

TIPO

ARTIGO CIENTÍFICO

ÁREA TEMÁTICA

ADMINISTRAÇÃO

TÍTULO

APLICABILIDADE DO ORÇAMENTO NA INICIATIVA PÚBLICA: Um estudo de caso na Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG

Gabriela Batista Mitoso (gabrielamitosa@gmail.com)

Faculdade São Lucas

RESUMO

O artigo tem o objetivo de observar e demonstrar a aplicabilidade da orçamento no setor público, com ênfase nos orçamentos, especificamente voltado ao Plano Plurianual (PPA), de modo a verificar qual a função e importância dos orçamentos para a Administração Pública, e como se dá a aplicação e desdobramentos do orçamento e sua relação com o Plano Plurianual, com base nos princípios da Administração Pública. Neste artigo, optou-se pela pesquisa bibliográfica, unida à um estudo de caso, realizado na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia, buscando assim maior compreensão do tema, sua amplitude e aplicabilidade, com base nas obras de Teixeira (2013), Mello (2008) e Viegas (2016). Os resultados obtidos nos permitiram estudar, analisar e demonstrar a aplicabilidade do orçamento na Administração Pública, no âmbito da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia.

Palavras-Chave: Administração Financeira. Administração Orçamentária. Administração Pública. Controle Financeiro. Instrumentos de Planejamento. Orçamento. Plano Plurianual.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo busca compreender como a Administração Financeira se dá no Setor Público, demonstrando através do seguinte estudo de caso qual a sua importância para a Administração Pública, com ênfase no orçamento, sua aplicabilidade, importância e função para a Administração Geral. Sem dúvida, é importante para uma organização que as decisões estejam pautadas em informações concretas e seguras, adequadamente estruturadas, e de acordo com Hoji (2010), o instrumento que dá essas informações é o orçamento. Para ele, o orçamento “retrata a estratégia da empresa e evidencia, por meio de um conjunto integrado de orçamentos, quantitativamente, as ações e políticas organizacionais.”

Assim, é importante que estes estejam ligados ao que for definido pela alta administração, para que seja possível traçar os caminhos para alcançar os objetivos. O orçamento, como instrumento financeiro é capaz de gerar informações, tal como demonstrar resultados e caminhos para os demais exercícios, além de definir os responsáveis pela gestão dos recursos e resultados organizacionais.

Além disso, o orçamento também é um instrumento de controle, viabilizando o conhecimento e o acesso à informações e indicadores referentes aos resultados obtidos, sejam eles financeiros ou das fases dos projetos e ações, comparando o que foi planejado com o que foi efetivado, facilitando assim a tomada de decisão, que flui com mais facilidade e clareza.

Dessa forma, este artigo busca demonstrar o orçamento tanto quanto instrumento de planejamento quanto instrumento de controle financeiro e estratégico, através do Plano Plurianual (PPA) realizado e disponibilizado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia, tal como sua importância e função para a Administração.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para compreender a importância do planejamento e do orçamento, é necessário entender o conceito de Administração Pública, tal como seus princípios e níveis de abrangência. Sarai (2016) afirma que a administração pública envolve dois sentidos: um subjetivo, que compreende as pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes que executam a atividade administrativa; e o outro, conhecido como objetivo, que compreende a atividade empreendida por eles.

Quanto ao critério subjetivo, Cretella Jr. (1966) afirma que a administração é o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e

manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe de Estado. Os autores que se decidem pelo critério objetivo consideram a administração como atividade concreta do Estado dirigida à consecução das necessidades coletivas de modo direto e imediato.

Sendo assim, é importante ressaltar a importância e a função da Administração Pública no alcance dos interesses coletivos, onde esta se torna o meio pelo qual o Estado assegura os direitos constitucionais, através de ações administrativas baseadas em princípios, tal como as suas atribuições.

Segundo Mello (2008) são três as funções do Estado: função legislativa, jurisdicional e administrativa. O autor descreve a função legislativa como função em que o Estado, e somente ele, exerce por via de normas gerais, normalmente abstratas, que inovam inicialmente na ordem jurídica, isto é, que se fundam direta e indiretamente na Constituição, ou seja, está ligada diretamente à elaboração das leis que regulam o Estado, a conduta dos cidadãos e das organizações públicas e privadas. Além disso, também é inerente à função legislativa a fiscalização do Poder Executivo, tal como a votação de leis orçamentárias.

