

Análise do processo de elaboração do orçamento público do Município de Três Lagoas

Analysis of the process of drawing up the public budget of the Municipality of Três Lagoas

Marco Aurélio Batista de SOUSA [1](#); Ana Júlia Moreno CALVO [2](#); Nilton Cezar CARRARO [3](#)

Recibido:31/08/16 • Aprobado: 12/09/2016

Conteúdo

- [1. Introdução](#)
- [2. Orçamento público](#)
- [3. Material e métodos](#)
- [4. Apresentação e análise dos dados](#)
- [5. Conclusões](#)

[Referências](#)

RESUMO:

Este trabalho buscou analisar o processo de elaboração do orçamento público da cidade de Três Lagoas, Mato Grosso do Sul, no que se refere aos aspectos técnicos, jurídicos, econômicos e políticos que o compõe. Para tanto, a pesquisa foi dividida em duas etapas: a primeira se destinou à parte introdutória do estudo, pontuando questões relevantes ao seu desenvolvimento, seguido pela revisão de literatura que contempla assuntos pertinentes ao tema, que assim deram sustentação à parte prática. A segunda, por sua vez, foi operacionalizada por meio de um estudo de caso, utilizando-se das pesquisas tipo exploratória e descritiva, buscando estabelecer relações entre o referencial teórico do estudo e a realidade da Prefeitura de Três Lagoas. Para coletar os dados necessários à sua execução, foi utilizado um questionário, aplicado in loco com os responsáveis pela elaboração do orçamento, bem como entrevistas informais com essas pessoas, utilizando-se da análise descritiva. Desde modo, espera-se contribuir para o entendimento de todo o processo que envolve a elaboração do Orçamento Público de Três Lagoas, bem como identificar as áreas atendidas e as alocações de recursos públicos e também de que forma se dá a participação da população neste processo. **Palavras-chave:** Orçamento Público Municipal, Processo de elaboração, Prefeitura de Três Lagoas.

ABSTRACT:

This study sought to analyze the process of drawing up the public budget of the city of Três Lagoas, Mato Grosso do Sul, with regard to technical, legal, economic and political. To this end, the research was divided into two phases: the first if destined to the introductory part of the study, punctuating questions relevant to your development, followed by literature review which includes matters pertaining to the topic, which gave support to the practice. The second, in turn, was operationalized through a case study, using the exploratory and descriptive type research, seeking to establish relationships between the theoretical framework of the study and the reality of Three ponds. To collect the data necessary for your implementation, it was used a questionnaire, applied on the spot with those responsible for preparing the budget, as well as informal interviews with these people, using the descriptive analysis. Since way, contribute to the understanding of the whole process that involves the public budget of Three Ponds, as well as identify areas met and public resource allocations and also how the participation of the population in this process.

Keywords: Municipal Public Budget, preparation process, Três Lagoas.

1. Introdução

A administração pública tem por objetivo proporcionar o bem-estar à população, mediante a oferta, manutenção, ampliação e a gestão de bens e serviços de qualidade (MATIAS-PEREIRA, 2010; KOHAMA, 2013). Para tanto, o poder público necessita de recursos financeiros considerados indispensáveis para o seu funcionamento e manutenção e que, em sua maioria são obtidos por meio da arrecadação de tributos (OLIVEIRA, ET. AL, 2012).

A entrada destes recursos, bem como suas aplicações, deve ser inicialmente pontuada no planejamento por ser considerado "a primeira etapa em qualquer processo de gestão, seja na entidade pública ou na empresa privada, pois por meio dele serão traçados os desejos, as intenções, as expectativas, o futuro projetado para essa entidade ou empresa" (QUINTANA ET. AL. 2011, p. 6).

Vinculado a esta atividade na administração pública, no entendimento de Santos e Camacho (2014), deve estar o orçamento que, para Nunes (2009), Piscitelli e Timbó (2010), se constitui em um instrumento de distribuição de renda e de justiça social à população, uma decisão democrática de suas prioridades e desejos, transparente e de controle social, com força de lei e com uma boa divulgação, "um dos mais antigos e tradicionais instrumentos para a gestão de recursos públicos" (ROSA, 2011, p. 59).

E, portanto ao estudá-lo, "estamos (re)pensando o próprio sentido do Estado: as expectativas que ele incorpora e os limites

que o vinculam” e, consequentemente contribuindo para a evolução de seus conceitos e aplicabilidade (CORREIA NETO, 2008, p. 7).

Na concretização destas perspectivas, Silva (2013) relata que a administração pública pode-se utilizar de algumas técnicas orçamentárias, as quais contemplam as origens e as aplicações dos recursos, cada qual com suas respectivas peculiaridades, conforme apresenta o Quadro 1.

| Técnicas orçamentárias | Funções Básicas |
|-------------------------------|---|
| Clássico ou Tradicional | Prevê a receita e fixa a despesa. Além disso, toma certos cuidados quanto à orientação das despesas por objeto de gastos, isto evidencia a maior ênfase que se dá ao que se compra. Esta técnica não antevê as reais necessidades da coletividade, renuncia os aspectos econômicos e sociais. Valendo-se da importância gasta num período anterior, delimitando deste modo as despesas para o exercício financeiro posterior. |
| Realizações ou desempenho | Observa as realizações do governo. Esta técnica relaciona os objetos de gasto aos objetivos específicos com que age o governo. Apesar de identificar os objetivos não vincula ao processo de planejamento. |
| Programa | Integra o planejamento com o orçamento através de programas de governo, onde é identificado o conjunto de ações e recursos necessários à execução. |
| Base Zero | Cada administrador deve detalhar os recursos solicitados o que justificará cada uma das despesas e torna o planejamento e orçamento possíveis |
| Participativo | Mecanismo governamental de democracia participativa em que permite a participação da sociedade na discussão e decisão sobre o orçamento público. |

Quadro 1: Técnicas orçamentárias e suas funções básicas.
Fonte: Adaptado de Mota (2009) e Silva (2013).

