

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS: UM ESTUDO DE CASO EM UM ÓRGÃO DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL

Adalberto Plewinski Junior¹

RESUMO

O planejamento é um instrumento que está, cada vez mais, sendo necessário na formatação de propostas orçamentárias por analisar, prever e controlar, de forma realista, a situação atual e futura de uma organização. Este trabalho possui como objetivo verificar e analisar o planejamento orçamentário de um órgão público com relação à demanda de serviços continuados, tanto as suas dificuldades de mensuração específica de valores como as falhas que possam ocasionar distorções nas previsões orçamentárias dos exercícios fiscais, seguindo as normas legais em vigor. Inicialmente, são apresentadas, com base teórica, características quanto ao planejamento organizacional e orçamento público, além da definição de serviços. A seguir, é mostrada a situação vivenciada em uma instituição do Poder Judiciário Federal de como são realizados os estudos em relação às despesas dispendidas pelos serviços que são utilizados. Por fim, compara-se a base teórica com a realidade prática. Neste caso, foi verificado que o planejamento do orçamento é feito de maneira centralizada conforme critérios objetivos relativos às unidades administrativas. Foi visto, também, que a necessidade de aumento emergencial da infraestrutura administrativa não respeita o orçamento inicial previsto no planejamento, por não haver a comunicação prévia entre setores internos do órgão.

Palavras-chave: Planejamento, Orçamento, Serviços Contínuos, Órgão Público.

1 INTRODUÇÃO

Os órgãos públicos, em relação à matéria orçamentária, possuem como objetivo a utilização plena dos recursos financeiros disponíveis para determinado

¹ Aluno do curso de graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Artigo apresentado para a disciplina Trabalho de Conclusão de Curso, como quesito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis, sob orientação da Profa. Ma. Wendy Beatriz Witt Haddad Carraro, em dezembro de 2013. E-mail: aplewi@yahoo.com.br.

período de tempo, ou seja, a meta a ser alcançada é zerar o caixa ao final do exercício, não obtendo lucro ou prejuízo. Para atender ao interesse da sociedade, é necessário a utilização dos valores disponibilizados de forma otimizada, justa e eficiente, não subestimando nem exagerando nas despesas que visem a prestação das demandas vindas da população.

Gonzalez e Santos (2010) trazem a ideia de economicidade no setor público, visando alcançar os objetivos em forma de boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, elevando a relação custo/benefício do trabalho público.

Giacomoni (2010) atribui à exatidão orçamentária o envolvimento de questões técnicas e éticas, devendo existir, desde os primeiros diagnósticos e levantamentos que resultam na elaboração da proposta, certa preocupação com a realidade e a efetiva capacidade do setor público para intervir positivamente através do seu orçamento.

No caso da elaboração do orçamento que destina valores para o pagamento de serviços continuados, como, por exemplo, água, eletricidade e telefone, pelos órgãos públicos, para seus prestadores e concessionários, erros de cálculos acabam comprometendo verbas destinadas antes alocadas para outras situações e para outros períodos fiscais. Os serviços de fornecimento constante, normalmente, não possuem a fixação de valores, pois são medidos conforme o consumo e/ou uso pela entidade pública que os utiliza.

Sob o ponto de vista da gestão pública no tangente a otimização dos recursos financeiros no decorrer do exercício destinados aos serviços contínuos, propõe-se a seguinte questão: *é possível melhorar as análises e as previsões orçamentárias realizadas para a prestação de serviços contínuos em órgãos públicos?*

Com base na questão proposta, o objetivo geral desse estudo é verificar e analisar a realização das previsões orçamentárias destinadas à demanda de serviços contínuos conforme o contexto legal e as necessidades dos órgãos públicos.

Os objetivos específicos buscam a averiguação das normas legais vigentes na Administração Pública, pesquisa sobre teorias relacionadas às finanças orçamentárias públicas, definição das características de serviços contínuos, encontro de situações vivenciadas em órgãos públicos relativos a problemas de

previsões mal sucedidas e descrição dos procedimentos adequados para a realização do planejamento orçamentário.

A justificativa para esse trabalho deve-se ao fato de que entes públicos, devido ao cumprimento de normas legais, enfrentam dificuldades na elaboração das previsões de gastos relacionados a determinados serviços e, como consequência, acabam resultando em perda de valores que tiveram que possam mais ser aproveitados pelas unidades administrativas. Como agravante, para cobrir despesas de determinado exercício anterior, torna-se necessária a utilização de recursos previstos para o período seguinte, o que acaba resultando na diminuição dos valores que devem ser utilizados no respectivo exercício, conforme a previsão orçamentária.

