

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PAULA FERNANDA HABKOST

PROPOSTA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO COMO FERRAMENTA
GERENCIAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE MAFRA

RIO NEGRO

2019

PAULA FERNANDA HABKOST

PROPOSTA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO COMO FERRAMENTA
GERENCIAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE MAFRA

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista, Curso de Especialização em Gestão Pública, setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Egon Walter Wildauer, Dr.

RIO NEGRO

2019

RESUMO

A administração pública deve ter suas ações voltadas para o bem-estar da sociedade. O planejamento serve como uma forma de limitar as ações do gestor público de maneira descompromissada e orientada por seus interesses. Assim, uma gestão rigorosa dos recursos auxilia para melhor controle e fiscalização por parte da sociedade. O presente trabalho apresenta uma proposta de planejamento para a elaboração do orçamento público na prefeitura de Mafra. Para isso, foi realizado uma entrevista objetivando levantar os pontos críticos no momento da elaboração do orçamento. Foi possível verificar que o município carece de um planejamento bem estruturado. Ou seja, inexistem um roteiro para a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Aliado a isso, não possui um funcionário responsável pelo planejamento, o que acaba sobrecarregando os demais servidores. Reuniões com os secretários, participação dos munícipes também foram itens que não constam na cultura planejamento orçamentário municipal. Diante disso, foi apresentado um roteiro com sete etapas para que o orçamento seja elaborado. Esse roteiro possui amplo espaço para discussão, debate, revisão e participação de inúmeros interessados. O que se espera é que os interesses do executivo estejam alinhados aos interesses sociais

Palavras Chave: planejamento orçamentário, gestão pública, contabilidade pública

ABSTRACT

Public administration should have its actions focused on the welfare of society. Planning serves as a way to limit the actions of the public manager in an uncompromising and interest-oriented manner public. Thus, strict management of resources assists in better control and oversight by society. The present paper presents a proposal of planning for the elaboration of the public budget in the prefecture of Mafra. For this, an interview was conducted aiming at raising the critical points at the time of budget preparation. It was possible to verify that the municipality lacks a well-structured planning. That is, there is no roadmap for the elaboration of the Annual Budget Law. Allied to this, it does not have an official responsible for the planning, which ends up overloading the other servers. Meetings with the secretaries, citizen participation are also items that are not included in the municipal budget planning culture. As a result, a roadmap with seven steps was presented to prepare the budget. This script has ample space for discussion, discussion, and participation of numerous stakeholders. What is expected is the interests of the executive are aligned with social interests

Keywords: budget planning, public management, public accounting

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 - BSC ADAPTADO AO SETOR PUBLICO.....	14
FIGURA 02 - AÇÕES GOVERNAMENTAIS.....	17
FIGURA 03 - PPA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
FIGURA 04 - INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO.....	20
FIGURA 05 - ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA.....	22
FIGURA 06 - IDH/PNUD/2010 MUNICÍPIO DE MAFRA.....	23
FIGURA 07 - ETAPAS DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO.....	29

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 - INDICADORES SEGUNDO ALVO DE MEDIÇÃO.....	15
QUADRO 02 - ATIVIDADES CRÍTICAS ENCONTRADAS.....	25

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	APRESENTAÇÃO.....	9
1.2	OBJETIVOS.....	10
1.2.1	Objetivo geral.....	10
1.2.2	Objetivos específicos.....	10
1.3	JUSTIFICATIVA.....	10
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	12
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	12
2.1.1	Indicadores Gerenciais.....	14
2.2	INSTRUMENTOS DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA.....	16
2.2.1	Plano Plurianual.....	17
2.2.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	18
2.2.3	Lei Orçamentária Anual.....	19
3	DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	21
3.1	Descrição Geral da Organização.....	21
3.2	Metodologia.....	23
3.3	Diagnóstico da Situação-Problema.....	23
4	PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	26
4.1	Proposta Técnica.....	26
4.1.1	Ausência de Roteiro para Elaboração da LOA.....	26
4.1.2	Inexistência de um Funcionário Responsável pelo Planejamento.....	26
4.1.3	Distanciamento da LOA com o Plano de Governo do Chefe do Executivo.....	26
4.1.4	Inexistência de Reuniões com os Secretários Municipais.....	26
4.1.5	Limitada Atuação dos Conselhos Municipais na Elaboração da LOA.....	27
4.1.6	Pouca Participação dos Munícipes nas Audiências Públicas.....	27
4.2	Plano de Implantação.....	27
4.3	Recursos.....	30
4.4	Resultados Esperados.....	30
4.5	Riscos ou Problemas Esperados e Medidas Preventivo-Corretivas.....	30
4.5.1	Riscos.....	30
4.5.2	Medidas Preventivo-Corretivas.....	30

5 CONCLUSÃO.....32
REFERÊNCIAS.....33
ANEXOS.....36

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

A adoção de um planejamento público bem estruturado é uma das etapas que os gestores públicos devem desenvolver para obter uma melhor eficiência na aplicação dos recursos públicos. Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988 a administração pública tem participado de um intenso processo de reforma gerencial nas práticas de planejamento governamental, a expectativa é de que o orçamento, aliado ao planejamento, desempenhe o papel de ferramenta de auxílio para o controle fiscal, onde seja possível acompanhar a efetividade das políticas públicas, por meio da adoção de um orçamento voltado a produtos e resultados (REZENDE; CUNHA, 2013).

No entanto as administrações públicas constituídas no Brasil, nas esferas federais, municipais e estaduais, demonstram instrumentos e experiências muito pobres em relação ao planejamento (SANTOS, 2015). A maior parte delas enfrentam inúmeras dificuldades em compreender os problemas a serem tratados, por consequência de alguns traços históricos ou até mesmo pelo déficit técnico-administrativo.

Atualmente existem três cenários relacionados ao planejamento em evidência no Brasil, o primeiro são as entidades que elaboram o planejamento com base nas metas, objetivos e indicadores de desempenho, onde o planejamento tornou-se uma das principais ferramentas de gestão, o segundo pode ser definido como as entidades que basicamente só seguem os critérios e exigências pela Lei 4.320/1964 e a Lei Complementar 101/2000, e ainda o terceiro cenário que é exercido pelas entidades que sequer adotam os princípios do orçamento público, tais como a estimativa da receita e a fixação da despesa.

