



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL

DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

RAFAELA PAZ DA SILVA BRITO DA COSTA

APLICABILIDADE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO

SÃO FRANCISCO DO CONDE

2018

RAFAELA PAZ DA SILVA BRITO DA COSTA

APLICABILIDADE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a M.^a Vanessa Ingrid da Costa Cardoso.

SÃO FRANCISCO DO CONDE

2018

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da Unilab
Catalogação de Publicação na Fonte

C875a

Costa, Rafaela Paz da Silva Brito da.

Aplicabilidade do planejamento orçamentário público / Rafaela Paz da Silva Brito da Costa. - 2018.

41 f. : il. color.

Monografia (especialização) - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, 2018.

Orientadora: Prof.^a Me.^a Vanessa Ingrid da Costa Cardoso.

1. Lei Orçamentária Anual - Brasil. 2. Orçamento-programa - Brasil. I. Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - Finanças. II. Título.

BA/UF/BSCM

CDD 351.722081

RAFAELA PAZ DA SILVA BRITO DA COSTA

APLICABILIDADE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em: 28/07/2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a M.^a Vanessa Ingrid da Costa Cardoso (Orientador)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof.^a Dr.^a Sandra Maria Guimarães Callado

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof.^a Dr.^a Joilma Menezes Sales da Cruz

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Dedico este trabalho a Deus; aos meus pais; as
minhas irmãs e ao amor da minha vida: a
minha filha Júlia, que me faz acreditar e lutar
por um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

Elevo meus olhos para o alto e agradeço a Deus pelo dom da vida, pela graça imerecida e por me permitir ser chamada Menina dos Olhos de Deus.

Aos meus pais Paulo e Adeilza que conseguiram criar quatro filhas com tanta dignidade e nos ensinou a importância dos estudos.

As minhas irmãs: Fernanda, Emanoela e Poliana por tê-las sempre ao meu lado me apoiando e me amando.

A minha filha Júlia, “eis, que os filhos são Herança do Senhor” (Salmos 107:3).

Ao meu amigo Jocimar Moraes que me alertou sobre o curso e me ajudou na inscrição.

A minha Monique Carla por sempre estar ao meu lado.

Aos colegas de curso, pelo companheirismo demonstrado mesmo de longe e através do grupo do Whatsapp.

A UNILAB, pelo curso ofertado.

A Profa. Me. Vanessa Ingrid da Costa Cardoso pela orientação, apoio e paciência para comigo neste trabalho.

A tutora presencial Joilma Menezes, que sempre nos orientou com tanta dedicação.

A coordenação de Orçamento da UNILAB, que gentilmente respondeu ao questionário.

Enfim, a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho e para conclusão de uma parte importante da minha vida.

“Os resultados são obtidos pelo aproveitamento das oportunidades e não pela solução de problemas. Os recursos precisam ser destinados às oportunidades e não aos problemas”. (Peter Drucker)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo investigar a aplicabilidade do planejamento orçamentário na gestão pública, especificamente, na UNILAB. Busca-se evidenciar os ciclos orçamentários, verificar o Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA da instituição. Trata-se de um estudo descritivo, pois pretende investigar elementos e fenômenos acerca do planejamento orçamentário público em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). Foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. A investigação é classificada ainda como estudo de caso, porque foram analisados aspectos específicos do planejamento orçamentário da UNILAB, no que tange o PLOA. O Planejamento Orçamentário é um mecanismo do Orçamento Público que busca estabelecer metas e prioridades na gestão, são as ações propostas a fim de atender as demandas sociais, mas os gestores públicos precisam reconhecer a importância dos instrumentos de planejamento à sua gestão, mesmo sendo uma IFES. Funcionando como uma ferramenta cujo principal objetivo é definir e organizar prioridades, objetivos e metas, estimando as receitas e fixando as despesas, de forma a contemplar as reais necessidades e melhor atender aos anseios da instituição. Como principal resultado, foram descritos a análise do questionário enviado ao setor de orçamento da UNILAB e também análise do PLOA, verificando assim aplicabilidade para o ano de 2017, sendo apresentadas as principais informações relativas ao PLOA, bem como o Balanço orçamentário do referido ano, onde evidências a receita estimada quanto a despesa fixada. Verificou-se neste trabalho a aplicabilidade do PLOA dentro de uma IFES. Contudo, como todo planejamento, o PLOA não é executado em sua totalidade, uma vez que existem intercorrências que não são previstas no mesmo. Mas, em maneira geral entende-se que UNILAB usa do PLOA e demais instrumentos que a legislação em vigor do nosso país solicita no que tange a orçamento público.

Palavras-chave: Lei Orçamentária Anual - Brasil. Orçamento-programa - Brasil.

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - Finanças.

ABSTRACT

The present study aims to investigate the applicability of budget planning in public management, specifically, in UNILAB. It seeks to show the budget cycles, check the Annual Budget Law Project - PLOA of the institution. This is a descriptive study, because it intends to investigate elements and phenomena about public budget planning in a Federal Institution of Higher Education (IFES). Bibliographical and documentary research was carried out. The investigation is still classified as a case study, because specific aspects of UNILAB's budget planning were analyzed in relation to the PLOA. Budget Planning is a mechanism of the Public Budget that seeks to establish goals and priorities in management, are the actions proposed to meet social demands, but public managers need to recognize the importance of planning instruments to their management, even though it is an IFES. Functioning as a tool whose main objective is to define and organize priorities, objectives and goals, estimating the revenues and setting the expenses, in order to contemplate the real needs and better meet the yearnings of the institution. As a main result, the analysis of the questionnaire sent to the budget sector of UNILAB and also analysis of the PLOA, thus verifying applicability for the year 2017, presenting the main information related to the PLOA, as well as the Budget Balance of that year, where evidences the estimated revenue in relation to the fixed expense. The applicability of the PLOA within an IFES was verified in this paper. However, like all planning, the PLOA is not executed in its entirety, since there are interurrences that are not foreseen in it. But in general it is understood that UNILAB uses the PLOA and other instruments that the current legislation of our country requests with regard to the public budget.

Keywords: Annual Budget Law - Brazil. Program budget - Brazil. Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - Finance.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF - Constituição Federal

CGU - Controladoria Geral da União

COOR - Coordenação de Orçamento

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

IFES - Instituição Federal de Ensino Superior

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei de Orçamentos Anual

NBCT - Norma Brasileira de Contabilidade

NC - Nota de Crédito

ND - Nota de Dotação

OCC - Orçamento de Custeio e Capital

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA - Plano Plurianual

PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

UNILAB - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

UO - Unidades Orçamentárias

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REVISÃO DE LITERATURA	14
2.1	CICLO ORÇAMENTÁRIO	15
2.2	INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS	18
2.3	PLANO PLURIANUAL	20
2.4	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	21
2.5	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	23
2.6	PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLOA	24
2.7	INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR – IFES	26
2.8	REPASSE DO ORÇAMENTO ÀS IFES	27
2.9	UNILAB	28
3	METODOLOGIA	30
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	30
3.2	COLETA DE ANÁLISE DOS DADOS	31
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADO	32
4.1	ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO	32
4.2	ANÁLISE DOCUMENTAL - PLOA	33
5	CONCLUSÃO	36
	REFERÊNCIAS	38
	APÊNDICE - QUESTIONÁRIO	41

1 INTRODUÇÃO

Desde os anos 1940 o Brasil construiu um histórico vasto de experiências em planejamento público (ALMEIDA, 2004). O Estado brasileiro passou por diversos planos e metas nos últimos anos, como a elaboração e execução dos planos de crescimento econômico - SALTE, Plano de Metas e Plano Trienal.