Quanto à função jurisdicional, é definida como a “função que o Estado, e somente ele, exerce por via de decisões que resolvem controvérsias com força de ‘coisa julgada’, atributo este que corresponde à decisão proferida em última instância pelo judiciário e que o predicado desfrutado por qualquer sentença ou acórdão contra qual não tenha havido tempestivo recurso.” (MELLO, 2008, p. 35-36). Ou seja, é a função que se realiza por meio dos processos judiciais, da aplicação das normas, através de órgãos independentes do Estado, em caso de falta de entendimento.

Quanto à função administrativa, Mello (2008) afirma que é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infra legais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário, sendo exercida pelo Poder Executivo e seus sujeitos auxiliares e, atipicamente, por órgãos de outros poderes. Sendo assim, esta função está ligada às atividades desempenhada pelas pessoas estatais, sujeitas a controle jurisdicional, no fiel cumprimento do dever de alcançar o interesse público. Além disso, é marcada pela conjugação de dois princípios caracterizadores do regime jurídico administrativo, quais sejam: o princípio da supremacia do interesse público e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Viegas (2016) afirma que o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular assegura a quem exerce a competência administrativa uma posição de privilégio e supremacia a fim de que as necessidades sociais sejam alcançadas, e desse modo, a finalidade seja cumprida. Sendo assim, percebe-se que este princípio rege as ações administrativas e todo o planejamento e orçamento realizado na Administração Pública, já que o orçamento está voltado para o desenvolvimento de ações que beneficiam a sociedade, cumprindo o disposto no art. 5 da Constituição Federal, que dispõe sobre os direitos e deveres individuais e coletivos.

Quanto ao princípio da indisponibilidade do interesse público, Viegas (2016) afirma que este determina a subordinação da atividade administrativa aos princípios jurídicos que vinculam à concretização do interesse público, ou seja, os órgãos e entidades estatais são apenas instrumentos veiculadores da função administrativa, cujo exercício é destinado ao benefício social.

2.1. ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento é um instrumento de trabalho utilizado na administração pública para controlar a atividade financeira do governo, além de planejar as ações e metas para um determinado período. Entretanto, é perceptível que as metas estipuladas geralmente não condizem com a realidade, ou seja, os montantes arrecadados não conferem com aqueles elaborados na proposta orçamentária.

Embora haja o planejamento financeiro, sabe-se que as metas são conduzidas de forma arbitrária, pois o controle interno não tem como mensurar o nível de eficácia durante o processo de execução orçamentária. Esse problema se manifesta a partir das falhas na execução orçamentária, o que impede a eficiência do trabalho dos gestores e gerentes, dificultando a execução dos programas governamentais.

É importante considerar alguns fatores históricos para poder dissertar sobre o orçamento, sua tipologia e importância como instrumento de controle financeiro.

2.1.1. Origem do orçamento

Alguns estudiosos consideram a importância de alguns eventos realizados na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos como o alicerce da construção dos modelos de gestão das finanças públicas.

O primeiro evento foi datado na Inglaterra no século XIII, período marcado pela relação conflituosa entre a Coroa e Igreja, o que conseqüentemente afetava os plebeus e os nobres, gerando assim várias guerras, as quais demandavam enormes recursos, que eram conseguidos através dos tributos exorbitantes cobrados pelo rei, que exigia tais tributos com base em seu poder absoluto. O descontentamento dos barões ingleses unido à uma série de fatores como a assinatura da Carta Magna e a Declaração de Direitos, que instituiu a cobrança de tributos e a separação entre as finanças da Coroa e do reino, foram a origem da consideração de finanças públicas.

Teixeira (2013) descreve outros fatores importantes para o surgimento do orçamento. Segundo ele, foi na França que se percebeu a primeira estrutura formal de um sistema orçamentário, o que ajudou a consolidar algumas regras que hoje são consideradas como básicas, como por exemplo a anualidade do orçamento, a votação do orçamento antes do início do exercício, assim como o princípio da universalidade e da não afetação das receitas.

Outro evento marcante descrito por Teixeira (2013) foi a possibilidade de orçar os gastos, criar tributos e tomar empréstimos, concedida em 1789 pelo Congresso americano. Também marcaram a história: a criação da Comissão de Meios e Recursos, em 1802, e a Comissão de Economia e Eficiência, em 1910, que tinha como objetivo realizar estudos e modernizar a administração federal.

No Brasil, o orçamento passou a ser foco de estudos a partir de 1940, porém só teve seu apogeu a partir de 1970, quando as empresas passaram a adotá-la com mais frequência em suas atividades.

