

ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS, DAS TÉCNICAS E DAS LEIS DE ORÇAMENTO E SEUS DESDOBRAMENTOS NO PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PRINCIPLES, TECHNIQUES, AND BUDGTARY LAWS ANALYSIS AND THEIR DEVELOPMENTS WITHIN PUBLIC ADMINISTRATION PLANNING

Raíff Ascendino Medeiros Chaves

Bacharel em Administração - Universidade Federal da Paraíba . MBA - Administração Pública e Gerência de Cidades – UNINTER

Tânia Agostinho

Professora Orientadora de TCCs - UNINTER. Supervisora do serviço de Regime Tutorial do curso de Gestão Pública

RESUMO

O orçamento público constitui um instrumento importante para o planejamento da administração pública. Apesar de ser considerado por muitos estudiosos uma mera peça fictícia, diante da quantidade de interferências que sofre por meio do implemento de créditos adicionais, por exemplo, sua dinâmica e seus princípios oferecem bases estruturais e regulamenta gastos e investimentos governamentais a curto, médio e longo prazos através das Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA). Este método garante que o planejamento seja contemplado nos níveis operacional, tático e estratégico, respectivamente. Para chegar à técnica tal qual se conhece hoje, com riqueza de informações acerca das ações e políticas governamentais, revestido de vasto arcabouço jurídico visando à garantia do cumprimento das normas legais, houve uma intensa evolução das técnicas, das Leis que regem os trâmites orçamentários, entre as quais se destacam: a Lei 4.320/64, a Constituição Federal/88 e a Lei Complementar 101/00 (LRF). Diante do exposto, este estudo vislumbra expor uma análise dos princípios, técnicas e Leis de orçamento e seus desdobramentos no planejamento da administração pública. Para se alcançar tal propósito, utilizou-se uma pesquisa de caráter bibliográfico. Verificou-se que, embora haja elementos a serem otimizados, a evolução das técnicas, bem como dos princípios, alinhada ao regramento das Leis orçamentárias, permitiu avanços significativos no tocante ao planejamento, organização e controle das ações, dos recursos utilizados e programas de governo.

Palavras-chave: Técnicas orçamentárias. Princípios orçamentários. Leis orçamentárias. Planejamento.

ABSTRACT

Public budgeting is an important tool for public administration planning. In spite of being considered by many scholars as no more than Fiction due to the addition of several extra credits. For instance, budgets dynamics and principles offer structural basis and regulate governmental expenses and investments in short, medium, and long term through Annual Budgetary Laws (ABL), Budget Guidelines Law (BGL) and a Multiannual Plan (MP). Such method assures that the planning is appreciated in its operational, tactic, and strategic levels respectively. To reach such current technique, with detailed information regarding government actions and policies with a broad solid legal basis to fulfill legal norms, there was an intense evolution of techniques, Laws that rule budget

procedures specially bill 4.320/64, the 1988 Constitution, and Declaratory Statute (DS) 101/00. Thus, the following paper shows a principles, techniques, and budgetary Laws analysis and their developments within public administration planning. In order to reach such objective, the study was based on a bibliographical research. Even though there are elements to be optimized, a necessary evolution of the techniques and principles regarding budgetary laws, there has been significant progress when it comes to planning, organization, and action control of resources and government programs.

Keywords: Budget techniques. Budgetary principles. Budgetary Laws. Planning.

INTRODUÇÃO

O orçamento público é uma ferramenta de extrema importância à medida que entre outros pilares, dominam a atual forma de gerir a administração pública. De acordo com Assumpção (2011), a administração pública se distancia da aplicada à iniciativa privada no momento em que, entre outros aspectos, cabe ao gestor público apenas a utilização do que está previsto no arcabouço legal, ou seja, deve-se respeitar o princípio da legalidade.

Com a aplicação da administração pública gerencial, ficou praticamente impossível dissociar o planejamento em relação às políticas públicas. Nesse aspecto, as ações acontecem de forma mais racional, a partir de uma sequência lógica de etapas, buscando sempre se adequar às realidades sociais contemporâneas (BERNARDONI e CRUZ, 2010).