A história do planejamento estratégico passa pela atuação do Estado e mais especificamente o estado herdado e o estado necessário. Segundo Kotler (1992, p.63), “planejamento estratégico é definido como o processo gerencial de desenvolver e manter uma adequação razoável entre os objetivos e recursos da empresa e as mudanças e oportunidades de mercado”. Tal conceito refere-se ao âmbito privado, contudo, não deixa de atender às necessidades públicas, pois está sendo cada vez mais utilizado por essas instituições.

A estruturação da atividade de planejamento no âmbito da Administração Federal aconteceu a partir do segundo movimento de reforma administrativa, de 1964 a 1967. O planejamento passou a ser organizado como sistema, passando a ter caráter permanente no interior da gestão pública (MISOCZKY,2011).

Depois de muitas décadas de uma gestão de Administração Pública conturbada por desequilíbrios econômicos e instabilidade política e social, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para a retomada de um processo amplo de planejamento (SANTOS, 2010, p.10). Conforme dispõe a Constituição Federal (CF) de 1988 em seu artigo 165, o processo de planejamento-orçamento do Estado, em suas esferas Federal, Estadual e Municipal é composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei de Orçamentos Anuais (LOA) (BRASIL, 1988). Assim, orçamento público é a conjunção destas três leis mencionadas, cada qual contribuindo para o planejamento das ações segundo enfoques e horizontes próprios.

A relação entre planejamento e orçamento se dá na interação dos instrumentos, dispostos na CF cuja dinâmica é importante ao gestor público conhecer. A administração deve trabalhar, gerir os salários e as despesas de modo que não falte o necessário para a sociedade. Assim, no setor público, uma administração deve ser transparente, coerente e responsável principalmente para a sociedade. A preparação do orçamento público requer uma técnica apurada por parte do administrador, pois envolve muitas informações para sua elaboração. (SANTOS, 2010)

Nesse sentido, o presente estudo busca responder ao seguinte questionamento: qual a aplicabilidade do planejamento orçamentário no âmbito público tendo por base a PLOA?

Para que se possa responder à problemática levantada, este estudo tem como objetivo geral: investigar a aplicabilidade do planejamento orçamentário na gestão pública. Especificamente, busca-se evidenciar os ciclos orçamentários, verificar o PLOA das IFES da Bahia e analisar a execução orçamentária das IFES da Bahia.

Esta pesquisa ajudará a compreender o que é planejamento orçamentário, conhecer seu histórico, suas características e evidenciar a sua importância para uma boa administração pública, utilizando de forma decisiva nas ações públicas para obter resultados de curto à longo prazo tentando minimizar os riscos que possam ocorrer, sempre atuando em conformidade com as necessidades da sociedade.

O presente estudo se justifica por que o planejamento orçamentário é uma ferramenta importante para qualquer tipo de organização e é um tema evidente e necessário para a administração pública.

Para o alcance dos objetivos deste estudo foram utilizados os seguintes métodos nesta pesquisa: trata-se de uma pesquisa explicativa, porque buscará analisar o planejamento orçamentário de uma Instituição Federal de Ensino Superior- IFES, sendo a UNILAB como referência e a aplicação do PLOA. Como procedimentos metodológicos foram utilizados: diagnóstico na administração pública e UNILAB, a pesquisa bibliográfica foi por meio de consulta a livros, artigos, leis, revistas e consultas midiáticas através da internet.

Este trabalho está dividido em 4 seções. A introdução apresenta aspectos relativos ao escopo da pesquisa, a seção do referencial teórico dispõe sobre o que é orçamentos e quais são seus ciclos, o que é planejamento, quais as suas definições e características, qual a importância do planejamento orçamentário para as organizações públicas e quais seus impactos, identificação das Instituições Federais da Bahia, a seção do resultado verifica a aplicabilidade do PLOA na UNILAB e a seção da conclusão viabilidade do presente estudo na gestão pública.

2 REVISÃO DE LITERATURA

O planejamento situa-se no contexto do ciclo da gestão organizacional, que é constituído do planejamento, organização, liderança ou coordenação, execução, acompanhamento e avaliação. Ele é o primeiro passo do processo. Há necessidade de desenvolver todo o ciclo, se não for feito o planejamento, as demais etapas estarão prejudicadas (BAGGIO, 2010, p.15).

O planejamento necessita de um tempo para sua elaboração e resultará em prazos, conforme se destaca:

[...] o planejamento impõe racionalidade e proporciona o rumo às ações da organização. Mais do que isso, estabelece coordenação e integração de várias unidades, que proporcionam a harmonia e sinergia da organização no seu caminho em direção aos objetivos principais. Os planos podem cobrir diferentes horizontes de tempo. Os planos de curto prazo cobrem um ano ou menos, os planos intermediários cobrem um a dois anos e os planos de longo prazo cobrem cinco ou mais anos. Os objetivos do planejamento devem ser mais específicos no curto prazo e mais abertos no longo prazo. As organizações precisam de planos para todas as extensões de tempo. (CHIAVENATO, 1999, p. 224).

O orçamento público é o documento que contém as informações sobre todos os recursos de que o Poder Público dispõe em termos de receitas e despesas. É importante para a gestão pública na medida em que se torna um instrumento para a consecução de ações que façam sentido para a comunidade e que atendam ao interesse público. Nas diversas áreas de intervenção governamental – saúde, educação, habitação, transporte e outras –, o orçamento deve refletir um planejamento de boa qualidade e deve conter as ações e os atributos necessários para a obtenção de um resultado satisfatório para a sociedade (SANTOS, 2010 p.19).

Diante da gestão dos serviços públicos oferecidos à população, faz-se necessário a elaboração de peças de planejamento orçamentário comprometidos com a realidade e características da esfera gerida, estabelecendo metas e diretrizes a serem cumpridas no período da gestão. Corrêa (2007) percebeu que para viabilizar o desenvolvimento de um governo, voltado à implementação de políticas públicas, como resultado de um processo de planejamento estratégico, foram definidas iniciativas de curto prazo, os quais facilitariam o alcance dos resultados no longo prazo.

Planejamento Orçamentário é um mecanismo do Orçamento Público que busca estabelecer metas e prioridades na gestão, são as ações propostas a fim de atender as demandas sociais, mas os gestores públicos precisam reconhecer a importância dos

instrumentos de planejamento à sua gestão, nem se pode imaginar uma gestão municipal realizada sem a preocupação com o planejamento, como estaria fragilizada e passível ao insucesso.