A metodologia empregada nesse estudo está baseada em duas frentes, sendo a primeira a pesquisa bibliográfica que, segundo Köche (1999), “é a que se desenvolve tentando explicar um problema, utilizando conhecimento disponível a partir das teorias publicadas em livros ou obras congêneres”. A bibliografia oferece meios para definição e resolução, não somente de problemas conhecidos, mas a exploração de novas áreas não suficientemente consolidadas (MARCONI; LAKATOS, 2010).

O outro método será o estudo de caso, mais apropriado por concentra-se numa única situação existente. Raupp e Bauren (2008 *apud* Bruyne; Herman; Schoutheete, 1977) afirma sobre o estudo de caso:

Justifica sua importância por reunião informações numerosas e detalhadas com vista em apreender a totalidade de uma situação. A riqueza das informações detalhadas auxilia num maior conhecimento e numa possível resolução de problemas relacionados ao assunto estudado.

O trabalho é composto, além dessa parte introdutória, pela revisão bibliográfica do sistema orçamentário na área pública e de prestação de serviços, da apresentação do estudo de caso e da análise sobre a situação descrita.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O referencial teórico discorre sobre a gestão e o planejamento de entes públicos, focando na eficiência na utilização dos recursos. Adiante, descreve sobre orçamento e despesa pública e a caracterização e classificação dos serviços.

2.1 GESTÃO E PLANEJAMENTO

Gestão abrange conjuntos de regras e decisões destinadas a coordenar ações em certa direção, o que é comum a qualquer tipo de organização, independentemente do setor em que atue. A gestão pública persegue metas coletivas e desenvolve sob condicionantes jurídicos e políticos que delineiam a atuação estatal nas variadas esferas e formas de ação dos governos (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

O planejamento é algo decorrente do processo de gestão de quaisquer entidades. Matias-Pereira (2009) o define como:

Um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias da organização governamental, com vista no atingimento de determinado objetivo. Envolve uma série de atividades que vão manter e alimentar esse ciclo, que é contínuo, entre as quais figuram estudos, decisões estratégicas e táticas sobre a prioridade, a formulação de planos e programas, o acompanhamento e o controle de sua execução. Pressupõe, ainda, a possibilidade de novos fatos e situações que podem influir no desenvolvimento desse processo, revertendo e alterando os rumos e os conteúdos dos trabalhos que realiza. Apresenta-se como uma forma de ação contínua, permanente e sistemática, que, ao longo de seu desenvolvimento, incorpora a ideia de atuação conjunta do diversos setores da organização, de existência de uma base de informações, bem como de recursos técnicos e humanos que apoiem sua execução, garantindo o acompanhamento, a avaliação e as tomadas de decisões, em todas as suas fases.

Para Paludo e Procopiuck (2011, p. 12), o planejamento corresponde a primeira e mais importante das quatro funções administrativas (planejar, organizar, dirigir e controlar), consistindo num processo de estabelecimento de objetivos e definição da forma mais adequada para alcançá-los, constituindo-se na base ou fundamento para as demais funções, sendo inerente ao trabalho do administrador e não se restringe ao presente, projeta-se para o futuro. Por esse motivo, as decisões do administrador voltadas para o futuro devem resultar de um processo que sintetize e apresente de forma organizada e sistemática as principais informações da organização, tanto internas como externas, que permitam visualizar estados futuros pautados em projeções da evolução de conjuntos de variáveis atuais.

Matias-Pereira (2009, p. 249) destaca dois lados do planejamento. A primeira o entende como “uma atividade orientada para a obtenção de um resultado racional, considerando que está submetida a uma situação de escassez de recursos, que

induz a racionalizar sua forma de utilização”, enquanto que a segunda o vislumbra como um “processo de decisão, e desse modo, a atividade de planejar para a ser aceita como a prática de decidir antecipadamente”.

Com relação às unidades administrativas públicas, Paludo e Procopiuck (2011) explica a finalidade do planejamento com o objetivo de servir de base consistente para apoiar decisões durante o tempo, alinhada a uma atuação que busque constantemente melhores soluções possíveis dentro do âmbito de competência e do limite dos recursos sob sua responsabilidade. Para os autores, o planejamento deve minimizar os esforços, evitar as perdas e reduzir os atritos, guiando, assim, as grandes linhas de ações. Com o planejamento, muitas soluções são antecipadas, e tendo um bom sistema de planejamento, o resultado é, ao mesmo tempo, a redução ao máximo o número de exceções e a maior concentração naquelas poucas que forem surgindo.

