

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ANA PAULA AVANCI LUGLI MATARA

QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL PARA O CONTROLE EFICIENTE DA  
EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA: UM ESTUDO NA  
PREFEITURA DE MARINGÁ

Maringá  
2025

ANA PAULA AVANCI LUGLI MATARA

**QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL PARA O CONTROLE EFICIENTE DA  
EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA: UM ESTUDO NA  
PREFEITURA DE MARINGÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas públicas e desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Rivelino Martins Ribeiro

Maringá  
2025

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

M425q	<p>Matara, Ana Paula Avanci Lugli</p> <p>Qualificação profissional para o controle eficiente da execução da despesa orçamentária : um estudo na Prefeitura de Maringá / Ana Paula Avanci Lugli Matara. -- Maringá, PR, 2025.</p> <p>110 f. : il. color., figs., tabs.</p> <p>Acompanha produto: Proposta de plano de capacitação continuada : compreendendo o processo orçamentário no setor público. 4 f.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. Roberto Rivelino Martins Ribeiro.</p> <p>Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional, 2025.</p> <p>1. Servidores - Capacitação . 2. Orçamento público - Execução. 3. Planejamento orçamentário. I. Ribeiro, Roberto Rivelino Martins, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional. III. Título.</p>
-------	---

CDD 23.ed. 300

Marinalva Aparecida Spolon Almeida - 9/1094

ANA PAULA AVANCI LUGLI MATARA

**Qualificação profissional para o controle eficiente da execução da despesa orçamentária: um estudo de caso na Prefeitura de Maringá**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, avaliada pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

**COMISSÃO JULGADORA**

Documento assinado digitalmente  
 ROBERTO RIVELINO MARTINS RIBEIRO  
Data: 26/11/2025 13:11:51-0300  
Verifique em <https://validar.itii.gov.br>

Prof. Dr. Roberto Rivelino Martins Ribeiro  
(Orientador/Presidente)  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente  
 KERLA MATTIELLO  
Data: 27/11/2025 10:21:58-0300  
Verifique em <https://validar.itii.gov.br>

Profª. Drª. Kerla Mattiello  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente  
 JULIANE ANDRESSA PAVÃO  
Data: 26/11/2025 14:06:58-0300  
Verifique em <https://validar.itii.gov.br>

Profª. Drª. Juliane Andressa Pavão  
Universidade Estadual do Paraná - UNESPAR

Aprovada em: 24 de novembro de 2025

Local de defesa: Bloco H-12, sala 014 da Universidade Estadual de Maringá

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força, pela saúde e pela oportunidade de trilhar este caminho acadêmico.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Roberto Rivelino Martins Ribeiro, pela orientação criteriosa, pela dedicação constante e pela confiança depositada ao longo de todo o processo de elaboração desta dissertação. Sua experiência, paciência e incentivo foram fundamentais para a consolidação deste trabalho.

Aos professores membros da banca de qualificação, Prof. Dra. Juliane Andressa Pavão e Prof. Dra. Kerla Matiello, pelas valiosas contribuições, sugestões e apontamentos que enriqueceram a pesquisa e possibilitaram o aprimoramento da versão final deste estudo.

Aos servidores entrevistados, que gentilmente disponibilizaram seu tempo e compartilharam suas experiências e percepções, elementos imprescindíveis para a construção dos resultados aqui apresentados.

À Universidade Estadual de Maringá e à Prefeitura do Município de Maringá pela oportunidade de formação acadêmica e pelo suporte oferecido ao longo da trajetória.

À minha família, pelo apoio, compreensão e incentivo, mesmo nos momentos de maior dedicação e ausência, sem os quais este percurso não teria sido possível.

“Se não puder se destacar pelo talento, vença pelo esforço”.

(Dave Weinbaum)

## **Qualificação profissional para o controle eficiente da execução da despesa orçamentária: um estudo na Prefeitura de Maringá**

### **RESUMO**

Os estudos realizados nesta pesquisa indicam que a capacitação proporciona o desenvolvimento de habilidades técnicas necessárias ao atendimento à população, fazendo com que a atuação desses profissionais influencie tanto a alocação dos recursos quanto à conformidade dos procedimentos com as normas vigentes. Assim, esta pesquisa teve como objetivo desenvolver um plano de capacitação voltado aos servidores da Prefeitura de Maringá que atuam direta ou indiretamente na execução da despesa pública, buscando compreender como se estruturam os mecanismos de qualificação existentes e como esses servidores avaliam sua formação técnica para o desempenho das atividades relacionadas. Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa, configurada como estudo de caso exploratório. Como procedimentos metodológicos, foram utilizados análise documental da legislação municipal sobre qualificação, aplicação de questionário aos servidores envolvidos na execução orçamentária e entrevistas com a gerente da Escola de Governo e com servidores da Secretaria Municipal de Fazenda. Os resultados da pesquisa evidenciam que, embora exista interesse dos servidores em participar de capacitações específicas, as ações atualmente ofertadas não contemplam de forma sistemática as necessidades práticas da execução orçamentária. Nesse contexto, o plano de capacitação proposto diferencia-se de programas genéricos promovidos por outras instituições por estar estruturado a partir de demandas locais identificadas empiricamente, integrando a teoria e prática direcionadas ao cotidiano dos servidores municipais. Ao articular os eixos de planejamento, execução, controle e transparência, o plano busca não apenas elevar a competência técnica dos servidores, mas também fortalecer a governança pública e a eficiência na aplicação dos recursos.

**Palavras-chave:** Capacitação; Orçamento público; Planejamento.

## **Professional qualification for the efficient control of budget expenditure execution: a study in the municipality of Maringá**

### ***ABSTRACT***

The studies conducted in this research indicate that training enables the development of the technical skills necessary to serve the population, causing the performance of these professionals to influence both the allocation of resources and the compliance of procedures with current regulations. Thus, this research aimed to develop a training plan for the civil servants of the Municipality of Maringá who work directly or indirectly in the execution of public expenditure, seeking to understand how existing qualification mechanisms are structured and how these civil servants assess their technical preparation for performing related activities. To this end, a qualitative approach was adopted, configured as an exploratory case study. The methodological procedures included document analysis of municipal legislation on qualification, the application of questionnaires to the civil servants involved in budget execution, and interviews with the manager of the School of Government and with officials from the Municipal Department of Finance. The research results show that, although there is interest among civil servants in participating in specific training programs, the activities currently offered do not systematically address the practical needs of budget execution. In this context, the proposed training plan differs from generic programs promoted by other institutions because it is structured around locally identified empirical demands, integrating theory and practice directed toward the daily work of municipal civil servants. By articulating the axes of planning, execution, control, and transparency, the plan seeks not only to enhance the technical competence of civil servants but also to strengthen public governance and the efficiency in the use of resources.

**Keywords:** Training; Public budget; Planning.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Cargos ocupados pelos participantes da pesquisa.....	63
Gráfico 2 - Comparativo entre o tempo de carreira na Prefeitura do Município de Maringá e tempo de atuação na área de execução orçamentária .....	64
Gráfico 3 - Grau de escolaridade.....	64
Gráfico 4 - Área de formação .....	65
Gráfico 5 - Você considera que sua formação acadêmica contribui para sua atuação no processo orçamentário? .....	66
Gráfico 6 - Você possui alguma função gratificada? .....	67
Gráfico 7 - Você conhece os estágios da execução da despesa orçamentária previstas na legislação brasileira?.....	68
Gráfico 8 - Quais são os estágios da execução da despesa orçamentária? .....	68
Gráfico 9 - Você sabe diferenciar o PPA, a LDO e a LOA em termos de função e abrangência? .....	69
Gráfico 10 - Você se sente preparado(a) para participar da elaboração ou acompanhamento da execução orçamentária do seu setor?.....	70
Gráfico 11 - Com que frequência você utiliza dados orçamentários para subsidiar decisões ou planejamentos no seu setor? .....	70
Gráfico 12 - Qual das alternativas abaixo melhor descreve o conceito de "dotações orçamentárias"? .....	71
Gráfico 13 - Como você avalia o nível de integração entre planejamento, orçamento e execução na Prefeitura de Maringá?.....	72
Gráfico 14 - Você possui algum curso de capacitação específico na área de orçamento público? .....	73
Gráfico 15 - Ao assumir a função na secretaria/autarquia, recebeu alguma orientação e/ou treinamento sobre execução orçamentária?.....	74
Gráfico 16 - Com que frequência você participou de cursos ou capacitações voltadas à área de execução do orçamento público nos últimos 3 anos? .....	75
Gráfico 17 - O curso do qual você participou sobre execução do orçamento público foi promovido por qual instituição? .....	76
Gráfico 18 - Você se sente motivado(a) a buscar conhecimento na área orçamentária? .....	76
Gráfico 19 - Em que medida você considera que o conhecimento sobre orçamento público contribui para a melhoria do serviço prestado à população?.....	77

Gráfico 20 - Você já participou de algum curso ou capacitação oferecido pela Escola de Governo do Município de Maringá? .....	78
Gráfico 21 - Em sua opinião, os cursos oferecidos pela Escola de Governo contribuem com o aprimoramento das atividades desenvolvidas na Prefeitura de Maringá? .....	79

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Dez passos para a boa governança .....	33
Quadro 2 - Organização das escolas de governo paulistas.....	42
Quadro 3- Critérios de pontuação por grupo de ensino e formação.....	53
Quadro 4 - Cursos previstos no eixo temático gestão orçamentária, financeira, contábil e de custos do Plano de Capacitação Permanente dos Servidores das Secretarias Municipais da Fazenda e de Compliance e Controle .....	55
Quadro 5 - Organização da escola de governo maringaense.....	57
Quadro 6 - Valores da gratificação pela realização de trabalho relevante decorrente da atuação na Escola de Governo do Município de Maringá .....	59
Quadro 7- Quantitativo de servidores que atuam na execução orçamentária.....	62
Quadro 8 - Temas apontados como relevantes para capacitação na área orçamentária .....	78
Quadro 9 - Detalhamento da questão dissertativa .....	80

