

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**ORÇAMENTO PÚBLICO COMO FERRAMENTA ESTRATÉGICA DE
PLANEJAMENTO E CONTROLE**

LUIZ FERNANDO LANZA GONÇALVES

Orientadora: Gislene Carvalho de Castro

São João Del-Rei, 2018

ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE

Resumo

Nas últimas décadas, o modelo de gestão adotado pelas instituições públicas mudou substancialmente a condução dos processos em decorrência das normativas federais para controle, utilização e fiscalização da coisa pública, permitido maior rigor nas contas da união, estados e municípios. Ao tratar da Lei de Orçamento, a disposição cuida da discriminação da receita e da despesa, e permite identificar o desdobramento da classificação de ambas. Assim propicia-se a compreensão desses dois itens, assim como dos objetivos do governo em relação à política econômico-financeira em seus detalhes — receita e despesa por natureza. Dessa forma a implementação do planejamento e controle desse instrumento orçamentário é de extrema importância para melhorias na administração pública. No entanto para que haja eficiência na gestão correspondente à administração de um município há que se estabelecer a organização na gestão, criar missões correspondentes ao desenvolvimento que se almeja alcançar e realizar a gestão de forma eficiente e eficaz. Este artigo procurar-se-á realizar um estudo de caso da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, em especial a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer – SMEL, como exemplo de instituição pública que cumpre com rigor os padrões estabelecidos de controle orçamentário, com a devida transparência necessária para condução dos processos. Foi constatada uma eficiente elaboração e aplicação dos instrumentos de planejamento para o alcance das metas e prioridades da secretaria. Para a construção deste artigo utilizou-se como metodologia fontes primárias e secundárias bem como todo acervo de banco de dados disponíveis para consulta interna da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer.

Palavras-chaves: Administração, Lei, Eficiência, Eficácia

1. INTRODUÇÃO

“O orçamento público brasileiro vem se desenvolvendo gradualmente ao decorrer dos anos e passou por diversas fases já na época do Brasil Colônia até atualidade”. (Xerez, Sebastião s.d.)

A Contabilidade é uma ciência apta a propiciar aos administradores públicos, informações para subsidiar a tomada de decisões e dar maior segurança ao cumprimento das obrigações fiscais. Isso também permite que os mesmos realizem seus programas de trabalho por intermédio do planejamento e de mecanismos eficazes de controle.

O Orçamento Público é a peça fundamental para a gestão dos recursos públicos. Para realizar uma boa administração pública, o gestor deve realizar um sistema moderno de orçamento, conforme destaca Dunbar(1971):

A questão instrumental do orçamento pode ser caracterizada como um plano periódico e quantitativo de ação da organização, oriundo dos planos estratégicos previamente traçados, exercendo ainda as funções de planejamento, controle, coordenação e direção, visando, no caso da administração pública, serviços de qualidade à população. (DUNBAR, 1971)

“Contudo, percebe-se que as metas estabelecidas, na maioria das vezes, não se adéquam com a realidade, isto é, ao montante de recursos a serem arrecadados, bem como os dispêndios a serem efetuados, que não contrasta com aqueles desempenhados na proposta orçamentária”. (Silva, 2016, p.14)

Assim sendo, é de suma importância ressaltar que os objetivos estabelecidos no orçamento são explicitamente arbitrados, uma vez que os mecanismos de controle interno, não têm como avaliá-los ou medi-los durante o processo de execução orçamentária. Sobre o problema referido, arrisca-se dizer que sua causa está relacionada às falhas na preparação orçamentária, que acabam por não representar as ações praticadas pelos gestores, dificultando, com isso, a execução de programas de governo que, certamente, trariam benefícios à população.

Este trabalho se introduz no campo da administração pública, discutindo especificamente o orçamento público. Nesse sentido, tratou o tema a partir de um ponto

de vista contextual, pois buscou apresentar as infinitas mudanças que se aferiram no decorrer deste tempo especialmente no setor sócio-político e econômico bem como os setores de atividade nos quais os estudos sobre orçamento público se desenvolveram refletindo nos atos praticados pelos gestores.

Ao ser sancionada a Lei Complementar n. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, acarretou uma série de mudanças, criando limites e exigindo aos administradores públicos a necessidade de priorizar como modo de se obter uma administração lógica, responsável e clara. Responsável por acarretar grandes modificações institucionais e culturais, especialmente para o orçamento, incluindo duras restrições orçamentárias e exclusiva responsabilidade fiscal.

A evolução do orçamento público passou por diversas etapas que foram introduzidas em seu contexto, tais como benefícios em forma de normas e leis, com a finalidade de torná-lo eficaz, responsável e transparente em seu processo de elaboração, mostrando com limpidez e assertividade seus relatórios e outros materiais relacionados à sua execução. A estrutura orçamentária ocasionou uma melhoria significativa nos métodos utilizados para uma impecável evolução da gestão pública, levando sempre para o planejamento.

Deste modo, este estudo teve como objetivo geral demonstrar como o orçamento pode ser utilizado como ampla ferramenta de planejamento e controle, analisando a execução do orçamento realizado pela Secretaria Municipal de Esportes e Lazer- SMEL, da cidade de Sete Lagoas, Minas Gerais, no ano de 2015, conforme a Lei Orçamentária Anual. Foi utilizando o orçamento público como instrumento de extrema importância que visa planejamento e controle, disposto aos administradores em prol da comunidade. Por fim, este estudo é relevante para que as entidades públicas entendam que a supervisão do orçamento propiciará maior transparência à administração e realização das propriedades apontadas.