Lunkes (2003) afirma que o orçamento passou por quatro fases. São elas:

- a) Fase do orçamento empresarial, que teve como ênfase a projeção dos resultados e o posterior controle, visando atender um nível de atividade próximo período;
- b) Fase do orçamento contínuo, que teve como ênfase a revisão contínua, removendo-se os dados do mês recém-concluído e acrescentando-se os dados orçados para o mesmo mês do ano seguinte;
- c) Fase do orçamento de base zero, que contempla a projeção dos dados como se as operações estivessem começando da estaca zero e tivessem necessidade de justificar os gastos. Aqui, os gestores estimam e justificam os valores orçados como se a empresa estivesse iniciando suas operações;

- d) Fase do orçamento flexível, que contempla a projeção de dados das peças orçamentárias em vários níveis de atividades, podendo ser utilizado para estimar custos em qualquer nível de atividade.

Embora o autor tenha dividido o orçamento em quatro momentos distintos, ele destaca dois momentos importantes para a construção do conceito de orçamento, como o surgimento do orçamento por atividades, como uma extensão do custeio baseado em atividades, com projeção de recursos nas atividades, utilizando as informações sobre os direcionadores no planejamento e no processo de avaliação e o surgimento do orçamento perpétuo, que prevê o uso dos recursos fundamentados na relação de causa-efeito.

2.1.2. Conceito de Orçamento

O orçamento possui vários conceitos. Segundo Welsch (1983), o orçamento é um plano administrativo que abrange todas as fases das operações para um período futuro. É a expressão formal das políticas, planos, objetivos e metas estabelecidas pela alta administração para a empresa como um todo, bem como suas subdivisões. Complementando este conceito, Zdanowicz (1983) afirma que o orçamento é um instrumento que descreve um plano geral de operações e/ou investimentos por determinado período, orientado pelos objetivos e metas propostas pela alta administração.

Assim, percebe-se que o orçamento está relacionado à um plano de ação, traçado pela alta administração, que pode abranger aspectos financeiros e não financeiros, considerando as expectativas desta com relação às receitas, aos lucros e despesas, tal como o fluxo de caixa, condições financeiras, entre outros aspectos. Além disso, o orçamento serve como parâmetro de avaliação dos planos e é capaz de apurar os resultados por área de responsabilidade, realizando assim o controle através dos sistemas de custos e contabilidade.

2.1.3. Modelos de Orçamento

Segundo Teixeira (2013), são cinco os modelos de orçamento: orçamento tradicional ou clássico, orçamento de desempenho ou por realizações, orçamento base zero ou por estratégia, orçamento programa e orçamento participativo.

1. Orçamento tradicional: esse tipo de orçamento está ligado aos fundamentos do Estado Liberal, onde o Estado não interfere na economia, e dessa forma, o foco é voltado para

o equilíbrio financeiro e não para a expansão do gasto público. Assim, esse modelo é centrado nas necessidades do Estado e sem a preocupação com os aspectos econômicos da despesa pública e com os seus efeitos sobre as necessidades e desejos da sociedade;

2. Orçamento de desempenho: modelo que tem como objetivo realizar estudos e modernizar a administração federal. Esse tipo de orçamento prevê que o orçamento não é somente um instrumento pelo qual o gestor deve traçar os seus objetivos e programas, mas sim um instrumento que além disso, avalie o desempenho organizacional do Estado;
3. Orçamento base zero: esse modelo tem como principal característica a análise, revisão e avaliação de todas as despesas propostas e não apenas das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente. Ou seja, na elaboração de cada orçamento, todos os programas, antigos e novos, devem ser devidamente justificados pelos gestores, já que devem ser igualmente avaliados, ou seja, partindo do zero. Esses programas tem a sua continuidade condicionada ao atingimento dos objetivos, o que é verificado pela análise do custo/benefício, para que se saiba quais os que respondem adequadamente às expectativas e seja possível substituí-los por novos objetivos.
4. Orçamento programa: esse modelo de orçamento foi criado pela ONU, e tem como ponto central os programas, por meio dos quais são organizadas as ações governamentais concebidas para a realização dos objetivos traçados no nível de planejamento e que são avaliados pela mensuração de suas metas preestabelecidas. Aqui, o processo de controle está relacionado à eficiência, à eficácia e a efetividade das ações do governo, onde as decisões para a elaboração são tomadas a partir de análises técnicas das alternativas possíveis, levando em conta todos os custos que envolvem os programas, utilizando como principal critério de classificação a funcional-programática e a estruturação voltada para os aspectos administrativos, já que o orçamento consiste no planejamento operacional da organização. Esse modelo tem como principais conceitos: função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, compondo assim a funcional-programática.
5. Orçamento participativo: esse modelo tem como base a satisfação dos desejos e anseios da sociedade, no que se refere à utilização dos recursos públicos durante o processo de elaboração, o que não significa que haverá a exclusão dos poderes Executivo e Judiciário do exercício de suas atribuições, mas sim que haverá o auxílio

nas tarefas. Nesse modelo de orçamento é muito comum a realização de reuniões para a tomada de decisões, o que pode atrasar o processo decisório. Outra característica muito comum desse modelo de orçamento é a ausência de metodologia padrão, ou seja, não há uma metodologia única, e sua implantação varia de acordo com as características do público alvo.