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Previsão orçamentária destinada à qualificação no Exercício de 2025 ..... 58

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA E NORMATIVAS .....</b>	<b>16</b>
2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO APLICADO AO SETOR PÚBLICO.....	16
2.2 ASPECTOS GERAIS SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO .....	18
2.3 CONTROLE ORÇAMENTÁRIO.....	22
2.4 GOVERNANÇA APLICADA AO SETOR PÚBLICO .....	31
2.5 GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO .....	36
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>45</b>
<b>4 ANÁLISE DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ.....</b>	<b>49</b>
4.1 ANÁLISE DOCUMENTAL .....	49
4.2 APLICAÇÃO DO FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS.....	61
4.3 ELABORAÇÃO DO PLANO DE CAPACITAÇÃO .....	81
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>88</b>
<b>APÊNDICE A – FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS .....</b>	<b>98</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ESCOLA DE GOVERNO.....</b>	<b>105</b>
<b>APÊNDICE C – PLANO DE CAPACITAÇÃO .....</b>	<b>107</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O planejamento, como prática fundamental para a administração organizacional, encontra suas bases na Teoria Clássica da Administração, particularmente nos estudos de Fayol (1970) em sua obra Administração Geral e Industrial. Fayol identificou cinco funções essenciais para o administrador: prever e planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. Inicialmente desenvolvidas para o setor privado, essas funções logo se demonstraram aplicáveis e necessárias também no setor público, especialmente para promover eficiência e efetividade na gestão dos recursos públicos (Drucker, 1995).

No Brasil, um marco para o planejamento público foi a Lei nº 4.320/1964, que estabeleceu normas gerais de direito financeiro aplicáveis à União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 consolidou a obrigatoriedade do planejamento orçamentário por meio de instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nº 101/2000, representou outro avanço significativo, ao enfatizar a transparência, o equilíbrio fiscal e a necessidade de responsabilização na gestão dos recursos públicos (Rezende, 2019).

Contudo, a mera existência de um arcabouço legal robusto não garante a eficácia do planejamento e execução orçamentária. É necessário um controle eficiente da execução da despesa, o que requer servidores capacitados para entender a legislação, formular estratégias e avaliar a eficiência e a eficácia das políticas públicas (Giacomoni, 2017). Embora a fundamentação legal seja uma condição necessária, torna-se insuficiente para assegurar a eficácia do planejamento e execução orçamentária, pois há que se considerar o contexto político e social, a cultura organizacional, os recursos disponíveis e a tecnologia como fatores que influenciam significativamente os resultados. Para alcançar a eficácia desejada, é preciso combinar uma estrutura jurídica consolidada com um planejamento estratégico eficaz, monitoramento contínuo, participação social e a capacitação dos gestores públicos (Ribeiro *et al.*, 2023).

O desenvolvimento e implementação de políticas públicas, por sua própria essência, exigem a disponibilidade de recursos financeiros, que, no setor público, advêm majoritariamente da arrecadação tributária. Considerando as limitações para ampliar receitas em âmbito municipal, torna-se imperativo otimizar a alocação dos recursos públicos, uma vez que os cortes de despesa comprometem a qualidade dos serviços públicos, exigindo maior habilidade dos gestores em definir as ações prioritárias (Alonso, 2022).

Segundo Gandhi (2020), o planejamento e controle da execução orçamentária são elementos centrais para maximizar o impacto dos recursos disponíveis, especialmente em um cenário de demandas crescentes da sociedade. O planejamento vai além do cumprimento da legislação, sendo essencial para definir prioridades, monitorar a implementação de políticas públicas e propor ajustes que maximizem os resultados, logo sem um corpo técnico capacitado, as metas de eficiência e eficácia na execução da despesa tornam-se difíceis de alcançar, prejudicando a capacidade do governo de atender às demandas sociais (Giacomoni, 2017).

Assim, servidores que compreendem assuntos relacionados ao orçamento público, possuem maior facilidade para intervir no processo orçamentário e cobrar soluções (Yukimura; Otani; Pasqualli, 2021). Para Berwig (2024), os recursos públicos devem ser utilizados no atendimento às demandas da sociedade o que presume uma boa qualificação da estrutura administrativa com servidores preparados para desempenhar suas funções.

Na Prefeitura de Maringá, observa-se que servidores responsáveis pela execução da despesa pública ocupam cargos cujo requisito de ingresso é o ensino médio, tornando-se necessárias ações que promovam o desenvolvimento de conhecimentos técnicos sobre orçamento público e políticas públicas. Além dos servidores diretamente envolvidos na execução orçamentária, a Prefeitura de Maringá conta com gestores e líderes de áreas específicas, como superintendentes, diretores e gerentes, que, embora sejam responsáveis por demandar compras e, consequentemente, recursos, podem não conhecer a complexidade do setor público, o que demanda da gestão municipal iniciativas capazes de mitigar essa fragilidade. Nesse sentido, Jesus e Santos (2016), destacam que a qualificação profissional é indispensável para alinhar os objetivos estratégicos à implementação prática de políticas públicas.

Neste contexto, a presente pesquisa buscou responder às seguintes perguntas: Como se estruturaram os mecanismos de capacitação dos servidores que atuam na execução orçamentária do Município de Maringá? Como esses servidores avaliam sua qualificação técnica para o desempenho das atividades relacionadas?

Partindo destes questionamentos, o objetivo geral do estudo é desenvolver um plano de capacitação voltado para os servidores que atuam direta ou indiretamente na execução da despesa pública. Por sua vez, os objetivos específicos incluem:

1. Realizar a revisão de literatura voltada aos temas de planejamento orçamentário, controle, governança pública e gestão de pessoas na administração pública.
2. Analisar a legislação municipal de Maringá referente à qualificação dos servidores públicos, com o propósito de identificar como os dispositivos legais contribuem para

a institucionalização da formação continuada, o fortalecimento das competências técnicas e a valorização do servidor no âmbito da administração pública municipal.

3. Levantar informações sobre o conhecimento técnico dos servidores envolvidos no processo orçamentário da Prefeitura de Maringá.
4. Elaborar um plano de capacitação que promova aumento do pensamento crítico e compreensão da importância do planejamento e controle da execução orçamentária.

Do ponto de vista teórico, considerando tratar-se de uma temática cuja inter-relação ainda carece de maior atenção nos estudos acadêmicos, esta pesquisa busca contribuir para a ampliação do debate sobre a qualificação no serviço público municipal, integrando elementos da gestão orçamentária e da política de capacitação. Também favorece reflexões sobre os modelos de gestão de pessoas no setor público, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de competências técnicas alinhadas às demandas institucionais. Do ponto de vista prático, os resultados esperados para esta pesquisa podem subsidiar gestores municipais na formulação de políticas mais eficazes de capacitação e no aperfeiçoamento das ações da Escola de Governo. Além disso, os dados analisados poderão apoiar decisões sobre progressão funcional, alocação de pessoal e estruturação de carreiras, reforçando o compromisso da administração municipal com a valorização dos quadros técnicos e com a boa governança.

Por meio de um plano de capacitação, espera-se desenvolver competências técnicas dos servidores municipais, bem como integrar os processos de planejamento, execução e controle orçamentário, alinhando-os aos objetivos das políticas públicas e ao bem-estar da população. O plano de capacitação a ser desenvolvido se destaca das demais formações disponíveis em plataformas de acesso público por integrar teoria e prática direcionadas à realidade municipal, contemplando aspectos da rotina diária de trabalho, inclusive o uso dos sistemas de gestão pública. Dessa forma, a presente dissertação busca não apenas compreender o cenário atual da capacitação dos servidores envolvidos no processo orçamentário, mas também oferecer propostas e reflexões que contribuam para o aprimoramento contínuo da gestão pública.

Este estudo está dividido em cinco capítulos. No Capítulo 1, é apresentada a introdução, contextualizando o tema, o problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa do estudo. O Capítulo 2 traz a revisão da literatura, abordando a legislação pertinente ao tema, os conceitos de controle orçamentário, governança pública e gestão de pessoas no setor público. O Capítulo 3 descreve os procedimentos metodológicos, detalhando as técnicas de coleta e análise de dados. O Capítulo 4 apresenta o levantamento de informações e o plano de capacitação proposto, destacando suas características e objetivos. Por fim, o Capítulo 5 traz as considerações

finais, sintetizando os principais achados e discutindo as implicações práticas e teóricas do estudo.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA E NORMATIVAS

### 2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO APLICADO AO SETOR PÚBLICO

O conceito de estratégia, originalmente concebido na arte militar, refere-se à aplicação de forças em larga escala para alcançar objetivos em um ambiente dinâmico e competitivo (Ansoff, 1977), assim, o planejamento estratégico emergiu como uma resposta às crescentes demandas por competitividade no ambiente organizacional (Toni, 2021). Para Stoner e Freeman (1999, p. 143), “a maior interdependência dos fatores ambientais levou a exigências mais complexas sobre a atuação da administração e a ciclos nascimento-morte de ideias inovadoras muito mais rápidos”. Esse cenário impõe às organizações a necessidade de decisões consistentes e ágeis para promover mudanças e orientar seu desenvolvimento.