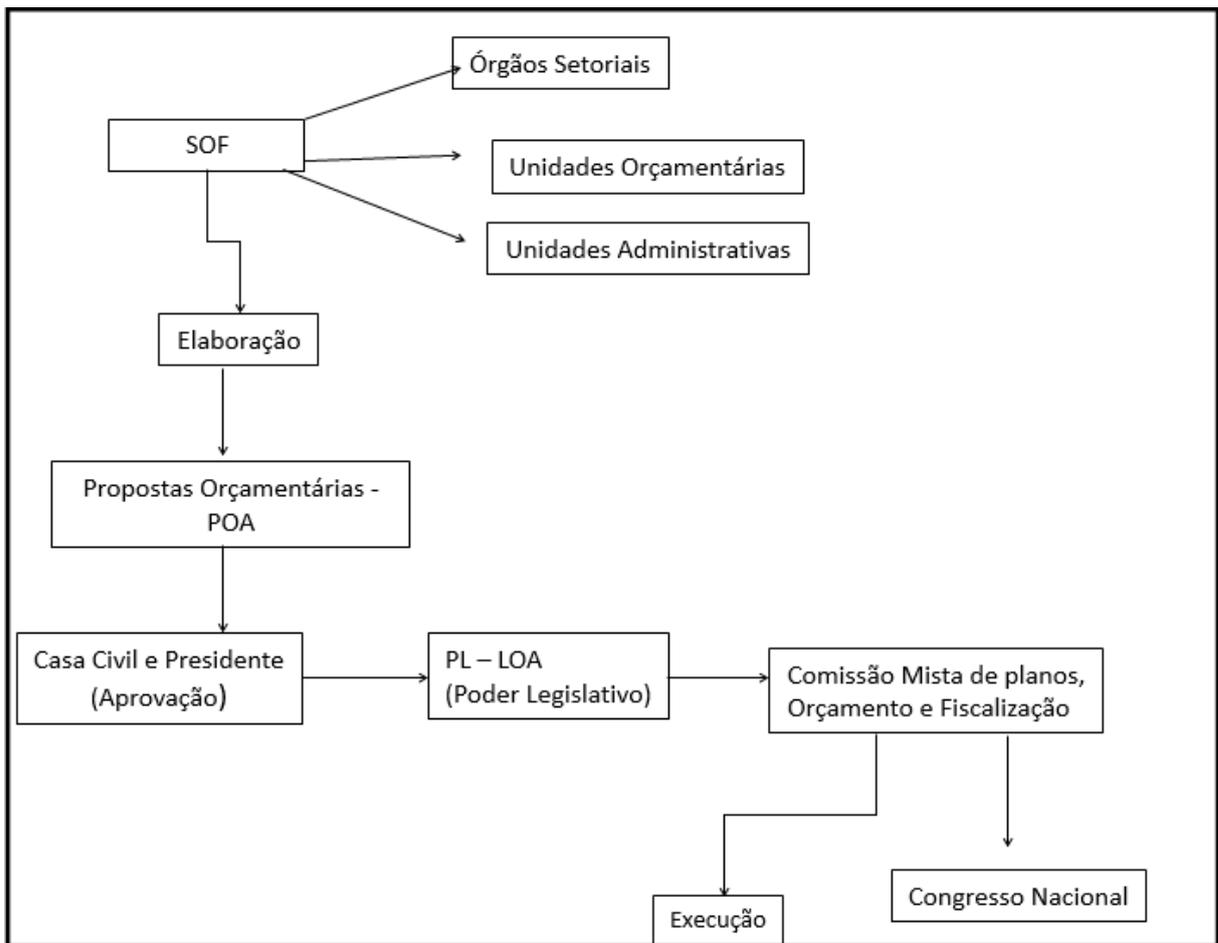
A Lei 4.320/64, que regulamenta a contabilidade pública, dispõe em um dos seus artigos que a contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados, sendo assim cabe à contabilidade tornar evidenciado as movimentações e operações geradas pelos atos e fatos contábeis. Também instituiu normas gerais de Direito Financeiro e plano de conta único para a Administração Pública Federal, estadual e municipal.

2.1 O CICLO ORÇAMENTÁRIO

O orçamento passa por diversas fases até ficar pronto para ser executado, ao processo das fases do orçamento, chamamos de ciclo orçamentário.

O ciclo orçamentário é constituído de quatro fases, conforme Paludo (2013):

- Elaboração;
- Votação e aprovação;
- Execução orçamentária/financeira;
- Controle e avaliação.

Figura 1 - Organograma do Ciclo Orçamentário

Fonte: Elaborado pelo autor. 2018

Paludo(2013) conceitua o ciclo da seguinte forma:

- Elaboração

O orçamento anual é um instrumento de nível operacional do Governo, de curto prazo, no qual encontram-se inseridos os créditos orçamentários necessários à realização de políticas públicas de médio e longo prazos. É na fase de elaboração que os estudos preliminares são feitos, que são definidas prioridades, fixados objetivos e estimados os recursos financeiros necessários à realização das políticas públicas inseridas no orçamento sob a forma de programas. O processo é coordenado pela SOF - Secretaria de Orçamento Federal -, com a participação dos Órgãos Setoriais, das Unidades Orçamentárias e unidades administrativas. É nessa fase que as propostas são feitas. A proposta orçamentária deverá conter diversos quadros demonstrando as receitas e despesas de acordo com as categorias econômicas; as fontes de recursos e a legislação pertinente; quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração; quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo em termos

de realizações de obras e prestação de serviços. Devem também constar tabelas explicativas com o comportamento da receita e da despesa, abrangendo diversos exercícios financeiros.

A Secretaria de Orçamento Federal–SOF- consolida o processo orçamentário anual e envia à Casa Civil e ao Presidente da República. O projeto de LOA é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano.

- Aprovação

O chefe do Executivo é quem envia o Projeto de Lei ao Poder Legislativo (protocola na Câmara dos Deputados) – onde ocorre o processo legislativo. O PL-LOA é imediatamente encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização, cuja tramitação compreende: relatórios preliminares, distribuição por áreas temáticas, apresentação de emendas, discussões e votações, aprovação do parecer final, encaminhamento ao Plenário do Congresso Nacional e aprovação final em votação conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Após a votação/aprovação, o projeto é novamente enviado ao Presidente da República para sanção e publicação no *Diário Oficial da União*.

- Execução

Após a publicação da LOA – Lei Orçamentária Anual, a SOF descentraliza as dotações orçamentárias aos Órgãos Setoriais através de ND – Nota de Dotação. Os Órgãos Setoriais, por sua vez, descentralizam esses créditos orçamentários para as Unidades Orçamentárias, entidades e demais beneficiários do Orçamento Público, através de NC – Nota de Crédito.

Inicia-se, então, a fase de execução. A execução orçamentária e financeira se desenvolve dentro do exercício definido como ano civil, isto é, de 1º de janeiro a 31 de dezembro, conforme dispõe o art. 34 da Lei n.º 4.320/1964.

- Controle e avaliação

Ainda durante a execução da despesa, inicia-se a fase de controle da execução dos orçamentos. A CF/1988 estabelece, em seu art. 70, dois tipos de controle: interno e externo: a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

No âmbito federal, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71 da CF). Nos estados é exercido pela Assembleia Legislativa, com o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais. No Distrito Federal é exercido pela Câmara Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Nos municípios é exercido pela Câmara Municipal, com o auxílio de Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais, onde houver.

O controle interno é exercido por cada um dos Poderes da República – mas não de forma integrada. Apenas no âmbito do Poder Executivo da União, o controle interno é exercido de forma integrada pela Controladoria Geral da União – CGU.

Há diferença entre controle e avaliação: o controle consiste na verificação da conformidade, propõe ações corretivas e tem foco retrospectivo. A avaliação visa ao aperfeiçoamento da gestão, avalia resultados e tem foco prospectivo. Sem dúvida, o maior objetivo da avaliação é promover a aprendizagem organizacional com vistas ao aperfeiçoamento da gestão. Os padrões mais utilizados na avaliação são: Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade.