Uma das metas do planejamento no setor público é seguir o princípio da eficiência. Meireles (2010) discorre sobre a atividade administrativa, argumentando que ela deve ser seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, sendo considerado o princípio mais moderno da função administrativa, permitindo para a solução de vários assuntos de mesma natureza seja utilizado meio mecânico que não prejudique direito ou garantias dos interessados. Medauar (2007, p. 127) define a eficiência como “o princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública, determinando que deve agir de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população”.

O planejamento deve ser realizado visualizando possíveis cenários. Conforme Paludo e Procopiuck (2011 apud Toni, p. 177) representam distintas reflexões, limitadas pela qualidade da informação disponível, sobre possíveis arranjos econômicos, institucionais, políticos, sociais, capazes de influenciar positiva ou negativamente a execução das ações planejadas no futuro. Afirmam que a simulação sobre as condições futuras os cenários permitem a antecipação das possíveis vulnerabilidades do plano e a elaboração de planos de contingência necessários para minimizar os impactos negativos. Os objetivos da construção de cenários é no intuito de viabilizar o futuro futura dos projetos e ações que se pretende implementar, ou para criar trajetórias próprias rumo ao futuro desejado,

tornando-se uma forma de organizar de maneira lógica o maior número de informações possíveis sobre o futuro.

2.2 ORÇAMENTO

Com relação ao orçamento, Giacomoni (2010 apud Willoughby) o descreve como sendo:

Ao mesmo tempo, um relatório uma estimativa e uma proposta. É um documento cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administraram os negócios públicos no último exercício.

O orçamento público, aceito como um instrumento de planejamento e de controle da administração pública, deve ser visto como uma técnica capaz de permitir que periodicamente sejam reavaliados os objetivos e fins do governo. Visa permitir a avaliação comparativa de diversas funções e programas entre si e o relacionamento de seus custos, ao mesmo tempo em que facilita o exame da função total do governo e de seu custo em relação ao setor privado da economia (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Giacomoni e Pagnussat (2006, p. 51) relatam sobre as decisões orçamentárias, afirmando que devem ser baseadas não somente nas necessidades relativas de hoje, mas também nas previsões das necessidades futuras. As decisões orçamentárias não devem ser tomadas em alguns casos, com base em meras suposições a respeito de necessidades e realizações futuras, mas frequentemente a natureza das atividades governamentais é tal que realizações em relação a custos não podem ser precisamente mensuradas, mesmo depois do fato. Para os autores, com a posse de números confiáveis, disponíveis ou não, julgamentos têm de ser feitos e decisões têm de ser tomadas, entretanto, a ausência de números precisos não invalida os princípios básicos ou os métodos de cálculos delineados. Os métodos devem ser julgados com base em sua condução, ou não, a decisões apropriadas, se for assumido que os números usados na equação estejam corretos.

A obtenção de números corretos, embora seja um problema fundamental e difícil, é separada e distinta do problema de aperfeiçoar métodos de cálculo.

Planejamento, programação e orçamento constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo (GIACOMONI apud SMITHIES, 2010).

Wilges (2006) trata da classificação institucional, que acaba refletindo nas estruturas organizacional e administrativa governamental, estruturando-se em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. As dotações orçamentárias, especificadas por categoria de programação em seu menor nível são consignadas às unidades orçamentárias, que são as estruturas administrativas responsáveis pelos recursos financeiros (dotações) e pela realização das ações.

De acordo com Giacomoni (2010), as unidades orçamentárias “devem se responsabilizar pelo planejamento e execução de certos projetos e atividades, tendo competência para autorizar despesas e/ou empenhos”. Assim, constituem-se como centros de planejamento, elaboração e execução orçamentária e controles interno e de custos.

2.3 DESPESA PÚBLICA

Em se tratando de despesa pública, Nascimento (2010) a define como “o gasto dos recursos públicos nos orçamentos, a partir de autorização legislativa”. Wilges (2006) especifica essa classificação, descrevendo que as despesas correntes, diferentemente das de capital, “não contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital, compreendendo os gastos com a manutenção, conservação e adaptação de bens móveis – pessoal, materiais de consumo e serviços”. O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gastos como os quais a administração pública se serve para a consecução de seus fins.

Nascimento (2010) demarca os estágios da despesa pública em previsão orçamentária da despesa pelo Executivo, fixação da despesa pelo Legislativo,

processo licitatório, empenho, liquidação e pagamento, sendo os três últimos considerados como estágios efetivos.