2.1.4. Ciclo Orçamentário

Segundo Lunkes apud Boisvert (2003), o processo orçamentário é a forma como a empresa faz o orçamento, e o ritual, o ciclo, o qual é impregnado pela cultura organizacional, é completamente variável. Segundo ele, organizações de sucesso possuem o seguinte ciclo orçamentário:

- Planejamento do desempenho da empresa como um todo, assim como as respectivas subunidades. Todos os gestores concordam com as expectativas que recai sobre eles;
- Estabelecimento de um parâmetro de referência, isto é, um conjunto de expectativas específicas com relação às quais os resultados reais possam ser comparados;
- Análise das variações do planos, seguida, se necessário, das respectivas ações corretivas;
- Replanejamento, levando em consideração o *feedback* e a mudança das condições.

Dessa forma, é importante ter em mente que o orçamento visa a implementação do programa aprovado pelo planejamento estratégico, ou seja, pelo que foi decidido na alta administração. Ou seja, o orçamento traduz os planos de longo prazo de um plano operacional anual, que inclui qualquer despesa ou receita que será incorrida.

Concluindo este tópico, Boisvert (1999) afirma que um orçamento deve permitir:

- Precisar os objetivos seguintes da organização;
- Elaborar os planos a curto prazo;
- Estimar os custos associados aos planos; estabelecer um plano de investimento;
- Desenvolver um plano de produção;
- Planejar as compras;
- Prever a necessidade de mão de obra;
- Estabelecer os orçamentos financeiros;

- Ajustar o orçamento;
- Assegurar o prosseguimento dos planos;
- Mensurar periodicamente em que medida os objetivos estão sendo atingidos;
- Analisar a economia, a eficiência e a eficácia dos gestores;
- Intervir para ratificar os planos;
- Reavaliar os objetivos e a estratégia da organização.

2.1.5. Plano Plurianual - PPA

O Plano Plurianual foi criado no âmbito da Constituição de 1988, sendo utilizado como um instrumento de planejamento governamental de médio prazo, para um período de 04 (quatro) anos. Os textos constitucionais asseguram que o PPA deve estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, dentre outras despesas recorrentes

Uma característica importante do PPA são os critérios próprios de regionalização adotados pelos Estados, que seguem as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras, com o objetivo de distribuir os recursos entre as regiões, de forma a reduzir a desigualdade inter-regional.

De acordo com Teixeira (2013), fazem parte do PPA os programas de duração continuada, as diretrizes, os macrodesafios, os programas, os objetivos e as iniciativas. O autor afirma que os programas de duração continuada fazem parte do PPA pelo fato de que praticamente todas as ações governamentais possuem essa característica, com exceção dos investimentos.

Quanto às diretrizes, são conceituadas como normas gerais que orientam a elaboração dos programas que irão compor o PPA, ou seja, direcionam a administração pública durante o período de vigência, estando interligadas à visão estratégica e ao plano de governo.

Quanto aos macrodesafios, Teixeira (2013) afirma que estes estão ligados às diretrizes de política fiscal, como por exemplo, a garantia dos direitos humanos com a redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero, a ampliação da participação social, a promoção da sustentabilidade ambiental, a excelência da gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade, entre outros.

Quanto aos programas, são definidos como o instrumento de organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, dividindo-os em programas temáticos e

programas de gestão, manutenção e serviço. Os programas temáticos visam a entrega de bens e serviços à sociedade, já os programas de gestão, manutenção e serviços buscam o apoio e a manutenção dos programas e da atuação governamental. Os programas temáticos possuem diversos atributos, dentre os quais se destacam os objetivos e as iniciativas.