Nota-se que o ciclo orçamentário é de suma importância dentro do planejamento. Porém não é autossuficiente, pois, a parte da lei orçamentária tem renovação anual e que impacta em grande parte nos programas de médio e longo prazo dentro da gestão pública, por isso, é preciso que seja dinâmico e flexível conforme as conjunturas econômicas, políticas e sociais.

2.2 INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS

Nos termos da NBCT 16.1, Norma Brasileira de Contabilidade que trata da conceituação objeto e campo de aplicação da contabilidade aplicada ao setor público, temos os objetivos da contabilidade aplicada ao setor público:

O Objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão, a adequada prestação de contas e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social. (NBCT 16.1, 2012, p.6)

Assim, a Contabilidade aplicada ao Setor Público é um suporte, um seguimento necessário para contextualizar a formulação dos Instrumentos Orçamentários, juntamente com

Leis autorizativas que dão embasamento legal ao planejamento público.

O artigo 165 da Constituição Federal estabelece três instrumentos de planejamento, o Plano Plurianual (PPA), A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Na Seção II que trata dos Orçamentos: “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.” (Constituição Federal, 1988, Seção II).

O PPA, LDO e LOA são instrumentos normativos, são Leis aprovadas pelo poder Legislativo. A LOA é o instrumento orçamentário mais antigo, sendo citada desde a Lei 4.320 do ano de 1964 enquanto que o PPA e LDO foram introduzidos pela Constituição Federal de 1988, os três compõem sistema integrado e harmonizado de planejamento orçamentário.

A Constituição segue informando no mesmo artigo 165:

§ 1º - 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.

§ 2º - 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.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (Constituição Federal, 1988, Seção II)

Assim, a Constituição Federal é um dispositivo normativo aos instrumentos orçamentários, que dão a esses, legalidade e os constituem primícias ao Orçamento Público

que possui fundamental importância no desenvolvimento do país, objetivando atender as necessidades da população, com a redução das desigualdades sociais, estabelecendo prioridades.

Conforme a Lei 4.320/64 que retrata o conteúdo e a forma das propostas orçamentárias, bem como suas finalidades e especificações a proposta orçamentária constará: “para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação”. (Lei 4.320, 1964, Capítulo I, Parágrafo Único).

2.3 PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual - PPA é de iniciativa do Poder Executivo e deverá ser elaborado conforme determina a CF (1988), em seu § 1º, art. 165,.

Compreende uma Lei que vigora pelo período de quatro anos, dos outros instrumentos ele se destaca por ser a diretriz para a LDO e a LOA, e também por sua característica de longo prazo, se comparado aos outros (SANTOS, 2010). Assim, conforme enfatiza Kohama (2003) nenhuma despesa ou investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem que haja previsão no Plano Plurianual ou sem que haja uma lei de autorização de inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Conforme o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, o PPA é estabelecido de maneira regionalizada, ou seja, distribuído por regiões, se estabelecerá metas particulares a cada região. Para ilustrar podemos exemplificar um Município X que em sua Lei do PPA contempla o projeto pavimentação de ruas, o PPA regionalizado irá estabelecer que na região Y haverá tal pavimentação, reservando-se assim dotação específica para a pavimentação nessa região. A regionalização no momento da elaboração do PPA é de extrema importância, pois, cada região possui necessidades específicas, o que a região A necessita, talvez a região B não necessite e vice-versa. Assim regionalizando os projetos e as atividades, será mais fácil à população avaliar o que foi proposto a sua região e o que realmente foi executado.

No art. 165, § 1º, da CF (1988), consta que o PPA deverá estabelecer os objetivos. No entendimento de Andrade (2005, p. 21):

[...] os objetivos expressam a busca de resultados e são concretizados por meio da execução dos programas, os quais agregam as ações governamentais [...] destinadas a alcançar um fim comum, de acordo com os anseios de um público predeterminado ou de um problema a ser atacado.

Outra característica do PPA é a sua vigência de quatro anos, mas o poder executivo (não havendo reeleição) só o executa por três anos, pois no primeiro ano de mandato, o Poder Executivo se utiliza do PPA da gestão anterior, ou seja, quando não há reeleição o gestor em seu primeiro ano de mandato dá continuidade aos projetos e atividades do PPA da gestão anterior. O Objetivo de tudo isso é que haja certa continuidade de uma gestão para outra e para que a nova gestão tenha tempo hábil para avaliar e assim planejar os próximos anos.

Os atores envolvidos na elaboração do PPA devem ser capazes de definir os atributos essenciais de um programa, que são, conforme Santos (2010):

- A definição do problema;
- Os objetivos do programa;
- O público-alvo do programa;
- A estratégia de implementação do programa; e
- Os indicadores de desempenho para aferir eficiência, eficácia e efetividade das ações.

2.4 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A LDO é a lei orçamentária que faz a ligação entre o PPA e a LOA. Ela cumpre diversas funções definidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. (SANTOS, 2010).

A finalidade original da LDO foi definida pela Constituição Federal, art. 165, §2º:

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, 1998).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é de extrema importância ao ciclo orçamentário, é um intermediário entre o PPA e a LOA, e traduz em sua composição os objetivos traçados no Plano Plurianual, a LDO expressa as prioridades para cada exercício de acordo com o PPA, repassando essas metas a Lei Orçamentária para o mesmo exercício (KOHAMA, 2003).

Segundo Paludo (2013) a LDO também se materializa numa lei ordinária de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. É um instrumento de planejamento e o “elo” entre o PPA e a LOA. Ela antecipa e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos, bem como os parâmetros que devem nortear a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício subsequente, além, é claro, de selecionar, dentre os programas do Plano Plurianual, que terão prioridade na programação e execução do orçamento anual subsequente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe, também, atribuições à LDO, como a de dispor sobre metas e riscos fiscais, programação financeira, limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) e transferências de recursos a entidades públicas e privadas, entre outras.

É na LDO que o Poder Executivo e o Poder Legislativo têm disposto sobre os seguintes pontos, entre outros (SANTOS, 2010):

- as regras para elaboração e execução do orçamento;
- as prioridades na aplicação dos recursos;
- os limites de gastos;
- as metas fiscais relativas às receitas, às despesas, aos resultados nominal e primário e ao montante da dívida pública;
- as regras para contratação de pessoal e aumento de remuneração;
- as alterações da lei orçamentária ao longo do ano;
- as alterações na legislação tributária, inclusive quanto às regras para a concessão de incentivos ou benefícios tributários;
- a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- a execução de obras com indícios de irregularidades graves;
- as transferências de recursos a outros entes; e
- a avaliação, controle e transparência das contas públicas.

A LDO elenca os instrumentos necessários para a elaboração do PPA e da LOA, sendo totalmente necessária à sua aplicação dentro da gestão pública.

2.5 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei Orçamentária Anual, ou a LOA é um documento que apresenta os recursos que deverão ser mobilizados, no ano específico de sua vigência, para a execução das políticas públicas e do programa de trabalho do Governo (ABREU, 2014).

A LOA compreende o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das estatais. O projeto de lei da LOA deverá ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso até quatro meses antes do final do exercício financeiro (limite – 31 de agosto), e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro) (ABREU, 2014).

