

## ARTIGO

# A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

**Mario José Galavoti<sup>1</sup>**

Graduado em Administração Financeira - UNIPAN  
Especialista em Finanças Públicas - Universidade Cândido Mendes  
Especialista em Processo Legislativo Municipal - Faculdade São Braz  
Especialista em Administração Pública Municipal - UNIPAN  
Assessor - Câmara Municipal de Cascavel

### RESUMO

O intento deste trabalho é analisar a importância do planejamento na elaboração do orçamento público em nível municipal. Não raras vezes pela falta de uma compreensão mais profunda sobre o processo orçamentário, os responsáveis pela elaboração das leis que fazem parte desse processo, cometem falhas que comprometem a boa execução do orçamento. O planejamento na elaboração do orçamento ganha importância, pois é necessário que as pessoas que lidam com essa peça orçamentária tenham conhecimento profundo sobre sua elaboração, para estarem aptos a discutir e disseminar os principais aspectos que envolvem esta lei tão importante, na qual envolve o dinheiro dos contribuintes na realização de investimentos para uma sociedade mais justa. O orçamento público, no cenário contemporâneo, apresenta-se como um valioso instrumento de planejamento que poderia ser amplamente utilizado para o alcance dos objetivos traçados nos planos governamentais.

### PALAVRAS-CHAVES

Planejamento. Orçamento. Processo orçamentário.

## 1 INTRODUÇÃO

Muito se questiona sobre a implantação das políticas públicas que são apresentadas por nossos administradores públicos quando estão no comando da gestão pública. Questionamentos esses, que alertam para a implantação de políticas públicas mal planejadas e que no final não atendem a demanda e os anseios da população.

Existe até hoje, uma dificuldade por parte dos agentes públicos em adquirir esse conceito de planejamento para com as ações públicas.

<sup>1</sup> Contato: [mariogalavoti@bol.com.br](mailto:mariogalavoti@bol.com.br).

Planejar as ações governamentais é obrigatório e necessário. Para Faria (2016) o planejamento tem se tornado muito mais que uma mera recomendação. Trata-se de uma exigência das normas constitucionais e legais, e, que está levando os órgãos de fiscalização, como os Tribunais de Contas, a exigirem uma maior responsabilidade por parte dos gestores públicos.

A análise das normas que regulam a atividade pública cria uma nítida necessidade de se planejar ações, sob pena de ser impossível dar cumprimento às regras.

Implantar a cultura de planejamento é uma atitude assaz ousada, mais ainda, se o quadro técnico considerar o planejamento como uma exigência formal.

Elabora-se o orçamento público como uma lei simbólica, onde se estima a receita e fixa despesas, sem conhecimento técnico, sem participação popular e sem seguir os ritos de um planejamento público que possa trazer para a população, serviços de qualidade e que atendam ao bem comum de todos.

Sem esse planejamento público, temos apenas um amontoado de papel, onde o Executivo se torna obrigado a elaborar e encaminhar a deliberação de um legislativo que fecha os olhos a esse importante instrumento de gestão pública.

## **2 O PLANEJAMENTO DA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Para Cervo (2012) o planejamento caracteriza-se por ser função primordial do Estado em quaisquer das suas esferas. Afirmar essa que pode ser comprovada 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”.

E trazendo as palavras de Kohama (2010), 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.

Segundo Giacomoni (1987) o Orçamento Público é uma peça de planejamento por meio do qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa os gastos que espera realizar durante o ano. De maneira geral, as receitas são obtidas por meio de impostos, taxas, contribuições e outros mecanismos fixados pela União, Estados e Municípios.

Para Faria (2016), o planejamento é uma das mais importantes ferramentas da administração. O conceito de planejar está intimamente ligado à necessidade de se ter conhecimento prévio das atitudes a serem tomadas e das ações a serem desempenhadas.

Nas palavras de Andrade (2008) a prática do planejamento tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar. Considerando tratar-se de uma das funções da administração, o planejamento é indispensável ao administrador público responsável. Nesses aspectos, planejar é função essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a quantidade do mesmo ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população.