Ao adotar, uma determinada técnica orçamentária, o ente público deve-se atentar aos princípios orçamentários que “visam estabelecer regras norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do orçamento público” (BRASIL, 2014, p. 6). São premissas a serem observadas na proposta orçamentária, segundo apresenta o Quadro 2.

| Princípios orçamentários | Funções |
|---------------------------------|--|
| Unidade ou totalidade | As receitas previstas e as despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento. |
| Universalidade | O orçamento deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. |
| Anualidade | Delimita o exercício financeiro orçamentário que deverá coincidir com o ano civil: 1 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano. |
| Exclusividade | O orçamento não deve conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. |
| Orçamento bruto | As receitas e as despesas devem ser registradas pelo seu valor total bruto, sendo vedadas quaisquer deduções. |
| Legalidade | Cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar. |
| Publicidade | O orçamento deve ser público e amplamente divulgado para que todos possam ter acesso às suas informações. |
| Transparência | O orçamento deve ser divulgado de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, |

| | |
|--|--|
| | para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa. |
| Não vinculação (não afetação da receita de impostos) | É proibido vincular à receita a criação de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal, como a saúde. |

Quadro 2: Princípios orçamentários
Fonte: Adaptado de Brasil (2014).

Além destes princípios, também-se faz necessário seguir, na íntegra, as demais leis que regem o Orçamento Público e estar atento às suas etapas até o momento de ser colocado em prática, ou seja, até o momento de sua execução. Neste sentido, o planejamento orçamentário segue algumas etapas denominadas de ciclo orçamentário, que correspondem sucessivamente a sua elaboração, o seu estudo e aprovação, a sua execução e avaliação (SILVA, 2013). Correspondentes “ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público desde sua concepção até a apreciação final” (NASCIMENTO, 2010, p. 100).

Dentre estas etapas, destaca-se a primeira delas, a da elaboração, tendo como foco a Lei Orçamentária Anual (LOA) da Administração Pública Municipal. O direcionamento, a etapa se justifica porque é neste momento que “são realizados estudos preliminares, são definidas as prioridades, fixados objetivos e previstos os recursos financeiros necessários à implantação das políticas públicas” (MELLO e CAVALCANTE, 2011, p. 7). E, a LOA, por representar “o mais importante instrumento de gerenciamento orçamento e financeiro da administração pública” (NASCIMENTO, 2010, p. 114).

Além destes aspectos, Schüssler e Sousa (2009, p. 60) chamam a atenção para o fato que de:

Elaborar um orçamento, principalmente, na administração municipal não é uma tarefa fácil. Existe uma série de fatores que diariamente comprometem o processo de elaboração, causando muitas alterações no orçamento original, dentre elas, a falta de metas, objetivos e ações, ocasionando, desta forma, a emissão de projetos de lei e decretos para corrigir as distorções dos programas-atividade.

Situações que possibilitam segundo Mota (2009), Nascimento (2010) e Paludo (2010), estudar o orçamento sob as dimensões técnica (com base nas atividades a serem executadas), jurídica (tem como base, princípios, leis e normas que o regem tornando-o uma peça formal, o que facilita o seu controle e a sua avaliação), financeira (por evidenciar o fluxo de recursos financeiros extraídos e aplicados à sociedade conforme as áreas selecionadas) e política (por representar um dos instrumentos que o Poder Legislativo detém para controlar os gastos públicos, principalmente os do Executivo).

Especificamente, quando se trata da maioria dos Municípios brasileiros Meirelles (2007) comenta que fora alguma legislação supletiva à dos Estados e da União, a ação governamental municipal é essencialmente via orçamento público, ora prestando os chamados serviços de interesse local, como coleta de lixo, iluminação pública, ora se engajando em ações delegadas pelos governos federal e estadual como é o caso da saúde, educação, onde há leis, planos e recursos financeiros vinculados à ação específica que os Municípios devem obedecer.

2. Orçamento público

As discussões a respeito do Orçamento Público no Brasil datam do início do século XIX, quando da chegada de D. João VI, que, de acordo com Pires e Motta (2006, p. 20), “iniciou-se o processo de organização das finanças públicas, culminando com a criação, em 1808, do Erário Público e do Regime de Contabilidade”.

Posteriormente a este fato, o Quadro 3 apresenta alguns avanços referentes ao Processo Orçamentário brasileiro.