Assim, o planejamento estratégico constitui uma ferramenta para que os gestores aprimorem sua atuação, uma vez que envolve a análise de oportunidades, pontos fortes e fragilidades das organizações, com foco no alcance dos objetivos, sendo, por isso, igualmente necessário no setor público (Ferreira; Oliveira, 2021), dado que a essência do planejamento estratégico é viabilizar às organizações, sejam públicas ou privadas, a definição de escolhas e alocação de esforços e recursos para sua implantação (Gonçalves *et al.*, 2018).

Toni (2021, p. 11) define o planejamento estratégico realizado em âmbito governamental como “um conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais que objetivam definir uma visão de futuro de médio e longo prazo”. Estabelecer objetivos, empregar instrumentos gerenciais e indicadores é crucial para monitorar e controlar os processos, permitindo a realização de ajustes necessários em função da melhoria contínua (Brito; Cruz; Endo, 2021). De acordo com Paludo e Oliveira (2024), o planejamento estratégico é elaborado a partir do direcionamento e da orientação da governança, sendo desmembrado em planos de ação, com metas definidas para atingir os objetivos e indicadores escolhidos para mensuração.

O estudo do planejamento estratégico no setor público ainda demanda de aprofundamentos, conforme apontam Brito, Cruz e Endo (2021). Os autores analisaram trabalhos publicados em periódicos, no período de 2010 a 2019, disponíveis da plataforma CAPES, que abordavam a temática gestão estratégica no setor público. A partir do

levantamento, identificaram sete artigos pertinentes e concluíram que os assuntos mais recorrentes se relacionam à gestão estratégica da informação e gestão de resultados, indicando a necessidade de novas pesquisas na área.

Mintzberg (1994) define o planejamento estratégico como um processo contínuo de tomada de decisão voltado à adaptação da organização a contextos dinâmicos e complexos. No entanto, no setor público, ele é influenciado por fatores como restrições legais, pressões sociais e múltiplos interesses, o que requer abordagens diferenciadas e integradas. Embora as diretrizes de planejamento estejam presentes na legislação brasileira, como a Lei nº 4.320/1964 e a Constituição Federal de 1988, o planejamento estratégico no setor público enfrenta desafios relacionados à adaptação das práticas da administração privada para atender às especificidades governamentais.

Viana, Resende Neto e Ferreira (2024) pesquisaram a produção científica sobre planejamento estratégico no setor público, examinando as publicações realizadas entre 2014 e março 2024 utilizando as bases Scielo e CAPES. O estudo identificou 32 artigos, dos quais apenas sete apresentaram propostas de adaptação das ferramentas de planejamento estratégico para o setor público, com maior incidência na área de gestão e educação. Assim como Brito, Cruz e Endo (2021), os autores concluíram que ainda há um número restrito de trabalhos que explorem a temática de maneira aprofundada.

Para Drucker (1985), o planejamento estratégico deve fundamentar-se na missão e nos valores organizacionais. No setor público, a missão está intrinsecamente relacionada ao bem comum, enquanto os valores devem refletir princípios democráticos e éticos. A definição clara desses elementos proporciona um norte para as ações governamentais, promovendo coesão entre as áreas da administração. A definição da razão de existir da organização do setor público assegura o foco na prestação de serviços à sociedade (Gonçalves *et al.*, 2018).

O planejamento estratégico governamental representa a concretização da visão de futuro de uma instituição pública, ao converter a perspectiva projetada para o país “em um sistema de planejamento concreto, com instituições, organizações, burocracia, recursos, macroprocessos, cadeia de valor público, indicadores nacionais de performance etc.” (Toni, 2021, p. 19). Ao gestor “compete manter uma estrutura de apoio ao planejamento, a fim de cumprir os objetivos e a missão a que está adstrito [...] composta, também pela atividade de controle, sendo esta destinada a verificar se as ações executadas condizem com o que fora planejado” (Ferreira; Oliveira, 2021, p. 36022).

A implementação do planejamento estratégico no setor público enfrenta desafios, como destaca Quinn (1980) ao enfatizar a necessidade de equilibrar a racionalidade inerente ao

planejamento com a flexibilidade exigida por ambientes dinâmicos. Ademais, a participação de diferentes atores no processo decisório é fundamental para garantir legitimidade e comprometimento com os objetivos estratégicos. Isso porque a execução do ciclo de políticas públicas pode contribuir para o aprimoramento do “sistema de planejamento estratégico, na medida em que aumenta a pericia dos atores sociais, em especial os gestores públicos, na identificação de problemas, análise estratégica e formulação de cenários” (Toni, 2021, p. 12).

Um sistema de planejamento governamental constitui condição essencial para a elaboração e implementação eficaz de políticas públicas, pois permite estruturar e executar as políticas de forma a otimizar a relação entre os meios e os objetivos pretendidos, bem como entre os recursos disponíveis e os resultados esperados (Toni, 2021). Ademais, o planejamento estratégico é a base da governança fazendo com que os “órgãos e entidades públicas direcionarem seus esforços para a busca de bons resultados para a instituição e para a maioria das partes interessadas, bem como para o crescimento e desenvolvimento econômico” (Paludo; Oliveira, p. 14).

Segundo Toni (2021), o processo de planejamento estratégico no setor público também apresenta estreita interdependência com a gestão orçamentária. Para o autor, a elaboração e execução do orçamento podem ser entendidas como um subsistema do planejamento estratégico governamental, uma vez que operacionalizam, por meio da alocação de recursos públicos em programas e ações, os objetivos estratégicos definidos pela instituição.

Assim, o orçamento público constitui um mecanismo político-institucional no qual distintos grupos e segmentos sociais acordam “sobre o quanto cada um será beneficiado pelo excedente social criado pelo pagamento de tributos”, sendo que a “alocação orçamentária é a evidência mais direta, simples e precisa da correlação de forças entre os vários grupos sociais” (Toni, 2021, p. 16).

## 2.2 ASPECTOS GERAIS SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é um dos principais instrumentos de planejamento e execução financeira na administração pública, fundamentado pelos princípios constitucionais e pela legislação infraconstitucional. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, estabelece que a administração pública deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, reforçando que o gestor público está vinculado àquilo que a lei determina, conforme o princípio da legalidade administrativa. Em consonância com o inciso II do art. 5º, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de

lei”, determinando que o administrador público só pode agir dentro dos limites legais (Brasil, 1988).

No Brasil, o arcabouço jurídico que regula o orçamento público é composto, principalmente, pela Lei nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e pela própria Constituição Federal. Essas normas são complementadas pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que harmoniza as práticas contábeis no setor público com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP).

A Lei nº 4.320/1964 é o principal instrumento regulador do orçamento público no Brasil, estabelecendo diretrizes para a elaboração, execução e controle dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 1964). O Decreto-Lei nº 200/1967, por sua vez, introduziu o conceito de orçamento-programa, vinculando a ação governamental ao planejamento estratégico para o desenvolvimento econômico e social do país, com base em planos e programas plurianuais (Brasil, 1967).

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 consolidou a obrigatoriedade do planejamento governamental por meio de três instrumentos principais, definidos no art. 165 (Brasil, 1988):

- Plano Plurianual (PPA): instrumento estratégico de médio prazo que estabelece diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e programas de duração continuada.
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): define as metas e prioridades anuais e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual.
- Lei Orçamentária Anual (LOA): detalha as receitas previstas e as despesas fixadas para cada exercício financeiro.

Segundo Santos (2012, p. 18), “a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para a retomada de um processo amplo de planejamento após décadas de instabilidade econômica e política”. O tripé PPA, LDO e LOA compõe o sistema orçamentário brasileiro, articulando o planejamento de longo prazo às ações anuais, conforme as prioridades governamentais.

O PPA tem vigência de quatro anos, iniciando no segundo ano de mandato e estendendo-se até o primeiro ano do mandato subsequente. Seu objetivo é traçar as diretrizes estratégicas para a gestão pública, integrando políticas setoriais, como os Planos Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social. De acordo com Andrade (2013, p. 24), o PPA “transforma em lei

os ideais políticos divulgados durante a campanha eleitoral, refletindo os interesses sociais”. Já para Santos (2012, p. 23), o PPA tem a função primordial de “orientar a programação de ações da administração pública, que devem estar alinhadas às metas estabelecidas”.

A LDO é elaborada anualmente e compreende as metas e prioridades do governo para o exercício seguinte, bem como estabelece as regras fiscais e orienta a elaboração do orçamento anual (Brasil, 1988). Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 35) destacam que “a LDO colabora positivamente para a transparência e ampliação da participação legislativa no disciplinamento das finanças públicas”. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a LDO inclua anexos específicos, como (Brasil, 2000):

- anexo de metas fiscais: detalha as metas de receitas, despesas, resultados primário e nominal e a dívida pública;
- anexo de riscos fiscais: avalia os passivos contingentes e os riscos financeiros que podem impactar as contas públicas.

Conforme a Lei nº 4.320/1964, a LOA discrimina as receitas e despesas previstas para o exercício financeiro, além de evidenciar a política econômico-financeira do governo (Brasil, 1964) e ser compatível com o PPA e a LDO (Brasil, 1988). Segundo Santos (2012, p. 31), “os programas definidos no PPA são detalhados e executados, ano a ano, pela LOA, permitindo acompanhar a efetividade do planejamento estratégico”.

As etapas da despesa orçamentária, conforme delineado pelo MCASP, envolvem o planejamento e a execução (Brasil, 2024). A etapa de planejamento inicia-se com a fixação da despesa, por meio da autorização dada pelo poder legislativo na LOA (Brasil, 1964). Em seguida, ocorre o processo de descentralização de créditos orçamentários, por meio do qual são redistribuídas dotações entre unidades administrativas que irão executar a despesa orçamentária (Brasil, 2024). Na próxima etapa, desenvolve-se a programação orçamentária e financeira, que consiste na compatibilização do fluxo dos pagamentos com o fluxo dos recebimentos (Brasil, 2000). Uma vez que haja disponibilidade orçamentária, inicia-se o processo de licitação e contratação, observando-se os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, igualdade, da publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e de outros que lhe são correlatos (Brasil, 2021).