Planejar é função de importância fundamental para a racionalização de qualquer gestão. É o exercício de adequar os recursos aos objetivos da gestão, mediada pelos princípios que orientam uma equipe de governo. Nesta conjuntura de desigualdades sociais, cada vez mais, a Administração Pública depara-se com desafios que só poderão ser transpostos por mecanismos que atentem para a necessidade de administrar eficazmente os recursos públicos arrecadados, transformando-os em verdadeiros benefícios à sociedade.

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.

Para Oliveira (2013), o processo de elaboração do orçamento público tem alternado situações em que os Poderes constituídos efetivamente participam e definem onde e como os recursos públicos são distribuídos, e outras nas quais ele tem pouca ou nenhuma influência direta.

Já para Bruno (2013) o Orçamento Anual também recebe tratamento doutrinário como orçamento geral, e basicamente constitui-se em instrumento de planejamento das finanças públicas.

Para Abraham (2018) O planejamento é um dos pilares fundamentais do orçamento público dentro de um sistema jurídico-fiscal que preze pela eficiência e moralidade nos gastos, visando atingir objetivos que atendam ao interesse público. Trata-se de um processo permanente, dinâmico e sistematizado de gestão, composto de um conjunto de ações coordenadas e integradas, pelo qual se estabelece antecipadamente o que se pretende realizar e quais metas se busca alcançar, com o escopo de se obter um resultado satisfatório e desejado. Procura-se, pelo planejamento, responder as seguintes questões básicas: onde queremos chegar e como atingiremos nossos propósitos?

Noutras palavras, não planejar adequadamente enseja gastar mal o dinheiro público, em prioridades imediatistas e muitas vezes subjetivas ou de conveniência circunstancial (eleitoreira ou em troca de apoio político), e também com projetos que sequer serão concluídos.

## 2.1 O PLANEJAMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Giacomoni (2017) expressa que em conformidade com a Constituição Federal, o Estado exercerá a função de planejamento, contando, para tanto, com duas modalidades de planos: planos e programas nacionais, regionais e setoriais e planos plurianuais. Os primeiros, determinantes para o setor público e indicativos para o setor privado, seguem, em linhas gerais, o modelo concebido no Ato Complementar nº 43, de 1969.

A segunda modalidade é o plano plurianual, que, ao portar “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal”, aproxima-se mais do plano geral de governo concebido pelo Decreto-lei nº 200, de 1967.

A Constituição de 1988 gerou um novo conjunto de normas complexas para regulamentar o processo de planejamento do orçamento público. Junto com a Constituição Federal, novas leis infraconstitucionais contribuem para que o planejamento seja peça fundamental na elaboração e execução de um orçamento público. Essas outras normas a serem seguidas é a Lei Complementar nº 101, de 2000 e a Lei nº 4.320, de 1964.

Alavancava-se a concepção que associa o planejamento ao orçamento público, passando este a ser elaborado não mais por apenas uma lei, conforme previa a Lei nº. 4.320, de 1964, mas por meio de um conjunto de três leis distintas, porém harmônicas entre si.

Nesse contexto legal, Galavoti (2008) define a obrigação de elaborar não apenas um orçamento anual, mas um sistema orçamentário composto das seguintes peças:

- a) Plano Plurianual (PPA);
- b) Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO);
- c) Lei do Orçamento Anual (LOA).

A primeira etapa do planejamento orçamentário é o Plano Plurianual, também conhecido como PPA. O art. 165, § 1º da CF, define que; “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. (BRASIL, 1988).

Assim, anualmente o PPA serve como base para a elaboração da LDO (nível tático) e da LOA (nível operacional), contendo as metas de governo e o detalhamento delas em receitas e despesas respectivamente, representando o planejamento ajustado para o exercício seguinte, de acordo com o cenário atual da economia.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, prevista no art. 165, § 2º da CF, define que: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá

sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988)”.

Concluindo, temos a Lei Orçamentária Anual – LOA prevista no art. 165, § 5º, que irá estimar as receitas e fixar as despesas em conformidade com o que foi determinado no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Trata-se da fase de planejamento pormenorizado das ações.

## 2.2 O PLANEJAMENTO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000

Em se tratando de normas legais, a Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000, obrigou e exigiu o planejamento como mecanismo de se evitar empecilhos e problemas na gestão fiscal.