Nesse contexto, verifica-se que o orçamento público e o planejamento têm laços estreitos. A Lei 4320/64, que foi recepcionada pela CF/88, menciona em seus ditames aspectos inerentes à Lei de Orçamento, que reza sobre a obrigatoriedade desta em tratar da discriminação detalhada tanto da receita quanto da despesa, “de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, e assegurou-se a ideia de que o período de um ano era insuficiente para garantir-se a realização do projeto governamental” (MIRANDA, 2002, p. 73-74).

Com o advento da nossa Carta Magna e da LRF, houve a confirmação de que a administração pública brasileira dava um grande salto no tocante ao planejamento de suas ações, ao contemplar e definir os regramentos das Leis Orçamentárias (PPA,

Análise dos princípios, das técnicas e das leis de orçamento e seus desdobramentos no planejamento da administração pública.

LDO e LOA). Assim, o orçamento público transformou-se numa “o Orçamento Público é uma peça de planejamento por meio do qual o governo apresenta seu programa de atuação estabelecendo os montantes de recursos destinados a cada programa” (VIDIGAL e CASTAMANN, 2011, p. 3). Nesse sentido, Hack (2011) lembra que a Constituição Federal de 1988 definiu parâmetros mais rígidos no que tange ao controle das despesas e ficou a cargo da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecer critérios para limitar os gastos públicos, levando em consideração a estimativa das receitas.

Os princípios orçamentários, que, na visão de Bernardoni e Cruz (2010, p. 70), “constituem as premissas, os padrões e as regras básicas que norteiam todo o processo orçamentário”, seguindo o ritmo das Leis que embasam os trâmites do orçamento, também se diversificaram visando a uma maior garantia de que todos os elementos legais serão contemplados. Alguns princípios foram inseridos de maneira explícita no caput do art. 2 da Lei 4320/64, a saber: unidade, universalidade e anualidade. Outros vieram à tona nos ditames da Constituição Federal de 1988, como também na Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, após serem identificados por estudiosos da área - os quais ainda divergem sobre quantos e quais são no total - os princípios auxiliam no planejamento da administração pública à medida que padronizam e estabelecem procedimentos que devem “ser observados por todos os entes da Federação por ocasião da preparação das propostas orçamentárias” (ASSUMPÇÃO, 2011, p. 66).

As técnicas orçamentárias não ficaram para trás nesse *roll* de mudanças, e vieram a sofrer grandes transformações ao longo do século XX. Passou de um mero documento autorizador de despesa, objeto de controle político e manutenção das atividades governamentais, priorizando seu aspecto jurídico; após intensa evolução, assumiu a forma utilizada nos dias atuais, onde há uma interligação do planejamento com o orçamento, materializado nos programas de governo (MOTA, 2009). A *posteriori* estas técnicas serão objeto de uma análise mais detalhada com o propósito de facilitar o entendimento.

A presente pesquisa está subdividida em alguns tópicos para melhor compreensão dos temas abordados. Busca-se, inicialmente, expor alguns dos princípios mais relevantes, com maior atenção ao princípio da programação. Em seguida, trata-se das técnicas mais importantes que balizaram a concepção dos orçamentos públicos - desde o tradicional até o programático. E, por fim, precedendo as conclusões extraídas das investigações, as Leis orçamentárias (LOA, LDO e PPA) são minimamente esmiuçadas como forma de verificar seu entrelaçamento com o planejamento situado na esfera pública.

Diante dos argumentos expostos e da relevância do tema em questão, não só para o governo e seus agentes políticos, mas para a sociedade como um todo, verifica-se a necessidade de se investigar mais a fundo a relação que os princípios, as técnicas e as Leis orçamentárias tem com o planejamento da administração pública.