No entanto, as exigências têm levado os governantes a buscarem ferramentas eficazes que possibilitem aos seus usuários informações relevantes para tomada de decisão. Nesse contexto, a adoção de um planejamento bem estruturado torna-se instrumento central de gestão na otimização dos recursos públicos (SANTOS, 2015).

Partindo dessa premissa, o presente trabalho busca propor um planejamento para elaboração da Lei Orçamentária Anual do município de Mafra.

1.2 OBJETIVOS

Os objetivos deste trabalho voltam-se para a análise do contexto atual do planejamento executado na Prefeitura Municipal de Mafra, com intuito de diagnosticar as áreas deficitárias e propor a utilização de um planejamento estruturado para melhor geri-las.

1.2.1 Objetivo geral

Propor um modelo de planejamento para elaboração da Lei Orçamentária Anual na Prefeitura Municipal de Mafra.

1.2.2 Objetivos específicos

- Levantar os problemas da Prefeitura Municipal de Mafra inerentes ao planejamento orçamentário;
- Descrever os procedimentos para elaboração do planejamento orçamentário;
- Sugerir ações e melhorias para a elaboração do planejamento orçamentário.

1.3 JUSTIFICATIVA

O orçamento público, sendo um instrumento de controle gerencial, tem como objetivo prever as ações e metas para um determinado período, no entanto nota-se que as metas previstas, muitas vezes não traduzem a realidade, o que demonstra uma deficiência no planejamento.

De acordo com os relatos dos servidores e após uma breve análise nos relatórios orçamentários e financeiros da Prefeitura Municipal de Mafra foi possível identificar ausência de cultura do planejamento.

Dessa forma, a pesquisa justifica-se pela relevância da utilização do planejamento para elaboração do orçamento, acompanhamento e avaliação, com o intuito de promover o desenvolvimento, com foco na economicidade e no equilíbrio das contas públicas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

O setor público tem como finalidade fornecer a satisfação de um amplo leque de recursos de necessidades sociais (GRATERON, 1999). Diferente do serviço privado, que possui uma orientação mercadológica, o serviço público visa estabelecer condições efetivas para atender as demandas da sociedade (XAVIER, 2007; TREVISAN et al, 2009; ARAUJO, SILVA, 2010). Assim, a administração pública gerencial, possui ações voltada para o cidadão como objetivo de obter resultados por meio de instrumentos que controlem as ações dos gestores ZUCATTO et al. (2008).

Devido a essa finalidade, é preciso uma gestão rigorosa dos recursos para cumprir as exigências demandadas pela sociedade (GRATERON, 1999). A ineficiência da administração pública, é um dos grandes problemas que o setor público enfrenta, o que compromete o bom andamento das suas atividades (GRATERON, 1999).

Zucatto (et al. 2008) descrevem que com a promulgação da Lei Complementar 101/2000 – conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – a administração pública passou a buscar mais eficiência e efetividade da ação governamental. Segundo os autores, os contribuintes passaram a exigir um melhor gerenciamento no que diz respeito a utilização das receitas controlando mais os resultados ao invés de somente fiscalizar as normas e procedimentos.

Assim, os sistemas de controle gerenciais, representam formas preventivas e corretivas nas fases do processo administrativo (GRATERON, 1999). É por meio dos sistemas de controle que é possível criar indicadores para avaliar o desempenho dos gestores e traçar um diagnóstico dos resultados obtidos (SOUZA et al. 2008); (ZUCATTO et al. 2008).

Os sistemas de controle gerenciais são estudados dentro da contabilidade gerencial, para Ludícibus (1998) ela é entendida como sendo os procedimentos, técnicas, informação ou relatório elaborado para que a administração tome as suas decisões. Essa definição de contabilidade gerencial, está alinhada com o objeto da contabilidade que é de fornecer informações úteis para a tomada de decisão.

Entretanto, quando estuda a tomada de decisão a partir do usuário externo parte – se do enfoque adotado pela contabilidade financeira e quando se estuda a tomada de decisão a partir do usuário interno é o enfoque adotado pela contabilidade gerencial (SOUZA et al. 2008).

Souza et al. (2008) define a contabilidade gerencial como “uma série de ações sistemáticas que visam achar, medir, armazenar, examinar, organizar, explicar e transmitir informações importantes e que sejam úteis, principalmente, para auxiliar os gestores das organizações, sejam elas públicas ou privadas”. Tal temática possui uma ampla área de estudos desenvolvidos e sua abrangência pode contemplar: técnicas de custeio, custos para controle, teoria das restrições, formação de preço de venda, projeções orçamentárias, análise de investimento, avaliação de patrimônio, lucro empresarial, sistemas informatizados, logística, entre outros (SOUZA et al. 2008).

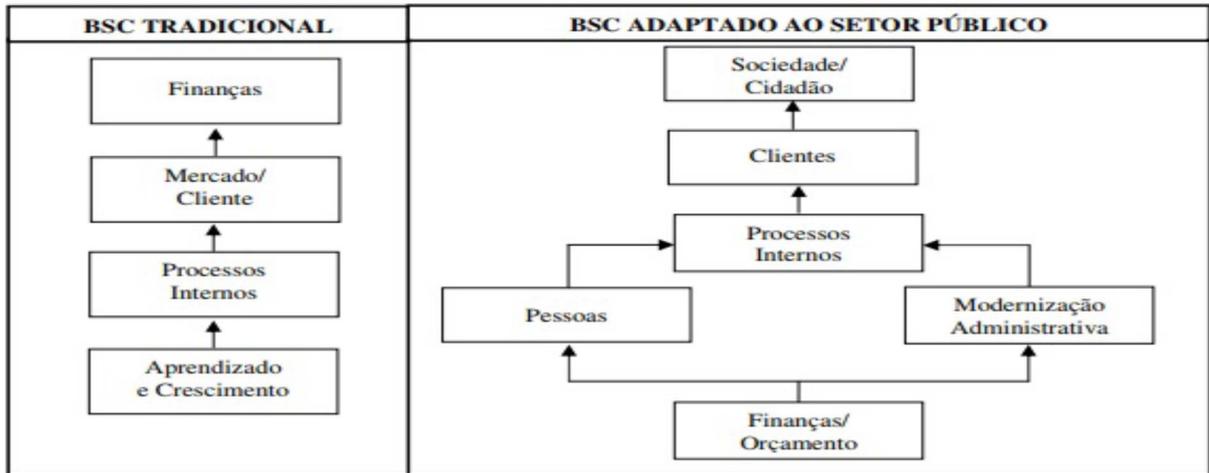
Nessa vertente temática, a contabilidade gerencial desenvolve ferramentas de automação, constrói indicadores, estrutura sistemas de contabilização e adequa os produtos gerados pela contabilidade para atender as demandas dos gestores para otimizar a tomada de decisão (SOUZA et al. 2008).