| Datas | Fatos Marcantes |
|--------------|--|
| 1824 | Primeira Constituição Brasileira: primeiras exigências para a elaboração de orçamentos formais por parte das instituições públicas. Sendo assim, trouxe atribuição ao poder Executivo em elaborar a proposta orçamentária e a Câmara dos Deputados e Senado aprová-la, além da iniciativa de criar leis sobre os impostos. |
| 1891 | Período de Proclamação da República e da segunda Constituição brasileira: O poder legislativo passou a ter competência para elaboração do orçamento de todos os poderes da nova república. |
| 1922 | Aprovação pelo Congresso Nacional do Código de Contabilidade da União, buscando a melhoria na gestão dos recursos ao introduzir novas técnicas que possibilitaram ordenar em nível de União; Estados e Municípios procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e administrativos a serem adotados. |
| 1926 | Reforma da constituição: elaboração da proposta orçamentária passa novamente a ser de competência do Poder Executivo. |
| 1934 | Terceira Constituição: As questões de ordem orçamentárias foram classificadas em uma seção própria e a competência para a elaboração da proposta orçamentária era do Presidente da República e a sua votação cabia ao Legislativo. |
| | |

| | |
|------|--|
| 1937 | Quarta Constituição: Tentativa de criação de um departamento junto à Presidência da República que seria responsável pela formatação da proposta orçamentária, sendo que a sua votação e aprovação seria de responsabilidade da Câmara dos Deputados e também do Conselho Federal. Mesmo assim, o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo. |
| 1946 | Quinta Constituição: Cabe ao executivo elaborar o projeto de lei orçamentário e ao Congresso discuti-lo, aprová-lo. Os dispositivos constitucionais a respeito do orçamento consagravam os princípios básicos da unidade, universalidade, exclusividade e especialização e destacava de forma mais clara, o papel do Tribunal de Contas. |
| 1964 | Criação da Lei básica do Orçamento n. 4320. 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. Esta lei estabeleceu parâmetros para o processo orçamentário sendo utilizada até os dias atuais. |
| 1967 | Sexta Constituição: Estabeleceu regras de orçamento único e exclusivamente a favor da centralização do Poder executivo, estendendo a Estados e Municípios. |
| 1972 | Expedição do Decreto Federal n. 71.353, instituindo o Sistema de Planejamento Federal, consolidando a adoção do Orçamento-Programa no Brasil. |
| 1988 | Sétima Constituição: Constituição cidadã. Mais atenção à questão orçamentária e tributária. Hierarquia dos instrumentos de planejamento orçamentário, artigo 165 que contemplam as leis de iniciativa do Poder Executivo: plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentária e os orçamentos anuais. Procedimentos considerados inovadores em relação aos anteriores. |
| 2000 | Lei Complementar de responsabilidade Fiscal: Introdução de mecanismos de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos. |

Quadro 3: Fatos marcantes referentes aos avanços do Processo Orçamentário
Fonte: Adaptado de Pires e Mota (2006); Giacomoni (2010); Bezerra Filho (2013).

Estes acontecimentos de alguma forma promoveram avanços importantes em relação ao sistema orçamentário público brasileiro. Xausa Filho (2010, p. 3) menciona que é possível notar que desde as primeiras discussões a respeito do Orçamento Público no país, as questões e os assuntos a ele direcionados e correlatos “vem sofrendo uma evolução que reflete a própria evolução das instituições políticas. Somente após a instituição de governos representativos constitucionais é que o orçamento público passou a apresentar uma fórmula mais detalhada na sua normatização”. Ainda sobre este assunto, Rosa (2011, p. 60) comenta que:

Ao longo da história, o orçamento público evoluiu de um mero documento em que as receitas são previstas e as despesas autorizadas para um documento que contém programas e ações vinculadas a um plano de médio prazo, dando ênfase às realizações do governo, com objetivos e metas a atingir, expressos em dados físicos para mensuração dos projetos e atividades, e que possibilita o acompanhamento e avaliação dos resultados.

E, sem dúvida, dentre os acontecimentos e conquistas relacionadas ao sistema orçamentário brasileiro, destaca-se a Constituição Federal de 1988 que instituiu meios com os quais fosse possível vincular o planejamento ao orçamento e atribuiu competência e responsabilidades ao Poder Executivo no que se refere às iniciativas de elaboração do Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei de Orçamento Anual (LOA), além de devolver “aos parlamentares a prerrogativa de apresentarem emendas ao orçamento, embora com restrições, como a impossibilidade de alterar a receita proposta e as despesas com pessoal” (FEITOSA e OLIVEIRA 2013, p. 50).

A exigência, por parte da Constituição Federal, em elaborar estes projetos de Lei, favorece a formalização de todo o processo que envolve o Orçamento Público, “um instrumento de relacionamento entre cidadãos-eleitores-contribuintes e governos-administrações público-legisladores, cujo objetivo é auxiliar na obtenção de bem-estar social ao menor custo possível para todos” (PIRES, 2011, p. 14). E sendo assim:

O orçamento exprime em termos financeiros e técnicos, as decisões políticas na alocação dos recursos públicos, estabelecendo as ações e os programas prioritários para atender às demandas da sociedade, além de permitir o controle das finanças públicas, evitando que sejam realizados gastos não previstos. Juridicamente, o orçamento de um ente público no Brasil, seja ele o governo federal, os estados ou os municípios, materializa-se por meio de uma lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, de validade anual, em que se estima a receita e se fixa a despesa da administração pública, e é elaborado em um exercício para execução no exercício seguinte, após aprovação pelo Poder Legislativo (PASSOS e CASTRO, 2009, p. 220).

Colocando em evidência os aspectos técnico, jurídico, econômico e político deste plano de ação e, com isso, procurando atender à sua função alocativa, quando da utilização de recursos da econômica, incluindo a oferta de bens públicos, podendo criar incentivos para desenvolver certos setores, distributiva, com o intuito de combater os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas e, estabilizadora, a fim de ajustar o nível geral de preços, nível de emprego, estabilizar a moeda, mediante instrumentos de política monetária, cambial e fiscal, ou outras medidas de intervenção econômica (MOTA, 2009).