Visando ao esclarecimento mais consistente do assunto supracitado e, no intuito de contribuir com a literatura no âmbito do Orçamento e Planejamento aplicado à Administração Pública este estudo, sobretudo, investigou a pertinência de um problema, que é seu objetivo geral, qual seja: **analisar os princípios, as técnicas e as Leis de orçamento e seus desdobramentos no planejamento da administração pública.**

Para cumprir tal determinação, faz-se necessário o cumprimento das seguintes etapas acessórias:

- a) Elencar os princípios, de forma exemplificativa, e as suas bases legais que auxiliam no regramento e planejamento do orçamento público.
- b) Verificar as características das principais técnicas orçamentárias, com ênfase no orçamento-programa.
- c) Analisar as Leis Orçamentárias (LOA, LDO e PPA) à luz do planejamento aplicado à administração pública.

DESENVOLVIMENTO

Princípios Orçamentários

Os princípios orçamentários “receberam grande ênfase na fase em que os orçamentos possuíam forte conotação jurídica e, alguns deles, chegaram até os dias de hoje incorporados à legislação” (GIACOMONI, 2010, p. 63). Seguindo o raciocínio de Mota (2009), nada mais são do que regras essenciais, constituídas de forma a orientar procedimentos, com o intuito de estabelecer parâmetros gerais para a elaboração e execução do orçamento. Ampliando essa reflexão, Paludo (2012) estabelece que, além de auxiliar na elaboração e execução, os princípios são válidos também para a manutenção do controle do orçamento, tendo em vista que seus pressupostos apontam para a racionalidade, eficiência e transparência.

Não obstante os princípios tenham tratamento e força de regra, preceito, norma, há de se salientar a questão do universo econômico-financeiro do Estado Moderno estar em constante mutação e aqueles não estão imunes às transformações. Dito isto, muitos princípios até os dias atuais encontram dificuldade na sua aplicabilidade. Outra questão importante são as chamadas “exceções”, que, muitas vezes, aparecem no próprio texto legal, após mencionar determinado princípio (GIACOMONI, 2010). Desta forma, eles não tem caráter absoluto (PALUDO, 2012).

A seguir, será apresentado um apanhado geral no Quadro 1, de maneira resumida, nas palavras de alguns estudiosos da área, acerca dos princípios mais relevantes destacados pela doutrina e pelos ditames legais. Há que se destacar que esta ilustração não é taxativa, mas exemplificativa, haja vista que não foram elencados todos os princípios, como os que tratam da Legalidade, Exatidão, Reserva Legal, Não estorno, Publicidade, entre outros.

Quadro 1 – Princípios Orçamentários

Princípio	Dispositivo Legal	Descrição
Unidade	Art. 2º Lei 4320/64; Art. 165, § 5º da CF/88	“O orçamento deve ser uno, ou seja, no âmbito de cada esfera do governo de Governo (União, estados e municípios) deve existir apenas um só orçamento para um exercício financeiro” (PALUDO, 2012, p. 18).
Universalidade	Art. 2º, 3º e 4º da Lei 4320/64; Art. 165, § 5º da CF/88.	“O orçamento deve abarcar todo o universo de receitas e despesas públicas, com o objetivo de que nenhuma movimentação financeira escape ao controle” (PIRES, 2011, p. 39).
Anualidade / Periodicidade	Art. 2º e 34º Lei 4320/64; § 5º, Art. 165 CF/88.	“Também conhecido por princípio da anuidade, estabelece que o orçamento deve ter vigência limitada a um período anual” (BERNARDONI e CRUZ, 2010, p. 71).
Exclusividade	§ 8º do art. 165 da CF/88.	“A Lei de orçamento deverá tratar apenas de matéria financeira, excluindo-se dela qualquer outro dispositivo estranho” (PALUDO, 2012, p. 17).
Especificação / Especialização	Art. 5º e § 1º do art. 15 da Lei 4320/64	“De acordo com esse princípio, as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação” (GIACOMONI, 2010, p. 78).
Equilíbrio	Art. 4º, inciso I, alínea a, da LRF.	“A despesa não deve superar a receita. [...] A peça orçamentária sempre será equilibrada, o que não significa a inexistência de déficits ou superávits” (PIRES, 2011, p. 42).
Não afetação das Receitas	Art. 167º, inciso IV da CF/88	“Essa regra orienta que não se deve estabelecer vinculações imutáveis ou definitivas entre receitas e despesas” (MOTA, 2009, p. 33).
Orçamento Bruto	Art. 6º da Lei 4320/64.	“Orçamento Bruto estabelece que todas as parcelas de receitas e despesas e despesas, obrigatoriamente, devem fazer parte do orçamento em seus valores brutos, vedada qualquer tipo de deduções” (PALUDO, 2012, p 17).
Clareza	-	“Deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou por interesse, precisam manipulá-lo” (GIACOMONI, 2010, p. 83).