1.1 HIPÓTESES DE PESQUISA

Ao se pensar sobre a importância da elaboração de um instrumento de excursão, não se pode eliminar a possibilidade de fazê-lo mediante a visão orçamentária, tendo em vista que esta se caracteriza como um importante instrumento de execução da gestão pública. Nesse contexto, é contundente que se tenha um sistema

orçamentário que trabalhe como um elemento que coopera para a eficácia de um governo, em âmbito geral, ou de um programa/área, em sentido mais limitado, com tudo torna-se razão para comprovar a forma como os gastos acontecem se de modo prolífico ou não, bem como seus atributos. Tendo a pesquisa analisado a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal, e observando a utilização do arcabouço de jurídico que a tangencia as normativas da administração pública, a hipótese levantada por esta pesquisa é que: orçamento público pode ser uma excelente ferramenta estratégica de planejamento e controle das instituições públicas.

Por outro lado, é importante analisar a influência dos fatores políticos, sociais e econômicos na condução transparente do processo, onde haverá maior necessidade de supervisão a fim de garantir celeridade que condução dos mecanismos de controle e da Lei de responsabilidade Fiscal.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 OBJETIVO GERAL

O trabalho tem como intuito apresentar as mudanças que se aferiram no decorrer deste tempo especialmente no setor sócio-político e econômico nas administrações públicas, as quais passaram de um modelo centralizado para descentralizado, além de ressaltar sua extrema importância na Administração Pública, pois reflete nos atos praticados pelos gestores, bem como, os recursos disponibilizados para que os mesmos possam atender as necessidades da coletividade.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Efetuar análise comparativa entre as respectivas operacionalizações e sobre suas repercussões para a eficiência e a eficácia dos serviços públicos prestados pela Secretaria Municipal de Esportes e Lazer à sociedade. Apresentar correlação entre os sistemas de planejamento estratégico e de avaliação de resultados;
- Evidenciar a elaboração do orçamento público como instrumento de planejamento e controle na Secretaria Municipal de Esportes e Lazer na cidade de Sete Lagoas/MG.

1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Percebe-se na generalidade dos órgãos públicos, que o orçamento vem sendo pouco útil no sentido de materializar esses programas, devido às constantes “distorções” apresentadas ao longo do exercício financeiro. Em virtude disso, faz-se necessário explicitar o problema nesta pesquisa, considerando orçamento como instrumento de planejamento e controle na Secretaria Municipal de Esportes e Lazer.

Nessa perspectiva, o tema escolhido para este trabalho visa ressaltar a importância da elaboração de um instrumento de execução em busca de resultados, que contemple, também, a eficácia da prestação dos serviços públicos, aumentando, dessa forma, a qualidade dos resultados e do atendimento ao cidadão, a fim de que o princípio constitucional da eficiência seja observado em sentido amplo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

Kohama (2010) afirma que o orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico.

O Orçamento Público é uma ferramenta de gestão superior e relevante, certamente amais provecta da administração pública um instrumento que os governos utilizam para regular os seus recursos financeiros, principiando da intenção inicial de controle, o orçamento público tem avançando e vem inserindo novas funcionalidades.

“Orçamento Público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e orçamento por programas ajustado com essa idéia, o orçamento deve retratar as políticas públicas possibilitando sua avaliação pela fidelidade dos gastos”. (LIMA E CASTRO 2007).

No Brasil, o orçamento transfigura-se de diversos protocolos legais. Sua existência está pressagiada constitucionalmente, corporizada anualmente em uma lei específica que “estima a receita e fixa despesa” para um determinado exercício. Devido a essas particularidades, as defesas só poderão ser realizadas se forem previstas ou incorporadas ao orçamento. Adicionalmente ao ditame constitucional é importante observar o citado no art.2º da Lei nº4320 de 17 de março de 1964 transcrito a seguir: “Art.2º A lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e programas de trabalho do governo obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”.

Atualmente pode-se identificar o orçamento público como uma ferramenta que apresenta inúmeras funções. E a mais comum entre elas é a de controle político, que teve início no princípio dos estados nacionais, e que também apresenta outras funções mais modernas, do ponto de vista administrativo, gerencial contábil e financeiro. No Brasil, a função mais recentemente inserida foi a de planejamento, que está relacionada ao método de orçamento por programas ajustado com essa idéia; o orçamento deve retratar as políticas públicas possibilitando sua avaliação pela fidelidade dos gastos.

2.2 O CICLO ORÇAMENTÁRIO

O ciclo orçamentário é um procedimento dinâmico e contínuo, com várias etapas vinculadas entre si, por meio das quais subsequentemente orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados. Essa sequência de procedimentos se inicia com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e se encerra com o julgamento da última prestação de contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo.

O ciclo orçamentário aplicado desdobra-se em oito fases, quais sejam: - formulação do planejamento plurianual pelo o executivo; - apreciação e adequação do plano, pelo legislativo; - proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos pelo executivo; - apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo; - elaboração da proposta de orçamento pelo executivo; - apreciação, adequação e autorização legislativa; - execução dos orçamentos aprovados; - avaliação da execução e julgamento das contas. (SANCHES, 1993)

As três leis que comandam o ciclo orçamentário são o PPA, LDO, LOA e são rigorosamente ligadas entre si, compatíveis e harmônicas. O Plano Plurianual é a programação orçamentária de médio prazo do governo, que determina qualitativamente

e quantitativamente, quais serão as aplicações da administração pública em cada região em que atua, delinea as técnicas, orientações e objetivos da administração em um espaço de quatro anos. O PPA é revisado, monitorado e aperfeiçoado anualmente para ser readequado à situação esperada no próximo ano.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte. Para isso, fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos. A LOA materializa as diretrizes do direcionamento de gastos e despesas do governo, indicando qual será o orçamento público disponível para o próximo ano. A quantidade e a qualidade dos gastos e investimentos indicam qual o nível de prioridade em investir naquela área para que o plano estratégico alcance os resultados esperados.