Xavier (2007) aponta que na medida em que entidades públicas municipais, se desenvolvem, surgem as necessidades de controles gerenciais das ações de seus governantes, cujos modelos podem ser extraídos dos métodos estabelecidos pela Contabilidade Gerencial. O autor descreve que instrumentos de custos auxiliam para realizar mais coisas com os mesmos ou menos recursos.

Um método gerencial que pode ser utilizado por entidades públicas é o *Balanced Score Card* (BSC), pois, proporciona uma abordagem gerencial pautados por indicadores (XAVIER, 2007). Tal instrumento dispõe de técnicas que permite, por meio de indicadores, indicar onde estão ocorrendo possíveis desvios, aponta o autor.

Ghelman e Costa (2006) fazem uma adaptação do BSC aplicada ao setor público, conforme imagem abaixo:

FIGURA 01 – BSC ADAPTADO AO SETOR PÚBLICO



FONTE: Ghelman e Costa (2006).

O modelo dos autores contemplou as dimensões de eficiência – visando a otimização dos recursos dos contribuintes – eficácia – melhoria da qualidade dos serviços – e a efetividade – buscando orientar as ações públicas para o atendimento ao cidadão. Assim é entendido: Processos internos: Eficiência; Clientes: Eficácia; Sociedade/ Cidadão: Efetividade (GHELMAN; COSTA, 2006). Utilizar indicadores gerenciais possibilitam dar uma resposta as demandas da sociedade relativas aos atos dos gestores públicos (GRATERON, 1999).

Sob a ótica da administração, utilizar indicadores de gestão proporciona ferramentas que lhe permitam gerenciar melhor os recursos disponíveis, prestar contas e informar a sociedade sobre os recursos (GRATERON, 1999). Permite ainda a utilização de uma programação financeira, ou seja, assegura as unidades orçamentárias os recursos financeiros suficientes para a execução dos programas de trabalho (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999; MOTA, 2009). Outro ponto que pode ser destacado é para a execução da despesa, pois, com a devida utilização dos controles orçamentários é possível limitar a emissão de empenhos removendo a prévia realização da despesa (MOTA, 2009).

Do ponto de vista do cidadão e entidades fiscalizadoras, poderá ser feito maior controle e avaliação do desempenho do gestor (GRATERON, 1999).

2.1.1 Indicadores Gerenciais

Grateron (1999) aponta que para utilizar de forma correta os indicadores, é preciso responder as seguintes questões:

- O que será medido?
- Qual é a informação necessária?
- Quais são os valores de comparação ou referência (padrões)?
- Como será obtida tal informação?

Assim os indicadores devem refletir as atividades realizadas, os resultados obtidos, os recursos utilizados e sua comparação com os valores devem permitir identificar variações (GRATERON, 1999).

O autor descreve que as principais qualidades dos indicadores são

Relevância: os valores fornecidos devem ser imprescindíveis para controlar, avaliar, tomar decisões, prestar contas, estabelecer corretivos;

Pertinência: adequação do indicador para o que se quer medir e sua validade no tempo e espaço;

Objetividade: o cálculo deve considerar as magnitudes do valor. Não há possibilidades de interpretações erradas;

Sensibilidade: a unidade de medição do indicador deve ser eficaz, para permitir identificar pequenas variações, se estas são de importância;

Precisão: a margem de erro deve ser calculada e aceitável, ou seja, que não distorça sua interpretação;

Custo-benefício: o custo para obter o resultado da aplicação do indicador deve ser menor que o benefício da informação que fornece e, ao mesmo tempo, deve ser fácil de calcular e de interpretar.

Tais indicadores podem ser classificados segundo a sua finalidade de medição, ou seja, sua natureza.

QUADRO 01 – INDICADORES SEGUNDO ALVO DE MEDIÇÃO

Resultado	Resultados obtidos em relação a resultados esperados ou desejados. Normalmente, referem-se a indicadores de eficácia considerando a consecução dos objetivos fixados.
Processos	Referem-se aos indicadores de eficiência e são utilizados normalmente quando não é possível utilizar indicadores de resultado.
Estrutura	Procuram avaliar o custo e a utilização de recursos. Pela sua natureza, podem ser considerados como indicadores de economia
Estratégicos	Procuram avaliar os aspectos não relacionados diretamente com as atividades desenvolvidas, mas que tem efeito sobre os resultados destas atividades. Normalmente, esses fatores são de caráter externo.

FONTE: Adaptado de Grateron (1999); Zucatto (et al, 2008).

Para a implementação dos indicadores, é preciso que eles sejam compreendidos e aceitos pelos usuários, podendo envolvê-los em seu desenvolvimento é de suma importância para obter maior sucesso na implementação ZUCATTO et al. (2008).

2.2 INSTRUMENTOS DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício, terá como base o Plano Plurianual (PPA) e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo (SLOMSKI, 2003). O Conteúdo básico do orçamento, será a estimativa da receita e a autorização (fixação) da despesa (SLOMSKI, 2003).

Para Xavier (2007) o planejamento, na esfera municipal, “tem como fundamento a Constituição Federal por meio do capítulo II, que trata ‘das Finanças Públicas’ e traz na seção II, sobre os orçamentos, todos do art. 165, os seguintes instrumentos de planejamento: I - o plano plurianual; II - as leis de diretrizes orçamentárias e III - os orçamentos anuais.

Assim, o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos que compõem o Sistema Orçamentário e quando utilizados da maneira correta garantem o acompanhamento, avaliação e as decisões necessárias à eficiência e efetividade das atividades (XAVIER, 2007).

Culau (2005, p. 204) aponta que a integração entre orçamento e planejamento reduz as deficiências de cada um dos processos, se efetuados individuais, e contribuir para uma melhor orientação na gestão pública. Para Souza et al. (2008) a administração pública necessita de ferramentas que auxiliem os gestores na condução de ações para que os objetivos traçados sejam alcançados.

Souza et al. (2008) descreve a importância de integrar o planejamento com a gestão. Para o autor, o gestor precisa de instrumentos gerenciais que auxiliem a otimizar a tomada de decisão, seja em curto, médio ou longo prazo.