Fonte: elaborado a partir das Leis e obras citadas.

Todos estes princípios, bem como suas respectivas recomendações, auxiliam na elaboração e execução do orçamento. Não obstante esse entendimento faça-se importante, outro princípio que ganhou força recentemente com a promulgação da CF/88 e, posteriormente, no texto da LRF, merece uma atenção especial, levando em consideração os objetivos deste estudo: trata-se do **princípio da programação**.

Considerando o que reza Giacomoni (2010), na visão tradicional o orçamento era basicamente um instrumento de autorização e controle parlamentar, mas, com o

Análise dos princípios, das técnicas e das leis de orçamento e seus desdobramentos no planejamento da administração pública.

advento do princípio da programação, o orçamento passou a servir de elo entre as funções de planejamento e de gerência. Houve a necessidade de se modernizar, como forma de racionalizar os gastos.

Nesse sentido, Paludo (2012) estabelece que o princípio da programação tem como objetivo evidenciar os programas de trabalho, bem como facilitar a fiscalização, gerenciamento e planejamento. Ademais, Pires (2011) assevera que, além de se estruturar sob programas de governo, faz-se necessário um desdobramento destes em projetos e atividades expondo claramente os objetivos dos gastos.

Como se pôde perceber, com o advento deste princípio, houve significativo avanço e, por conseguinte, uma mudança de linguagem e de estrutura da peça orçamentária, a qual passou a auxiliar a administração no processo de planejamento (PIRES, 2011). Ou seja, de maneira programada, busca-se atingir os objetivos e metas, sem esquecer de apontar, em termos físicos e financeiros, os meios necessário para tal (GIACOMONI, 2010).

Infere-se, portanto, que “programa é o instrumento que o Governo utiliza para organizar suas ações de maneira lógica e racional, a fim de otimizar a aplicação dos recursos públicos e maximizar os resultados para a sociedade” (PALUDO, 2012, p. 22). Mais a frente, veremos que este princípio está diretamente ligado à técnica orçamentária comumente utilizada pelo governo brasileiro para elaboração do seu orçamento.

Técnicas Orçamentárias

A exemplo do que ocorreu com os princípios orçamentários, as técnicas sofreram inúmeras transformações. Iniciando com a visão tradicional - calcada no controle político - até chegar à sua versão moderna, constituída como instrumento de auxílio ao processo administrativo no tocante à programação, execução e controle (GIACOMONI, 2010).

A presente análise não abordou o Orçamento Participativo, haja vista que, na visão de Paludo (2012), esta técnica, apesar de ser um importante instrumento de estímulo ao exercício da cidadania, não se impõe como evolução das outras técnicas, mas como experiência nova baseada na autorregulação. Abaixo segue o Quadro 2, o qual destrincha de forma objetiva as técnicas e os pontos principais que evidenciam suas disparidades, assim como sua evolução na abordagem e trato do orçamento. Poupa-se nesta ilustração a análise do orçamento-programa, que será elucidado em momento oportuno.