Para Paludo (2013) o princípio do Equilíbrio Orçamentário está consagrado no art. 4º, inciso I, alínea a, da LRF que determina que a LDO disporá sobre o equilíbrio entre receita e despesa. A receita é estimada através de estudos do comportamento de arrecadação de cada receita por um período preferencial de três exercícios anteriores e o exercício atual até o mês anterior à época da elaboração da proposta e quanto a despesa, a mesma é fixada de acordo com a receita, igualando-se assim Receita x Despesa, mantendo-se o equilíbrio orçamentário. É importante destacarmos que a LOA é uma autorização de gastos, mas não é uma obrigação de gastar. Por isso o orçamento é classificado como autorizativo, não impositivo (SANTOS, 2010).

No processo de aperfeiçoamento contínuo imposto pelos avanços constantes da Contabilidade Pública, os orçamentos anuais são elaborados prezando o princípio do equilíbrio, em que o montante da despesa não poderá ultrapassar o montante da receita, limitando-se os gastos públicos, em âmbito orçamentário. Mediante essa necessidade, o equilíbrio se dará por fonte de recursos, ou seja, para cada receita prevista na fonte de recursos X a despesa deverá ser fixada na mesma fonte de recursos X, detalhando-se tais fontes. (PALUDO, 2013). A programação de receitas e despesas na LOA deve obedecer a um conjunto de princípios orçamentários, recomendados pela doutrina ou instituídos pela legislação, cujo objetivo é facilitar a gestão e o controle do orçamento. São eles, conforme (SANTOS, 2010):

- Unidade: deve haver uma só LOA para cada entidade da Federação (União, Estados e municípios).

- Universalidade: a LOA deve conter todas as despesas e receitas da Administração Pública, englobando todos os Poderes, os fundos, os órgãos e as entidades da Administração Pública.

- **Anualidade:** as receitas e despesas constantes da LOA devem se reportar a um período determinado, em geral um exercício financeiro, e os correspondentes créditos orçamentários devem ter sua vigência adstrita ao exercício financeiro.

- **Exclusividade:** a LOA não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

- **Especificação:** a LOA não poderá consignar dotações globais a despesas, devendo fornecer detalhamento suficiente para demonstrar a origem e a aplicação dos recursos.

- **Publicidade:** a LOA, seus créditos e os atos relativos à sua elaboração e execução devem ser divulgados para conhecimento público e serem acessíveis a qualquer cidadão para consulta.

- **Orçamento Bruto:** a LOA deve conter as receitas e despesas pelos seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução prévia.

- **Não afetação de receitas:** as receitas constantes da LOA deverão estar livres de comprometimento prévio a determinados gastos, sendo vedada a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa.

- **Equilíbrio:** as receitas constantes da LOA não devem exceder as despesas previstas para o exercício financeiro.

- **Programação:** as receitas e despesas constantes da LOA deverão ser organizadas de modo a veicular a programação de trabalho do governo, seus objetivos, suas metas e suas ações.

Esses princípios orçamentários são muito importantes para a concretização da LOA, trazendo como consequência bons resultados na gestão pública.

2.6 PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLOA

O Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA da União é enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Recebido o projeto, ele é imediatamente enviado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização, que é formada por 30 deputados e dez senadores (PALUDO, 2013). O processo de elaboração do PLOA se desenvolve no âmbito do sistema de planejamento e de orçamento federal e envolve um conjunto articulado de tarefas complexas e um cronograma gerencial e operacional com especificação de etapas, de produtos e da participação dos agentes.

Para Abreu (2014) esse processo compreende a participação dos órgãos central, setoriais e das unidades orçamentárias (UO) do sistema, o que pressupõe a constante necessidade de tomada de decisões nos seus vários níveis. Para nortear o desenvolvimento do seu processo de trabalho, a secretaria de orçamento federal (SOF) utiliza as seguintes premissas:

- orçamento visto como instrumento de viabilização do planejamento do governo;
- ênfase na análise da finalidade do gasto da administração pública, transformando o orçamento em instrumento efetivo de programação, de modo a possibilitar a implantação da avaliação das ações;
- acompanhamento das despesas que constituem obrigações constitucionais e legais da União, nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF;
- ciclo orçamentário desenvolvido como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo o exercício;
- avaliação da execução orçamentária com o objetivo de subsidiar a elaboração da proposta orçamentária, com base em relatórios gerenciais, conferindo racionalidade ao processo;
- atualização das projeções de receita e de execução das despesas e de elaboração da proposta orçamentária, com o intuito de se atingirem as metas fiscais fixadas na LDO; e
- elaboração do projeto e execução da LOA, realizadas de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal, permitindo o amplo acesso da sociedade.

Diante dessas premissas é que elaborado o Projeto de Lei Orçamentária Anual e colocado em prática para que a LOA seja executada, gerida e fiscalizada.

Segundo Abreu (2014), para que a consecução do PLOA seja bem-sucedida, é necessário que o processo se inicie no começo do exercício (por volta de março), pois envolve várias tarefas a serem cumpridas, com os mais diversos graus de complexidade. Obviamente envolve a participação da Secretária de Orçamento Federal - SOF, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos SPI e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais- DEST, mas, principalmente, a dos órgãos setoriais. Por isso, divide as fases de elaboração do PLOA em 10 etapas, quais sejam:

- 1ª) Planejamento do Processo;
- 2ª) Fase Qualitativa;
- 3ª) Avaliação na Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC);
- 4ª) Definição e Divulgação dos Limites;
- 5ª) Captação da Proposta – Fase Quantitativa;
- 6ª) Elaboração do Orçamento ao Alcance de Todos;
- 7ª) Análise, Compatibilização e Consolidação da Proposta;

- 8ª) Formalização do PLOA;
- 9ª) Elaboração das Informações Complementares; e
- 10ª) Avaliação do Processo.

Essas etapas são muito importantes para a elaboração do PLOA, porque além de envolver as secretárias de orçamentos, cada entidade desenvolverá o seu projeto. Tais etapas são apenas uma base para que seja norteado a criação do projeto.

Entende-se que não há execução da LOA, sem o PLOA. O projeto de Lei Orçamentária Anual é imprescindível para que ocorram todos os tramites legais já dispostos na CF. Como todo projeto o PLOA também tem as suas premissas, etapas de elaboração, conclusão e avaliação do projeto.

2.7 INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR - IFES

A história da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica começou em 1909, quando o então Presidente da República, Nilo Peçanha, criou 19 escolas de Aprendizes e Artífices que, mais tarde, deram origem aos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (Cefets).

Tida no seu início como instrumento de política voltado para as 'classes desprovidas', a Rede Federal se configura hoje como importante estrutura para que todas as pessoas tenham efetivo acesso às conquistas científicas e tecnológicas.

Foi na década de 1980 que um novo cenário econômico e produtivo se estabeleceu, com o desenvolvimento de novas tecnologias, agregadas à produção e à prestação de serviços. Para atender a essa demanda, as instituições de educação profissional vêm buscando diversificar programas e cursos para elevar os níveis da qualidade da oferta.

Cobrando todo o território nacional, a Rede Federal presta um serviço à nação, ao dar continuidade à sua missão de qualificar profissionais para os diversos setores da economia brasileira, realizar pesquisa e desenvolver novos processos, produtos e serviços em colaboração com o setor produtivo.