Empenho é o primeiro estágio efetivo da despesa e pode ser conceituado como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição. O simples ato do empenho não cria de fato uma obrigação de pagamento, mas sim um compromisso condicionado ao cumprimento da parte que cabe ao fornecedor. O empenho pode ser classificado conforme sua natureza e finalidade: ordinário, para despesas com montantes previamente conhecidos e cujo pagamento deva ocorrer de uma só vez; global, para despesas com montantes previamente conhecidos, podendo ser pago parceladamente; e estimativo, para despesas com valores não identificáveis previamente e, geralmente, de base periódica não homogênea.

Nota de empenho é a materialização da despesa em um documento, contendo a identificação da unidade gestora emitente, do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle e acompanhamento da execução orçamentária. Como regra geral, o empenho deve sempre preceder a realização da despesa e obedecer estritamente aos limites dos créditos orçamentários.

A liquidação da despesa, ou, no caso, do empenho, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor ou entidade beneficiária, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito ou da habilitação ao benefício. É quando ocorre a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho. O pagamento é o último estágio da despesa pública, consiste na entrega de numerário ao credor da administração pública, extinguindo-se, dessa forma, o débito ou a obrigação.

2.4 SERVIÇOS

Com relação a serviços, Mello (2010, p. 4) define como resultado de um conjunto de ações que fazem com que o produto passe às mãos do consumidor ou

resultado de ações sociais que ocorrem no contato direto entre o cliente e representantes da empresa de serviços.

De forma mais direta, Fitzsimmons apud Gronroos (2005) decreta serviço como sendo:

Uma atividade ou uma série de atividades de natureza mais ou menos intangível que normalmente, mas não necessariamente, ocorre em interações entre consumidores e empregados de serviços e/ou recursos físicos ou bens e/ou sistemas de fornecedor do serviço, que são oferecidos como soluções para os problemas do consumidor.

Spiller (2006, p. 18) detalha sobre várias características dos serviços: são mais intangíveis do que tangíveis, por serem resultados de uma ação ou de esforço e por não possuírem uma existência sensorial; são simultaneamente produzidos, entregues e consumidos; não podem ser estocados, pois a produção e o consumo são realizados ao mesmo tempo; são mais difíceis de padronizar, pois são baseados nas necessidades humanas; são impossíveis de serem protegidos, por não serem protegidos por patentes, podem ser facilmente copiados; e são difíceis de estabelecer um preço devido a influência de fatores estipulados entre o produtor e o consumidor.

De acordo com Mello (2010), os serviços possuem as seguintes tipologias: relacionamento com clientes: prestadores de serviços contínuos (energia, telefone, água) não possuem relacionamento societário com seus clientes; personalização e julgamento na entrega do serviço: baixo grau de atendimento das necessidades individuais dos clientes; e natureza da demanda do serviço relativa ao abastecimento: alto grau de flutuação da demanda no tempo, sendo que na demanda de pico, geralmente, pode ser atendida sem grandes dificuldades.

Meirelles (2010) descreve o fornecimento contínuo de serviços como uma entrega sucessiva e perene, devendo ser realizada nas datas combinadas e pelo tempo que durar o contrato. O contrato de fornecimento à Administração se submete aos mesmos princípios gerais que disciplinam a formação e execução dos demais contratos administrativos (obrigatoriedade de procedimento licitatório prévio, alterabilidade das cláusulas contratuais, admissibilidade da rescisão unilateral, exigibilidade de garantias contratuais e aplicação de penalidades, entre outros).

Especificando serviços de massa, esses são caracterizados como sendo processos de fluxo contínuo, com volumes altos de demanda, alta padronização e

baixa variedade, onde um grande número de clientes é atendido simultaneamente, visando ganhos de escala, tendo contato, praticamente, somente com a tecnologia ou com as instalações (CORRÊA, 2012).

Sobre o reajustamento de preços e tarifas, considera-se como medida convencionada entre as partes contratantes para evitar que, em razão das elevações do mercado, da desvalorização da moeda ou do aumento geral de salários no período de execução do contrato administrativo, venha a romper-se o equilíbrio financeiro do ajuste. O reajuste ou reajustamento de preços ou de tarifas é conduta contratual autorizada por lei para corrigir os efeitos ruinosos da inflação. Não é por decorrência da imprevisão das partes, mas a previsão de uma realidade existente. (MEIRELLES, 2010)

3. ESTUDO DE CASO

Ao tratar do funcionamento do processo orçamentário do de um órgão público, será apresentada a situação de um Tribunal Regional do Trabalho, pertencente, sob âmbito federal, ao Poder Judiciário, mas que possui atuação de forma mais regionalizada, no caso, de um Estado da Federação.