Quadro 2 – Técnicas Orçamentárias

TÉCNICAS	FINALIDADE	ÊNFASE	CLASSIFICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
TRADICIONAL	Controle Político	Objeto do Gasto	Institucional Elemento de Despesa	Nenhuma vinculação com o planejamento Não utilizava indicadores de resultado Valorização do aspecto jurídico Neutralidade em relação à economia Alocação de recursos para aquisição de meios.
INCREMENTAL	Controle Político	Itens de Despesa	Institucional	É baseado no orçamento anterior Não há comparações com alternativas
	Manutenção das Atividades	Incremento de dotações	Elemento de despesa	Incremento mediante barganha política Técnica rudimentar que foca itens de despesa em vez de objetivos.
BASSEZERO	Controle dos gastos excessivos ou desnecessários Instrumento da Administração para a Seleção das Melhores Alternativas	Eficiência na Alocação dos Recursos	Não Considera Importante	Não valoriza prioridades históricas Foca objetivos e metas atuais Exige justificativa detalhada para cada despesa Análise e avaliação de todas as despesas Pode proporcionar redução de gastos.
DE	Controle Político	Desempenho	Institucional	Alguma utilização de indicadores;

Análise dos princípios, das técnicas e das leis de orçamento e seus desdobramentos no planejamento da administração pública.

S E M P E N H O	Instrumento da Administração		Categoria Econômica	Não havia vinculação com planejamento
	Instrumento de Intervenção na Economia	Resultados (eficácia)	Por Programas	Preocupação com os custos dos programas
			Por Funções	Apresenta objetivos para os gastos.

Fonte: Adaptado de Paludo (2012, p. 14)

Elaborando um breve comentário acerca do Quadro 2, temos a noção da evolução pela qual passaram as técnicas orçamentárias. No início, na visão tradicional, servia apenas como controle político, onde o aspecto político era enfatizado. Ademais, não havia controle por meio de indicadores de resultado, como também vinculação com o planejamento.

Com o orçamento incremental, ainda de forma rudimentar, houve algumas mudanças no tocante a considerar a manutenção das atividades governamentais nos seus objetivos, bem como a referência do orçamento anterior na elaboração do orçamento atual, mas prevalecendo a barganha política no incremento das dotações.

O orçamento base-zero trouxe um olhar mais moderno ao orçamento, ao propor um controle dos gastos excessivos, priorizando a eficiência na alocação dos recursos, além de focar nos objetivos e metas atuais e exigir justificativa detalhada para cada dispêndio.

A metodologia em si dos programas inicia com o orçamento de desempenho, o qual desenvolve um olhar mais amplo à peça orçamentária. Esta passa a abarcar também a função de instrumento de intervenção na economia e, para tanto, exige foco nos resultados, preocupando-se com os custos dos programas, sem preterir a exigência dos propósitos e objetivos para tais gastos. Contudo, o planejamento não figura na sua temática.

O Orçamento-Programa

Previsto na Lei nº 4320/64 e implementado de fato com o primeiro PPA 2000-2003, o orçamento-programa representa uma evolução do Orçamento Tradicional e de Desempenho, constitui a atual e mais moderna peça orçamentária e contempla definitivamente o planejamento na sua concepção (PALUDO, 2012). Pressupõe a necessidade de que os objetivos elencados (sem os quais não há orçamento-programa) sejam definidos adequadamente - e com o máximo de clareza - a fim de se impor como elo entre a função planificadora e as funções administrativas de gerência, avaliação, controle etc (GIACOMONI, 2010). Corroborando esta ideia, Paludo (2012) explica que é comum taxar o orçamento-programa como elo entre o planejamento, orçamento e gestão.

Esta técnica interliga o planejamento com o orçamento através dos chamados “programas de governo”, os quais são utilizados para organizar as ações a serem realizadas, agrupando as de caráter semelhante sob um mesmo título e objetivo, além de identificar os recursos necessários a sua execução (MOTA, 2009). Havendo esse enlace, entre funções governamentais e definição de programas e projetos para o cumprimento destas, o orçamento alcança outra dimensão, pois transforma o plano de governo num conjunto de ações viáveis e avaliáveis, o que facilita a organização, mas também o controle pela sociedade no âmbito das finanças e políticas públicas (PIRES, 2011).

Os doutrinadores são categóricos quando afirmam que a ênfase do orçamento-programa se dá no que o governo realiza, e não no que ele gasta. Há uma mudança no foco, o qual eleva sua amplitude ao contemplar a eficiência, eficácia e a efetividade das ações governamentais (GIACOMONI, 2010).