Em 29 de dezembro de 2008, 31 centros federais de educação tecnológica (Cefets), 75 unidades descentralizadas de ensino (Uneds), 39 escolas agrotécnicas, 7 escolas técnicas federais e 8 escolas vinculadas a universidades deixaram de existir para formar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

São ofertados cursos de qualificação profissional, técnicos de nível médio, superiores de tecnologia, bacharelados e licenciaturas. Os institutos Federais também atuam na oferta de pós-graduação, em programas *lato e stricto sensu*. Rede Federal(2018).

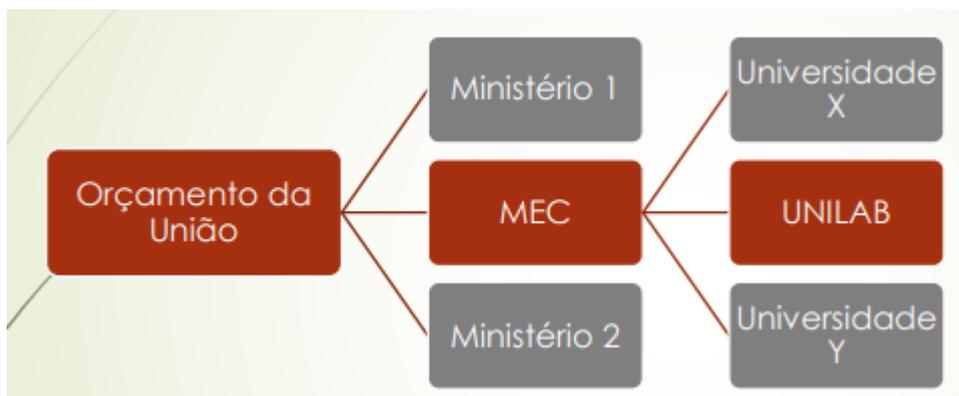
O Planejamento Orçamentário nas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, são de fundamental importância para o desenvolvimento destas instituições. O papel desempenhado no IFES pela Assessoria de Planejamento Orçamentário (APO), cujas competências são, conforme (SOUSA, 2017):

- Elaborar e consolidar, junto ao Ministério da Educação, a proposta orçamentária anual do IFS;
- Coordenar a gestão orçamentária e promover a execução no âmbito de sua competência;
- Acompanhar as atividades do orçamento e das operações econômico-financeiras;
- Acompanhar a execução e controlar o Orçamento anual;
- Acompanhar a execução dos recursos descentralizados.

2.8 REPASSE DO ORÇAMENTO ÀS IFES

Segundo a Pró Reitoria de Planejamento – PROPLAN-(2015), a distribuição de recursos entre as diversas IFES no Brasil, é como a figura 01:

Figura 2 - Repasse do Orçamento às IFES



Fonte: PROPLAN, ano 2015.

O orçamento da União, é repassado ao Ministério da Educação - MEC -, e este distribui recursos para as entidades educacionais.

Segundo a PROPLAN (2015), o MEC classifica as universidades como:

- Universidades Consolidadas: A determinação do montante de recursos destinados às

IFES consolidadas é realizada através de uma metodologia própria do MEC, denominada de Matriz de Orçamento de Custeio e Capital (OCC).

- **Universidades em Implantação:** Para as IFES novas foi estabelecido pelo MEC que, por estarem em fase de implantação, estas receberão recursos segundo metodologia e cálculos próprios do Ministério.

2.9 UNILAB

A UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, emergiu no cenário do Ensino Superior brasileiro com uma proposta inovadora, ao apresentar um projeto pedagógico baseado nos princípios de cooperação solidária entre os países de língua portuguesa. Através da Lei nº 12.289 de 20 de julho de 2010 foi instituída a UNILAB, com sede em Redenção/Ceará e com os seguintes Campi: Campus da Liberdade (Redenção/CE), Campus dos Auroras (Redenção/CE), Unidade Acadêmica dos Palmares (Acarape/CE) e Campus dos Malês (São Francisco do Conde/BA).

Com natureza jurídica de autarquia, a UNILAB é vinculada ao Ministério da Educação, objetivando ministrar o Ensino Superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas de conhecimento e promover a extensão universitária.

Sua Missão Institucional é formar recursos humanos para contribuir com a integração entre o Brasil e os demais países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), especialmente os países africanos, bem como, promover o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional.

Desta forma, compromissada com a interculturalidade, a cooperação internacional, a cidadania e a democracia nas sociedades, a UNILAB fundamenta suas ações no intercâmbio acadêmico e solidário com Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste; contribuindo para que o conhecimento produzido no contexto da integração acadêmica seja capaz de se transformar em políticas públicas de superação das desigualdades.

A UNILAB, como toda organização, possui setores responsáveis pela entidade, dentre eles a COOR, que é a Coordenação de Orçamento. A Coordenação de Orçamento é o setor responsável pelo acompanhamento, controle e execução do orçamento da universidade. Tem como missão acompanhar, elaborar a Proposta Orçamentária da UNILAB e controlar a execução do orçamento durante o exercício.

São de Competências da coordenação de Orçamento:

- Coordenar a elaboração de proposta orçamentária anual;
- Proceder a aberturas e alterações dos créditos orçamentários junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira;
- Assessorar o Pró-Reitor de Planejamento em todos os assuntos relacionados com o orçamento da universidade;
- Assessorar os diversos órgãos da Reitoria e às unidades universitárias em matéria de orçamento;
- Avaliar o desempenho da execução orçamentária e propor medidas efetivas para controle dos gastos;
- Priorizar os recursos captados através de contratos, convênios, doações, patrocínios, etc., em função das atividades afins da Universidade e em consonância com planejamento plurianual;
- Desenvolver metodologias, normas, instrumentos e processos que visem a eficácia e efetividade dos trabalhos desenvolvidos pela Pró-Reitoria de Planejamento-PROPLAN;
- Presidir as reuniões administrativas da COOR, facilitando a efetivação das ações de cada área e servidores.

3 METODOLOGIA

A presente seção se destina à apresentação dos procedimentos metodológicos aplicados na pesquisa a fim de alcançar os objetivos propostos.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

De acordo com Gil (2002, p. 10), pesquisa é o “procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas propostos [...], mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos”.

O presente estudo é descritivo, pois pretende investigar elementos e fenômenos acerca do planejamento orçamentário público em uma IFES.

Para o desenvolvimento deste estudo, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. A investigação é classificada ainda como estudo de caso, porque foram analisados aspectos específicos do planejamento orçamentário da UNILAB, no que tange a PLOA.

A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas (GIL, 2002).

Gil (2002) observa que o estudo de caso é uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada nas Ciências Sociais, com diferentes propósitos, sejam: preservar o caráter unitário do objeto estudado, descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação, explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações complexas, entre outros. Yin (2010, p. 39) conceitua o estudo de caso como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.”.

Para a eficácia deste estudo, foi escolhido o método de abordagem qualitativo, porque foi feita a análise da PLOA das IFES. Não obstante a isto, vale ressaltar, que usou de aspectos quantitativos, planejamentos orçamentários, para lastrear a análise e aprofundar a concepção sobre a questão estudada.

Segundo Richardson (1999), os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade e determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais.

Nesta pesquisa, foram levantados dados qualitativos e quantitativos que demonstrem a resposta ao problema proposto, através da análise de PPA e PLOA.

