizar o aumento de despesa com pessoal e por fim disciplina o equilíbrio entre as receitas e despesas.

8. GESTÃO ESTRATÉGICA:

A conceituação de estratégia foi abordada durante o tempo por dimensões, aspectos diversos, passando por exemplo, pelo cenário de ações militares chegando até a abordagem no âmbito corporativo, alcançando grande importância na geração de conhecimento, seja em métodos, conteúdo, conceitos, aplicações e práticas, no próprio meio corporativo e também no acadêmico.

A palavra estratégia, de origem grega, vem de *strategós*, que designava o comandante militar. A origem, e relação da palavra na literatura com aspectos políticos e militares (guerra principalmente), nos remete a característica de alcançar determinado objetivo com melhor desempenho. Segundo Ghemawat (*apud* Lobato, 2012, l.182) "a estratégia é um termo criado pelos antigos gregos, para os quais significava um magistrado ou comandante chefe militar. "

Trazendo o foco já para o campo corporativo, temos a abordagem de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (*apud* Lobato, 2012, l.182), definindo a estratégia em maneiras distintas no que denominam de 5 P's. São eles:

- Plano: a estratégia trata-se de um plano, um direcionamento para o futuro, um caminho a ser traçado e seguido para que uma organização saia do estado atual para um futuro desejado.
- Padrão: a estratégia é um padrão ou um comportamento constante ao longo do tempo, já definido de acordo com certos objetivos.
- Posição: engloba o posicionamento de determinado serviço ou produto em um determinado mercado
- Perspectiva: compreende a maneira como a organização age, como é percebido a realidade pela organização.
- Estratagema: manobra astuta com intuito de vencer a concorrência.

O pensamento estratégico possui algumas escolas. Entre elas está a escola do Planejamento. Lobato (2012, I.241) expõe que:

Na década de 1970, existiu uma grande divulgação das virtudes do planejamento estratégico formal. A escola do planejamento preconiza a formação da estratégia como um processo formal, que segue um conjunto específico de etapas, as quais dessem ser seguidas rigorosamente. Esses passos partem da análise da situação atual da empresa até o desenvolvimento e a exploração de diferentes cenários alternativos. O objetivo é a geração de um conjunto coordenado de planos que guie organização até o alcance de seus objetivos.

A gestão estratégica pode ser definida como as ações desenvolvidas e aplicadas pelos executivos de uma organização, no sentido de direcionamento da empresa ao encontro com objetivos e metas definidas em um momento futuro. Essa visão de futuro é característica no aspecto estratégico, porque aqui pode ser definido o sucesso ou fracasso de uma organização. Nesse sentido, cito a estratégia empresarial que envolve a postura futura da empresa em relação a produtos, lucratividade, mercados e todos os *stakeholders*, ou seja, público que tenha algum interesse de forma direta ou indireta na organização, como acionistas, clientes, executivos, empregados, população local da área de atuação da empresa.

Para Lobato (2012, I.453):

A gestão estratégica pode ser entendida como o processo contínuo e circular que visa manter a empresa como um conjunto adequadamente integrado ao seu ambiente. Esse processo abrange o cumprimento, por parte do gestor, de uma série de etapas que envolvem análise do ambiente, estabelecimento de diretrizes organizacionais e formulação, implementação e controle da estratégia.

Para haver uma gestão estratégica, é preciso um planejamento estratégico. Em se tratando de planejamento estratégico, Chiavenato (1987, p. 447) diz que: “[...] refere-se à maneira pela qual uma empresa pretende aplicar uma determinada estratégia para alcançar os objetivos propostos. É geralmente um planejamento global em longo prazo”.

Ainda nesse sentido, é expresso por Chiavenato (2000, p. 149):

Enquanto a estratégia empresarial está voltada para o que a empresa deve fazer para alcançar os objetivos empresariais, o planejamento estratégico procura especificar como fazer para alcançar aqueles objetivos. Trata-se de estabelecer o que a empresa deve fazer antes da necessária ação empresarial. Isto significa que a empresa toda deve estar envolvida no planejamento estratégico.