Complementando os argumentos supracitados, muitas são as vantagens da utilização desta técnica, a seguir algumas são expostas:

Análise dos princípios, das técnicas e das leis de orçamento e seus desdobramentos no planejamento da administração pública.

- Otimização do planejamento ao aderir à estrutura programática, a qual preconiza a identificação dos programas, seus desmembramentos em ações, estas em projetos, atividades e operações especiais (PALUDO, 2012).
- Maior precisão na elaboração dos orçamentos, o que reduz custos pela facilidade na identificação de duplicação de funções (MOTA, 2009);
- Melhor controle da execução dos programas de trabalho, da situação, dos objetivos, recursos etc (PALUDO, 2012)
- Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e de resultados (GIACOMONI, 2010);
- Identificação dos gastos e realizações por programa, permitindo comparações em termos absolutos e relativos (MOTA, 2009); e
- Alocação de recursos prioriza a consecução de objetivos e metas (GIACOMONI, 2010).

Em contrapartida, Pires (2011) alerta que, para a adoção do orçamento programa ser bem-sucedida, é preciso vencer desafios técnicos na seara operacional, o que sinaliza a organização de sistemas que integrem a gestão orçamentária e financeira.

Por fim, verificou-se que o orçamento-programa integra as funções de planejamento e gestão, “visto que o planejamento governamental (PPA) termina com a organização das ações em forma de programas, e o orçamento anual inicia com a utilização das informações contidas nos programas do PPA” (PALUDO, 2012, p. 28). As Leis Orçamentárias são o tema da próxima seção.

Leis Orçamentárias

O sistema orçamentário une-se ao de planejamento à medida que as intenções, objetivos e metas precisam ser materializados, a partir desse ponto os

Governos – guardadas as devidas obrigações de cada esfera – lançam mão do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (PIRES, 2011). Estas Leis e suas premissas vieram a consolidar a visão moderna do orçamento público brasileiro, a partir da valorização do planejamento (VIDIGAL e CASTAMANN, 2011).

Por servir de base orientadora para as demais leis e para a elaboração dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais no processo de planejamento orçamentário, é imprescindível que o PPA seja aprovado antes da LDO e da LOA (MOTA, 2009). Feito isto, a atenção recai sobre a LDO, que, em termos gerais, dita as regras para o equilíbrio das receitas e despesas anuais, oferece mais transparência e amplia a colaboração do Poder Legislativo no disciplinamento e na fiscalização das finanças públicas (BERNADONI e CRUZ, 2010). O terceiro passo é a LOA ou “lei dos meios”, a qual “define a gestão anual dos recursos públicos, e nenhuma despesa poderá ser realizada se não for por ela autorizada ou por lei de créditos adicionais” (PALUDO, 2012, p. 49). Mais detalhes dessas Leis são expostos no Quadro 3.

Quadro 3 – Diferenças básicas entre o PPA, a LDO e a LOA

FATOR DIFERENCIADOR	PPA	LDO	LOA
Objetivos principais	Estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração federal (estabelece diretrizes de governo).	Estabelecer as metas e prioridades da administração federal e orientar a elaboração da LOA (estabelece diretrizes para organização e estruturação do orçamento anual).	Estimar a receita e fixar a despesa.
Tempo de vigência	4 anos (definido em função do mandato do chefe do Poder Executivo, com um ano de lapso temporal).	18 meses (seis meses orientando a elaboração e doze meses orientando a execução e alteração da LOA).	1 ano (exercício financeiro).
Período de Elaboração	1º de janeiro a 31 de agosto do primeiro ano do mandato presidencial atual.	1º de janeiro a 15 de abril de cada ano.	18 de julho a 31 de agosto de cada ano.
Período de aprovação no âmbito do Poder Legislativo	1º de setembro a 22 de dezembro do primeiro ano do mandato presidencial atual.	16 de abril a 17 de julho de cada ano.	1º de setembro a 22 de dezembro de cada ano.
Período de execução / revisão	1º de janeiro do 2º ano do mandato presidencial até 31 de dezembro do primeiro ano do	18 de julho a 31 de dezembro, no tocante à orientação para elaboração da LOA. 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano	1º de janeiro a 31 de dezembro.