Os objetivos, segundo Teixeira (2013), expressam o que deve ser feito, refletindo as alterações a serem promovidas por meio da implementação de um conjunto de iniciativas. São características dos objetivos considerar e definir a escolha do governo para a implementação da política pública, considerando os aspectos políticos, sociais, econômicos, institucionais, tecnológicos, legais e ambientais, além de orientar a ação do Estado no intuito de garantir a entrega dos bens e serviços necessários para garantir o bem estar social e o alcance das metas estabelecidas, expressar quais os resultados obtidos através da transformação e mudança da área de atuação, definir as iniciativas e declarar as informações necessárias para a eficácia das ações governamentais. A cada objetivo, estão atreladas as metas, que são as medidas de alcance do objetivo, sendo elas quantitativas ou qualitativas.

De acordo com Teixeira (2013), essas iniciativas são o atributo que declaram o que será entregue à sociedade, que são os bens ou serviços resultantes das ações governamentais, sejam elas decorrentes do orçamento ou não. As que não decorrem do orçamento são do tipo institucional ou normativas, constituindo pactos entre entidades federadas, ou entre o Estado e a sociedade. As que decorrem do orçamento estabelecem a relação formal entre o plano estratégico e orçamento, na medida que são associadas e descritas na peça orçamentária.

3 METODOLOGIA

Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa realizada para a elaboração deste artigo assume um caráter exploratório, pois visa a proporcionar maior entendimento do problema ou da situação. Para que fosse possível obter os resultados, realizou-se a pesquisa bibliográfica, com o objetivo de entender a teoria e proporcionar maior conhecimento sobre o tema, juntamente com o estudo de caso, tendo como unidade-caso a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia, analisando os orçamentos com o auxílio da Gerência de Procedimentos e Métodos (GPM) e pela Gerência de Monitoria e Avaliação (GMA), que disponibilizou os relatórios e permitiu-nos entender como se dá a avaliação do Plano Plurianual (PPA) e como os orçamentos e análises são realizados.

O momento inicial da coleta de dados na pesquisa bibliográfica, através do processo de revisão bibliográfica, buscando gerar o conhecimento através da consulta em livros e

artigos científicos. Para Silva e Menezes (2005) este tipo de pesquisa busca gerar conhecimentos para a aplicação prática, com o objetivo de solucionar problemas específicos.

Em síntese, Gil (2002) destaca que a pesquisa exploratória proporciona maior familiaridade com o problema, explicitando-o e assumindo a forma de uma pesquisa bibliográfica, unida à um estudo de caso para analisar a importância do orçamento, embasando a pesquisa e a análise do Plano Plurianual.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Respaldado pela fundamentação teórica, buscou-se demonstrar qual a semelhança entre a teoria e a realidade apresentada no local escolhido para a pesquisa, que foi a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia - SEPOG, órgão central dos Sistemas de Planejamento, Orçamento e Gestão das demais organizações públicas do Estado, sejam elas diretas ou indiretas. A SEPOG é responsável por várias atividades e competências, porém merecem destaque o planejamento e desenvolvimento de projetos relacionados à modernização das estruturas organizacionais e dos procedimentos, conjuntamente com outros órgãos do Estado ou da União, coordenação e consolidação, reformulação e acompanhamento da execução do orçamento do Estado e do Plano Plurianual, tal como o estabelecimento da programação orçamentária das despesas e da receita do Estado, elaboração dos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual e coordenação e supervisão dos programas e projetos especiais no âmbito do Estado.

Com base nas competências da SEPOG, dispostas no Decreto nº 19.450, de 15 de janeiro de 2015, foi realizada a análise e o estudo dos orçamentos, especialmente do Plano Plurianual. As informações coletadas e dispostas abaixo foram retiradas do Sistema de Administração Financeira de Estados e Municípios - SIAFEM, que é uma solução para a execução orçamentária, financeira e patrimonial, elaborada com base no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e desenvolvida para apoiar os estados e municípios no controle de suas finanças, proporcionando maior transparência, confiabilidade, rapidez e segurança.

Por meio do SIAFEM, é possível acompanhar todo o trâmite da verba pública desde o momento em que seu valor é consignado em orçamento até a sua liberação. O sistema permite além da realização de todos os pagamentos pelo subsistema de conta única, via crédito bancário, dentro de um procedimento padrão de transferência eletrônica de recursos, uma

padronização dos procedimentos contábeis, obtida a partir da organização de um plano de contas único e de um roteiro de eventos.

A vantagem dessa ferramenta para a Administração Pública é que após a sua implementação, o gestor possui uma visão global do orçamento, garantindo que ele permaneça de acordo com a Lei. Dessa forma, ao fim de cada dia, a administração pode obter um balanço da situação do estado ou município, trabalhando preventivamente, sem ser surpreendida por alguma discordância com a LRF.