Elas constituem um sistema incorporado de planejamento e orçamento, legitimado na Constituição Federal, que deve ser praticado pelos municípios, pelos estados e pela União. Cabe exclusivamente ao Executivo a elaboração dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA. Em nenhuma jurisdição o Poder Legislativo determina tais leis. No contexto municipal, por exemplo, somente o prefeito pode apresentar à Câmara Municipal os projetos de PPA, LDO e LOA, os vereadores por sua vez podem modificá-los por meio de emendas quando estes são enviados ao Legislativo para discussão e votação.

O Ministério Público não debate, não vota e não aprova o orçamento público. Contudo, é convocado para interferir legal e penalmente quando qualquer imprevisibilidade é encontrada pelos órgãos de controle interno, externo ou social. Deste modo, o ciclo orçamentário se reinicia a cada quatro anos com o planejamento a longo prazo desenvolvido no PPA e, ao longo desse tempo, prepara-se anualmente uma LDO e uma LOA para operacionalizar, no curto prazo, a estratégia do PPA.

Os chefes de poder executivo (prefeitos, governadores e presidentes da República) a cada 4 anos comprometem-se elaborar uma proposta de planejamento a médio prazo, chamado Plano Plurianual (PPA), e enviá-la para discussão e votação para o respectivo órgão legislativo. Anualmente, ocorre o processo de elaboração da LDO e

da Lei Orçamentária Anual LOA, que apresentam o plano de ação governamental a curto prazo.

Toda autoridade executa um papel próprio no processo orçamentário. Ao Executivo compete elaborar os projetos de lei e executá-los. Ao Legislativo cabe debater, apresentar emendas, homologar as propostas orçamentárias e depois analisar as contas apresentadas pelos/as chefes do Executivo – prefeitos/as, governadores/as e presidente da República. Há órgãos responsáveis pelo controle e julgamento das contas, como os Legislativos e os Tribunais de Contas.

A elaboração do orçamento, de conformidade com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, compreende a fixação de objetivos concretos para o período considerando, bem como o cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros, necessários à sua materialização e concretização. (KOHAMA 2008).

A aplicação do orçamento estabelece a materialização anual dos propósito de metas estabelecidas para o setor público, no desenvolvimento do planejamento agregado, e implica a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros. O ciclo orçamentário é constituído por vários passos que se associam, se concluem e se reproduzem continuamente. Essas etapas são parecidas na União, nos estados e nos municípios. As distinções são capazes de estar nas datas-limite de cada um deles, no passo a passo orçamentário, os prazos da União e dos estados, são definidos na Constituição Estadual e no Regimento Interno da Assembléia Legislativa. No entanto, os prazos dos municípios são estabelecidos na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal.

“o ciclo orçamentário corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do Orçamento Público, desde sua concepção até sua apreciação final”. São as etapas realizadas, de forma ordenada, ao longo do processo orçamentário, tais como: elaboração, estudo e aprovação, execução, avaliação e controle. (Albuquerque, C.; Medeiros, M.; Feijó, H. P. (2008).)

O ciclo orçamentário se inicia com o desenvolvimento do Projeto de Lei do Plano Plurianual pelo Poder Executivo, que acontece no primeiro ano de governo do presidente, governador ou prefeito recém-empossado ou reeleito. Na União, o chefe do Executivo envia o projeto de lei do PPA ao Legislativo, os membros do Legislativo que discorrem, exibem emendas e votam o projeto de lei do PPA até a finalização da sessão legislativa. Com base no PPA, o Executivo formula o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, definindo prioridades e metas de governo. Os governantes recém-

empossados baseiam-se no PPA elaborado no governo anterior. Os membros do Legislativo têm até o encerramento da primeira parte da sessão para examinar, modificar e votar o projeto de LDO. Do contrário, o recesso pode ser suspenso até que a LDO seja aprovada.

Os órgãos e as entidades da administração pública realizam seus orçamentos que devem ficar sempre abertos. Assim depois da publicação da LOA, o Executivo determina um prazo mensal de desembolso e programação financeira, em conformidade com as instruções da Lei de Responsabilidade Fiscal que de dois meses em dois meses, exige do Executivo uma revisão as estimativas de receitas e despesas, para avaliar se alcançara ao objetivo.

De acordo com determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, os três poderes divulgam um relatório de gestão fiscal, após o final de cada quadrimestre. Isso permite comparar a despesa com pessoal e o montante da dívida pública com os limites previstos na legislação. Após o encerramento do exercício financeiro, o Executivo elabora os balanços e os demonstrativos contábeis gerais (de todos os órgãos e entidades da administração pública).

2.3 PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO

O planejamento qualifica-se por ser a atividade principal do Estado em todas suas áreas. Comprovado por meio do artigo 174 da CF, “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, O Estado exercerá, na forma da lei, as funções de [...] planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

“O Governo tem como responsabilidade fundamental o melhor nível dinâmico de bem-estar à coletividade. Para tanto, utiliza-se de técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento integrado. Esse sistema busca, principalmente, analisar a situação atual – diagnóstico – para identificar as ações ou alterações a serem desenvolvidas, visando atingir a situação desejada.” (KOHAMA 2010)

Dessa forma, mediante ao diagnóstico da circunstância efetiva, serão planejados os metas para se alcançar os objetivos os transformando em realidade. Entretanto, para que isso aconteça, é preciso desenvolver um plano de longo prazo, conhecido como Plano Plurianual.