Azevedo (2013, p. 39) explica que “no Brasil, o orçamento público é uma lei ordinária proposta e aprovada pelos entes, que

deve ser elaborado dentro das regras estabelecidas pelas normas gerais dispostas na legislação em vigor no país”, a saber: Constituição Federal; Lei Federal 4.320, e lei de Responsabilidade Fiscal. Somam-se a estas leis, normas que estão previstas em Portarias Federais, emitidas pela Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria do Tesouro Nacional; Resoluções emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade; Resoluções dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios; Lei Orgânica Municipal; Leis Ordinárias Municipais; Regimento Interno da Câmara Municipal (AZEVEDO, 2013).

2.1 Sistema integrado de planejamento do orçamento

O Sistema Integrado de Planejamento do Orçamento no Brasil, é constituído como já referendado pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentária e pela Lei Orçamentária Anual, tendo como referencia a Lei de Responsabilidade Fiscal que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos gestores públicos, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam-se desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (BEZERRA FILHO, 2013, p. 25).

O Plano Plurianual (PPA) representa as intenções do governo, seus propósitos, diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras decorrentes de programas de duração continuada. Para Feitosa e Oliveira (2013, p. 51), esta lei “estabelece o planejamento de médio prazo, contendo o estabelecimento das prioridades e direcionamento das ações do governo, para um período de quatros anos”.

Enquanto a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) organiza os objetivos do PPA, sendo utilizada para orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e a sua execução, devendo ser realizada anualmente e compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, dispõe a respeito das alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988; MOTA, 2009; KOHAMA, 2013).

A Lei Orçamentária Anual deve conter as estimativas da receita e a fixação das despesas da administração pública para o exercício financeiro, incluindo o orçamento fiscal (gastos com pessoal, custeio da máquina pública, aquisição de equipamentos, instalações, materiais entre outros), de investimentos (obras e incrementos na cidade) e de seguridade social (previdência social, assistência social e saúde pública), disciplinando todos os programas e ações do governo no exercício (GIACOMONI, 2010; SLOMSKI, 2013).

O resultado final deste processo e da interligação de uma lei com a outra é a execução orçamentária, momento em que há a arrecadação da receita e a aplicação por parte do Executivo dos recursos disponíveis, ou seja, a realização da despesa dentro do exercício financeiro, em conformidade com o que fora estabelecido no PPA, na LDO e na LOA (FEITOSA e OLIVEIRA, 2013).

2.2 Processo de elaboração da proposta orçamentária municipal

A Prefeitura e a Câmara Municipal são os principais órgãos responsáveis pela definição e execução de ações que buscam gerar benefícios à população em relação a bens e serviços públicos. A materialização destas ações ocorre mediante a elaboração do processo orçamentário, sendo “a iniciativa e elaboração de todos os instrumentos de planejamento é de competência exclusiva do Poder Executivo, com a aprovação sendo de competência do Poder Legislativo, após discussão e proposição de emendas” (AZEVEDO, 2013, p. 34).

Em relação às emendas ao projeto de lei do orçamento anual, a Constituição Federal de 1998, em seu artigo 166, § 3, destaca que elas só poderão ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: **a)** dotações para pessoal e seus encargos; **b)** serviço da dívida; **c)** transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas: **a)** com a correção de erros ou omissões; ou **b)** com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Para definir as metas e as ações a serem realizadas no ano é pertinente que tanto o Poder Executivo, quanto o Legislativo busquem estabelecer um processo de negociação com a sociedade, por meio de pesquisas, consultas, conselhos comunitários, dentre outros meios e canais de comunicação e diálogos, a fim de identificar as suas reais necessidades e assim construir em conjunto um plano de ações a ser viabilizado durante o período determinado (GAETANI, GONÇALVES e BUVINICH, 2000).

A credibilidade deste plano (o orçamento) em muito dependerá das negociações, entre Governo, Legislativo e sociedade organizada, além de critérios estabelecidos em leis, normas pertinentes à sua elaboração (GAETANI, GONÇALVES e BUVINICH, 2000; ROSA, 2011).

O processo de elaboração do orçamento, conforme Rosa (2011, p. 76), “compreende um conjunto de tarefas complexas que envolve a participação dos órgãos central e setoriais e das unidades orçamentárias do Sistema de Planejamento e Orçamento”. Para Azevedo (2013, p. 40 apud PEFA, 2011), este processo “deve se iniciar pela previsão das receitas a serem arrecadas no exercício seguinte, visto que a soma total dessas deverá ser à base de cálculo do total das despesas a serem autorizadas, por representar a capacidade de arrecadação dos entes”. Sendo fundamental analisar o orçamento do ano anterior para servir de parâmetro para a elaboração do atual.

Estes cálculos, conforme Noblat et. al.(2013, p. 4), “procura levar em consideração um conjunto de fatores dinâmicos e complexos que afetam, positiva ou negativamente, a sua realização”, como: variação do índice de preços, impacto da inflação sobre as receitas, renda, crescimento econômico, normas técnicas e legais, alteração da legislação tributária, entre outros que podem ocorrer (ROSA, 2011; NOBLAT ET AL. 2013).

No caso dos Municípios, os cálculos referentes às estimativas das receitas devem ser compartilhados entre vários setores (AZEVEDO, 2013). Inicialmente, “cada unidade gestora faz sua proposta orçamentária e encaminha-a ao respectivo órgão setorial de planejamento, que faz um apanhado de todas as unidades e consolida-as em um só Orçamento” (BEZERRA FILHO, 2013, p. 42). Estas propostas representam a parte qualitativa do orçamento, formada pelos programas, objetivos, iniciativas e ações, as quais as unidades pretendem implementar ou mesmo manter (ROSA, 2011).