3.2 COLETA DE ANÁLISE DOS DADOS

A pesquisa foi realizada em uma Instituição Federal de Ensino, com sede no Ceará e uma Unidade Gestora na Bahia. Universidade da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB. Foi analisado o PLOA desta Universidade e comparada aos gastos efetivados no período de 2017.

Dessa forma, percebeu-se se o orçamento estimado para cada exercício foi efetivado conforme Projeto de Lei Orçamentária Anual, Lei Orçamentária Anual e Demonstrações do exercício da instituição.

Para tanto, foi realizada pesquisa junto à Universidade por meio do acesso informação, bem como foram analisadas as demonstrações da IFES e aplicado 1 questionário ao setor de orçamento da instituição o qual abordou questões relativas à existência de planejamento orçamentário.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A realização deste trabalho teve como principal objetivo investigar a aplicabilidade do planejamento orçamentário na gestão pública. Especificamente, buscou-se evidenciar os ciclos orçamentários, verificar o PLOA da UNILAB e analisar a sua execução orçamentária.

Como parte da execução da presente pesquisa, foi enviado por e-mail um questionário ao setor de Orçamento da UNILAB e também foi feita análise documental do PLOA de 2017.

Após a aplicação do questionário e de posse das respostas, apresentamos aqui os resultados obtidos.

4.1 ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO

Segundo a coordenação de orçamento da UNILAB, existe planejamento orçamentário na referida universidade. As etapas seguidas neste planejamento são: planejamento, execução, controle e acompanhamento.

Quanto à efetivação do planejamento, a respondente informou que “o planejamento orçamentário tem seu início do segundo semestre de cada ano. Posteriormente, o planejamento realizado é acompanhado e possíveis alterações podem ocorrer”.

O parâmetro que norteia o processo de elaboração do orçamento é: a destinação do orçamento da instituição baseia-se no critério de necessidade.

A gestão superior da Universidade, em conjunto com os demais gestores é quem participa do processo de elaboração do orçamento. Entende-se como demais gestores: gestor de cada unidade da UNILAB e coordenadores da COOR e da PLOPAN.

É no decorrer do exercício é que executado, tudo que foi planejado no ano anterior.

Os recursos são direcionados para o Campus do Malês conforme a necessidade e prioridade. Esse repasse acontece durante o ano, e podem ocorrer várias vezes. Portanto, entende-se que conforme a real necessidade da Universidade e dos seus campi é feita uma lista e repassada aos gestores da instituição.

Em alguns casos, acontece de não serem executados os itens planejados, como: Problemas em licitações, e contingenciamento orçamentário realizado por parte do Governo Federal, este são os principais motivos que levam uma universidade federal a ter dificuldade

em realizar seu planejamento e a UNILAB está inserida nessa realidade.

O PLOA, como precede a LOA, é devidamente aplicado na UNILAB. Sendo, executados durante o exercício subsequente, através de obras, aquisições, contratos, ações de fomento à graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão, assistência estudantil e outras demais despesas necessárias à instituição.

O orçamento público organiza a programação de gastos por área de atuação governamental, compatibilizando o conteúdo dos planos setoriais com as orientações estratégicas do governo. Assim, a programação de gastos do orçamento será tão boa quanto boa for a qualidade desses planos de médio e longo prazo (SANTOS, 2010).

Nota-se que a UNILAB por ser uma instituição pública federal possui um setor de Planejamento orçamentário e realiza-o e executa, cumprindo assim o que trata a legislação.

4.2 ANÁLISE DOCUMENTAL - PLOA

O Projeto de Lei Orçamentaria Anual (PLOA) 2017 da UNILAB, foi assim apresentado:

Figura 3 - PLOA 2017 da UNILAB

R\$ 1,00
Recursos de todas as Fontes

Órgão: 26000 Ministério da Educação
Unidade: 26442 Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Quadro Síntese

Código/Especificação	Exec 2016	LOA 2017	PLO 2018	LOA 2018				
Total	110.846.774	122.835.633	119.850.284	122.050.284				
Programa								
008Previdência de Inativos e Pensionistas da União	464.211	504.026	520.000	520.000				
091Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais	35.965	36.301	36.301	36.301				
208Educação de qualidade para todos	43.928.479	54.112.900	38.629.324	40.829.324				
210Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	66.418.119	68.182.406	80.664.659	80.664.659				
Função								
09 Previdência Social	464.211	504.026	520.000	520.000				
12 Educação	110.346.598	122.295.306	119.293.983	121.493.983				
28 Encargos Especiais	35.965	36.301	36.301	36.301				
Subunção								
122 Administração Geral	8.353.837	70.000	70.000	70.000				
128 Formação de Recursos Humanos	40.178	90.000	90.000	90.000				
272 Previdência do Regime Estatutário	464.211	504.026	520.000	520.000				
301 Atenção Básica	735.980	710.892	784.092	784.092				
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	4.593.181	4.579.212	5.205.490	5.205.490				
364 Ensino Superior	96.623.422	107.484.714	102.804.181	105.004.181				
846 Outros Encargos Especiais	35.965	9.396.789	10.376.521	10.376.521				
Grupo de Despesa								
1 Pessoal e Encargos Sociais	61.490.618	63.236.328	75.035.077	75.035.077				
3 Outras Despesas Correntes	43.651.025	42.463.499	43.315.207	43.415.207				
4 Investimentos	5.705.131	17.135.806	1.500.000	3.600.000				
Fonte								
	1- PRS	2- JUR	3- ODC	4- INV	5- IFI	6- AMT	9- RES	Total
100	74.515.077	0	42.123.790	1.500.000	0	0	0	118.138.867
108	0	0	0	1.500.000	0	0	0	1.500.000
169	462.780	0	0	0	0	0	0	462.780
188	0	0	100.000	600.000	0	0	0	700.000
250	0	0	1.191.417	0	0	0	0	1.191.417
969	57.220	0	0	0	0	0	0	57.220
Total	75.035.077	0	43.415.207	3.600.000	0	0	0	122.050.284

Fonte: PROPLAN UNILAB- 2018.

O Orçamento para o exercício de 2017, foi aprovado pela Lei Orçamentária nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017, onde estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Determinando assim, como crédito inicial para a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira de R\$ 122.835.633,00. A dotação foi atualizada para R\$ 139.721.767,00, considerando os créditos iniciais e as alterações ocorridas na LOA ao longo do exercício de 2017. Na despesa corrente houve um acréscimo de R\$ 21.676.131,00 e na despesa de capital houve uma redução de R\$ 4.789.997,00, gerando um acréscimo total de R\$ 16.886.134,00 nas despesas.