Visto que os recursos oferecidos são escassos para atender as necessidades coletivas, A ONU, por meio de estudos técnicos, buscou projetar um sistema chamado de Sistema de Planejamento Integrado. O mesmo, de acordo com Kohama (2010), tem

por objetivo “buscar, através da escolha de alternativas prioritárias, o melhor emprego dos meios disponíveis para minimizar os problemas econômicos e sociais existentes”.

Contudo acontece que, em grande parte dos órgãos públicos, esse planejamento não é cumprido de forma eficaz, pertinente à apresentação dos responsáveis pelas áreas de planejamento e orçamento, ao julgar que todas as necessidades coletivas são prioritárias, isto é, perante a carência de recursos financeiros, os mesmos não conseguem aferir as reais necessidades da população.

“O orçamento Público no Brasil tem se notabilizado como inacessível à maioria das pessoas, devido não só a sua formatação técnica, com uma linguagem desconhecida que impossibilita seu entendimento para parte da população, como também pela falta de transparência no trato do bem público, fruto de uma grande tradição antidemocrática vivenciada ao longo da história do Brasil”. (GOMES, 2004, p.11)

Dessa maneira, o orçamento passará a ser cada vez menos uma ferramenta de planejamento das ações governamentais, dispondo-se a servir somente os requisitos exigidos pela legislação. Em resumo, não há, por conseguinte; como se refletir em planejamento sem se aprimorarem os orçamentos para que eles reiterem fielmente os planos de governo e as políticas públicas”.

Nos últimos tempos alterações de caráter econômico e social efetivam modificações necessárias à gestão da administração pública do Estado e, por isso, estudos até hoje empenham esforços para elaborá-la e aprimorar uma nova administração, tendo como base a democracia e o interesse público.

No século XIX, o Estado apoiava uma política liberal, experimentando o início de uma era burocrática na metade desse século, com regras e impessoalidade, marcada pela contratação dos administradores públicos por concurso público. A expansão territorial e populacional começou a exigir uma maior eficiência da gestão pública em um período de afirmação do sufrágio universal, que, no século XX, despontou para um Estado democrático social, incluindo um significativo aumento da carga tributária para atender à demanda da sociedade.

Assim, a partir do ponto de vista econômico, para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República previstos na Constituição de 1988, é necessário que o Estado estimule ou exerça atividade econômica, provendo o funcionamento de seus órgãos e proporcionando a realização de suas funções. (CONTROLADORIA, 2008, p. 14)

A democracia participativa pode ser efetivada, pois, por meio de um diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil, por intermédio, por exemplo, de conferências,

audiências públicas, conselhos e mesas de negociação, somados aos impulsos e regras que o Poder Público deve possibilitar o aproveitamento e estímulo de todos.

Por isso, hodiernamente, as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial, com ideias, valores e práticas cultivadas no domínio da administração de empresas privadas, contudo, usam-se critérios diferentes. O lucro é substituído pelo interesse público e pela “realização das políticas públicas democraticamente decididas” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 176).

A sociedade e o Estado é algo recente, evidenciado pela Carta Magna 1988 ante a influência do Federalismo e da participação popular em sua própria realização, estreando, na história do País, a democracia, após a experiência do regime militar. MENDES (2008, p. 149) afirma que “A essência democrática se enaltece em um Estado envolvido pela reciprocidade entre Poder e indivíduo, empenhado em oferecer aos cidadãos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais”.

A Federação enfrenta questões que sofrem mutações conforme a volatilidade da política, da economia-que, com a globalização, causa impacto no Sistema Tributário Nacional –, assim como em toda a dinâmica social, interferindo nos anseios das políticas públicas, “aumentando a complexidade das relações intergovernamentais”. (REZENDE, 2006, p. 11)

Perante de tal avaliação, podemos distinguir o controle social como uma ferramenta pelo qual uma vez disponibilizado à sociedade, tem o sentido de habilitar os cidadãos na defesa de seus interesses em prol da gestão e, conseqüentemente, da destinação dos recursos públicos.

Participação e controle social são palavras que se chocam, relacionando-se. Com a participação na gestão das finanças públicas, a sociedade adquire um poderoso mecanismo de cooperação, atentando e pressionando a Administração Pública para a IV Congresso Anual da Associação Mineira de Direito e Economia 29 adoções de medidas de interesse público, exercendo e exigindo, ao mesmo tempo, o controle, a formulação de políticas públicas e a prestação de contas do gestor público. (CONTROLADORIA, 2011)

Conforme já evidenciado, no Brasil, os sistemas de controles efetivos são ajudados por órgãos que compõem a Administração Pública, conduzindo, aqueles, na prevenção, controle, investigação e repressão à corrupção.

A dimensão territorial do País é ampla, subdividida em seus entes federativos, especialmente no que se diz aos Municípios. Por isso, apesar da existência do controle realizado pelos órgãos, faz-se importante a participação popular, por intermédio do controle social, contribuindo na aplicação dos recursos públicos.

3. METODOLOGIA

O município de Sete Lagoas, Minas Gerais, localizada aproximadamente a 72 quilômetros da capital, Belo Horizonte, possuía em julho de 2017, uma população estimada de 236.228 habitantes, segundo dados do IBGE (2017). A estrutura administrativa da Prefeitura de Sete Lagoas conta com 14 secretarias municipais (Educação, Fazenda, Administração, Assistência Social, Cultura e Juventude, Desenvolvimento Econômico e Turismo, Esporte e Lazer, Governo e Comunicação Social, Meio Ambiente e Sustentabilidade, Obras Infraestrutura e Política Urbanas, Planejamento Orçamento e Tecnologia, Saúde, Segurança Trânsito e Transporte) e ainda Chefia de Gabinete, Controladoria, Núcleo de Licitações e Compras.