De início o art. 1º, § 1º desta lei, define que: “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada (...) que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (...)” Toledo Junior (2001) se expressa que, com efeito, o planejamento orçamentário constitui estratégia para assegurar os dois grandes objetivos da responsabilidade fiscal, que são: a prevenção do déficit e a redução da dívida.

Ainda Toledo Junior (2001) enaltece e valoriza o princípio do Planejamento Orçamentário. Não planejar, ou fazê-lo mal, significa gastar o dinheiro público em prioridades imediatistas, de conveniências, que vão surgindo à frente. Os planos orçamentários não podem mais apresentar-se como peças despojadas de compromissos com a realidade, peças de ficção, reproduzido, na mais das vezes, modelos disponíveis no mercado.

O objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme Castro (2000) é corrigir o rumo da administração pública, no âmbito dos estados, incluindo o Distrito Federal, dos municípios e da União, bem como limitar os gastos às receitas, adotando para isso técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo e transparência das ações de governo em relação à população, incentivando o controle social.

## 3 APROXIMAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Nas palavras de Giacomoni (2017) entre os principais instrumentos administrativos criados e desenvolvidos no século XX, um dos que alcançou grande notoriedade foi o planejamento. Seu emprego sistemático, nos programas militares desde a Segunda Guerra Mundial, contribuiu para aperfeiçoá-lo e desenvolvê-lo sobremaneira, o que estimulou as empresas e outros setores do governo a incorporar suas técnicas.

Continuando Giacomoni (2017), o planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas

interrelações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo.

Para Oliveira (2013), o planejamento é entendido como um processo racional para definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los, escolhendo as alternativas prioritárias e compatibilizando-as com os meios disponíveis para colocá-las em execução.

O planejamento deve ser anterior à realização do empreendimento e obedecer às seguintes características:

- a) diagnóstico da situação existente;
- b) identificação das necessidades de bens e serviços;
- c) definição clara dos objetivos para a ação;
- d) discriminação e quantificação de metas e seus custos;
- e) avaliação dos resultados obtidos;
- f) trabalho integrado.

Dentro deste contexto apresentado pode-se ver que o Orçamento deve seguir orientações que são contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e sua aprovação estão condicionadas ao atendimento do disposto na Lei do Plano Plurianual – PPA.

Para Giacomoni (2000) o processo de planejamento deve atender aos seguintes princípios:

- a) Racionalidade: reduz o número de alternativas apresentadas para ser compatível com os recursos disponíveis;
- b) Exclusividade Orçamentária: deverá conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e a fixação da despesa;
- c) Universalidade: deve conter todas as receitas e todas as despesas. Essa regra é indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas;
- d) Unidade: os planos devem ser integrados e coordenados entre si, ou seja, deve ser uno, com um orçamento para cada unidade orçamentária;
- e) Continuidade: o planejamento deve ser constante, tendo em vista a necessidade de racionalização de recursos;
- f) Aderência: todos os órgãos devem estar comprometidos com os objetivos que se pretende alcançar;
- g) Anualidade: o orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano;
- h) Orçamento Bruto: todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.

Nos dizeres de Giacomoni (2000) considerando ser a peça orçamentária o documento que define todo o processo de gestão dos recursos públicos, devem ser contemplados, na fase de elaboração orçamentária, todos os elementos que facilitem a análise sob os aspectos da eficiência e da eficácia dos projetos.

Para atingir a esses objetivos, o Governo intervém na economia, utilizando-se do Orçamento Público e das funções orçamentárias. Neste contexto, Paludo (2012) define que as três funções orçamentárias clássicas são:

a) Função Alocativa; relaciona-se a alocação de recursos por parte do Governo a fim de oferecer bens e serviços públicos a população (ex: segurança, educação, saúde).

b) Função Distributiva: visa tornar a sociedade menos desigual em termos de renda e riqueza, através da tributação e de transferências financeiras, subsídios, incentivos fiscais, alocação de recursos em camadas mais pobres da população etc. (ex: fome zero, bolsa família).

c) Função Estabilizadora: que é a aplicação das diversas políticas econômico-financeiras a fim de ajustar o nível de preços, melhorar o nível de emprego, estabilizar a moeda (ex: controle por leis, limitação).