3.1 NORMAS LEGAIS

Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve a implantação de algumas novidades na questão orçamentária dos órgãos públicos. Primeiramente, com a criação de novos elementos, o Plano Plurianual – PPA, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, fazendo com que a administração pública passe a planejar, durante determinado período, seus gastos necessários para o atendimento pleno de suas funções dentro da estrutura governamental. Outra inovação apresentada pela Constituição é o detalhamento da composição da lei anual de orçamento, que vai ao encontro de reunir todas as receitas e as despesas no mesmo processo, criando, dessa forma, as condições para o melhor conhecimento de valores com os quais os agentes públicos possam dispor na realização das atividades organizacionais.

O PPA é considerado um resumo do planejamento da administração pública no sentido de orientar a elaboração dos programas e outras demandas governamentais, além de ser um balizador do orçamento anual da União. Conforme a Constituição Federal, 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 os programas de duração continuada”, tendo a duração de quatro anos.

A LDO é, inicialmente, um projeto encaminhado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo que determina objetivos, prioridades, metas fiscais e orientações para a elaboração da proposta orçamentária para os três Poderes, incluindo aí, o Poder Judiciário. Entre os assuntos dispostos na LDO, estão as metas e prioridades da Administração Pública Federal, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e a orientação para a elaboração da lei orçamentária anual.

Na LDO, deve constar, obrigatoriamente, entre outros temas que disciplinem o projeto da lei orçamentária, os limites que o Poder Judiciário, além do Ministério Público, tenha para fazer a própria proposta orçamentária, isto é, existe uma determinação legal que esses componentes da estrutura administrativa federal não criem valores que não possam ser contemplados pelo orçamento apresentado pelo Poder Executivo. Além disso, a LDO dispõe, igualmente, entre outros itens, sobre: o equilíbrio entre receitas e despesas, as metas fiscais, os riscos fiscais, a programação financeira e o cronograma de execução mensal do desembolso estabelecido pelo Poder Executivo, os critérios e as formas de limitação de empenho no caso de não cumprimento das metas fiscais, as normas de controle de custos, e a avaliação de resultados de programas financiados por recursos do orçamento.

Além dos novos instrumentos citados anteriormente, há ainda a Lei Orçamentária Anual – LOA, elaborada pelo Poder Executivo, onde são informados os valores das receitas e das despesas para o ano seguinte. Na LOA, está contido o orçamento fiscal, que se refere aos números dos três Poderes. A LOA é, também, a base para a solicitação do aumento de valores dos limites das despesas de um dos Poderes, chamados créditos suplementares, caso seja comprovado a necessidade de acréscimos do montante inicialmente previsto.

3.2 PROCESSO FORMAL

A aprovação do orçamento por parte do Poder Legislativo após envio pelo Executivo dá a largada à divisão dos recursos por partes dos Poderes. Em se tratando do Poder Judiciário, os superiores tribunais já possuem os valores com os quais irão trabalhar pelo próximo período de tempo.

No caso a ser estudado, que envolve um organismo da justiça trabalhista, quem fica responsável pela divisão dos valores disponibilizados pelo orçamento é o Tribunal Superior do Trabalho – TST, que é a instância máxima relacionada ao Direito do Trabalho no país. Atualmente, existem 24 tribunais regionais trabalhistas, cujos critérios de distribuição de recursos obedecem aos seguintes fatores: número de processos judiciais, número de juízes, número de servidores e a área atendida. Quanto maior for a demanda processual, a quantidade de juízes e servidores e a importância da região, no que diz respeito a população atendida e municípios abrangidos, maiores serão os valores distribuídos para estes tribunais.

Da mesma forma que acontece na instância superior com seus órgãos administrativos, os tribunais regionais, igualmente, utilizam os mesmos critérios citados anteriormente para a divisão dos recursos recebidos, priorizando as unidades administrativas em cidades onde há grande solicitação de serviços do órgão judiciário. Entretanto, as unidades administrativas dos tribunais regionais não possuem autonomia na utilização dos recursos, ou seja, a decisão de como, onde e de que forma será usado o montante recebido do orçamento cabe ao setor administrativo do tribunal, seguindo o plano proposto quando da realização da proposta orçamentária.

A área de planejamento, entre as suas atribuições, é a responsável por fazer a distribuição dos valores disponíveis para o atendimento das despesas de custeio do tribunal, isto é, todos os serviços necessitados pelas unidades administrativas, bem como a sede principal por si só, passam, de forma centralizada, pela avaliação do setor de planejamento do tribunal. As despesas de custeio referem-se a guarda do patrimônio ou a manutenção da infraestrutura pertencente ao tribunal, considerando como tais, os serviços de vigilância, de limpeza, de equipamentos (elevadores, ar-condicionados), ou ainda, relativos aos serviços prestados de forma contínua, como energia elétrica, saneamento, correio e telefonia.