A partir dos dados disponíveis no SIAFEM e no Sistema de Planejamento Governamental (SIPLAG), iniciou-se o estudo de caso. Com os relatórios gerados pelo sistema e tratados com o auxílio da Gerência de Monitoria e Avaliação, foram escolhidos alguns balanços com o objetivo de demonstrar a importância do controle orçamentário, e como este se dá na Administração Pública. O primeiro balanço escolhido e disponibilizado foi o de receita, conforme segue abaixo, o qual demonstra que o Estado arrecadou o montante de R\$ 4.875.040.058,00, o que corresponde a 63,03% do total previsto. Analisando os dados, foi possível entender que os resultados quanto às receitas foram positivos, sendo considerados excelentes para o período e superior em 5,89%, em relação ao montante do período anterior. É possível entender também que, como o planejamento das receitas e dos orçamentos estão relacionados aos projetos e iniciativas organizacionais, os balanços abaixo servem de indicador de desempenho em relação à produtividade, tal como eficiência e eficácia.

Receitas	Previsão Atualizada 2015	Realizado – Janeiro a Agosto			
		2015	% Realiz.	2014	% Var.
Receitas Correntes	7.124.173.316	4.839.022.996	67,92	4.529.884.134	6,82
Receita Tributária	3.505.212.929	2.475.129.808	70,61	2.251.594.371	9,93
Receita de Contribuições	232.870.302	174.359.991	74,87	170.932.332	2,01
Receita Patrimonial	145.577.828	168.531.724	115,77	141.868.974	18,79
Receita Agropecuária	-	-	-	-	-
Receita Industrial	-	-	-	-	-
Receita de	203.709.902	141.321.732	69,37	130.041.083	8,67

Serviços					
Transferências Correntes	3.338.639.369	2.199.473.717	65,88	2.079.947.172	5,75
Outras Receitas Correntes	436.512.158	169.531.285	38,84	194.831.205	(12,99)
Conta Retificatória da Receita	(914.319.846)	(639.158.393)	69,91	(586.804.948)	8,92
Receitas Intra-Orçamentárias Correntes	175.970.674	149.833.131	85,15	147.473.940	1,60
Receitas de Capital	610.270.839	36.017.063	5,90	74.018.620	(51,34)
Operações de Crédito	533.931.105	29.816.091	5,58	60.431.317	(50,66)
Operações de Crédito Internas	533.931.105	29.816.091	5,58	60.431.317	(50,66)
Operações de Crédito Externas	-	-	-	-	-
Alienação de Bens	750.935	-	-	361.410	(100,00)
Amortização de Empréstimos	5.266	-	-	2.721	(100,00)
Transferências de Capital	75.583.533	6.200.972	8,20	13.223.173	(53,11)
Outras Receitas de Capital	-	-	-	-	-
TOTAL	7.734.444.155	4.875.040.058	63,03	4.603.902.753	5,83
Saldo de Exercícios Anteriores	183.075.090				
Superávit	183.075.090				

Financeiro					
------------	--	--	--	--	--

Fonte: GMA/SEPOG – SIAFEM-RO

De forma semelhante, o balanço das despesas contrapõe o das receitas, demonstrando com clareza a situação das contas públicas. Até o período, a despesa liquidada foi contabilizada no valor de R\$ 4.012.104.973,00, o que correspondeu à 50,67% da despesa autorizada. Dessa forma, foi possível perceber que o desempenho foi regular para o período, superando o montante gasto no exercício anterior em 0,93% e abaixo do total arrecadado. Embora o desempenho não tenha sido completamente satisfatório, o balanço das despesas demonstrou o efetivo controle dos gastos.

Despesas	Previsão Atualizada 2015	Realizado – Janeiro a Agosto			
		2015	% Realiz.	2014	% Var.
Despesas Correntes	6.525.302.544	3.855.422.013	59,08	3.729.874.397	3,37
Pessoal e Encargos	3.363.145.367	2096.504.471	62,34	1959.103.843	7,01
Juros e Encargos da Dívida	85.172.358	29.810.795	35,00	74.871.084	(60,18)
Outras Despesas Correntes	3.076.984.819	1.729.106.747	56,19	1.695.899.470	1,96
Transf. Const. Aos Municípios	846.541.415	627.584.905	74,14	547.542.347	14,62
Outras Despesas Correntes	2.230.443.404	1.101.521.842	49,39	1.148.357.122	(4,08)
Despesas de Capital	1.277.589.107	156.742.960	12,27	245.470.007	(36,15)
Investimentos	1.145.088.991	81.958.712	7,16	139.261.736	(41,15)