A partir deste momento é feito o detalhamento da proposta das unidades e setores, onde ocorre a junção do enfoque fiscal (valores monetários do orçamento) com as ações a serem executadas ou mantidas, contrapondo o que se pretende fazer com o que se pode fazer, tendo como base os limites monetários. Desta forma, os órgãos irão decidir o quanto poderá ser feito, em função dos custos previstos para cada ação e a partir de qual fonte de financiamento, em função das receitas previstas (NOBLAT ET AL. 2013).

Após estes cálculos, têm-se o valor do orçamento do ano, visto que o total das receitas irá servir como limitante para a fixação das despesas (ROSA, 2011). É importante, observar o montante das despesas obrigatórias do Município (no máximo de 60% das receitas para os gastos com pessoal – LRF; no mínimo 25% da receita em educação e no mínimo 15% para a Saúde conforme a Constituição de 1988) e que se constitui como base para acomodação das demais despesas (BRASIL, 1998).

Posteriormente a estas estimativas, calcula-se o montante das despesas discriminatórias, aquelas as quais o governo tem maior margem de manobra para a decisão alocativa em políticas setoriais e também para fazer valer suas promessas de campanha (NOBLAT ET AL. 2013).

Vale ressaltar que em função do dinamismo do projeto orçamentário, pode-se fazer necessários ajustes a serem negociados entre o Prefeito, seus secretários e os vereadores, decorrentes das revisões das estimativas das receitas e despesas. Após estes ajustes, há as compatibilizações nas classificações orçamentárias, consolidando a proposta orçamentária e encaminhando-a para a apreciação da Câmara Municipal (NOBLAT ET AL. 2013).

Após a apreciação por parte da Câmara e a aceitação ou não de emendas parlamentares em relação à proposta orçamentária, o Prefeito pode vetar ou não algum item que não tem o seu consentimento e sancioná-lo, para executá-lo. Em seguida, “são efetuados, nas unidades orçamentárias/gestoras dos respectivos órgãos entidades, os registros dos créditos e suas respectivas dotações orçamentárias, que permitem a classificação nas contas contábeis orçamentárias próprias” (ROSA, 2011, p. 98). E, para dar início a execução do orçamento faz necessário ajustar o “fluxo dos recursos, ou seja, primeiro arrecada-se, depois se realiza a despesa” (ROSA, 2011, p. 99).

3. Material e métodos

A presente pesquisa caracteriza-se, em um primeiro momento, como exploratória, ao buscar “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideais a fim de fornecer hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (TRUJILLO FERRARI, 1982, p. 180). Em outro momento, ela também assume caráter descritivo, ao observar, registrar, analisar e correlacionar fatos, fenômenos, ou mesmo situações, sem a pretensão de manipulá-los (GIL, 2010).

Dentro dos preceitos que envolvem estudo desta natureza, optou-se em dividi-la em duas etapas, a saber: a primeira, pesquisar assuntos contemplados neste trabalho por meio de artigos e textos já produzidos e publicados (pesquisa em fontes secundárias) e, a segunda, um estudo de caso “utilizado quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real”, como é o caso da Prefeitura e Câmara Municipal de Três Lagoas, Mato Grosso do Sul, a fim de obter dados e informações a respeito do processo de elaboração do Orçamento anual (YIN 2005, p. 19). Ressalta-se que a escolha deste Município para a realização desta pesquisa foi intencional em função da acessibilidade de obtenção de dados e informações necessários ao estudo.

No que diz respeito à abordagem do problema da pesquisa, o estudo apresenta aspectos predominantemente qualitativos, uma vez que este tipo de abordagem, de acordo com Marconi e Lakatos (2011, p. 275), “tradicionalmente se identifica com o estudo de caso”. Sua utilização, conforme Richardson (2012), é relevante, por descrever a complexidade do problema, analisar a interação de variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vivenciados por grupos sociais, contribuir no processo de mudança, criação ou formação de opiniões de grupos e possibilitar o entendimento das particularidades dos indivíduos.

Para a obtenção dos dados e informações, utilizou-se de questionário, direcionados aos responsáveis pelo Orçamento na Prefeitura e na Câmara Municipal de Três Lagoas e entrevistas informais com estas pessoas.

No que concerne aos dados coletados de fontes secundárias, estes foram coletados, tendo como referência: documentos, publicações, relatórios, pesquisas, informações expostas nos *sites* da Prefeitura.

Posteriormente à obtenção destes dados, procedeu a sua organização e análise, considerando as características da pesquisa e dos objetivos estabelecidos. Assim, utilizou-se das técnicas de análise descritiva, para os dados primários, e da análise documental, para os dados secundários.

4. Apresentação e análise dos dados

A cidade de Três Lagoas, Mato Grosso do Sul, está localizada no leste do estado, em uma região denominada de Bolsão Sul-Mato-Grossense. Divisa com o Estado de São Paulo, atualmente possui uma população de mais de 113.000 habitantes, consolidando-se como a terceira maior cidade do estado, com um orçamento estimado, para o ano de 2016, em 432.753.200,00 (Quatrocentos e trinta e dois milhões setecentos e cinquenta e três mil e duzentos reais) (IBGE, 2015; PREFEITURA MUNICIPAL DE TRÊS LAGOAS, 2015). E, assim, tornou-se uma das cidades mais promissoras do estado em função da instalação de várias indústrias no decorrer dos anos, atraindo investimentos nacionais e internacionais estimulando a geração de postos de trabalho, arrecadação de tributos e contribuindo consideravelmente para a melhoria do PIB do Estado de Mato Grosso do Sul.