Análise dos princípios, das técnicas e das leis de orçamento e seus desdobramentos no planejamento da administração pública.

Metas físicas e financeiras	mandato presidencial subsequente.	subsequente, quanto à orientação para execução e alteração da LOA.	
	As metas físicas e financeiras abrangem 4 anos.	As metas físicas alcançam apenas um ano. Não estabelece metas financeiras.	As metas físicas e financeiras alcançam o período de um ano.
Espécies de Planejamento	Planejamento estratégico	Planejamento tático	Planejamento operacional

Fonte: Mota (2009, p. 28)

Sem nos atermos aos detalhes técnicos dessas três Leis que regem o orçamento brasileiro, e mantendo a atenção voltada à sua interação com o planejamento, pode-se inferir que são interdependentes e apresentam funções claramente definidas: o PPA representa a visão global, o pensamento a médio/longo prazo de forma estratégica, as diretrizes que o Governo Federal vai tomar nos próximos quatro anos; a LDO interage no campo tático do planejamento, preocupa-se com as metas e prioridades da Administração Federal, além de orientar a elaboração do orçamento anual; a LOA é o orçamento em si, o planejamento tratado operacionalmente, contemplando os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais, as recomendações do PPA e as orientações da LDO para o período de um ano.

Impõem-se como desafio, às três esferas da administração pública, dispor de um planejamento eficiente, eficaz e efetivo, estritamente associado e essas técnicas legais, de tal modo que se possa adequar os serviços públicos em um horizonte temporal, dimensionando-se recursos físicos, humanos e financeiros para a consecução dos objetivos e metas (MIRANDA, 2002). Há que atentar para o fato do planejamento constituir uma obrigação legal ao administrador público, necessária à boa condução das finanças públicas por meio dos processos de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e controle (BERNARDONI e CRUZ, 2009).

A citar o exemplo do PPA, cujos planos extrapolam o prazo do mandato do chefe do Poder Executivo, pretende-se que a vontade deste seja preterida em virtude da continuidade de programas, projetos e obras, visando evitar prejuízos financeiros e sociais (PIRES, 2011). Preserva-se a missão fim das políticas públicas, qual seja a de promover mudanças estruturais na “sociedade através de investimentos relevantes,

os quais trarão como consequência a melhoria da qualidade de vida da população” (ASSUMPÇÃO, 2011, p. 56).

Por outro lado, Miranda (2002) aponta que, apesar do Estado brasileiro possuir um Ministério do Planejamento, o qual tem a incumbência de elaborar um plano de longo prazo (PPA), os administradores públicos conhecem apenas o que é impactado na Lei Orçamentária Anual (LOA), ocasionando uma visão limitada dos objetivos e metas. Pires (2011) estende essa ideia ao analisar os partidos políticos, que, muitas vezes, sequer dispõem de programas partidários e plano de governo, não passando de siglas para usos casuísticos.

Miranda (2002) complementa explicando que isso ocorre devido à falta de uma prática efetiva de planejamento - mais descentralizada e integrada - de modo a garantir maior participação, inclusive da população, na elaboração, execução e controle das metas. Mantendo o tom crítico, Pires (2011) sugere que seja exigida dos partidos a elaboração de programas claros calcados em plataformas eleitorais realistas, assegurando ao planejamento governamental um enfoque sistêmico, organizado e quantificável dos objetivos e metas escolhidos pelos cidadãos no processo eleitoral, caso contrário o sistema orçamentário será reduzido a uma mera exigência burocrático-legal para que os gastos possam ser realizados.

CONCLUSÃO

Ao elencar os princípios orçamentários, observaram-se particularidades para cada um. Estejam eles explícitos no texto legal ou elucidados pelos doutrinadores, todos auxiliam na elaboração e execução do orçamento. Contudo, foi com o princípio da programação que o orçamento ganhou contornos modernos, transpondo a fronteira técnica e enveredando pelos aspectos de fiscalização, gerenciamento e controle, transformando-se em instrumento de auxílio à administração ao processo de planejamento.