Realizadas as etapas de planejamento, ocorre a execução da despesa pública, de acordo com a Lei nº 4.320/1964 se efetiva em três estágios principais (Brasil, 1964):

1. Empenho: ato emanado da autoridade competente que cria a obrigação de pagamento.

2. Liquidação: verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos documentos que comprovam a prestação do serviço ou entrega do bem.
3. Pagamento: efetivação do desembolso financeiro, conforme determinação da autoridade competente.

Considerando a necessidade de convergência às normas contábeis internacionais e a realização do registro contábil de acordo com a ocorrência do fato gerador, o PCASP incluiu a fase do “em liquidação”, possibilitando “a separação entre os empenhos não liquidados que possuem fato gerador dos que não possuem, evitando assim a dupla contagem para fins de apuração do passivo financeiro” (Brasil, 2024, p. 106).

A execução orçamentária requer controle rigoroso, tanto para assegurar a legalidade quanto para evitar o comprometimento desnecessário de recursos. Conforme consta no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, a anulação de empenhos não executados libera saldos orçamentários, tornando-os disponíveis para outras finalidades. Além disso, a gestão dos restos a pagar, ou seja, despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro, também é essencial para evitar a acumulação de passivos e garantir maior eficiência no uso dos recursos públicos, contribuindo para a sustentabilidade fiscal e evitando a inscrição de despesas sem previsão de pagamento (Brasil, 2024).

Segundo Conti, Moutinho e Nascimento (2022, p. 37), “o planejamento das atividades governamentais passou a se valer de diversos mecanismos, dentre eles, o orçamento público, que passou ser utilizado para coletar dados estatísticos e para reforçar o controle estatal”. Diante do exposto, depreende-se que o orçamento público não é “um cálculo contábil empresarial em que, de um lado, entram os custos de produção (aluguéis, matérias-primas, força de trabalho, tecnologia, entre outros) e, do outro, um preço de mercado para clientes e consumidores”, em essência o orçamento público representa o compromisso do governo com o bem-estar social e o desenvolvimento econômico (Toni, 2021, p. 16).

O fortalecimento dos mecanismos de gestão orçamentária é essencial para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficaz, em benefício da sociedade, posto que “o planejamento, o orçamento e a gestão fiscal desempenham funções essenciais na formulação e execução das políticas públicas, promovendo o equilíbrio das contas governamentais e a transparência na utilização dos recursos” (Cursino, 2025, p. 2). Além disso, a observância aos princípios da legalidade, universalidade, unidade, publicidade e transparência contribuem para o atendimento das demandas sociais e a consecução dos objetivos estabelecidos pela administração pública favorecendo a *accountability* (Cursino, 2025).

### 2.3 CONTROLE ORÇAMENTÁRIO

A palavra controle pode assumir diferentes significados em administração, sendo os mais aplicados o controle como função restritiva e coercitiva, como um sistema automático de regulação ou uma função administrativa (Chiavenato, 2014). Enquanto função restritiva e coercitiva, o controle é utilizado no sentido de coibir ou limitar certos tipos de desvios indesejáveis ou de comportamentos não-aceitos, resultando na “imposição de medidas punitivas, corretivas ou orientadoras” (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022, p. 33). Neste sentido, o controle apresenta um caráter negativo e limitativo, sendo muitas vezes interpretado como coerção, delimitação, inibição e manipulação (Chiavenato, 2014).

Quando aplicado no sentido de sistema automático de regulação, o controle é utilizado como ferramenta para manter um grau constante de fluxo ou funcionamento de um sistema, permitindo detectar desvios e proporcionar uma ação corretiva para retornar à normalidade. Para Faria (1978, p.160) “o controle é um instrumento para assegurar a consecução do objetivo e, em consequência, podermos tomar medidas corretivas quando necessário”. No sentido de função administrativa, o controle passa a fazer parte do processo administrativo e a sua finalidade é assegurar que os resultados se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente definidos, ou seja, a essência do controle reside em verificar se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados (Chiavenato, 2014).

Segundo Meirelles (2016) também se faz necessário observar o momento no qual o controle deve ser executado, que pode ser de forma prévia, concomitante e posterior à ação. De acordo com o autor, o controle prévio é um mecanismo de fiscalização e supervisão que ocorre antes da realização de uma despesa ou ato administrativo e pode incluir a análise de editais, a verificação da regularidade fiscal dos fornecedores, a avaliação da necessidade e da adequação da despesa proposta, entre outros aspectos. Ao implementar o controle prévio, busca-se evitar irregularidades, desperdícios e fraudes antes que o ato administrativo seja concluído (Aguiar; Albuquerque; Medeiros, 2011).

O controle concomitante, por sua vez, é efetuado quando a conduta está sendo praticada, garantindo a “correção da ação administrativa, caso seja necessária, no momento em que esta se desenvolve, podendo evitar a malversação e o irregular emprego das verbas públicas” (Aguiar; Albuquerque; Medeiros, 2011, p. 162). O objetivo do controle concomitante é identificar e corrigir eventuais irregularidades ou desvios em tempo real, permitindo que medidas corretivas sejam tomadas imediatamente, antes que problemas maiores se desenvolvam.

O controle posterior é um mecanismo de fiscalização que ocorre após a execução de um ato ou despesa pública e “busca fiscalizar, apreciar e julgar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos depois da sua prática, evitando que o controle externo paralise as atividades da Administração Pública” (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022, p. 46). No setor público brasileiro, o controle tem uma trajetória que reflete a evolução das práticas de governança, transparência e responsabilidade na administração pública. A racionalidade legal e gerencial da burocracia de Max Weber foi uma resposta ao patrimonialismo e pode ser considerado um marco para o controle no setor público, principalmente no que diz respeito à subordinação a normas, diretrizes, regras e processos (Weber, 2004).

Por outro lado, a nova gestão pública (*new public management*) e a escola governança direcionaram a administração pública para a busca por resultados e avaliação de políticas públicas (Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008). O controle na gestão pública abrange a atuação de órgãos, entidades, gestores públicos e demais pessoas jurídicas ou físicas no exercício de funções do poder público, assim como aqueles que estabelecem contratos com a Administração Pública (Aguiar; Albuquerque; Medeiros, 2011).

Tendo por base a legislação vigente nota-se que há no setor público três instâncias de controle: interno, externo e a autotutela administrativa. O controle interno corresponde àquele que a administração pública exerce “sobre os atos e atividades de seus órgãos e entidades descentralizadas”, ou seja, “sobre suas próprias atividades e resultados” (Paraná, 2024, p. 13), enquanto o “controle externo, por sua vez, é aquele executado por órgãos ou poderes externos à estrutura do controlado”, trata-se do controle exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022, p. 13). Já a autotutela caracteriza-se pelo dever “que a autoridade pública possui de anular seus próprios atos ou de seus subordinados, quando eivados de ilegalidade; ou de revogá-los quando, apesar de legais, estão contrários ao interesse público” (Aguiar; Albuquerque; Medeiros, 2011, p. 133).

A Lei nº 4.320/1964, além das normas gerais de direito financeiro, traz na redação do art. 75 as premissas para o controle da execução orçamentária, que contemplam a legalidade dos atos relacionados a arrecadação da receita e realização da despesa, a criação ou a extinção de direitos e obrigações, a responsabilidade dos agentes públicos quanto à guarda de bens e valores públicos e o cumprimento do programa de trabalho sob os aspectos monetários e de realização de obras e prestação de serviços (Brasil, 1964).

Nos artigos 76 a 80, a referida lei traz que o controle interno deve realizar a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária de forma prévia, concomitante e subsequente,

enquanto o artigo 74 da Constituição Federal de 1988 define que as finalidades do controle interno são:

- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e do orçamento;
- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias;
- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
- dar ciência ao Tribunal de Contas quando tomarem conhecimento de irregularidade ou ilegalidade.

Observa-se que, nos termos da legislação, o foco do controle interno é a fiscalização financeira, isso porque parte-se do pressuposto de que o planejamento orçamentário e a transparéncia das atividades são fundamentais para prevenir riscos e corrigir desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022, p. 44). Nesse sentido, o controle interno consistiria em um “órgão de assessoramento da autoridade administrativa, para que seja assegurada a regularidade da realização das receitas e da despesa” (Aguiar; Albuquerque; Medeiros, 2011, p. 135).

Contudo, para que o desempenho das atribuições do controle interno sejam efetivas há a necessidade de independência e autonomia na condução dos trabalhos (Paraná, 2024). A independência desse tipo de controle permite que as auditorias e fiscalizações sejam realizadas de forma imparcial, sem influências externas que possam comprometer a integridade das avaliações (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022). Além disso, quando o controle interno é autônomo, ele pode identificar irregularidades com mais eficácia, contribuindo para a boa gestão pública, uma vez que esta possibilita a implementação de melhorias contínuas nos processos administrativos, promovendo uma cultura de eficiência e responsabilidade (Paraná, 2024).

No âmbito do Estado do Paraná, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas - TCE/PR (Lei Complementar nº 113/2005) determina no artigo 4º que todos os jurisdicionados são obrigados a implementar sistemas de controle interno, conforme as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal e demais legislações. Esta lei também especifica, no artigo 5º que o apoio ao controle externo será realizado por meio da execução de auditorias contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais, patrimoniais e nas contas dos responsáveis, além de emitir alertas

à autoridade administrativa competente para que instaure tomadas de contas especiais sempre que tomar conhecimento de ocorrências que impliquem neste procedimento (Paraná, 2005).