Ao observar a maneira de como é realizada a distribuição dos recursos para as diversas unidades administrativas existentes, percebe-se que a decisão pelo rateio é feita de forma centralizada pela administração central, nesse caso, delegado

a área de planejamento. Em relação à distribuição dos recursos, não há autonomia dos níveis inferiores ao ponto de solicitar alterações na divisão dos montantes, na hipótese de haver alguma necessidade ou algum imprevisto que leve a utilização de mais valores. Dessa forma, não existe interação entre os níveis organizacionais ao ponto de alertar possíveis situações que comprometam o planejamento e a utilização dos recursos provisionados, podendo não ser suficientes para a quitação dos valores gastos com os serviços utilizados.

O alcance dos objetivos organizacionais não passa pelo planejamento orçamentário, já que as metas a serem alcançadas pelo tribunal não levam em conta as despesas de custeio que mantêm o funcionamento formal de toda estrutura administrativa. Entretanto, a falta de atenção no controle mais amplo dos gastos, especialmente, relacionados à infraestrutura e ao patrimônio pode acabar comprometendo a qualidade da realização das atividades fornecidas pelo órgão para os cidadãos.

3.3 CONTROLE E PREVISÃO

A área de planejamento possui, como instrumento de controle dos valores das despesas durante o exercício anual, um documento em formato de planilha eletrônica, onde são colocados, de uma forma ampla, todas as unidades administrativas, os tipos de serviços que são utilizados, as características dos serviços, a forma de remuneração e os valores que foram gastos. Cabe salientar que o acompanhamento é feito através da disponibilização de dados obtidos junto a outros setores do tribunal, como a contabilidade e o financeiro, mas não junto às unidades administrativas as quais são vinculados as despesas.

Os serviços patrimoniais que possuem contrato, no caso de vigilância e limpeza, a remuneração não é considerada fixa, porém não apresenta variações relevantes por terem cláusulas que limitam os gastos efetuados com essas atividades nas dependências administrativas. Nessa situação, possíveis aumentos dessas despesas não impactarão no orçamento vigente do atual exercício.

Outros serviços de manutenção, como de elevadores e de ar-condicionados, também por serem regidos por contrato, terão seus pagamentos conforme a prestação dos serviços efetivamente realizados, sendo assim, programados

conforme cronograma de visitas marcadas e efetuadas pelos prestadores. Quando do planejamento do orçamento, os serviços de manutenção, igualmente, possui determinada verba que será usada no decorrer do ano financeiro.

Por ser uma entidade pública, tanto as empresas de vigilância e limpeza quanto as de manutenção não são escolhidas ao acaso, mas passam por um processo licitatório conforme as normas legais da Administração Pública. Normalmente, são selecionadas para a prestação desses tipos de serviços empresas que, além de oferecerem o menor valor, são capazes de realizar a prestação das atividades solicitadas.

As despesas de custeio oriundas dos serviços continuados que não possuem contrato de fornecimento, como energia elétrica, saneamento, correio e telefonia, por serem de concessionárias que atuam, com exclusividade, em determinadas regiões, não há a possibilidade da escolha desse oferecimento do serviço pelo menor preço. Por esse motivo, é muito importante realizar o acompanhamento dos gastos de cada unidade como esses tipos de serviços, pois são grandes as possibilidades de variação conforme o local e a época do ano.

Com o preenchimento dos valores na planilha de controle, vai se observando o saldo dos empenhos que são usados para a liquidação das despesas oriundas desses serviços pelas diversas unidades administrativas espalhadas por todo o Estado. A partir desses valores, verificando o tempo restante até o fim do período, começa-se a analisar a necessidade de reforço nos valores desses empenhos, uma vez que as cifras inicialmente previstas não acompanharam os gastos reais das unidades, não importando as justificativas.

A partir do momento que surge a necessidade de reforçar os empenhos originais relativos às despesas com os serviços continuados, começa a realocação dos recursos ainda não utilizados no orçamento para suprir esse demanda inicial. De acordo com a legislação, o órgão público pode solicitar um incremento de até 20% no seu orçamento, chamado de “créditos suplementares”, cobrir as despesas e/ou outras necessidades de custeio, entretanto há a necessidade de autorização legislativa para tal operação, que deve obedecer aos trâmites legais, levando certo período de tempo até que a verba chegue ao destino.