Na classificação, quanto à estratégia, foi utilizada a pesquisa bibliográfica por meio de livros, artigos científicos, teses, dissertações e monografias acessadas diretamente por meio dos documentos ou periódicos originais, tendo sido relevante, também, a obtenção de dados pela via de acesso eletrônico de sites, com a coleta de dados de artigos de 2002 a 2018 com base no Google Acadêmico. Além de documentos oficiais como PPA, LDO e LOA, da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, em particular, da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, demonstrando o orçamento previsto, o executado, metas e prioridades.

3.1 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os dados obtidos se referem a uma pesquisa de registros na Secretaria Municipal de Esportes e Lazer em documentos gerenciais além dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) em que destacam o órgão supracitado.

A elaboração dos Instrumentos de Planejamento, PPA, LDO e LOA são realizadas, pelas próprias secretarias municipais que definem suas metas e prioridades para o exercício seguinte, conforme plano de governo e de acordo com as cotas orçamentárias disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Orçamento, Planejamento e Tecnologia.

Quadro 1- Organograma Secretaria Municipal de Esportes e Lazer

<p>ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES</p> <p>-Secretário de Esportes e Lazer</p> <p style="padding-left: 20px;">- Gerência de Esporte e Lazer</p> <p style="padding-left: 40px;">- Supervisão de Esporte de Rendimento</p> <p style="padding-left: 40px;">- Supervisão de Esportes Educacionais</p> <p style="padding-left: 40px;">- Supervisão de Manutenção de Centros Esportivos</p> <p style="padding-left: 40px;">- Supervisão de Recreação e Lazer</p>

Fonte: <http://transparencia.setelagoas.mg.gov.br/organograma>

Constata-se que o organograma da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer é bem reduzido em relação a outras secretarias municipais. É composto por apenas seis cargos. A elaboração dos instrumentos de planejamento da Secretaria de Esportes e Lazer fica sob a responsabilidade de um funcionário efetivo, há 13 anos, o senhor Fabrício Frederighi Fonseca, que, hoje, exerce o cargo de Secretário de Esportes e Lazer.

Por meio de quadros (Quadros 1, 2, 3 e 4) e anexos, foram elaborados os programas, ações, metas financeiras e definidas as Unidades Gestoras, e são encontradas nos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Quadro 2- Anexo de Metas e Prioridades LDO-2015

ANEXO METAS E PRIORIDADES LDO- 2015					
	PROGRAMA	AÇÃO	META FINANCEIRA		UNIDADE GESTORA
			Livre	Vinculado	
ESTRUTURADOR	Esporte e Grandes Eventos	Construção de Infraestrutura Esportiva- CIE	140.000,00	4.846.937,50	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
	Esporte e Grandes Eventos	Implementação e Execução de Programas Esportivos (Pelc)	120.000,00	1.846.160,00	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
	Esporte e Grandes Eventos	Implantação e Execução de Projetos Esportivos	65.000,00	65.000,00	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
	Esporte e Grandes Eventos	Apoio ao Esporte Especializado (JIMI)	70.000,00	0,00	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
	Esporte e Grandes Eventos	Apoio ao Esporte Educacional (JEMG e JESEL)	120.000,00	120.000,00	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
	Esporte e Grandes Eventos	Promoções de Esporte e Lazer (Copa do Futuro)	275.000,00	0,00	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
	Esporte e Grandes Eventos	Gestão e Manutenção do Estádio Joaquim H. Nogueira- Arena do Jacaré	200.000,00	0,00	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer

Fonte: Anexo LDO 2015- Prefeitura de Sete Lagoas/MG - Secretaria Municipal de Esportes e Lazer

Quadro 3- Descrição das Metas para 2015 da Secretaria de Esportes e Lazer

4.13. DESCRIÇÃO DAS METAS:	
2015	Contratação de Equipe, manutenção das instalações prediais, de equipamentos e mobiliário, promoção de eventos e atividades permanentes e/ou sazonais, desenvolvimento e ações de mobilização social da comunidade, divididos em módulos: Módulo 1 – Gestão de Equipamentos Públicos, Módulo 2 – Captação de Recursos e Parcerias, Módulo 3 – Gestão Matricial e Compartilhada do Espaço Público, Etapa 3 – Plano de gestão. Promover encontros com a UGL, mapear as lideranças e entidades sociais, capacitar agentes e criar oficinas educativas.
2015	Continuidade da participação e realização das etapas dos jogos Escolares de Minas Gerais (JEMG) e Continuidade e implementação da realização dos Jogos Estudantis de Sete Lagoas (JESEL). Incluindo todas as esferas da rede de ensino Municipal, Estadual e Particular. Aquisição de equipamentos esportivos, educacionais e de lazer.
2015	Continuidade da implementação do PELC, em atendimento às crianças, jovens e adolescentes (Governo Federal). Continuidade da implementação de parceria da SMEL com os CRAS, junto ao Programa Pró-Jovem oferecendo aulas gratuitas de futebol de areia, futsal e voleibol para os alunos cadastrados. Implementação do Programa “Melhor Idade” (Ginástica para a Terceira Idade). Implementação do Programa “Grupo de apoio ao esporte e lazer para portadores de necessidades especiais”. Implementação do Programa “Recreação, Lazer e Psicomotricidade” (Educação Infantil), Implementação de Esporte e Lazer na Cidade - PELC, Implementação do Programa “Mexa-se” (Lazer), Caravana do Lazer e Programa Esporte Móvel. Aquisições de materiais permanentes para Rua de Lazer (cama elástica, piscina de bolinhas, caixas de som, escorrega, entre outros), aquisições de materiais de consumo (bolas, uniforme, coletes, entre outros), serviços contratados para os eventos de lazer e Programas de parceria com a Prefeitura e Centro de Iniciação ao Esporte - CIE.
2015	Continuidade e implementação de eventos esportivos como: Skate, bicicross, corrida de rua, handebol, voleibol, basquetebol, natação, futsal, ginástica olímpica, karatê, atletismo, ciclismo, entre outros. Continuidade e implementação da Copa de Futebol de Sete Lagoas. Continuidade e apoio à realização da Copa Sete Lagoas de Karatê e realização da Copa do Futuro (futebol infantil), Copa do Servidor, Seminários, Workshops, Encontro Nacional de Educação Física, Implementação do Programa “Recreação, Lazer e Psicomotricidade” (Educação Infantil), Implementação de Esporte e Lazer na Cidade - PELC, Implementação do Programa “Mexa-se” (Lazer), Caravana do Lazer e Programa Esporte Móvel, entre outros. Aquisições de materiais permanentes para Rua de Lazer (cama elástica, piscina de bolinhas, caixas de som, escorrega, entre outros), aquisições de materiais de consumo (bolas, uniforme, coletes, entre outros), serviços de terceiros jurídico e físico, para os eventos de lazer e Programas de parceria com a Prefeitura.