Diante deste contexto, atentar-se aos elementos que fazem parte do processo de elaboração do Orçamento Público Municipal, torna-se ainda mais importante pelo volume de recursos previstos, e a necessidade cada vez mais de atender à população.

Assim, na sequência, apresentam-se os resultados da pesquisa, a qual buscou mostrar melhor todo o processo que envolve a elaboração da proposta orçamentária do município, mediante as respostas evidenciadas pelo responsável na Prefeitura em coordenar a sua elaboração, e o representante da Câmara Municipal, responsável pelo setor de comunicação e da divulgação de dados e informações inerentes aos procedimentos deste órgão.

4.1 Respondente - Prefeitura Municipal de Três Lagoas

Na Prefeitura de Três Lagoas, quem se encarregou em responder as indagações do questionário foi o Contador, responsável pela coordenação de toda a equipe que trabalha na elaboração da proposta orçamentária. Este profissional atua no setor contábil do Município desde 2001 e, desde então, faz parte desta equipe e, portanto, conhece os trâmites legais que envolvem o ciclo orçamentário.

a) Questionamentos referentes à elaboração do Orçamento

Os questionamentos referentes ao orçamento público procuraram identificar quais os parâmetros que norteiam o seu processo de elaboração; Como se dá a destinação dos recursos e se há ou não setores beneficiados em sua distribuição; De que forma a população participa do processo de elaboração do orçamento; Se as necessidades da população são contempladas no que se refere a serviços e obras públicas; Qual a técnica orçamentária utilizada para elaborar o orçamento e quais as etapas do seu processo de elaboração.

a1) Parâmetros que norteiam o processo de elaboração do Orçamento de Três Lagoas.

Pode-se observar que os parâmetros que norteiam a elaboração do orçamento se ajustam àqueles expostos no decorrer da fundamentação teórica, contemplando a Lei do Orçamento; a Constituição Federal; a Lei de Responsabilidade de Fiscal, além do Plano Plurianual – PPA, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que norteiam e dão as diretrizes e procedimentos para elaboração da peça orçamentária.

a2) Destinação dos recursos e setores beneficiados em sua distribuição

A destinação dos recursos segue os referendados pela legislação pertinente, a saber: 15% para a saúde; 25% para a educação e 6% do total do orçamento para o Duodécimo da Câmara Municipal (obrigação constitucional do executivo em repassar valor para a Câmara).

Ademais, de acordo com o respondente, tem-se que atentar para as despesas com pessoal, encargos financeiros, serviços da dívida pública, despesas de custeio de projetos já constituídos, precatórios e os investimentos.

Os recursos próprios, aqueles livre de movimentação, são distribuídos pelas secretarias e fundos municipais existentes, considerando as ações e metas previstas para a execução no exercício. É de responsabilidade do gestor de cada secretaria e fundos, realizar e elaborar sua proposta de execução das ações e metas para o exercício financeiro.

Mediante a entrega da proposta dos setores e fundos ao departamento de orçamento é que se tem a necessidade orçamentária prevista. Diante deste contexto, é de competência do setor de orçamento da Prefeitura fazer a projeção da receita do exercício, considerando os valores previstos com recursos de convênios e vinculados da União e do Estado. Para esta projeção, deve-se considerar: a arrecadação dos últimos três anos, o cenário econômico financeiro local e nacional, a inflação e a possibilidade de desenvolvimento local.

Com a projeção da receita total, o setor de orçamento e de finanças analisa as propostas das secretarias e dos fundos, verificando a possibilidade de atender suas demandas. Caso não seja possível, deverão ser solicitadas propostas que priorizem as metas e ações em execução e posteriormente aos novos projetos, adequando, dessa forma, aos valores previstos na projeção da receita.

Na peça orçamentária, cada secretaria e fundos terão um quadro de detalhamento da despesa com os elementos e fontes de recursos para sua execução. A execução dessas despesas dependerá de autorização do gestor, pois dependem da concretização das receitas para liberação dos recursos, não incorrendo, em desequilíbrio financeiro.

a3) Participação da população no processo de elaboração do Orçamento

A Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com o respondente, impõe a obrigatoriedade de realizar audiências públicas tanto para a elaboração do PPA, quanto para a LDO e a LOA. Desde modo, a Prefeitura e a Câmara Municipal convoca a população por meio de jornal, *site* do Município, encaminhamento de ofícios as entidades representativas da sociedade para participar das discussões e sugestões nas ações e nas metas, quando da elaboração do Orçamento.

a4) Técnica orçamentária utilizada para elaborar o orçamento

Pode-se identificar que a técnica orçamentária utilizada pela Prefeitura é o Orçamento Programa que, segundo Kohama (2013, p. 49), "é uma modalidade de orçamento em que, do ponto de vista de sua apresentação, os recursos financeiros para cada unidade orçamentária vinculam-se direta ou indiretamente aos objetivos alcançados".

Desde modo, o respondente pontuou que cada setor propõe suas necessidades para atender a demanda social de sua área, apresentando suas ações e metas, dimensionando os custos. O setor de orçamento, com a projeção da receita já concluída, analisará cada proposta recebida para verificar se poderá atendê-la, considerando sempre o equilíbrio financeiro.

a5) Etapas do processo de elaboração do Orçamento.