De forma concomitante ao controle interno, há atuação do controle externo exercido pelo Poder Legislativo que, de acordo com os artigos 81 e 82 da Lei nº 4.320/1964, deve ter como objetivo verificar a probidade da administração, a correta aplicação dos recursos públicos e o cumprimento da Lei Orçamentária, sendo que as contas do Poder Executivo devem ser submetidas para apreciação do Poder Legislativo acompanhadas de parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da respectiva jurisdição (Brasil, 1964). Assim, o sistema de fiscalização financeiro e orçamentário do Brasil “tem no Poder Legislativo seu principal responsável, dando legitimidade democrática ao controle dos gastos, e se sustenta na atuação independente e autônoma dos tribunais de contas” (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022, p. 25).

A Constituição Federal de 1988 representa um marco no fortalecimento dos mecanismos de controle. Embora a criação da maioria dos Tribunais de Contas seja anterior a esse período, o texto constitucional reforçou a necessidade de transparência na gestão pública, estabeleceu a obrigatoriedade da prestação de contas e consolidou princípios como legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contribuindo para o fortalecimento e a sistematização dos controles interno e externo.

Nos termos do artigo 71 da Constituição, as atribuições do controle externo incluem (Brasil, 1988):

- apreciar as contas prestadas anualmente pelos representantes do poder público, mediante parecer prévio;
- julgar as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público;
- julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões;
- realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;

- fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

Embora sejam diversas as atribuições do controle externo, ao considerar o artigo 70 da Constituição Federal, nota-se a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta como foco da atuação dos sistemas de controle interno e externo (Brasil, 1988).

A fiscalização contábil realiza-se mediante a análise dos registros contábeis da administração pública, com o intuito de verificar a sua adequação às Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022), tendo como base as características qualitativas da informação contábil (relevância, representação fidedigna, comprehensibilidade, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade) (CFC, 2016).

Para favorecer a uniformização das práticas e a compreensão das normas aplicáveis à contabilidade do setor público, a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, detém a competência para elaborar e publicar instrumentos normativos e orientadores, como o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP). Essa padronização contribui para a fiscalização contábil, ao “possibilitar o exercício da cidadania no processo de fiscalização da arrecadação das receitas e da execução das despesas” (Brasil, 2024, p. 33).

Enquanto o MCASP descreve rotinas e orienta acerca de procedimentos relacionados à contabilização de receitas e despesas, com o objetivo de melhorar a qualidade e a consistência das informações sobre as contas públicas prestadas à sociedade, o PCASP, além de ser uma ferramenta para a consolidação das contas nacionais, permite a segregação das informações orçamentárias e patrimoniais, favorecendo o registro dos fatos que afetam o patrimônio público segundo o regime de competência e em observância às normas internacionais (Brasil, 2024).

A fiscalização financeira, por sua vez, embora possa ser confundida com a fiscalização orçamentária, se difere desta por se ater ao exame das entradas e saídas de recursos públicos, estando, portanto, relacionada aos fluxos de caixa, enquanto que a fiscalização orçamentária verifica a execução das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) do ponto de vista legal e,

também, sob o aspecto da concretização das previsões do orçamento, incluindo todas as suas etapas de previsão, empenho, liquidação e pagamento (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022).

Ressalta-se que não há delimitação estrita entre as fiscalizações contábil, financeira e orçamentária, uma vez que esses campos se inter-relacionam na execução das atividades públicas. Para que o controle externo emita parecer sobre as demonstrações contábeis, por exemplo, é imprescindível a realização de auditoria financeira fundamentada em pronunciamentos técnicos, a qual abrange a análise integrada das situações financeira, orçamentária e patrimonial (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022).

De acordo com Cursino (2025, p. 5), “a gestão fiscal na administração pública fundamenta-se no princípio da responsabilidade na aplicação dos recursos públicos”. Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal torna-se instrumento para estabelecer a responsabilidade na gestão fiscal e reforçar a necessidade de um controle eficiente sobre as finanças públicas (Brasil, 2024).

A LRF estabeleceu para todos os entes da federação “limites de dívida consolidada, garantias, operações de crédito, restos a pagar e despesas de pessoal, dentre outros, com o intuito de propiciar o equilíbrio das finanças públicas e instituir instrumentos de transparência da gestão fiscal” (Brasil, 2024, p. 23). Dentre os instrumentos para a transparência na gestão fiscal previstos na LRF estão as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), as prestações de contas acompanhadas do respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária (RREO), o relatório de gestão fiscal (RGF), as audiências públicas e a divulgação, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira (Brasil, 2000).

Enquanto o RREO, de periodicidade bimestral, aborda aspectos relacionados à execução de receitas e despesas e o cumprimento das obrigações constitucionais de gastos com saúde e educação, o RGF, apurado ao final de cada quadrimestre, contém o comparativo com os limites estabelecidos para despesa total com pessoal, dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantias, realização de operações de crédito, disponibilidade de caixa e inscrição de despesas em restos a pagar (Brasil, 2000). Segundo Conti, Moutinho e Nascimento (2022, p. 45), tais relatórios “servem de base para os alertas dos tribunais de contas; permitem o acionamento dos mecanismos de recondução dos gastos; orientam a prestação de contas; e facilitam a fiscalização da gestão fiscal”.

Em suma, a LRF trouxe medidas de contingenciamento para recuperar o equilíbrio fiscal, como a limitação de empenho e movimentação financeira, e formas de medi-lo, assim como condições para a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado e contratação de operações de crédito, de modo a evitar o endividamento excessivo e garantir a equilíbrio

financeiro dos entes federativos. A transparência, realizada não só por meio da publicação de informações pormenorizadas em tempo real, como também as audiências públicas são fatores cruciais na LRF, permitindo que a sociedade civil e os órgãos de controle possam fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Em consonância com os princípios de controle, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021) também trouxe um capítulo inteiro dedicado ao controle das contratações, que devem submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, assim como estarem subordinadas ao controle social. Dentre outros aspectos, a lei instituiu as chamadas linhas de defesa da seguinte forma (Brasil, 2021):

- primeira linha de defesa: composta por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade, são responsáveis pela análise dos processos licitatórios, desde a elaboração do edital até a execução do contrato. Eles devem garantir que todos os procedimentos atendam aos requisitos legais, tais como a escolha da modalidade de licitação correta, a publicidade do processo, e a seleção de propostas que atendam aos princípios da administração pública;
- segunda linha de defesa: unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade, que são responsáveis por orientar a primeira linha de defesa quanto a legalidade dos atos administrativos relacionados às licitações e execução dos contratos;
- terceira linha de defesa: composta pelo órgão central de controle interno da administração e pelo tribunal de contas, é responsável por realizar auditorias (prévia, concomitante e subsequente) e implementação de políticas de controle mais eficazes.

A responsabilidade pela implementação das práticas de controle e gestão de riscos é da alta administração do poder público, que deve considerar os custos e benefícios associados à sua adoção. Assim, é necessário optar por medidas que favoreçam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todas as partes envolvidas, e que gerem os melhores resultados para a administração pública (Brasil, 2021).

Embora, por muitos anos, o foco do controle no setor público tenha sido a legalidade dos atos praticados, o artigo 75, III, da Lei nº 4.320/1964, já havia previsto o controle sob o aspecto da política pública ao abordar o cumprimento do programa de trabalho em termos de realização de obras e prestação de serviços. A avaliação de políticas teve destaque entre as

décadas de 1960 e 1980, mas perdeu evidência nas décadas seguintes, pois os políticos eleitos passaram a acreditar que a burocracia possuía uma função excessivamente central nas decisões sobre os gastos públicos, impondo restrições excessivas àqueles legitimados pelo voto popular para fazer escolhas públicas (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022).

O controle e a fiscalização financeira representam um dos maiores desafios na transição do modelo de controle burocrático-formal, para um controle voltado à qualidade do gasto público, “ou seja, que se ocupe da efetividade, eficiência e economicidade do gasto, com ênfase no adequado dispêndio das verbas públicas, traduzido em resultados para a população através das políticas públicas” (Boechat, 2018, p. 179).

Somente em 2021, por meio da Emenda Constitucional nº 109, a avaliação de políticas públicas passou a ser exigida de forma expressa na Constituição, inclusive com a divulgação do objeto avaliado e dos resultados alcançados. Este movimento também foi fomentado pelos tribunais de contas que “passaram a atuar em áreas bem mais abrangentes do que o julgamento de contas *stricto sensu*” e as auditorias deixaram de ser apenas financeiras e de conformidade para abordarem as atividades finalísticas das instituições (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022, p. 13).

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por exemplo, iniciou em 2022 uma nova sistemática de análise da Prestação de Contas Anual dos chefes de poder executivo municipal, por meio do Programa de Avaliação de Contas Municipais de Governo (ProGov). Além da execução orçamentária, contábil e financeira dos recursos públicos municipais, passou a ser avaliada a implementação de políticas públicas em seis áreas: educação, saúde, assistência social, administração financeira, previdência social e transparência e relacionamento com o cidadão. Trata-se da aplicação de questionários com interlocutores das respectivas áreas (pessoas que atuam diretamente na execução da política pública), cujo objetivo é apurar a efetividade e a eficácia dos serviços prestados aos cidadãos e fortalecer o controle social ao adotar uma linguagem mais compreensível à população. O resultado da avaliação faz parte do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas para fins de julgamento das contas pelas respectivas câmaras municipais de vereadores (Paraná, 2025).