Fonte: Anexo de Metas LDO- Prefeitura de Sete Lagoas/MG - Secretaria Municipal de Esportes e Lazer

Depois de distribuídas as cotas orçamentárias por Unidades Gestoras, os técnicos distribuem as cotas orçamentárias conforme planejamento das ações nos quadros da Lei Orçamentária Anual.

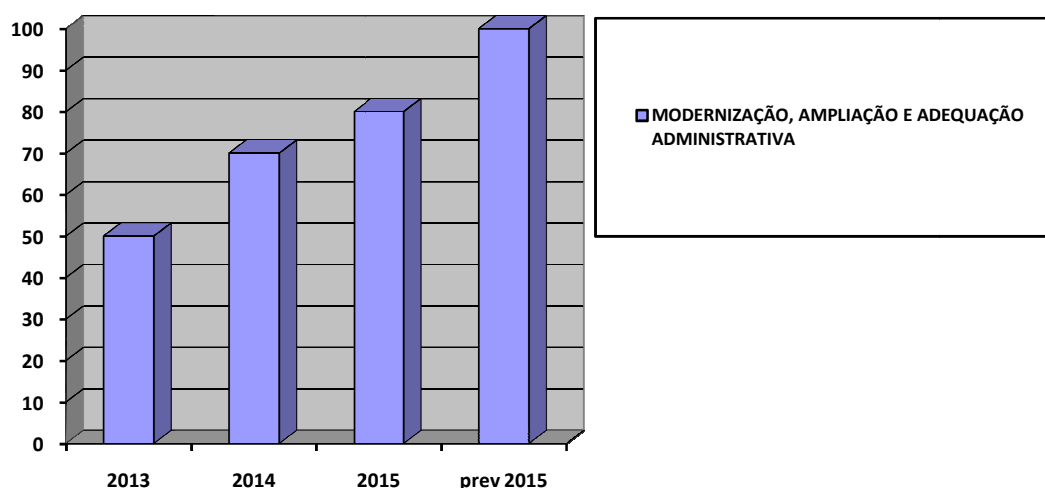
Quadro 3- Quadro de Detalhamento da Despesa- QDD da Secretaria de Esportes e Lazer

14.01.27.122.2001.2361		GESTÃO DOS CUSTOS OPERACIONAIS				
DADOS DA DESPESA		SALDO ORÇAMENTÁRIO		SALDO DISP	EXECUÇÃO	SALDO ATUAL
		Orçado	Cred. Suplem		Executado	
3390300000	Material de Consumo	34.996,00	0,00	34.996,00	24.492,10	10.503,90
3390350000	Serviços de Consultoria	20.000,00	0,00	20.000,00	7.800,00	12.200,00
3390360000	Serviços de 3ª Pessoa Física	1,00	40.000,00	40.001,00	34.572,27	5.428,73
3390390000	Serviços de 3ª Pessoa Jurídica	80.000,00	0,00	80.000,00	79.532,38	467,62
3390920000	Despesas de Exercícios Anteriores	1,00	63.417,90	63.418,90	62.501,03	917,87
		134.998,00	103.417,90	238.415,90	208.897,78	29.518,12

Fonte: Anexo da LOA- Lei Orçamentária Anual/2015- Secretaria Municipal de Esportes e Lazer

Conforme os dados coletados via sistema de acompanhamento interno e anexos da LDO, foram levantados os seguintes dados (Figura 1):

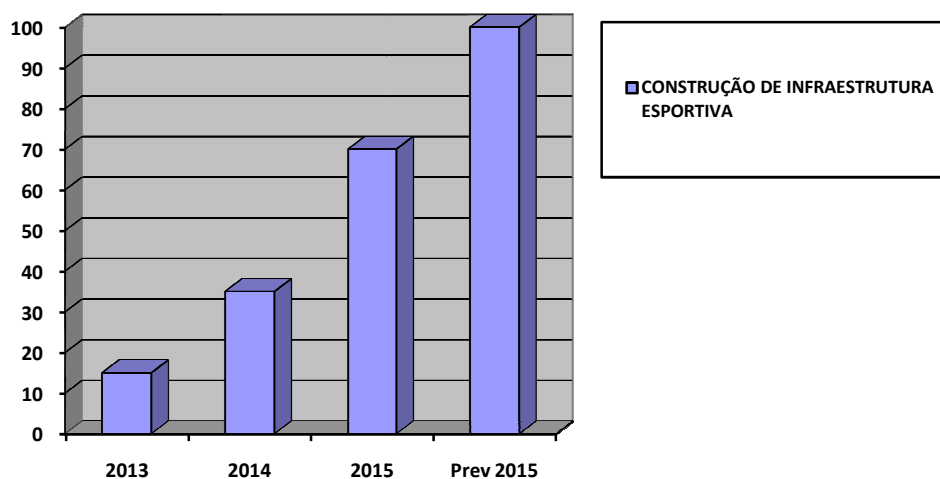
Figura 1- Executado 80% em relação ao previsto 2015;



Fonte: Anexo do Relatório de Acompanhamento de Desempenho das Ações

Conforme demonstrado nos dados (Figura 1) foram previstas a aquisição de equipamentos de informática como computadores, instalação da rede física de internet (cabamentos e estrutura física), contratação de empresa para manutenção das instalações prediais, aquisição de equipamentos e mobiliário para atender às necessidades da secretaria. No entanto, após levantamento do desempenho das ações, constatou-se que foram executados 80% do planejado.