Mediante ao exposto, podemos perceber similaridades na elaboração do orçamento público com o conceito de planejamento estratégico e gestão estratégica das corporações. Ações de planejamento e desenvolvimento, percepção da situação presente, envolvimento dos três poderes e da própria sociedade, e a característica de visão futura, nos remete ao orçamento público como sendo um planejamento estratégico de governo. Através da formulação do sistema orçamentário, sendo aqui incluso todas as ferramentas expostas no presente trabalho, as ações previstas nos projetos, que impactam direta e indiretamente a sociedade como um todo, serão efetivamente implementadas.

9. CONCLUSÃO:

O trabalho em questão abordou de maneira geral o conceito de orçamento público, aspectos históricos, bem como seus princípios norteadores. Foi exposto também a conceituação de gestão estratégica e planejamento estratégico.

Através da pesquisa conclui-se que o orçamento público pode ser considerado sim uma forma de gestão estratégica, visto que engloba preceitos de planejamento a médio e longo prazo, visão futura, compreensão da situação presente, e é o que define as ações a serem tomadas e como serão tomadas diante da condição do orçamento e as demandas sociais.

O estudo em questão caracteriza-se exclusivamente como uma revisão bibliográfica, cuja abordagem se deu basicamente na parte teórica das questões relacionadas ao orçamento público, gestão estratégica e planejamento estratégico.

Para aprofundar na questão do Orçamento Público, recomenda-se o estudo das leis que envolvem o tema, leitura da bibliografia disponibilizada nas referências, e com grande relevância também, acompanhar seja em qual for das esferas (federal, estadual e municipal) o planejamento, desenvolvimento, aprovação e revisão do orçamento público, buscar informações disponibilizadas acerca do assunto, e fiscalizar e propor também ações integradas ao tema.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 105/2019. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020. 397 p.

BRASIL. 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: 11/11/2019.

CARDOSO, Antônio Manoel Bandeira; **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, 1986. Disponível em < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182020/000113791.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 05 de janeiro de 2020,

CHIAVENATO, Idalberto; **Teoria Geral da Administração**. 3ª ed, São Paulo: McGraw-Hill, 1987.

CHIAVENATO, Idalberto; **Administração – Teoria, processo e prática**. 3ª ed, São Paulo: Makron Books, 2000.

CARVALHO, José Carlos de. **Orçamento Público: teoria e questões atuais comentadas**. 3ª. Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GIAMBIAGI, Fabio. DUARTE, Ana Claudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2ª. Ed. – Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª. Ed. Ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2012.

GIACOMONI, James. **A Lei de Diretrizes Orçamentárias e política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento**. Revista de informação Legislativa, Brasília, 35(137): 265 – 279, jan./mar. 1998

GONTIJO, Vander. **Evolução Histórica no Brasil**. Portal da Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil> > Acesso em 02/01/2020.

GONTIJO, Vander. **Origens do Orçamento**. Portal da Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/origens.html> > Acesso em 02/01/2020.

LOBATO, Davi Menezes...[et al.]. **Gestão Estratégica**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

MANARA, Maria Elisabete. NESPOLO, Daniele. ADAMI, Roberta Baleeiro de Sá. DOMÊNICO, Diego Di. RAMOS, Daniel Bertuol. **A Importância do Orçamento Público: Estudo de Caso do Município de Pinto Bandeira**. Pós-Graduação em Administração - Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2017. Disponível em: < <http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/mostraucsppga/xviimostrappga/paper/viewFile/5598/1778> > Acesso em 11/11/2019.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento Público, AFO e LRF: Teoria e Questões**. 4ª. Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Porto, Walter Costa. **Constituições brasileiras volume IV**. 3ª. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 120 p.

WESTIN, Ricardo. **Estado Novo: A Ditadura que varreu o Senado da Política Brasileira**, 2016. Disponível em < <https://www12.senado.leg.br/radio/1/reportagem-especial/estado-novo-a-ditadura-que-varreu-o-senado-da-politica-brasileira> > Acesso em 02/01/2020.