Uma das formas de avaliar a realização de políticas se dá por meio do controle social, que corresponde à participação ativa da sociedade no acompanhamento, fiscalização e avaliação das ações do poder público, podendo ser exercido diretamente pelo cidadão ou por meio da sociedade civil organizada. É uma forma de garantir que as políticas públicas e os recursos públicos sejam utilizados de forma transparente, eficiente e em benefício da população, visto que, são os usuários do serviço público que possuem condições de avaliá-los. “Assim, o

controle social e a participação popular, que se materializam principalmente por meio dos conselhos gestores, cumprem importante papel na gestão pública e, por conseguinte, sobre os níveis de eficiência na alocação de recurso público” (Costa *et al.*, 2015, p. 1325).

A ideia central do controle social é que os cidadãos, por meio de diferentes mecanismos, possam fiscalizar a gestão pública, exigindo responsabilidade, ética e resultados. “A participação do cidadão no contexto sociopolítico é um bom indicador do desenvolvimento de um povo. Os países mais desenvolvidos tendem a ter um forte controle social, pois os cidadãos preocupam-se pormenorizadamente com a aplicação das verbas públicas” (Aguiar; Albuquerque; Medeiros, 2011, p. 152). A atuação do controle social promove o controle da economicidade, que consiste na avaliação da relação custo/benefício da despesa pública. “Não basta que o gasto seja, apenas, legal e legítimo. É necessário, também, que seja realizado com razoabilidade” (Aguiar; Albuquerque; Medeiros, 2011, p. 164).

No entender de Conti, Moutinho e Nascimento (2022, p. 67), o controle da economicidade está relacionado à “otimização na alocação de recursos públicos, que pode ser mensurada em quatro categorias distintas: minimização de custos, compatibilidade entre o preço e a contraprestação, racionalidade econômica e análise de custo-benefício”. Seguindo nesta linha, Santos e Raupp (2015, p. 1432) afirmam que a efetividade da ação pública não possui “cunho econômico, mas sim de avaliação qualitativa dos serviços públicos”.

A transparência das informações geradas decorrente da aplicação de padrões contábeis é um atributo indispensável para o controle social. Embora a contabilidade tenha como objetivo gerar informações úteis para a seus usuários, a complexidade das normas e informações geradas sobre o orçamento pode dificultar a transparência dos valores e a compreensão dos cidadãos, criando “barreiras ao controle da sociedade sobre as decisões orçamentárias em face de uma maior dificuldade de entendimento” (Rezende; Cunha; Bevilacqua, 2010, p. 982). Assim, segundo os autores, uma linguagem contábil mais acessível proporciona a ampliação da capacidade dos cidadãos em fiscalizar os gestores e exigir que os recursos públicos sejam aplicados de forma mais efetiva.

Diante do exposto, “visando evitar situações de desequilíbrio fiscal, a participação popular se caracteriza como um importante mecanismo de controle, utilizado, ainda, como um instrumento de boa governança” (Costa *et al.*, 2015). Para que o controle social se configure como instrumento de fiscalização, pressupõe-se a existência de mecanismos de controle e transparência, bem como a adoção de práticas que direcionam a atuação estatal à observância de seus objetivos institucionais e à conformidade com as normas aplicáveis.

## 2.4 GOVERNANÇA APLICADA AO SETOR PÚBLICO

A governança é o conjunto de processos, regras, práticas e políticas utilizadas para dirigir, administrar e controlar uma organização, seja ela pública ou privada (Bevir, 2012 *apud* Vieira; Barreto, 2019). No contexto geral, governança é um sistema de tomada de decisões que assegura que uma entidade seja gerida de maneira eficiente, transparente e responsável, visando alcançar seus objetivos de forma sustentável e atender aos interesses de todas as partes envolvidas (Vieira; Barreto, 2019).

De acordo com Slomski (2011, p. 129), a governança em âmbito corporativo corresponde a forma pela qual as empresas são dirigidas e controladas, bem como sua relação com acionistas, conselho de administração, diretoria, clientes e fornecedores, tendo a “finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para sua perenidade”.

Segundo Peters (2013, p. 29) “o significado fundamental da governança é dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos. O processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas”. Vieira e Barreto (2019, p. 17) complementam a definição ao afirmarem que a governança é exercida por vários atores, sejam internos ou externos, bem como instituições, normas e legislações “que regulam o processo de tomada de decisão e implementação em favor do alcance de seus objetivos (geração de valor)”. Neste sentido, “a governança está relacionada a quaisquer processos de coordenação social, razão pela qual não se limita à forma hierárquica e verticalizada, baseada no controle direto e formal, típico do governo do Estado” (Vieira; Barreto, 2019, p. 17).

A diferença entre governança pública e corporativa está no fato de que a gestão pública não visa lucro e os gestores públicos “têm sob sua responsabilidade bens que pertencem à sociedade e cuja gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça” (Matias-Pereira, 2012, p. 08). Dessa forma, “a ênfase na governança reflete, de muitas maneiras, as preocupações públicas sobre a capacidade de seus sistemas políticos agirem efetiva e decisivamente para resolver problemas políticos” (Peters, 2013, p. 29).

Percebe-se que a governança não possui uma única definição por ser, na verdade, uma junção de técnicas administrativas, que vão desde os primeiros estudos da administração clássica realizados por Frederick Winslow Taylor (1990) e Jules Henry Fayol (1970), a teoria da burocracia de Max Weber (2004), a escola de relações humanas com os estudos de Elton

Mayo (1933) e Douglas McGregor (1965) até a escola neoclássica com o pensamento de Peter Drucker (1985) e as definições de planejamento estratégico de Igor H. Ansoff (1977).

Ao analisar a governança no setor público, é preciso diferenciar os termos governança e governabilidade. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), a governança pública “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2021, p. 12). Já a governabilidade está relacionada às condições do exercício da autoridade política e à capacidade política de governar, ou seja, “ao exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo” (Matias-Pereira, 2012, p. 75).

Deve-se observar também a distinção entre os conceitos de governança e gestão. A primeira envolve atividades de avaliação, direção de políticas e planos e monitoramento dos resultados, já a segunda tem como atividades o planejamento, a execução e controle. Assim sendo, pode-se afirmar que “enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora” das ações públicas (Brasil, 2021, p. 12). Nesse sentido, a liderança se torna mecanismo para as estruturas de governança. Bravo (2015, p. 09) expõe que “o papel dos dirigentes é importante na definição e internalização dos valores e do espírito de missão, no estabelecimento da visão e incentivando comportamentos que sustentarão a cultura de qualidade/excelência”. Segundo a autora, os padrões de comportamento e desempenho da organização pública são determinados pela sua estrutura de liderança e conduzem a estratégia, o planejamento, as pessoas, as parcerias, os recursos e os processos.

Assim como a liderança, sem planejamento estratégico não há governança. De acordo com Bethlem (2004, p. 39), a estrutura do poder da organização vai determinar os objetivos, estratégias, políticas, procedimentos, programas e processos, sendo que o sucesso dependerá do relacionamento com os demais subsistemas e indivíduos que constituem a organização, o que “leva aos problemas comportamentais de participação, motivação, persuasão, aceitação de mudança, comunicações etc.”. A elaboração das estratégias deve levar em conta, não só a estrutura de poder, no sentido hierárquico, mas os valores e a cultura que envolvem o ambiente organizacional. Assim, para o autor, a estratégia é um conceito que precisa ser aprendido, ou seja, é necessário saber como utilizá-la, caso contrário passa a ser apenas um plano lógico e formal sem intercomplementaridade.

Visando ampliar a disseminação da governança no setor público, o Tribunal de Contas da União (2020) elaborou o Referencial Básico de Governança Organizacional e, posteriormente, o manual de 10 Passos para a Boa Governança. De acordo com tais materiais,

os mecanismos de liderança, estratégia e controle se desdobram em ações práticas e resultam em dez passos que devem ser observados nos programas de governança, conforme detalhado no Quadro 01.

Quadro 1 - Dez passos para a boa governança

<b>Passo</b>	<b>Descrição</b>	<b>Detalhamento</b>
01	Estabelecer o modelo de governança adequado à realidade da organização.	Cada ente público é único, sendo assim cabe à liderança da organização avaliar o modelo de governança a ser adotado e ajustá-lo ao seu contexto (Brasil, 2021).
02	Liderar com integridade e combater desvios.	A alta administração deve implementar “programas e políticas de integridade pública, incluindo o suporte às ações de detecção, investigação e sanção a violações dos padrões de integridade” (Brasil, 2021, p 25). Destaca-se aqui os códigos de ética e conduta que detalham valores, princípios e comportamentos esperados dos servidores e gestores públicos.
03	Promover a capacidade de liderança.	Faz-se necessária a mobilização de competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) adequadas e voltadas aos objetivos. “O desenvolvimento de tais competências é alcançado não somente por meio de critérios de seleção ou escolha, mas também com oportunidades de aprimoramento durante o exercício dos mandatos” (Brasil, 2020, p. 55).
04	Gerenciar riscos.	A boa governança no setor público inclui práticas de gestão de riscos, assegurando que a administração pública tenha sistemas eficazes para identificar e mitigar riscos que possam comprometer a eficácia e a legalidade de suas ações. Embora pouco disseminados, os planos de <i>compliance</i> e integridade podem ser consideradas ferramentas que contribuem com a gestão de riscos no setor público.
05	Estabelecer a estratégia e promover a gestão estratégica.	Embora os entes públicos possuam ferramentas de planejamento como o PPA, a LDO e a LOA, o planejamento estratégico não é abarcado por tais instrumentos, sendo assim, compreender a importância e implementar o planejamento estratégico é função da liderança que deve definir o modelo mais adequado, considerando riscos, envolvimento das partes interessadas e alinhamento com os programas de governo. (Brasil, 2021).
06	Monitorar resultados.	Ao elaborar o planejamento é “necessário definir rotinas de monitoramento do progresso no alcance das metas, e atribuir as responsabilidades pela execução dessas rotinas, incluindo a aferição dos indicadores, a periodicidade” (Brasil, 2021, p. 32). Segundo Boechat (2018), o controle de resultados deve assumir o papel de verificar a aderência entre o planejamento financeiro do Estado com a realização de políticas previamente planejadas.
07	Promover a transparéncia.	De acordo com o artigo 48 da LRF, a transparéncia deve ser assegurada, dentre outras formas, por meio acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade (Brasil, 2000). Já o artigo 5º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, traz como dever do Estado