O Balanço Orçamentário é a demonstração contábil que tem a finalidade de evidenciar as receitas e as despesas previstas em confronto com as realizadas. Abaixo apresentamos o balanço orçamentário de 2017 da UNILAB:

Figura 4 - Balanço Relatório de Gestão, ano 2017. UNILAB

- Balanço Orçamentário

RECEITAS	PREVISÃO ATUALIZADA	REALIZAÇÃO	EXCESSO OU INSUFICIÊNCIA DE ARRECADACÃO
Receitas correntes	1.041.072,00	1.221.798,13	180.726,13
Receitas de capital	-	-	-
Subtotal das receitas	1.041.072,00	1.221.798,13	180.726,13
Déficit	-	132.275.050,12	132.275.050,12
Total	1.041.072,00	133.496.848,25	132.455.776,25

DESPESA	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUÇÃO	ECONOMIA OU EXCESSO DA DESPESA
Despesas correntes	127.375.958,00	125.633.018,11	- 1.742.939,89
Despesas de capital	12.345.809,00	7.863.830,14	- 4.481.978,86
Subtotal das despesas	139.721.767,00	133.496.848,25	- 6.224.918,75
Superávit	-	-	-
Total	139.721.767,00	133.496.848,25	- 6.224.918,75

Fonte: SIAFI/2017 (extraído em 02/02/2018)

Verifica-se que o resultado da receita orçamentária (diferença entre a receita prevista e a receita realizada) foi de R\$ 180.726,13, representando um excesso de arrecadação. Esse resultado pode ser justificado pelos aluguéis de espaços (RU, cantina), como também juros e multas desses aluguéis; pelas taxas de concurso público; pela indenização por dano causado à UNILAB; pelas multas aplicadas por descumprimento de obrigações contratuais; além de outras restituições de pagamentos indevidos.

Da segunda parte do quadro, verifica-se que o Resultado da Despesa Orçamentária foi de R\$ 6.224.918,75, representando uma economia de despesa, visto que a

despesa executada (empenhada) de R\$ 133.496.848,25 foi menor que a despesa prevista de R\$ 139.721.767,00, o que representou 95,54% dos créditos autorizados.

O Resultado da Execução Orçamentária em 2017 foi de R\$ 132.275.050,12, obtido pela diferença entre a receita realizada de R\$ 1.221.798,13 e a despesa executada de R\$ 133.496.848,25, representando um Resultado Deficitário, visto que a realização da receita foi menor que execução da despesa.

Diante dos resultados apresentados, entende-se que a UNILAB, planeja e executa o seu orçamento público, com isso, percebe-se a aplicabilidade do PLOA.

Contudo, como todo planejamento, podem ocorrer algumas intercorrências e em alguns casos não são executados conforme planejado.

5 CONCLUSÃO

O Orçamento público é um documento de alta relevância para toda a sociedade, bem como, os gestores públicos. Além de permitir a verificação das metas planejadas e a execução das políticas públicas propostas.

A Lei 4.320/64 juntamente com a CF de 1988 discorre sobre os instrumentos de planejamento e se atualizam no momento da execução desses instrumentos.

Os orçamentos passam por diversas fases até ficar pronto para ser executado, a essas fases chamamos de ciclo orçamentário, que vai desde a elaboração até a avaliação do orçamento, um ciclo importantíssimo.

O objetivo geral deste estudo foi investigar a aplicabilidade do planejamento orçamentário na gestão pública. Especificamente, buscou-se evidenciar os ciclos orçamentários, verificar o PLOA da UNILAB.

Para o alcance dos objetivos deste estudo foram utilizados os seguintes métodos nesta pesquisa: tratou-se de uma pesquisa explicativa, porque buscou analisar o planejamento orçamentário da UNILAB como referência e a aplicação do PLOA. Como procedimentos metodológicos foram utilizados: diagnóstico na administração pública e UNILAB, a pesquisa bibliográfica foi por meio de consulta a livros, artigos, leis, revistas e consultas midiáticas através da internet. A investigação é classificada ainda como estudo de caso, porque foram analisados aspectos específicos do planejamento orçamentário da referida entidade.

Verificou-se neste trabalho a aplicabilidade do PLOA dentro de uma IFES. Contudo, como todo planejamento, o PLOA não é executado em sua totalidade, uma vez que existem intercorrências que não são previstas no mesmo. Mas, em maneira geral entende-se que UNILAB usa do PLOA e demais instrumentos que a legislação em vigor do nosso país solicita no que tange a orçamento público.

O estudo realizado apresentou limitações importantes quanto ao período analisado somente o último ano. Outra limitação se refere a investigação ter sido realizada em apenas uma única instituição, o que permite considerar os resultados encontrados apenas para a entidade em questão.

Podem-se observar avanços acerca do tema. Outrora eram poucos os materiais e poucos autores discorriam sobre o assunto, mas atualmente existem cursos e atividades voltadas para o Planejamento Público Orçamentário.

Sugere-se a realização de novos estudos no que se propõe a descentralização orçamentaria dentro da UNILAB como também um estudo maior onde possam abranger outras instituições de ensino superior, tornando-se possíveis estudos comparativos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Welles Matias de. Guimarães Rode Daniela: Gestão do Orçamento Público. — Brasília: ENAP, 2014. 84 p.

ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.). Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.

ALMEIDA, Paulo R. de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. 2004. Disponível em: <<http://www.pralmeida.ne/05DocsPRA/1277HistorPIanejBrasil.pdf>> - Acesso em 10 Mai 2018.

BAGGIO, Adelar Francisco. Planejamento organizacional / Adelar Francisco Baggio, Amauri LuisLampert. – Ijuí : Ed. Unijuí, 2010. – 126 p. – (Coleção educação a distância. Série livro-texto). ISBN 978-85-7429-880-1

BRASIL. Lei n.º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/14320.htm> Acesso em: 15 abr. 2018.

_____. Constituição Federal da República Federativa do Brasil - CF (1988). Texto consolidado até a emenda constitucional n.º 91, de 18 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. Conselho Federal de Contabilidade. Norma Brasileira de Contabilidade NBCT 16.1. Normas brasileiras de contabilidade aplicada ao setor público. Brasília, 2012.

CORRÊA, Izabela M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. Revista da Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, Ano, v. 41, p. 487-504, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração geral e pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
_____. Administração nos novos tempos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DAGNINO, Renato Peixoto. Planejamento estratégico governamental. 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012. 166p. : il.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4ª ed. São Paulo, atlas, 2002.

KOHAMA, Helio. Contabilidade Pública: teoria e prática. Atlas, 9ª ed. São Paulo, 2003.

KOTLER, Philip. Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Planejamento estratégico: Conceitos, metodologia e práticas - 23.ed.- São Paulo: Atlas, 2007.

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo. Planejamento e programação na administração pública– Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração /UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2011.184p. : il.

PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF. – 4. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PROLAN – UNILAB. Repasse do Orçamento. 2015. Disponível em<<http://www.proplan.unilab.edu.br/>>. Acesso em: 25.05.2018

REDE FEDERAL. Orçamento. 2018. Disponível em:<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/projeto-de-lei-orcamentaria-anual-ploa>. Acesso em: 06.06.2018.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Rita de Cássia. Plano plurianual e orçamento público. – Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 106p.: il.

SOUSA, Rafael Oliva de. Orçamento. 2017. Disponível em:
<<http://www.ifs.edu.br/orcamento>> . Acesso: 07.06.2018.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO

- 1- Existe planejamento orçamentário na UNILAB?
- 2- Quais etapas de planejamento são realizadas?
- 3- Como é feito o planejamento?
- 4- Qual o parâmetro que norteia o processo de elaboração do Orçamento da UNILAB?
- 5- Quem participa do processo de elaboração do orçamento?
- 6- O que é planejado geralmente é executado?
- 7- Quais as etapas do orçamento da UNILAB?
- 8- Como esse orçamento é dividido para os Campos?
- 9- Existe a aplicação do PLOA na UNILAB?
- 10- Como é executada a PLOA?
- 11- Como é realizado o controle e avaliação do PLOA, dentro da UNILAB?