Inversões Financeiras	21.544.516	2.000.000	9,28	2.417.790	-
Amortizações da Dívida	110.955.600	72.784.248	-	103.790.481	(29,87)
Outras Despesas de Capital	-	-	-	-	-
Reserva de Contingência	114.627.594	-	-	-	-
Total das Despesas	7.917.519.245	4.012.164.973	50,67	3.975.344.404	0,93

Fonte: GMA/SEPOG – SIAFEM/RO

Analisando os dois quadros e comparando-os, conforme abaixo, podemos perceber que a receita arrecadada foi de R\$ 4.875.040.058, enquanto a despesa liquidada foi de R\$ 4.012.164.973,00. De acordo com os relatórios disponibilizados pela GMA, índices de execução foram de 63,03% e 50,67%, respectivamente, em relação aos totais autorizados, o que gerou uma diferença financeira de R\$ 863.575.085,00. No entanto, desta diferença, resta a liquidar o valor de R\$ 722.616.926,00. Embora exista essa diferença, houve saldo financeiro positivo de R\$ 140.958.159,00.

Especificação	Receitas Realizadas		Despesas Realizadas	
	2015	% Realização	2015	% Realização
Correntes	4.839.022.996	67,92	3.855.422.013	59,08
Capital	36.017.063	5,90	156.742.960	12,27
TOTAL	4.875.040.058	63,03	4.012.164.973	50,67

Fonte: SIAFEM/RO

Com base na fundamentação teórica, no que se refere às fontes dos recursos, a GMA disponibilizou-nos o relatório semestral, demonstrando como se dá a distribuição e classificação dos recursos governamentais, separando-os por eixos de atuação e por temática, o que confirma as teorias propostas por Teixeira (2013), onde o autor afirma que essa abordagem torna a tomada de decisão mais clara, já que se sabe quais as metas e os objetivos traçados e dispostos no planejamento estratégico.

No caso específico da SEPOG, a divisão por eixos torna o controle mais ágil, pois há gerentes e equipes responsáveis, que monitoram os próprios recursos e disponibilizam seus relatórios para avaliação, estando sempre em consonância com o estratégico, realizando atividades e ações que cooperem para o objetivo final da organização. O quadro a seguir demonstra como se dá a divisão do recurso dentro de um eixo, que é monitorado pela Gerência de Procedimentos e Métodos.

Como descrito na fundamentação teórica, o quadro divide o eixo em programas e ações, onde cada ação é planejada e monitorada financeiramente tanto pelo SIPLAG quanto pelo SIAFEM, além de ser monitorada e avaliada estrategicamente pelo Sistema de Gestão de Projetos (SIGEP).

DESCRIÇÃO DO PROGRAMA		Quantidades de Ações por Programa
Eixo 1 – Modernização da Gestão Pública		
1019	Previdência Social Estatutária	12
1128	Programa Integrado de Desenvolvimento e Inclusão Socioeconômica - PIDISE	10
1203	Adequação da Infraestrutura Física e Tecnológica	9
1210	Representação Judicial e Consultoria do Estado de Rondônia	1
1221	Incremento da Receita Estadual e Modernização	4
1277	Modernização da Gestão Pública	31
1278	Apoio Administrativo do Poder Judiciário	6
2015	Gestão do Planejamento Estadual	7
2041	Gestão Integrada de Políticas Públicas	3
2052	Qualifica Cidadão	2
2058	Eficiência Operacional	2
2059	Justiça ao Alcance de Todos	2
2060	Comportamento Organizacional	3

Total do Eixo	234
----------------------	------------

Fonte: GMA/SEPOG

Com base no quadro acima, a tabela a seguir demonstra os valores disponibilizados para cada eixo, explicando-os de forma mais clara. Primeiramente, é importante ter em mente que a monitoramento periódico da execução da despesa empenhada, liquidada e efetivos pagamentos com as metas realizadas, constituem fatos relevantes à aplicação dos recursos financeiros, com eficiência, eficácia e efetividade, permitindo acompanhar, no âmbito das organizações públicas, o aperfeiçoamento do Plano Plurianual e o alcance dos objetivos de Governo previamente estabelecidos na Lei. De fato, o objetivo de cada programa é atingido por meio da execução do conjunto de suas ações.