		garantir o direito de acesso à informação, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (Brasil, 2011). Assim sendo, “o conceito de transparência remete para a questão da visibilidade do funcionamento do Estado, o que contribui para o fortalecimento da cidadania e, em última instância, da democracia” (Matias-Pereira, 2012, p. 19).
08	Garantir a <i>accountability</i> .	Sem uma tradução específica para a língua portuguesa, a <i>accountability</i> traz a ideia de que “os agentes da governança corporativa devem prestar contas de sua atuação a quem os elegeu e respondem integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos” (Slomski, 2011, p. 133).
09	Avaliar a satisfação das partes interessadas.	Deve-se monitorar e avaliar a satisfação das partes interessadas em relação a “bens, serviços e políticas sob responsabilidade do ente público, cuidando que ações de melhoria sejam implementadas, sempre que necessário” (Brasil, 2020, p. 99).
10	Assegurar a efetividade da auditoria interna.	A auditoria interna deve ter conhecimento sobre as estratégias, objetivos e prioridades do órgão público para que essas informações possam ser consideradas na elaboração dos planos de auditoria interna, assegurando que as ações do governo estejam alinhadas com o interesse coletivo da sociedade, respeitando os princípios da legalidade, da ética e da transparência (Brasil, 2021).

Fonte: Adaptado de Brasil (2021).

De acordo com as orientações do Tribunal de Contas da União, destaca-se o papel da alta administração na consolidação da governança como parte da cultura organizacional, alinhado à qualificação profissional. Esse alinhamento permite que os envolvidos compreendam a relevância das atividades desempenhadas e transformem rotinas burocráticas em práticas capazes de aprimorar o desempenho das políticas públicas (Brasil, 2021).

Conforme Teixeira e Gomes (2019, p. 526), “como a governança objetiva auxiliar na solução de problemas públicos, ela deve procurar estabelecer critérios avaliativos ou indicativos que auxiliem os órgãos a alcançarem as demandas sociais”. Nesse sentido, o movimento da *New Public Management*, “tendo por premissa a substituição do modelo burocrático brasileiro por um gerencial mais flexível e capaz de dinamizar a máquina pública”, trouxe a inserção de ferramentas de gestão consolidadas nas empresas do setor privado. Para setor público, o objetivo foi desenvolver “um modelo de gestão que não fique restrito ao simples planejamento orçamentário, devendo também praticar uma efetiva administração estratégica de seus recursos” (Blonski *et al.*, 2017, p. 16).

Uma das ferramentas utilizadas setor privado que foram trazidas para o setor público foi o *Balanced Scorecard* (BSC) que, no entender de Campos (1998), se configura na elaboração de um cenário balanceado, mediante o uso de uma ferramenta estratégica desenvolvida pelos professores Robert Kaplan e David Norton da Harvard Business School e publicada pela

primeira vez em 1992. “O *Balanced Scorecard* complementa as medidas financeiras do desempenho passado com medidas dos vetores que impulsionam o desempenho futuro”, a partir de quatro perspectivas: financeira, do cliente, dos processos internos e de aprendizado e crescimento (Kaplan; Norton, 1997, p. 08). Para Blonski *et al.* (2017, p. 21), ao ser aplicado no setor público, o *Balanced Scorecard* mantém-se como “uma ferramenta para o controle gerencial, que, além de permitir o monitoramento orçamentário e atingimento da eficiência no uso de recursos, traduz as grandes diretrizes estratégicas em indicadores funcionais e operacionais de médio e curto prazo”.

A adoção dessas ferramentas implica na orientação da gestão para o cliente do serviço público, pautada pela administração por resultados, pela utilização de indicadores de desempenho. Além disso, envolve uma avaliação que abrange não apenas o critério do menor custo nas contratações, mas também a eficiência e a efetividade na consecução dos objetivos institucionais (Vieira; Barreto, 2019).

Considerando que “há limites práticos para o aprimoramento gerencial das organizações do setor público e existem serviços públicos exclusivamente prestados que são indispensáveis ao bom funcionamento do Estado” (Vieira; Barreto, 2019, p. 32), a governança pública deve ser “orientada para o fortalecimento das redes de colaboração que reconhecem a existência de múltiplos e independentes atores que contribuem não só para informar o processo decisório, mas efetivamente prover uma grande variedade de bens e serviços de interesse público (Vieira; Barreto, 2019, p. 34).

De acordo com Vieira e Barreto (2019), a governança promove a coordenação vertical e horizontal entre as organizações envolvidas em determinado problema público, articulando em rede os agentes responsáveis pela formulação, execução e avaliação das políticas públicas. Nesse contexto, são exigidas novas atitudes, habilidades e competências, configurando desafios tanto para servidores quanto para dirigentes públicos (Moreno; Angnes; Lima, 2021).

Osborne (2018 *apud* Moreno; Angnes; Lima, 2021) afirma que os desafios da governança pública podem ser enfrentados mediante ações voltadas ao desenvolvimento do gestor público e à formulação de políticas de pessoal. Destaca-se, nesse contexto, o treinamento dos servidores em diferentes aspectos, tais como gestão de redes, qualidade do atendimento ao cidadão, contratos, além do fortalecimento da interação entre instituição e sociedade.

A governança pública exige a adoção de novos procedimentos na gestão de pessoal, incluindo alterações nos programas de treinamento para desenvolver as competências, habilidades e atitudes demandadas por esse novo paradigma, assim como mudanças nos processos de avaliação de desempenho e nos planos de carreira (Moreno; Angnes; Lima, 2021).

Assim, de acordo com o exposto pelos autores, observa-se que a adoção de boas práticas de governança depende do comprometimento dos envolvidos no processo e, sobretudo, da qualificação profissional, fazendo com que dirigentes e servidores atuem de forma eficiente na gestão dos recursos e na implementação das políticas públicas em benefício do cidadão (Vieira; Barreto, 2019; Moreno; Angnes; Lima, 2021).

## 2.5 GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

No campo da administração, a Teoria das Relações Humanas foi um movimento em oposição a Teoria Clássica, nascendo da necessidade de corrigir a desumanização do trabalho decorrente da aplicação de métodos rigorosos, científicos e precisos aos quais os trabalhadores deveriam submeter-se, uma vez que, para a administração científica, o trabalhador era apenas “um instrumento a mais na busca de resultados da empresa. O que importava era que o trabalhador tivesse uma boa saúde física e a maior dedicação possível ao trabalho” (Marras, 2000, p. 22). Todavia, “os estudos organizacionais foram mostrando que o ser humano não é totalmente controlável e previsível e que, portanto, há sempre um certo grau de incerteza associado à gestão de pessoas” (Motta; Vasconcelos, 2004, p. 51). A partir desse momento, os indivíduos deixam de serem vistos como peças do sistema produtivo e passam a fazer parte de um sistema social formado “por pessoas e suas necessidades, sentimentos e atitudes, bem como por seu comportamento como integrantes de grupos” (Maximiano, 2006, p. 208).

A gestão de recursos humanos se torna uma ferramenta para “aumentar a lucratividade por meio da diminuição dos custos oriundos dos conflitos internos da empresa” (Motta; Vasconcelos, 2004, p. 56). “Uma organização que busca a continuidade deve tratar as pessoas como parceiras e procurar alinhar as necessidades e interesses individuais com os da organização” (Lunkes; Schnorrenberger, 2009, p. 116). As organizações constituem um meio pelo qual os indivíduos podem alcançar seus objetivos pessoais com o mínimo de custo, tempo, esforço e conflito. Como consequência, desenvolve-se uma relação de interdependência entre organização e pessoas (Chiavenato, 2009).

As pesquisas sobre o desenvolvimento de carreiras no setor público ainda são limitadas, sobretudo em razão da complexidade do objeto, das limitações legais e do excesso de normas e procedimentos formais (Silva; Bispo; Ayres, 2019). Assim, a gestão de pessoas ganha complexidade em virtude da investidura em cargo ou emprego público, por força da Constituição Federal, depender de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. Como ganho, a instituição do concurso gerou isonomia no acesso e “aumento

na qualidade da formação dos servidores, considerando que processos seletivos sérios trazem como consequência a nomeação de pessoas que têm a melhor qualificação entre os candidatos” (Aguiar; Albuquerque; Medeiros, 2011, p. 347). Por outro lado, os processos de recrutamento e seleção por concurso são orientados por cargos e não por competências, o que leva à alocação de servidores em áreas com características diversas, sem atender efetivamente às necessidades de competências exigidas para o desempenho de suas atividades específicas (Pantoja; Camões; Bergue, 2010).