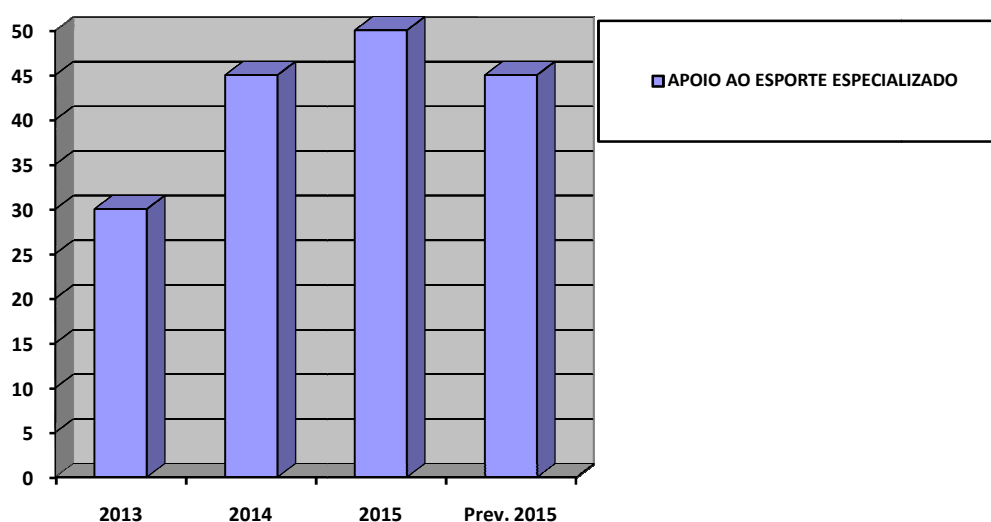
Figura 2 – Executado 70% em relação ao previsto 2015;



Fonte: Anexo do Relatório de Acompanhamento de Desempenho das Ações

Conforme demonstrado nos dados (Figura 2) foram previstas a construção do Centro de Iniciação Esportiva- CIE, em parceria com o Governo Federal, mas devido aos trâmites burocráticos não foi possível a sua execução. No entanto, a previsão de instalação e construção de 15 Academias ao Ar Livre foi concluída com êxito.

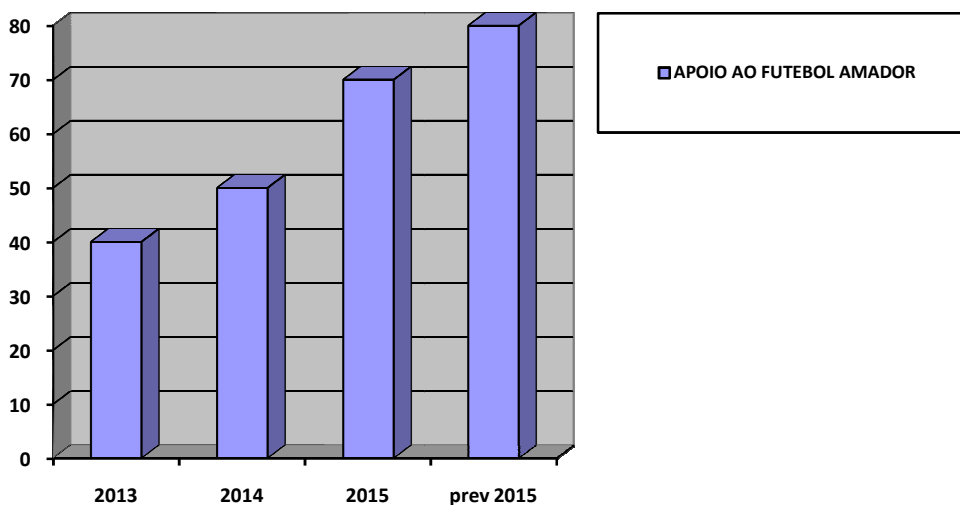
Figura 3 – Execução em 90% a mais em relação ao previsto 2015;



Fonte: Anexo do Relatório de Acompanhamento de Desempenho das Ações

Conforme demonstrado nos dados (Figura 3) foram previstas a continuidade e implementação de eventos esportivos como: Skate, bicicross, corrida de rua, handebol, voleibol, basquetebol, natação, futsal, ginástica olímpica, karatê, atletismo, ciclismo, além da Copa de Futebol de Sete Lagoas, apoio à realização da Copa Sete Lagoas de Karatê e realização da Copa do Futuro (futebol de campo infantil) e Copa do Servidor. No entanto, surgiram outros eventos que demandaram o apoio financeiro da Secretaria de Esportes e Lazer e que causaram o aumento do percentual previsto, mas cabe ressaltar que não comprometeu o recurso orçamentário devido às parcerias firmadas com o setor privado.