Outra forma de suplementação de verba é o pedido, ou para algum outro tribunal de outra região que não enfrente problemas com déficit no orçamento em vigor, o que é raro, ou então, solicitar diretamente ao órgão superior, no caso, o TST,

que destine algum valor residual de seu orçamento. Nessa situação descrita, é comum o TST, com base em valores que estejam sobrando, realizar um novo rateio entre os órgãos subordinados para a redistribuição de recursos que possam ser utilizados imediatamente.

Mais uma possibilidade, e bem mais complexa, é a utilização de recursos provenientes de convênios para o pagamento dessas despesas de custeio da máquina administrativa. Quando da aprovação do PPA, os diversos órgãos dos três Poderes planejam a realização de obras de infraestrutura que, se aprovadas no plano, seu valor entra no orçamento pelo período de duração. Como esse é um recurso que pertence ao tribunal e que possui prazo para ser utilizado, nada impede que, em caso de necessidade, os recursos que não estão sendo usufruídos em determinado ano possam ser realocados para cobrir o pagamento das despesas com serviços, desde que, para o ano seguinte, esses valores sejam repostos ao objetivo inicial que consta no PPA.

Quando acontece a proposta orçamentária, pressupõe-se que os valores sugeridos sejam suficientes para o cumprimento das metas propostas, no sentido de gastos com as despesas geradas. O princípio da eficiência está presente no planejamento os recursos presentes sejam utilizados de forma otimizada, porém, para cobrir valores que excederam ao limite de gastos, adota-se o perigoso expediente de transferir cifras destinadas a outros projetos de interesse coletivo para arcar com as despesas de custeio. Mesmo depois, assumindo o compromisso de devolver à origem esses recursos realocados, não estará se resolvendo ou, ao menos, entender os motivos que levam a insuficiência dos recursos oriundos do orçamento.

As previsões de reajustes dos valores para as despesas do exercício seguinte seguem conforme a sua classificação: fixas, novas e antigas. As despesas fixas, referentes aos serviços contínuos, como são consideradas como tarifas, leva-se em conta a inflação calculada pelo Índice Geral de Preços do Mercado – IGP-M. As novas despesas, que já estão previstas para entrar em vigor no exercício que vem, são previstas de acordo com o demonstrativo orçamentário quando do conhecimento desse custo. As despesas antigas, cujos valores são custos de exercícios anteriores, porém não quitados por quaisquer que sejam os motivos, entram como resíduos, não afetando o orçamento vigente por serem oriundos de outras fontes anteriormente previstas. Além do percentual de inflação mensal, as previsões com

as despesas fixas levam em consideração a sazonalidade (condições do clima influenciam no consumo de energia elétrica e água) e períodos dos meses onde constam férias e feriados, pois quanto menor for a quantidade de dias úteis, menor será o tempo de funcionamento das unidades administrativas dentro daquele mês.

Todavia, uma determinada circunstância que tem se tornado cada vez mais frequente e que não está respeitando o planejamento orçamentário realizado é o aumento do número de unidades administrativas sem que, para isso, sejam previstos os custos adicionais quanto a sua incorporação como infraestrutura do tribunal nem como a estimativa de seus custos. A tomada de decisão para o caso de abertura de uma nova unidade, normalmente, obedece aos quesitos internos necessários para que se possa realizar o planejamento, tanto de pessoal, de infraestrutura e de valores necessários relativos à manutenção e ao custeio de tal sede.

Entretanto, devido a necessidade, muitas vezes, urgente de falta de espaço em determinado lugar que prejudique a realização das atividades do órgão, outros setores do tribunal passam a alugar novos espaços físicos que possam acomodar a demanda suprimida pelas condições atuais. O problema que ocorre a partir dessa decisão é que o setor responsável pelo planejamento não possui a informação do aluguel de novas locações com antecedência, não podendo fazer as previsões necessárias de gastos com o custeio dessas adições. Com essa situação acontecendo, os recursos para os custos, que antes estavam previstos para determinadas quantidades de unidades administrativas, devem ser os mesmos para um número maior de locais utilizados.

A realização de um planejamento organizacional requer a participação de todos os interessados que fazem parte da estrutura administrativa de qualquer entidade, pública ou privada. A partir do momento em que alguns setores não se comunicam sobre seus planos que, principalmente, aumentam as despesas que, no orçamento inicial não estavam previstas, acaba prejudicando o planejamento como um todo, isto porque, sempre vai haver o problema de falta de verbas para cobrir os valores gastos que antes não eram conhecidos.