DESCRÇÃO DO PROGRAMA	DO	LOA + CRÉDITOS	Realizada – Janeiro a Agosto			
			2015	% Realiz.	2014	% Var.
Eixo 1 – Modernização da Gestão Pública						
0000	Operações Especiais	1.213.507.985	860.820.657	70,94	956.521.930	(10,01)
1015	Gestão Adm. do Poder Executivo	2.734.107.750	1.552.409.804	56,78	1.494.967.046	3,84
1019	Previdência Social Estatutária	462.248.914	229.408.966	49,63	202.095.953	13,51
1128	Programa Integrado de Desenv. e Inclusão Socioeconômica – PIDISE	386.293.748	4.558.906	1,18	2.908.780	56,73
1203	Adequação da Infraestr. Física e	72.992.262	4.803.956	6,58	2.988.330	60,76

	Tecnológica					
1210	Represent. Judicial e Consultoria do Estado de Rondônia	1.990.000	-	-	-	-
1221	Incremento da Receita Estadual e Modernização Fiscal	10.481.684	909.293	8,68	1.541.099	(41,00)
1277	Modernização da Gestão Pública	88.553.742	15.873.548	17,93	18.075.432	(12,18)
1278	Apoio Adm. do Poder Judiciário	515.906.112	302.747.887	58,68	273.167.996	10,83
2015	Gestão do Planejamento Estadual	67.257.636	818.721	1,22	330.206	147,94
2041	Gestão Integrada de Políticas Públicas	639.000	72.775	11,39	180.436	(59,67)
2052	Qualifica Cidadão	737.480	5.855	0,79	281.660	(97,92)

Fonte: GMA/SEPOG

Assim, a tabela demonstra os valores da despesa dos programas até o 2º quadrimestre de 2015, expondo o desempenho em percentual da execução, o que reflete a situação de cada programa vinculado ao Eixo Estratégico, representando o volume de recursos absorvidos pelos respectivos programas no período. Ao final, a despesa liquidada geral atingiu 50,67% da dotação autorizada, situação considerada regular para o período. É possível visualizar ainda a

realização dos recursos por meio de índices, os quais demonstram que alguns programas estão em situação regular, outros, muito abaixo do esperado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS OU CONCLUSÕES

De acordo com os objetivos gerais e específicos, podemos perceber neste estudo de caso que o orçamento é um instrumento imprescindível à administração, tanto financeira quanto estratégica, pois não se dão de forma isolada no contexto organizacional.

Foi possível entender também que para que o orçamento possa ser eficaz, é necessário que ele esteja interligado com o plano estratégico, já que ele é o um plano administrativo que abrange todas as fases das operações para um período futuro, expressando de forma prática as políticas, planos, objetivos e metas estabelecidas pela alta administração para a empresa como um todo, bem como suas subdivisões, gerando um plano geral de operações e investimentos por determinado período, orientado pelos objetivos e metas propostas pela alta administração.

Entretanto, para que este se dê de forma clara e eficaz, é importante que o administrador ou gerente considere as variáveis externas e internas, assim como o cenário ao qual está inserido, pois as ações e planos traçados são fortemente influenciados pelo cenário, e para que a organização obtenha o sucesso, faz-se necessário a análise dos instrumentos financeiros, aliados ao que foi traçado pela alta administração.

Mesmo na Administração Pública, com suas características peculiares, foi possível perceber essa interdependência, onde o orçamento é utilizado como instrumento de controle e avaliação, expressando os níveis de eficiência, eficácia e efetividade dos projetos e ações governamentais realizados.

REFERÊNCIAS

BOISVERT, Hugues. **La compatibilité de management: price de decision et gestion**. 2ª Ed. Quebec, 1999.

CERVO, Francismary da Ponte. **O orçamento público como instrumento de planejamento e controle**: análise da execução orçamentária do Instituto Chico Mendes de conservação da biodiversidade (período 2008 a 2011). Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos_monografias/arquivo.2014-08-06.4896663560>. Acesso em: 17 abr 2016.

CRETELLA JR., José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HOJI, Masakazu. **Administração financeira e orçamentária**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2010

LUNKES, Rogério João. **Manual de Orçamento**. São Paulo: Atlas, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SARAI, Leandro. **Repensando o conceito de Administração Pública na busca da máxima efetividade de seus princípios constitucionais**. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/7983752>. Acesso em: 17 abr 2016.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. UFSC. 4ª ed. Florianópolis: 2005.

TEIXEIRA, Edgar. **Administração Financeira e Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Ed. Própria do Autor, 2013.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. **As funções da administração pública**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9090>. Acesso em: 17 abr 2016.

ZDANOWICZ, José Eduardo. **Orçamento operacional**. Porto Alegre: Sagra, 1983.

WELSCH, Glenn A. **Orçamento empresarial**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 1983.