Entre março/abril são solicitadas as propostas das ações e metas que cada secretaria ou fundo pretende realizar e, assim, elabora-se a LDO. Em seguida, é analisada a execução dos exercícios financeiros anteriores dos órgãos municipais, e é feita

a projeção da receita que norteará a fixação das despesas nos projetos e atividades definidos, priorizando as despesas obrigatórias para execução (pessoal e encargos, serviço da dívida, precatórios).

Isto posto, se consolida as propostas das unidades em uma única peça orçamentária, apresentando todos os demonstrativos exigidos por lei. Em seguida, encaminha-se o projeto de lei ao Legislativo para sua análise e aprovação, podendo, por iniciativa da casa, emitir emendas ao orçamento, com aprovação do executivo. Com a aprovação, será encaminhado ao executivo para publicação, tornando-se lei orçamentária para execução.

4.2 Respondente - Câmara Municipal de Três Lagoas

A responsabilidade em responder ao questionário na Câmara Municipal ficou a cargo do Coordenador de Imprensa deste órgão que está desde 2014 nesta função. Todo questionamento em relação a qualquer atividade realizada na Câmara é de competência deste setor que colhe os dados e informações a respeito dos assuntos e, posteriormente, os encaminha aos seus solicitantes, como foi o caso desta pesquisa.

a) Questionamentos referentes ao Orçamento

Os questionamentos referentes ao Orçamento na Câmara Municipal, buscou informações a respeito de quem são os responsáveis para recebê-lo; Quais os trâmites que ele deve seguir na Câmara; Os prazos para que isso possa ocorrer; Se o orçamento sofre algum ajuste na Câmara; De que forma são atendidas as expectativas da população e como a Câmara, mediante seus representantes, atua neste sentido; Como são atendidas as emendas dos vereadores e se há prioridades entre elas.

Pontualmente, o respondente informou que quem recebe a Proposta Orçamentária da Prefeitura é a secretaria da Câmara Municipal que faz cópias do documento e os repassa aos vereadores, para que eles possam tomar conhecimento do seu teor. E, logo após, o documento original é encaminhado para os trâmites nas respectivas comissões. O prazo para que isso ocorra é até o último dia que antecede o recesso parlamentar do mês de julho, com possíveis emendas e a sua votação em duas sessões públicas.

Em sua trajetória, ele poderá sofrer emendas nas comissões a partir do parecer dos respectivos vereadores; no entanto, a aprovação destas emendas irá depender da negociação entre eles.

A participação da população neste processo ocorre por meio da aproximação das pessoas com os parlamentares e das pressões exercidas sobre eles no que se referem às suas reivindicações e seus atendimentos e, também, às audiências públicas realizadas com o intuito de discutir ou apresentar algum pedido em relação ao Orçamento. No entanto, não foi possível verificar se esta prática funciona em relação à aprovação de emendas.

Em relação às emendas dos vereadores, foi mencionado que cada vereador e/ou bancada pode apresentar emendas e que eles irão defender a sua proposta primeiramente nas comissões e, se forem aprovadas em plenário poderão ser incluídas no Orçamento. Destaca-se que, em função da maioria, a oposição pode ter dificuldade em relação à inclusão de suas propostas, o que novamente irá depender de negociações entre os pares.

E, a respeito das prioridades em termos das emendas, a resposta foi insatisfatória, uma vez que foi explicitado que “sim, dentro do tempo hábil os parlamentares poderão apresentar suas emendas”, ou seja, não foi mencionado se haveria ou não prioridade, o que se entende é que elas (as prioridades) se existirem irão novamente depender das negociações que irão ocorrer entre os respectivos partidos de situação, que é a base de apoio do Gestor, e da oposição.

5. Conclusões

O Orçamento Público deve ser considerado um documento estratégico para a gestão dos Municípios. É neste documento que são evidenciados as ações, metas e prioridades da administração para o ano e assim buscar melhor atender os anseios da população em relação à oferta e qualidade de bens e serviços públicos.

No caso da cidade de Três Lagoas, o orçamento segue todas as determinações das legislações na sua elaboração, utilizando-se da técnica orçamentária orçamento programa para buscar atender as demandas das secretarias e fundos em relação a recursos para realizar suas atividades. Neste processo, a população é convidada a participar mediante convocação em jornal, editais, sites da prefeitura para as audiências públicas para deixar a sociedade conhecedora de seu teor. Em relação às etapas relacionadas aos trâmites segue aqueles evidenciando no Tópico 2.2.

Ao ser enviado para a Câmara Municipal, o orçamento é recebido pela secretaria geral que o repassa aos vereadores para tomar ciência do documento e posteriormente o encaminha às comissões. Neste momento, busca-se relacionar emendas dos vereadores, se houver no orçamento, o que irá depender de sua aprovação em plenário. Na Câmara, as etapas e os trâmites relacionados ao orçamento também seguem os estabelecidos pela legislação, apresentando relações diretas com o PPA, a LDO e a LOA.

Desde modo, foi possível verificar que a Prefeitura de Três Lagoas segue integralmente os aspectos jurídicos e técnicos do orçamento, no que se refere às normas, regras e legislação, atentando também para o aspecto econômico da evolução das receitas alocando-as conforme necessidades e o aspecto político irá depender do processo de negociação entre o Prefeito, seus secretários e o Legislativo em relação às áreas, setores, departamentos, ações e metas a serem contempladas com recursos.

Referências

AZEVADO, R. R. **Impressão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiro**, 2013, 178f. Mestrado em Ciências Contábeis (Programa de Pós-graduação em Controladoria e Contabilidade). Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, 2013.

BEZERRA FILHO, J.E. **Orçamento aplicado ao setor público**: abordagem simples e objetiva. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de junho de 2016.