A imagem abaixo retrata as ações governamentais que auxiliam na eficiência do ente público.

FIGURA 02 – AÇÕES GOVERNAMENTAIS

FONTE: Souza et al. (2008).

Assim, um planejamento corretamente efetuado aliado à uma gestão efetiva e estratégica garantem a elevação da eficiência do setor público.

Abaixo será feita uma descrição de ferramentas que auxiliam na gestão do ente público, sendo o PPA, LDO e LOA (GARCES, SILVEIRA, 2002; XAVIER, 2007; SOUZA et al., 2008; PAULO, 2010).

2.2.1 Plano Plurianual

“O PPA é previsto na Constituição como um instrumento de planejamento do governo, no qual constam as metas para a realização de investimentos e de despesas de natureza continuada para o período de quatro anos, de forma regionalizada, estruturadas na forma de programas” (CULAU, 2005, p. 212) O PPA é uma lei de iniciativa do poder executivo que deve estabelecer: “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” (CF, 1988, art. 165 inciso 1º).

Nesse entendimento, o PPA deve estabelecer uma ligação entre os objetivos do poder executivo - presentes em um planejamento a longo prazo - políticas de governo – de médio prazo – e a realização dos gastos – previstos pelo orçamento anual (PAULO, 2010).

Garces e Silveira (2002) descreve que o PPA trouxe inovações gerenciais para a administração pública, que atribui responsabilidades e orienta esforços da equipe envolvida para a obtenção de resultados. O autor aponta que uma etapa importante para a elaboração do PPA é a identificação de programas que permitam a administração alcançar seus objetivos estratégicos.

A imagem abaixo, apresenta o papel conciliador do PPA com as políticas do governo:

FIGURA 03 – PPA E POLÍTICAS PÚBLICAS

FONTE: Paulo (2010).

Entretanto, Paulo (2010) faz uma consideração de que desde a promulgação do PPA, com a constituição de 1988, ele ainda não foi reconhecido como instrumento de planejamento e gestão estratégica.

De fato, há quem afirme que ele não foi concebido para desempenhar esse papel, e na administração federal ainda há uma considerável resistência a sua efetiva incorporação [...]. Nesse contexto, o PPA é comumente definido como um documento burocrático e de pouca utilidade (PAULO, 2010, p. 171).

Souza et al. (2008) estudou os municípios paranaenses e verificou que 50% das três leis são elaboradas pela secretaria de finanças, 20% pela secretaria de planejamento, 10% pela secretaria de administração e 20% diretamente pelo departamento de contabilidade.

Dessa forma, sabe-se que o PPA possui uma finalidade gerencial de alinhamento estratégico das ações públicas com seus objetivos estratégicos. Tal instrumento, não deve ser encarado apenas como um dispositivo normativo, mas sim, como ferramenta de gestão (SIVEIRA, 2002; PAULO, 2010, SOUZA et al., 2008).

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

Para Gontijo (2018) uma das principais funções da LDO é “estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA”. O papel da LDO é de ajustar as ações que foram previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa e conseqüentemente selecionar os programas que terão prioridades na execução do orçamento (GONTIJO, 2018). Krushe (2012) descreve que a LDO é um instrumento de médio prazo, pois seu planejamento é para dois anos.

A LDO possui ainda como característica que orientar a LOA, ou seja, obrigatoriamente deverá existir a LDO para ser realizar a LOA (KRUSHE, 2012).

Segundo o dispositivo constitucional

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

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, 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.

Ainda a Lei Complementar Nº 101 de 2000 estabelece acerca da LDO

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31; c) VETADO) d) (VETADO) e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas [...].

Conforme os dispositivos legais, percebe-se que a prioridade pode ser entendida como o grau de precedência ou de preferência de uma ação ou situação sobre as demais opções (GONTIJO, 2018). A apresentação da LDO ocorre por meio de anexos para a comparação de efetividade que permite verificar se o gestor alcançou os objetivos propostos (KRUSHE, 2012).

2.2.3 Lei Orçamentária Anual

A LOA, assim como a LDO e o PPA, é um instrumento legal com vigência anual e encaminhada ao poder legislativo até 31 de agosto para a união, entretanto, os estados e municípios estabelecem prazos nas respectivas constituições estaduais ou Lei orgânica municipal (ARAUJO, 2014). Segundo o autor a LOA “traz o detalhamento dos programas e ações governamentais elencados no Plano Plurianual para o exercício, devendo ser elaborada em compatibilidade com o PPA e LDO”.

Para Lima e Castro (2000) a LOA é um instrumento de execução orçamentária e financeira definido como um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários a sua execução.

Nesse sentido Galiza (2014) descreve que o planejamento e o orçamento municipal devem ser elaborados de forma integrada tendo como início o plano diretor, conforme a imagem abaixo.

FIGURA 04 – INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO

FONTE: Adaptado de Giacomoni (2012).

Assim, para que a gestão pública possa obter eficiência na execução das suas atividades, é preciso que exista integração e planejamento das diretrizes, metas ações prioritárias e recursos orçamentários para melhor atender as demandas sociais (SOUZA et al., 2008; PAULO, 2010, GALIZA, 2014; GONTIJO, 2018).

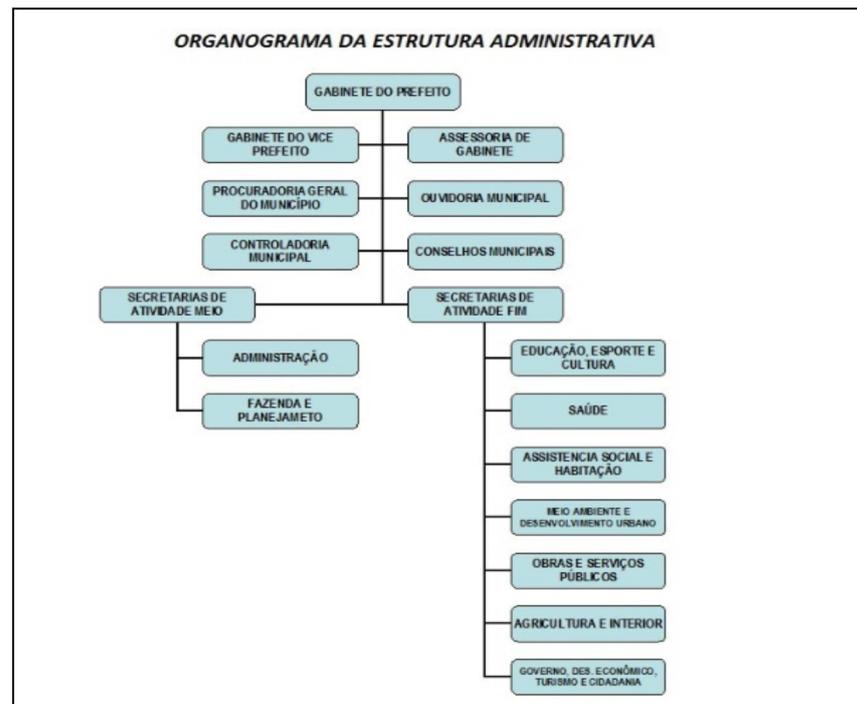
3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