O planejamento, além de demonstrar o presente da organização, tem como objetivo apresentar o futuro, com metas e previsões. A participação e o conhecimento dos projetos e das necessidades de todos os setores organizacionais facilita a implementação do orçamento dentro da estrutura existente, evitando

contratempos financeiros que tenham que ser suportados de forma emergencial pelos gestores encarregados de controlar o alcance dos objetivos propostos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento, cada vez mais, faz parte da rotina adotada pela Administração Pública no sentido de qualificar as suas ações frente com as demandas da sociedade. O orçamento é um importante instrumento utilizado pelos órgãos públicos para prever suas receitas e despesas, para que possam trabalhar otimizando os valores disponibilizados perante a legislação.

O estudo de caso em uma instituição pública permite observar de qual forma é realizada a previsão orçamentária relativa aos gastos relativos aos serviços contínuos utilizados e avaliar a eficácia dos métodos usados na determinação dos valores para tal fim. A análise dessa situação pode ser mais contundente ao envolver outras áreas que, igualmente, participam da elaboração do planejamento, por apresentar um ponto de vista que abrange além dos recursos disponibilizados, que são as necessidades estruturais de atendimento ao público em geral.

A análise do planejamento orçamentário de uma instituição do Poder Judiciário demonstra como a forma de controle e de gestão possam afetar, de modo negativo, toda uma previsão de uso dos recursos, previamente, distribuídos para determinada situação, mas que, por casos pontuais, acabam deteriorando, com maior velocidade do que a prevista, os valores oriundos do orçamento inicial. A centralização de divisão dos recursos para as unidades administrativas através de critérios objetivos nem sempre se mostra eficaz, visto que pode acontecer que algumas repartições possuem maior demanda de serviços mesmo possuindo índices menores do que outras que recebem maior verba orçamentária para suas despesas de custeio.

Para melhorar a previsão orçamentária, é necessário que todos os setores internos responsáveis pelo planejamento de uma entidade pública dialoguem entre si, no sentido de conhecer as necessidades de cada área no período de tempo que vigorar o plano a ser executado. Assim, essa medida evitaria sobressaltos que resultam no mau aproveitamento dos recursos do orçamento, como a solicitação de créditos extras para quitar as despesas de custeio das unidades.

Por fim, deve-se questionar a qualificação técnica dos envolvidos diretamente nas decisões orçamentárias de qualquer órgão público, pois, não basta apenas possuir boa-fé nas intenções de uso de verbas públicas. O conhecimento acadêmico essencial para a tomada de decisões cabíveis relativas ao planejamento público dotaria a Administração Pública de maior qualificação científica, evitando perdas desnecessárias dos recursos disponibilizados.

CONTINUOUS BUDGET PLANNING SERVICES: A CASE STUDY IN AN AGENCY OF THE FEDERAL JUDICIARY

ABSTRACT

Planning is a tool that is increasingly being required in formatting budget proposals for analyzing, predicting and controlling, realistically, the current and future situation of an organization. This work aims to identify and analyze the budget planning of a public body in relation to the continued demand for services in both their specific difficulties of measuring values as failures that may cause distortions in the budget estimates for fiscal years following the legal rules into force. Initially, they are presented with theoretical characteristics regarding organizational planning and public budget base, and the definition of services. Then the situation experienced in an institution of the Federal Judiciary as studies are conducted on expenditure spent for the services they are used is shown. Finally, we compare the theoretical basis with practical reality. In this case, it was found that budget planning is done centrally as objective criteria for administrative units. It was also seen that the need for increased emergency administrative infrastructure does not meet the initial budget planning, as there is no prior communication between internal sectors of the organ.

Keywords: Planning, Budget, Continuous Services, Public Agency.

REFERÊNCIAS

CORRÊA, Henrique L.; CORRÊA, Carlos A.. **Administração de produção e operações: manufaturas e serviços: uma abordagem estratégica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FITZSIMMONS, James A.. **Administração de serviços: operações, estratégia e tecnologia da informação**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz; [et al]. **Planejamento e orçamento governamental**. 2. ed. Brasília: ENAP, 2006.

GONZALES, Juan Marcelino; SANTOS, Nathaly Marcelli de Souza. **Os poderes e deveres do Administrador Público**. Monografias.com, 2010. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos3/poderes-deveres-administrador-publico/poderes-deveres-administrador-publico.shtml>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa**. 15. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Carlos Henrique Pereira; [et al]. **Gestão do processo de desenvolvimento de serviços**. São Paulo: Atlas, 2010.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. São Paulo: Atlas, 2011.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. In: BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 76-97.

SPILLER, Eduardo Santiago. **Gestão de serviços e marketing interno**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

WILGES, Ilmo José. **Finanças públicas: orçamento e direito financeiro para cursos e concursos**. 2. ed. Porto Alegre: AGE, 2006.