BRASIL, LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-normaatuizada-pl.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2016.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 6. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública. Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2014. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp1>>. Acesso em 3 de fevereiro de 2016.

CORREIA NETO, C. B. **Orçamento público**: uma visão analítica. São Paulo, II Prêmio SOF de Monografias 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/PÚBLICAcoes/premio_sof/2mono_tema2_3lugar.pdf>. Acesso em: 15 novembro de 2015.

FEITOSA, A. K; OLIVEIRA, F. H. Controle de orçamento público municipal. **A Economia em Revista**, v. 21, n. 2, julho de 2013, p. 50-60.

GAETANI, F; GONÇALVES, M. E. R. O.; BUVINICH, M. R. **Orçamento Público**: Entendendo Tudo. Minas Gerais, UNICEF e FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000. Disponível em: <<http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/Arquivos/entendendo.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2016.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo; atlas, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA IBGE.

<http://cidades.ibge.ghttp://portal.tce.pb.gov.br/wordpress/wpcontent/uploads/2009/11/2009_cartilha_orientacao_prefeito.pdf
ov.br/xtras/perfil.php?codmun=500830. Acesso e:

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MAIA, W. História do Orçamento Público no Brasil. 2010. 28 f. Disponível em: <<http://gestorpublicopaulista.com.br/artigos.asp>. Acesso em 10 de junho de 2016.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Metodologia** científica. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2011

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, E. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MELLO, P. C. N. S; CAVALCANTE, Z. P. O processo orçamentário Brasileiro. In...VIII Convibra Administração – Congresso Virtual Brasileiro de Administração. Disponível em:< – http://www.convibra.com.br/upload/paper/adm/adm_3203.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2016.

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

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NOBLET, P. L.; BARCELOS, C.L.K; SOUSA, B.C.G (Orgs). **Orçamento público**: visão geral. Diretoria de Desenvolvimento Gerencial Coordenação Geral de Educação a Distância Atualizado em: Fevereiro/2013 MÓDULO III: O PROCESSO. Disponível em: <file:///E:/OP_Modulo_3%20-%20O%20Processo.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2016.

NUNES, K. **Orçamento público**: orientações para incidir em políticas públicas/Texto Instituto Caliantra. 2. ed. Belo Horizonte : Oficina de Imagens, 2009.

OLIVEIRA, L. M. A.; CHIEREGATO, R.; PEREZ JÚNIOR, J. H.; GOMES, M. B. **Manual de contabilidade tributária**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PALUDO, A. V. Orçamento público e administração financeira e orçamentária. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PASSOS, A. P. F; CASTRO, P.S.C O orçamento e a dívida pública federal. **In**: SILVA, L. O. C; MEDEIROS, O. L. (Orgs). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 219-242.

PIRES, J. S. D. B; MOTTA, W. F. Evolução Histórica do Orçamento Público e Sua Importância Para a Sociedade. **Enfoque**: Reflexão Contábil. Maringá, v. 25. n. 2. p. 16-25. maio/ago.; 2006.

PISCITELLI, R. B. TIMBÓ, M. Z. F. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. São Paulo: Atlas, 2010.

POLI, L. C.; HAZAN, B. F. Orçamento público: desenhando um modelo democrático de planejamento orçamentário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 266, p. 187-208, maio/ago. 2014.

PREFEITURA MUNICIAPAL DE TRÊS LAGOAS. **Lei nº. 3.047 , de 15 de dezembro de 2015**. Disponível em: <http://portal.tce.pb.gov.br/wordpress/wp-content/uploads/2009/11/2009_cartilha_orientacao_prefeito.pdf> . Acesso em 20 de julho de 2015.

QUINTANA, A. C.; MACHADO, D. P.; QUARESMA, J. C. C.; MENDES, R. C. **Contabilidade pública**: de acordo com as novas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Atlas, 2011.

ROSA, M. B. **Contabilidade do Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2011.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: atlas, 2012.

SANTOS, L.A.; CAMACHO, E. U. Orçamento público municipal: uma análise no Município de Cosmópolis SP com enfoque no equilíbrio das receitas e despesas no período de 2007 a 2012. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 82-94, mai./ago. 2014.

- SILVA, V. L. **A nova contabilidade aplicada ao setor público**: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2013.
- SCHÜSSLER, A.; SOUSA, J. B. Orçamento público na administração municipal: desmitificação do processo de elaboração. Revista Universo Acadêmico. Disponível em: http://www2.faccat.br/download/pdf/universoacademico/ua2009_aschussler_jbsouza.pdf. Acesso em 22 de abril de 2016.
- SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública**: de acordo com as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público (IPSASB/ IFAC/ CFC). 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- TRUJILLO FERRARI, A. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.
- YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- XAUSA FILHO, L. *Abordagens Recentes no Orçamento Público*. Disponível em: <http://www.sindaf.com.br/estudosTecnicos.asp>. Acesso em: 5 de abril 2010.
-

1. Aluna do Curso de Engenharia da Produção da UFMS, bolsista de Iniciação Científica UFMS – PIBIC 2015/16. Email: nilton.carraro@ufms.br
 2. Aluna do Curso de Engenharia da Produção da UFMS, bolsista de Iniciação Científica UFMS – PIBIC 2015/16.
 3. Professor Doutor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus de Três Lagoas.
-

Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015
Vol. 38 (Nº 08) Año 2017

[Índice]

[En caso de encontrar algún error en este website favor enviar email a [webmaster](#)]

©2017. revistaESPACIOS.com • Derechos Reservados