3.1 Descrição Geral da Organização

Para desenvolvimento do presente trabalho temos a Prefeitura Municipal de Mafra, que tem a responsabilidade de gerenciar as demandas sociais de uma população de aproximadamente 55.907 habitantes, distribuídos em uma área geográfica de 1.40 km², que representa aproximadamente 1,47% da área total do Estado, sendo o 4º maior município em extensão territorial de Santa Catarina.

Conforme prevê a Lei Complementar nº 44 a administração direta do município é composta por 14 unidades orçamentárias: Gabinete do Prefeito; Gabinete do Vice-Prefeito; Procuradoria Geral do Município; Controladoria Municipal; Ouvidoria Municipal; Secretaria Municipal de Governo, Desenvolvimento Econômico, Turismo e Cidadania; Secretaria Municipal de Administração; Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento; Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Cultura; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos; Secretaria Municipal de Agricultura e Interior; Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano. Quanto ao organograma do município, possui a estrutura abaixo:

FIGURA 05 – ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA



FONTE: Mafra (2019).

O quadro funcional da Prefeitura Municipal é composto por aproximadamente 1.300 colaboradores (efetivos, comissionados, estagiários entre outros), que tem como missão promover o desenvolvimento através de uma gestão inovadora e compartilhada com transparência, ética e eficiência, buscando a qualidade de vida e a satisfação do cidadão mafrense.

No tocante ao desenvolvimento econômico e social o Município de Mafra encontra-se na seguinte situação:

FIGURA 06 – IDH/PNUD/2010 MUNICÍPIO DE MAFRA

FONTE: Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCESC (2019).

3.2 Metodologia

Para obtenção dos objetivos propostos no presente trabalho, realizou-se pesquisa bibliográfica inerente aos assuntos expostos, posteriormente passou-se a análise das leis orçamentárias e seus anexos e finalmente foi realizado uma entrevista com a contadora do município, com a finalidade de verificar as particularidades do planejamento orçamentário. A metodologia adotada foi o estudo de caso, que tem por objetivo reunir o maior número de informações detalhadas (MARTINS, THEÓPHILO, 2009). O método de pesquisa empregado no presente estudo foi qualitativo, com uma abordagem descritiva, conclusiva onde as informações foram examinadas sob ótica da análise descritiva.

3.3 Diagnóstico da Situação-Problema

A Secretaria Municipal da Fazenda e Planejamento é a responsável pela elaboração do planejamento orçamentário do município de Mafra. No tocante a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, temos que o processo ocorre da seguinte forma: inicialmente a contadora solicita reuniões com o secretário da Fazenda e Planejamento para coletar informações acerca do que se deseja realizar ao longo do próximo ano. Posteriormente a contadora solicita reuniões com os servidores responsáveis pela execução orçamentária das pastas de maior relevância

da organização, para análise da LOA vigente com o intuito de verificar a viabilidade de continuidade de alguns programas e ações. Cabe salientar que uma limitação do presente trabalho reside no seu âmbito de alcance. Pois, se objetiva verificar as dificuldades para a elaboração da LOA, visto que, esta é a problemática central que o município apresenta.

A elaboração do projeto de lei e a alimentação do sistema informatizado fica sob a responsabilidade da contadora, após a fase de elaboração o secretário da Fazenda e Planejamento analisa o projeto de lei e faz suas últimas contribuições. Em seguida o projeto de lei é encaminhado a Procuradoria Geral do Município para formatação e envio para a câmara de vereadores para votação.

O município de Mafra ainda não possui um roteiro de orientação para elaboração da LOA, é notório que a ausência do mesmo dificulta a construção de um orçamento consistente, o que contraria o princípio da eficiência, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Atualmente não existe um funcionário no município que seja responsável pelo planejamento, como citado anteriormente essa tarefa foi atribuída a contadora do município. No entanto o setor contábil é apenas um dos atores que deverão estar envolvidos no processo de planejamento, juntamente com o prefeito, secretários e demais servidores.

Foi identificado um distanciamento entre a LOA 2017 o Plano de Governo do Chefe do Executivo, prejudicando assim a estruturação das ações e o planejamento dos programas governamentais.

Notou-se a inexistência de reuniões com os secretários das pastas e demais servidores, o que dificulta o planejamento dos programas governamentais, uma vez que é de suma importância identificar quais são as intenções e necessidades de cada secretaria para não incorrer em surpresas ao longo do exercício financeiro.

A limitada atuação dos Conselhos Municipais no planejamento orçamentário também foi exposta, o que evidencia uma deficiência da fiscalização dos recursos públicos, sendo que os Conselhos, como órgãos de controle, devem realizar o acompanhamento e monitoramento do planejamento e da execução orçamentária do município.

A carência da participação dos munícipes na elaboração da LOA também foi observada, essa falha é comum em muitos municípios, visto que a população não

possui a cultura de participação nas audiências públicas, seja por desconhecimento ou até mesmo incapacidade de opinar ou sugerir ações governamentais, o que é uma falha grave pois os gestores muitas vezes não conhecem a realidade dos problemas enfrentados pela sociedade, dessa forma o ente federativo deve priorizar e incentivar a participação da população na elaboração e discussão dos planos por meio de audiência pública, conforme determinação do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Importante salientar que a falta de recursos financeiros aliado a um montante de obrigações decorrentes de exercícios anteriores dificulta a fixação das despesas e a estimativa das receitas no momento da elaboração da LOA, essas adversidades são identificadas no município de Mafra e muitos municípios do país, um reflexo da instabilidade econômica, financeira e política.