Por serem três funções essenciais e que exigem um bom planejamento, é fato hoje, que na elaboração dos orçamentos municipais, essas funções não são definidas corretamente por aqueles que detêm a competência de elaborar o orçamento público. Pois, ao verificar algumas leis orçamentárias é visível que recursos são mal alocados e mal distribuídos em várias ações que não condizem com a realidade.

Para Paludo (2012) o processo de elaboração do orçamento envolve um conjunto articulado de tarefas complexas e a elaboração de cronograma gerencial e operacional com etapas claramente especificadas e produtos definidos e configurados, além da divulgação de informações/orientações – e compreende a participação dos órgãos central, setoriais e das Unidades Orçamentárias do sistema, o que pressupõe a constante necessidade de tomada de decisões em seus vários níveis.

Seguindo o raciocínio de Paludo (2012) dá a entender que o processo de elaboração do orçamento público gera constantes atualizações, com o objetivo de fazer com que o orçamento, cada vez mais, seja utilizado como um instrumento confiável e realístico.

Na ótima interpretação de Harada (2001) sabemos que, atualmente, o orçamento deixou de ser um documento de caráter contábil e administrativo, para espelhar toda a vida econômica da Nação, constituindo em um importante instrumento dinâmico do Estado a orientar sua atuação sobre a economia.

O orçamento é um instrumento de planejamento ou o plano utilizado pelo governo para que ele cumpra suas funções econômicas, pouco podendo fazer sem o mesmo.



Para Camargo (2013) somente poderão ser atendidas as demandas da população que estiverem previstas no orçamento público. A abertura de um novo posto de saúde em determinado bairro, por exemplo, somente será possível se existirem recursos da saúde disponíveis para investimentos. Caso contrário, nada poderá ser feito.

Quando um governante define seu plano de governo, a preocupação com o conteúdo deve ser tão importante quanto a sua forma, e tais questionamentos devem ser respondidos:

- a) O que deve ser feito?
- b) Para que esta ação está sendo tomada?
- c) Aonde se devem direcionar os esforços?
- d) Por que isto é necessário?
- e) Quanto recurso será despendido?
- f) Quando a ação deve ser iniciada, finalizada e quando os resultados serão verificados?
- g) Como será feita a ação?
- h) Quem será o responsável por ela?

Camargo (2013) define que ao responder todas essas questões, o gestor público consegue aliar os diversos fatores que influenciam sua ação: fatores políticos administrativos, econômicos e financeiros.

Para a autora, a relação de planejamento e orçamento está previsto na Constituição Federal de 1988 que exige dos governos a aplicação de um sistema de planejamento composto de planos e programa (...). O orçamento também pode ser visto como um instrumento legal de planejamento na gestão pública, pois específica a distribuição dos recursos para execução dos programas, projetos e atividades do governo, seja nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação entre tanto outros, a fim de cumprir sua função de provedor de serviços que possibilitem o bem-estar da população.

Além de cumprir sua função no planejamento público, o orçamento também permite que os cidadãos possam acompanhar, controlar e fiscalizar tanto a arrecadação de impostos quanto a aplicação de verbas públicas.

Com essa posição doutrinária, não é mais aceitável que os gestores públicos deixem de planejar os gastos públicos. E, o orçamento público se torne a cada ano, peça fundamental desse planejamento, pois, ao não planejar a alocação das receitas a serem previstas, estará o gestor público causando sérios problemas para a sua administração e conseqüentemente para a população.

Trata-se de assegurar que o gasto público seja realizado dentro dos limites e de acordo com as regras estritas que, se não cumpridas, acarretam sanções aos entes públicos.