Figura 4 – Execução em 87,5% comparada ao Previsto 2015



Fonte: Anexo do Relatório de Acompanhamento de Desempenho das Ações

Conforme demonstrado nos dados (Figura 4) foi previsto apoio ao futebol amador para as agremiações da cidade, sendo mais específico no fornecimento de materiais esportivos como bolas, bombas de inflar, cones de treinamentos, coletes, uniformes, transporte, empresas responsáveis por arbitragens, além de custeio dos campos com água e iluminação pública. No entanto, após levantamento do desempenho das ações, constatou-se que foram executados 87,5% do planejado.

Nas figuras de 01 a 04 demonstradas através de gráficos de colunas, formatadas na Microsoft Excel 2007, nota-se que, nos gráficos 1, 2 e 4, as ações planejadas ficaram bem próximas de serem alcançadas conforme o previsto. Já na figura 3, a execução foi além da previsão.

Os dados obtidos na análise e descritos nas figuras, obtidos por meio do Relatório de Acompanhamento de Desempenho das ações, revelam que a elaboração dos instrumentos de planejamento foi de grande importância para a execução das ações, pois foram devidamente executados com eficácia e eficiência.

Nem todas as ações foram executadas conforme previsto, algumas por falta de recursos financeiros disponíveis, devido à receita não ter sido efetivada conforme estimada no ato da elaboração da LOA. No entanto, no exercício de 2015 não

comprometeu a execução orçamentária atingindo assim o cumprimento de maioria das metas e prioridades da administração.

O planejamento estratégico está evidente na elaboração dos instrumentos de planejamento na Secretaria Municipal de Esportes e Lazer. A maneira de como são definidas as metas, priorizando aquilo que realmente é de importância e interesse da população, o que facilita a realização de ações em busca da satisfação dos munícipes, além de facilitar o levantamento para a avaliação dos resultados.

Um adequado sistema orçamentário, por exemplo, produz a chamada revisão de despesas, que se caracteriza como um processo institucionalizado para a revisão do cenário base de gastos de um programa, cujo foco reside na identificação das opções de economia a serem analisadas e implementadas no processo orçamentário de um projeto ou programa já existente (ROBINSON, 2015).

Outros fatores que também interferem positivamente na melhoria do ciclo orçamentário e devem ser observados quando da proposição. Segundo Silva (2003), o ciclo orçamentário corresponde a um processo que corresponde ao período em que se processam as atividades inerentes, que se compõem de etapas que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas. No entanto a Constituição Federal de 1988 determina os 26 instrumentos de planejamento orçamentário, os quais estão eminentes no artigo 165 como sendo: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias; os orçamentos anuais, que devem incluir o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social.

4. CONCLUSÃO

Conclui-se que o plano orçamentário ainda sendo complexo e dispendioso, pode ser direcionado às atividades da Administração Pública por meio do método de gestão que está pontualmente conectado ao processo decisório. Por ser o principal instrumento de apoio ao controle gerencial, indica as metas e os resultados de uma instituição, perante a concorrência em meio a um comércio cada vez mais exigente e competitivo. Desse modo, para que as administrações públicas, neste caso, a municipal, e mais específico a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, acate as exigências do mercado e torne-se apta a entrar nessa enorme disputa, o planejamento, a execução e o

controle dos orçamentos precisam ser capacitados para se integrar à estrutura organizacional para cumprir os objetivos e as necessidades da população.

Por isso, para que seja um sucesso, o plano orçamentário necessita que o gestor se dedique com empenho em orientar a administração nesse caminho. Tendo como base o planejamento para se concentrar nos resultados, a execução para acompanhar os objetivos que devem ser atingidos e o controle para que se consiga reconhecer eventuais erros e disponibilizar a sua correção. Por fim, é dever administrativo monitorar todas as etapas do sistema orçamentário, encaminhando a equipe no cumprimento de metas de forma planejada, objetivando uma posição no mercado, local aonde todas as empresas obtêm êxito.

A gestão da Secretaria de Esportes e Lazer, mesmo em meio a tantas intempéries, conseguiu no exercício de 2015, atingir em partes seus objetivos e metas propostas, conseguindo executar aquilo que foi previsto com eficácia e eficiência.

O orçamento pode ser um amplo instrumento de planejamento e controle das intuições, deixando assim de prover ajustes, passando por fim a alcançar sua missão, que constitui em proporcionar o bem-estar social e coletivo por meio do aproveitamento apropriado dos recursos por ele concedidos.

5 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, H. P. Gestão de Finanças Públicas. 2. ed. Cidade, 2008

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e o sistema único de saúde. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de. (org.). Política de Gestão Pública Integrada. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público: Controle Social. Brasília, 2008.

ORÇAMENTO PÚBLICO: ENTENDA COMO É DEFINIDO. Disponível em <<http://www.politize.com.br/orcamento-publico-como-e-definido/>> acesso em: agosto 2018.

DUNBAR, 1971. IN. PEDROSA, Cesar. Teoria geral do orçamento público. Editora Baraúna, 2015.

GOMES, R.J.S. Orçamento Público: A Experiência do Orçamento Participativo no Município de Cabedelo 2001 - 2002. 2004, 52 f. Monografia (Especialização em 31

Auditoria e Contabilidade Pública) – Universidade Federal da Paraíba, 2004. Disponível em . Acesso em: 31 de outubro de 2013.

LIMA, D. V. de; CASTRO, R. G. de. Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem). 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

KOHAMA, H. Contabilidade Pública Teoria e Prática. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2010
KOHAMA, H. Contabilidade Pública, Teoria e Prática. 09º. Ed e 10ªed.. São Paulo: Atlas 2006 e 2008

__. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2008.

REZENDE, Fernando (coord.). Desafios do federalismo fiscal. Rio de Janeiro: FGV, 2006. VERGARA, S. C. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.