As atividades críticas encontradas, podem ser sintetizadas no quadro abaixo:

QUADRO 02 - ATIVIDADES CRÍTICAS ENCONTRADAS

Ausência de Roteiro para Elaboração da LOA
Inexistência de um Funcionário Responsável pelo Planejamento
Distanciamento da LOA com o Plano de Governo do Chefe do Executivo
Inexistência de Reuniões com os Secretários Municipais
Limitada Atuação dos Conselhos Municipais na Elaboração da LOA
Pouca Participação dos Munícipes nas Audiências Públicas

FONTE: Dados da pesquisa (2019)

4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

4.1 Proposta Técnica

Nesse item, é apresentado as propostas para melhoria das atividades críticas encontradas.

4.1.1 Ausência de Roteiro para Elaboração da LOA

É notório a necessidade de o município elaborar seu próprio roteiro de elaboração da LOA, o supracitado roteiro pode ser estruturado em forma de plano de trabalho aliado a um cronograma de execução, contemplando as fases, os responsáveis e prazos do processo da elaboração da LOA, tendo como referência a data limite de para o envio do Projeto de Lei à Câmara Municipal de Vereadores. Aliado a esse roteiro, é possível que os responsáveis pelas unidades envolvidas necessitem de indicadores para melhor controle das ações. Todavia, tal elaboração ficará sob responsabilidade de cada unidade, considerando as especificidades de elas possuem torna-se inviável a apresentação de modelos padrões.

4.1. 2 Inexistência de um Funcionário Responsável pelo Planejamento

Nomear e capacitar um funcionário para que seja responsável pelo planejamento orçamentário do município.

4.1.3 Distanciamento da LOA com o Plano de Governo do Chefe do Executivo

Agendar reuniões com o prefeito municipal para discussão e confronto das intenções contidas em seu Plano de Governo e as informações econômicas, orçamentárias, financeiras e patrimoniais do município, a fim de se obter um alinhamento entre as promessas de campanha e a LOA.

4.1.4 Inexistência de Reuniões com os Secretários Municipais

Convocar os secretários municipais para reuniões com foco em assegurar o alinhamento estratégico de todas as secretarias municipais, nessa mesma ocasião deverá ser criado um grupo de trabalho para discussão, elaboração e acompanhamento da LOA, o grupo deve ser composto por servidores que possuam conhecimento em planejamento, orçamento e conheçam a realidade do município, pois será fundamental a integração deste grupo com todas as secretarias municipais.

4.1.5 Limitada Atuação dos Conselhos Municipais na Elaboração da LOA

Apresentar aos Conselhos Municipais a estrutura da LOA para discussão das políticas públicas adotadas pela gestão, com o intuito de fortalecer o papel consultivo dos Conselhos, atribuindo a eles a tarefa de co-gestão e facilitando a criação de uma ponte entre a população e o ente municipal.

4.1.6 Pouca Participação dos Municípes nas Audiências Públicas

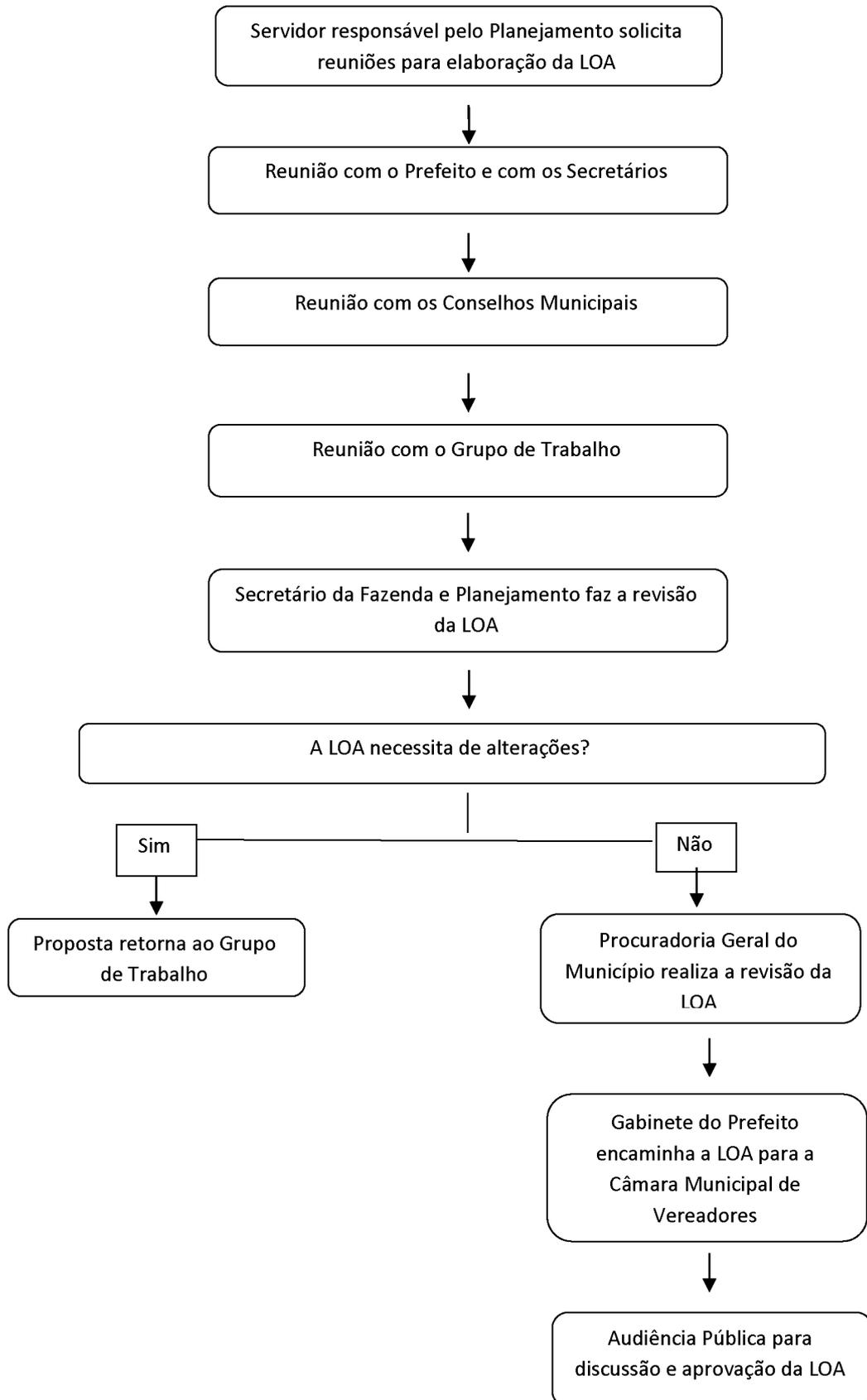
Realizar audiências públicas, em horários que a população possa participar, com o objetivo de obter um diagnóstico da situação atual do município. Importante destacar que as convocações para as audiências devem ser divulgadas em jornais de circulação municipal e no site oficial da prefeitura, dessa forma, se faz indispensável que o ente federativo busque ações para incentivar a participação popular, visto que, muitas vezes os gestores não conhecem a realidade enfrentada pelos municípes.