Análise dos princípios, das técnicas e das leis de orçamento e seus desdobramentos no planejamento da administração pública.

Outro ponto analisado foi o das técnicas orçamentárias, onde se constatou enorme evolução, tanto na sua finalidade quanto no enfoque técnico e operacional. Descobriu-se que o orçamento programa conseguiu estabelecer um elo entre o planejamento e o orçamento, por meio de programas que contemplam, entre outros pontos, os objetivos e metas a serem alcançadas, promovendo maior eficácia, eficiência, efetividade no trato com a coisa pública.

Este círculo virtuoso alcança a materialidade com a implementação do PPA, da LDO e da LOA, que constituem instrumentos balizadores da operacionalização orçamentária. Representam o pensamento estratégico, tático e operacional, respectivamente; a pedra fundamental do planejamento na administração pública, oferecendo um pragmatismo aos processos de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e controle do orçamento.

Todo este aparato de documentos e regramentos é válido, pois visa revestir o processo com normas que garantam a perenidade das ações, além de manter a missão fim das políticas públicas, qual seja a de transformar a realidade e melhorar qualidade de vida da população. Portanto, exige-se que os partidos políticos apresentem plataformas eleitorais coerentes e realistas, municiando os cidadãos com informações que lhes permitam fiscalizar seus governantes. Como também, é pertinente a difusão das políticas de maneira transparente, clara e contínua, a fim de promover maior esclarecimento e despertar interesse por parte da sociedade.

Como conhecimento adicional, constatou-se a existência de um enlace entre os princípios da programação, o orçamento programa e as leis orçamentárias. Ou seja, esses pilares do moderno orçamento público brasileiro estão interconectados, complementando-se sob os aspectos da norma, da técnica e da operacionalização orçamentária.

Quanto às limitações, a estrutura do trabalho *per si* as evidencia, não comportando um aprofundamento das questões levantadas. Portanto, o estudo não vislumbrou esgotar o conhecimento teórico acerca do tema abordado. Assim, os hiatos existentes na própria pesquisa abrem precedentes para trabalhos futuros.

Logo, pode-se ampliar o *roll* de princípios analisados; investigar mais a fundo as espécies de orçamento, com especial atenção à parte operacional do orçamento programa, bem como incluir na abordagem o orçamento participativo; focar as questões técnicas das Leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), a exemplo da tramitação no Congresso Nacional e implemento de créditos adicionais; além de elaborar uma interlocução mais aprofundada no tocante ao princípio da programação, o orçamento programa e as peças orçamentárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. Presidência da República/Casa Civil (1964). Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 19 nov. 2013.

_____. Presidência da República/Casa Civil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. Presidência da República/Casa Civil (2000). Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 nov. 2013.

ASSUMPÇÃO, Márcio José. Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Curitiba: Ibpex, 2011.

BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alisson Westarb. Planejamento e Orçamento na Administração Pública. 2ª ed. Curitiba: Ibpex, 2010.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HACK, Érico. Direito Constitucional: conceitos, fundamentos e princípios básicos. 2ª ed. Curitiba: Ibpex, 2011.

Análise dos princípios, das técnicas e das leis de orçamento e seus desdobramentos no planejamento da administração pública.

MIRANDA, José Gláudis de. Planejamento Estratégico, Participativo e *Balanced Scorecard*. João Pessoa: Universitária, 2002.

MOTA, Francisco Glauber Lima. Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Brasília: Cidade, 2009.

PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e Lei de Responsabilidades Fiscal. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PIRES, Valdemir. Orçamento Público: abordagem tecnopolítica. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

VIDIGAL, Ana Carolina; CASTAMANN, Daniela. O orçamento público e a política de assistência social, no âmbito municipal. In: Anais V Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís: UFMA, 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/O_ORCAMENTO_PUBLICO_E_A_POLITICA_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL_NO_AMBITO_MUNICIPAL.pdf. Acesso em: 27 nov. 2013.