Já para Andrade (2008) o Planejamento é indispensável para permitir a aplicação correta e responsável dos recursos públicos, pois é por meio dele que se:

a) impede que as ações governamentais sejam definidas no decorrer da execução do orçamento, a varejo, no imediatismo, e que sejam realizadas a “toque de caixa”, considerando-se apenas os anseios pessoais;

b) garante que as ações governamentais sejam realizadas dentro da capacidade financeira do Município;

c) garante a manutenção e a conservação do patrimônio público; previnem riscos e se corrigem desvios que sejam capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;

d) transportam os anseios e as carências da população local para o papel, elegendo prioridades;

e) executam as ações governamentais prioritárias, possibilitando a conclusão de todos os projetos iniciados;

f) compatibilizam os gastos com os recursos públicos e, por conseguinte, se conduzem o orçamento e as finanças na manutenção/alcance do tão almejado equilíbrio das contas públicas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar sobre o planejamento na elaboração do orçamento público, seguindo o raciocínio doutrinário pesquisado e após pesquisa em diversos sites oficiais verificando várias leis orçamentárias em vigor de diversos municípios, foi visível que a maioria dos municípios não possui um sistema de planejamento adequado e que atendam aos interesses públicos.

A falta de um planejamento mais adequado e dentro dos parâmetros constitucionais e legais está levando a administração pública a cometer erros e efetuar dispêndios financeiros exagerados em ações que na maioria das vezes não atendem aos interesses públicos da sociedade.

É preciso que os gestores públicos tenham mais cautela e responsabilidade quando dá elaboração do orçamento público. Há urgente necessidade de se qualificar servidores para atuarem na elaboração das peças orçamentárias dentro dos parâmetros constitucionais, legais, técnicos e administrativos.

Em nível municipal, principalmente nas cidades de pequeno porte, onde a estrutura de pessoal é reduzida e com pouca qualidade técnica, a elaboração do orçamento público é, em sua maioria, feita por pessoas leigas no assunto. Não muitas das vezes se tem o famoso “Ctrl C, Ctrl V”. E isso é perigoso, pois pode trazer realidades orçamentárias e financeiras diferentes do município de origem.

Por não haver pessoal qualificado com estrutura tecnológica correta, pode-se entender que o orçamento municipal é mera peça de ficção, onde ali são apresentadas a estimativa de receita e a fixação das despesas. Porém, sem nenhum diagnóstico do que se pretende obter quando da execução desse orçamento.

Posso afirmar com a bibliografia pesquisada, que o orçamento público se tornou uma peça de ficção por parte dos administradores públicos. Ou seja, é visível que nos dias atuais o orçamento público, de maneira geral, não reflete a realidade das políticas e dos gastos públicos.

Considero ainda, nas palavras de Ferreira (2018), que a ineficiente gestão do orçamento no Brasil revela uma cultura de descaso em relação a um tema nevrálgico no Estado democrático, sobretudo quando se verifica uma pluralidade de interesses cada vez mais dissonantes do processo orçamentário.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Imprescindibilidade do Planejamento dos Gastos Público. 2018. [www.genjuridico.com.br](http://www.genjuridico.com.br).

ANDRADE, Nilton Aquino. Planejamento Governamental para Municípios. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. Constituição Federal de 1998. Brasília: Senado Federal.

BRUNO, Reinaldo Moreira. Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal. 5ª Ed. Curitiba. Juruá, 2013.

CAMARGO Camila. Orçamento e Finanças Públicas. Instituto Federal do Paraná. 2013.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e (org). *Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais: doutrina, legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CERVO Francismary da Ponte. O Orçamento Público como Instrumento Público de Planejamento e Controle. Trabalho apresentado à Escola de Administração Fazendária – ESAF. Brasília. 2012.

FARIA, Karolyni. O Planejamento Orçamentário na Administração Pública. 2016. [www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br).

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. Orçamento Público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro. 1ª ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris 2018.

GALAVOTI, Mario José. Orçamento Público: Normas e Procedimentos. 2008. 1ª Ed. Cascavel: Coluna do Saber.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 1997

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 17ª. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 20ª Ed. São Paulo. Atlas, 2011.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública Teoria e Prática. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2010

OLIVEIRA Weder. Curso de Responsabilidade Fiscal. 1ª Edição Fórum. 2013.

PALUDO Augustinho. Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e LRF. 3ª Edição. Elsevier. 2012.

TOLEDO JUNIOR, Flávio C. Lei de Responsabilidade Fiscal. Editora NDJ. São Paulo. 1ª Edição. 2001.