4.2 Plano de Implantação

Para a execução do plano abaixo, é necessário que um servidor seja nomeado como responsável pela execução das etapas propostas. Todas as etapas serão executadas com o acompanhamento desse servidor, seja direta ou indiretamente.

- 1) Reunião com o prefeito e com os secretários para delineamento das intenções gerais da gestão com foco na redução de assimetria informacional.
- 2) Reunião com os Conselhos Municipais: levantamento das demandas sociais.
- 3) Reunião do Grupo de Trabalho: Esse grupo deve ser constituído pelos contadores e demais servidores das secretarias que possuam conhecimento de planejamento e orçamento. O supracitado grupo irá desenvolver um diagnóstico da situação do município e realizar o confronto com suas informações econômicas, orçamentárias, financeiras e patrimoniais e por fim, conforme as demandas apresentadas pelo prefeito, secretários e conselhos elaborará uma proposta inicial da LOA.
- 4) Secretário da Fazenda e Planejamento: Revisa o Projeto de Lei e encaminha para o Procuradoria Geral do Município.
- 5) Procuradoria Geral do Município: Realiza uma análise quanto aos aspectos legais do Projeto de Lei e encaminha para o Gabinete do Prefeito.
- 6) Gabinete do Prefeito: Encaminha o Projeto de Lei para Câmara Municipal de Vereadores.
- 7) Câmara Municipal de Vereadores: Realiza Audiência Pública para discussão e aprovação da LOA.

FIGURA 07 – ETAPAS DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO



FONTE: Dados da pesquisa (2019).

4.3 Recursos

Capacitar todos os funcionários e gestores envolvidos no processo de planejamento para que o município seja capaz de produzir verdadeiras ferramentas de gestão de políticas públicas.

Realizar investimentos no setor de tecnologia da informação para que todos os servidores ligados ao planejamento e a execução orçamentária possuam instrumentos de trabalho rápidos, precisos e dinâmicos.

No presente trabalho não foi possível realizar mensuração financeira dos recursos, essa mensuração deverá ser feita pelas equipes técnicas.

4.4 Resultados Esperados

Contribuir para o aperfeiçoamento do processo do planejamento orçamentário do município de Mafra.

4.5 Riscos ou Problemas Esperados e Medidas Preventivo-Corretivas

4.5.1 Riscos

Divergência de interesses e prioridades entre o chefe do poder executivo, secretários municipais e vereadores.

Falta de recursos financeiros para elaboração de um orçamento que possa abranger soluções para todas as demandas sociais.

Não atendimento as reivindicações da população expostas nas audiências públicas, o que pode acarretar em conflitos de negociação.

4.5.2 Medidas Preventivo-Corretivas

O chefe do poder executivo tem o papel de buscar apoio político em todas as esferas do governo e implementar as políticas públicas que se comprometeu a realizar durante a campanha, em situações de conflitos de interesse a administração

pública deve realizar uma estruturação de atribuições para que haja uma relação de subordinação e coordenação entre os agentes políticos.

Para promover o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada o município deve desenvolver ações consistentes para o incremento das receitas próprias e adotar medidas de contingenciamento das despesas e limitação de empenhos.

No momento da realização das audiências públicas é necessário que os gestores debatam com a população qual são as áreas prioritárias do município para que não ocorra conflitos de negociação, uma sugestão a ser adotada é o desenvolvimento de parcerias com os demais entes federativos e o setor privado para resolução dos problemas municipais.

5 CONCLUSÃO

A administração pública possui ações voltada para o cidadão com o objetivo de obter resultados por meio de instrumentos que controlem as ações dos gestores. Devido a essa finalidade, é preciso uma gestão rigorosa dos recursos para cumprir as exigências demandadas pela sociedade. O planejamento possui como escopo a busca de melhor eficiência nos atos públicos, visando o bom andamento das atividades. Assim, a presente proposta teve como objetivo propor um planejamento para elaboração da LOA na Prefeitura Municipal de Mafra.

Em razão disso, foi realizado um estudo de caso que teve como estratégia de coleta de dados uma entrevista aberta. A entrevista foi realizada com a contadora do município, pois uma de suas funções é de elaborar a LOA.

Consoante aos dados coletados foi possível verificar que o município carece de um planejamento estruturado para elaboração da LOA. Ou seja, inexistem um roteiro para a elaboração da mesma. Aliado a isso, não existe um funcionário responsável pelo planejamento, o que acaba sobrecarregando os demais servidores. Reuniões com os secretários, participação dos munícipes também foram itens que não constam na cultura do planejamento orçamentário municipal.

Diante do exposto, foi apresentado um roteiro com sete etapas para que o orçamento seja elaborado. Esse roteiro possui amplo espaço para discussão, debate, revisão e participação de inúmeros interessados. O que se espera é que os interesses do executivo estejam alinhados aos interesses sociais. Não compete a este trabalho efetuar inferências quanto ao mérito da proposta, todavia, espera-se otimização das rotinas e recursos por parte do ente público para sanar as demandas da população.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Roberto Pinto; DA SILVA, Lino Martins. Aplicação da Contabilidade de Custos na Administração Pública-Experiências na Marinha do Brasil e na Força Aérea Brasileira. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2010. Disponível em:< <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/691>>. Acesso em 10 jan, 2019.

ARAUJO, **Levi Gomes de. Orçamento público: instrumento de planejamento e controle no município de Queluz/SP**. Monografia de Especialização – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível:< http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3738/1/CT_GPM_2013_14.pdf>. Acesso em 18 dez, 2018

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 101 DE 4 DE MAIO DE 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providencias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso: 03 jan 2019.

_____. **CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso 03 fev. 2019.

_____. **LEI 4.320 de 17 de Março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle 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 03 fev. 2019

COMPLEMENTAR Nº 101 DE 4 DE MAIO DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providencias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso: 03 jan 2019.

CULAU, Ariosto Antunes. Planejamento e orçamento como instrumento de gestão. **Gestão pública no Brasil contemporâneo. São Paulo**, p. 198-210, 2005.

GALIZA, Leandro Felipe. **Os desafios da integração entre os instrumentos de planejamento orçamentário: PPA, LDO e LOA: estudo de caso do município de Nilópolis/RJ**. Dissertação de Mestrado – Fundação Getulio Vargas, 2014. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11872>>. Acesso em: 10 jan, 2019.

GHELMAN, Silvio; COSTA, SRR da. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. **Anais do Simpósio de Engenharia da Produção, Bauru, SP, Brasil**, v. 12, 2006. Disponível em: http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/137.pdf. Acesso em 10 jan, 2018.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Caderno de estudos**, n. 21, p. 01-18, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-92511999000200002&script=sci_arttext> Acesso em 10 dez, 2018.

GONTIJO, Vander. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento**. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>> Acesso em 15 jan, 2019.

KRUSCHE, Cícero. **O orçamento como instrumento de planejamento para uma gestão pública eficaz**. Monografia de Especialização – Universidade Federal de Santa Maria, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2305/Krusche_Cicero.pdf?sequence=1> Acesso em: 10 jan, 2019.

IUDÍCIBUS, S. D. **Análise de balanços**: análise da liquidez e do endividamento, análise do giro, rentabilidade e alavancagem financeira. São Paulo, Atlas. 1998.

LIMA, D. V. de; CASTRO, R. G. de. **Contabilidade pública**: integrando União, estados e municípios (Siafi e Siafem) : São Paulo: Atlas, 2000.

LEI COMPLEMENTAR Nº 44 DE 03 DE MARÇO DE 2017. Dispõe sobre a estrutura administrativa do município de Mafra e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/m/mafra/lei-complementar/2017/5/44/lei-complementar-n-44-2017-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-do-municipio-de-mafra-e-da-outras-providencias?q=44>. Acesso: 02 mar. 2019

MAFRA. **Portal da Transparência**. Disponível em: http://cloud.publica.inf.br/clientes/mafra_pm/portaltransparencia/?p=4&inicio=01/01/2019&fim=31/12/2019¶m=Zp2TC2zEYGqe9bswwl%2FuNIMvfQ8GjQQGxnA5BNqtGGPRT6aweJyagk03osF1hbVUNXAPoernpSGpAr%2BNTJVA6woSP%2F0Dp3KmVY2W0OxopWfb3wHdCIX%2FBcR4rpd8ungZ89Bo5L%2Fw8FmbF9lu%2BEm1vaFG5I5T7yGMhhtuvG0jYyVGyegdw5U11bfPFhgSAvfut6Dox2NrrtM3LUKe%2FQKeQ%3D%3D. Acesso: 04 jan. 2019.

_____. **Arquitetura de Governo**. 2019. Disponível em: <https://www.mafra.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/28603>. Acesso em 03 fev. 2019.

MARTINS, G. D. A., & THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica**. São Paulo: Atlas. 2009.

MOTA, F. G. L. **Contabilidade aplicada ao setor público**. Brasília, DF: 2009.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>> Acesso em 15 jan, 2019

PISCITELLI, R. B.; TIMBO, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. São Paulo: Atlas, 1999.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2002. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/294>>. Acesso em 15 jan, 2019,

REZENDE, F.; CUNHA, A. **A reforma esquecida, Orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

SANTOS, R. de C. L. F. dos. **Plano Plurianual e Orçamento Público**: Florianópolis: CAPES:UAB, 2015

SOUZA, Marcos Antonio et al. A gestão pública por resultados e a avaliação de desempenho. In: **Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**. 2008. Disponível em: <<https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos82008/107.pdf>> Acesso em 18 dez, 2018.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de responsabilidade fiscal**: São Paulo: Atlas, 2003.

TREVISAN, Ronie et al. Criação de um modelo de indicadores contábeis para avaliar a gestão financeira em Prefeituras Municipais. **Pensar Contábil**, v. 11, n. 43, 2009. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/view/83>> Acesso em: 12 jan, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. **Contas Anuais – Município de Mafra**. Disponível em: <http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/homesic.php?id=421010&idmenu=municipio&menu=contaanual>. Acesso 03 fev. 2019.

XAVIER, Manoel Quaresma. **A contabilidade gerencial como instrumento de apoio à gestão de uma entidade pública: Um estudo de caso na prefeitura municipal de Maringá-PR. 2007. 141 p.** 2011. Dissertação (Mestrado em Contabilidade)-Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080/dspace/bitstream/1884/12102/1/Disserta%20a%207%20Vers%20Final%202026.10.07.pdf>>. Acesso em: 20 dez, 2018.

ZUCATTO, Luis Carlos et al. Proposição de indicadores de desempenho na gestão pública. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2008. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/1240>>. Acesso em 18 dez, 2018.

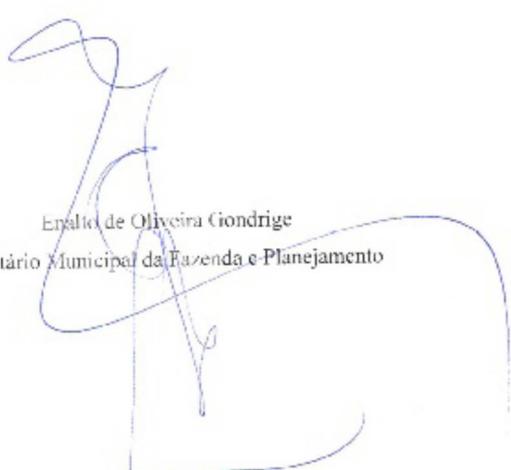
ANEXOS

CARTA DE ANUÊNCIA

Declaramos para os devidos fins, que concordamos em participar da pesquisa/estudo intitulada Proposta de Planejamento Orçamentário como Ferramenta Gerencial na Prefeitura Municipal de Mafra, cujo objetivo é conhecer a sistemática dos processos de planejamento e análise do setor de contabilidade.

Esta autorização está condicionada ao cumprimento da pesquisadora a comprometer-se a utilizar os dados coletados da pesquisa, exclusivamente para os fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades.

Mafra, 28 de Fevereiro de 2019.


Ernilo de Oliveira Gondrigo
Secretário Municipal da Fazenda e Planejamento