A Constituição Federal também trouxe a estabilidade, após três anos de efetivo exercício, para os servidores nomeados em cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, como um mecanismo para evitar que o quadro de pessoal fosse utilizado para beneficiar indevidamente os gestores que estão no poder (Brasil, 1988). A estabilidade tem como ponto divergente na gestão de pessoas o fato de fazer com que alguns servidores se tornem “descomprometidos e desinteressados pela busca de constante aperfeiçoamento, em vista da acomodação que essa situação trouxe naturalmente àqueles que não tinham maiores objetivos no desempenho de seus cargos” (Aguiar; Albuquerque; Medeiros, 2011, p. 347). Entretanto, Berwig (2024) ressalta que o ingresso por concurso público e a consequente aquisição da estabilidade não garantem, por si só, direitos ilimitados ao servidor e a obsolescência profissional não deve ser interpretada como um direito adquirido.

Os cargos em comissão, previstos em lei como livre nomeação e exoneração, que poderiam ser utilizadas como mecanismo para uma gestão pública mais técnica e eficiente, são, muitas vezes, moeda de troca para apoio político, aumentando ainda mais a complexidade da gestão de pessoas no setor público, em virtude da divergência de interesses individuais. Além da forma de investidura no cargo público que diverge do setor privado, de acordo com Pantoja, Camões e Bergue (2010), a maioria das organizações públicas possuem características como:

- rigidez imposta pela legislação;
- o cidadão não é visto como destinatário do serviço público;
- pouca ênfase no desempenho;
- mecanismos de remuneração que desvinculam os vencimentos do desempenho;
- limites à postura inovativa;
- poucos mecanismos de planejamento e pouca preocupação com a gestão;
- rotatividade na ocupação de posições de chefia;
- gratificações utilizadas como forma improvisada de compensação à impossibilidade de aumento salarial.

Outra característica particular do setor público é que a descrição de cargos restringe o escopo de atuação dos servidores, o que desestimula a multifuncionalidade e a visão sistêmica, além de favorecer a ocorrência de desvios de função, prática que pode ser identificada em diferentes órgãos e esferas da administração (Pantoja; Camões; Bergue, 2010). Ao analisar a formação acadêmica, no Brasil não existe uma cultura consolidada voltada para aqueles que aspiram integrar a administração pública. Em geral, o que se observa são cursos de graduação com uma abordagem predominantemente acadêmica, sem uma formação direcionada especificamente para quem pretende atuar no setor público (Aguiar; Albuquerque; Medeiros, 2011).

Para Silva, Bispo e Ayres (2019, p, 20), os planos de carreira se restringem a “delimitar os cargos, as principais atribuições e responsabilidades, os padrões remuneratórios, as classes e níveis considerando um determinado interstício de mudança de um nível para outro com impacto na remuneração do servidor” e não estimulam o desenvolvimento profissional, pois não relacionam crescimento profissional à remuneração. Além disso, as limitações impostas pelos orçamentos públicos restringem a disponibilidade de recursos destinada à remuneração de pessoal, fazendo com que o plano de carreira não possua evolução ao longo do tempo (Castro; Oliveira, 2022). Também deve-se levar em consideração que programas de recompensa nem sempre são suficientes para manter o desempenho profissional (Brito, 2021; Vilhena; Martins, 2021). Isso se deve ao fato de que as necessidades humanas são dinâmicas, variando conforme as experiências vividas e as transformações enfrentadas ao longo da vida, assim, as necessidades básicas emergem e, uma vez atendidas, dão lugar à manifestação de necessidades mais complexas (Motta; Vasconcelos, 2004, p. 75).

Assim, o pagamento de recompensas pode até gerar um aumento de resultados no curto prazo, no entanto, a qualidade das atividades realizadas tende a diminuir, fazendo com que os treinamentos e fixação de objetivos tenham melhores resultados que os próprios incentivos. Contudo, “mesmo funcionários habilitados, com excelentes informações ao seu dispor, poderão não contribuir significativamente para o sucesso organizacional se não forem motivados a essa finalidade, ou se não tiverem liberdade de decidir ou agir nesse sentido” (Lucca, 2013, p. 51). Kaplan e Norton (1997) mostram que o nível de satisfação pode ser medido por meio do envolvimento dos funcionários nas decisões, do reconhecimento pela realização do trabalho, acesso a informações suficientes para o desenvolvimento das atividades, incentivo ao uso da criatividade e da iniciativa, qualidade do apoio administrativo e satisfação geral com a organização. Dessa forma, “é importante, além de garantir aptidão dos colaboradores, dar

autonomia e motivação a eles no sentido de direcionar as mudanças e os resultados organizacionais esperados” (Lucca, 2013, p. 51).

Para que os funcionários atualizem suas competências de forma a poderem participar efetivamente das atividades organizacionais, é necessário a realização de programas de treinamento e desenvolvimento, visando a reciclagem e o aperfeiçoamento constante de suas habilidades (Kaplan; Norton, 1997). Assim, para tentar equilibrar as diferenças do setor público, a gestão de pessoas deve buscar meios de desenvolver um contingente de pessoas com habilidade e motivação para realizar os objetivos da organização, por meio de condições organizacionais que propiciem a satisfação dos recursos humanos e alcance dos objetivos individuais (Silva; Bispo; Ayres, 2019). A gestão de pessoas deve promover a articulação entre as atividades a serem realizadas e as pessoas capacitadas para executá-las (Lunkes; Schnorrenberger, 2009, p. 116).

De acordo com Pantoja, Camões e Bergue (2010), os principais instrumentos da gestão estratégica de pessoas são:

- gestão de competências: define as competências e os perfis profissionais necessários à organização;
- planejamento de recursos humanos: realiza o dimensionamento e a alocação dos perfis profissionais;
- avaliação de desempenho e de competências: analisa o desempenho das pessoas e verifica a efetividade, oferecendo insumos para a definição da capacitação continuada;
- capacitação continuada com base em competências: partindo do mapeamento das competências necessárias à organização, identifica as lacunas entre o necessário e o existente.

Além dos instrumentos citados por Pantoja, Camões e Bergue (2010), na gestão de pessoas, os conceitos de conhecimento, habilidades, julgamento e atitudes são utilizados para desenvolver uma equipe eficiente, motivada e alinhada com os objetivos da organização. Cada um desses elementos desempenha um papel no processo de gestão e pode ser visto como base para o desenvolvimento organizacional.

O conhecimento resulta do aprendizado contínuo e do compartilhamento das experiências adquiridas, estando vinculado à informação que, ao ser processada e internalizada, converte-se em conhecimento (Silva; Mello; Torres, 2013). A habilidade corresponde à capacidade de aplicar o conhecimento na solução de problemas, na tomada de decisões ou na geração de inovações, representando, assim, a conversão do saber em resultados concreto,

enquanto o julgamento envolve a competência de obter e analisar dados, exercer pensamento crítico, avaliar fatos e estabelecer prioridades (Chiavenato, 2014). Por fim, a atitude refere-se à disposição que conduz o indivíduo a ir além, assumir compromissos e tomar decisões (Silva; Mello; Torres, 2013).

Dessa forma, desenvolver pessoas significa “dar-lhes a formação básica para que aprendam novas atitudes, soluções, ideias, conceitos e que mudem seus hábitos e comportamentos e se tornem mais eficazes no que fazem”, para tanto faz-se necessário que treinamento, desenvolvimento de pessoas e desenvolvimento organizacional estejam alinhados às estratégias organizacionais (Chiavenato, 2014, p. 307).

O treinamento constitui instrumento voltado ao desenvolvimento de competências, possibilitando que os indivíduos ampliem sua produtividade, criatividade e capacidade de inovação, de modo a contribuir de forma mais efetiva para o alcance dos objetivos organizacionais (Chiavenato, 2014). Para Lunkes e Schnorrenberger (2009, p. 132) “por meio do treinamento, é possível preparar melhor as pessoas para a ocupação de um determinado cargo, a fim de aumentar seus conhecimentos e adquirir informações sobre assuntos específicos”, assim, o treinamento busca tanto transmitir novas informações, quanto promover novos hábitos e comportamentos. Espera-se que, após a participação em eventos formais de aprendizagem, os indivíduos consigam aplicar as competências adquiridas em suas atividades diárias, gerando melhorias no desempenho organizacional (Pantoja; Camões; Bergue, 2010).

Segundo Broad (1982 *apud* Pantoja; Camões; Bergue, 2010), para que os investimentos em treinamento e desenvolvimento sejam efetivos são necessárias as seguintes ações gerenciais de suporte:

- envolvimento da alta gestão: como uma prática de governança, a alta gestão deve compreender e promover as ações de treinamento, que vão desde a alocação de recursos até a incorporação dos resultados na estrutura e processos organizacionais;
- preparação do treinamento: inclui atividades de incentivo à participação efetiva no programa, definição dos temas e metodologia de ensino, seleção e preparação dos profissionais que serão treinados;
- suporte durante o treinamento: liberação do profissional para participar do curso sem ter que se envolver com os assuntos relativos ao trabalho;
- retorno ao trabalho: garantir que o profissional possa imediatamente aplicar no trabalho o que foi aprendido no curso;
- ações subsequentes: estímulo ao uso dos comportamentos aprendidos, revisão dos conteúdos.

Neste sentido, na administração pública federal foi instituída a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal por meio do Decreto nº 5.707/2006, que foi atualizada para Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) pelo Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. O PNDP tem o objetivo de promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à atuação nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, ao estabelecer uma cultura de planejamento de ações de desenvolvimento entre as instituições federais, com base no alinhamento das necessidades de cada órgão e entidade, tendo como meta o aprimoramento da gestão pública, considerando as boas práticas do mercado de trabalho (Brasil, 2019).

Entre os instrumentos para a efetivação da política está o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), elaborado anualmente por todos os órgãos e entidades da administração pública federal, a partir do levantamento das necessidades de desenvolvimento dos servidores para o alcance dos resultados organizacionais. Os Planos são consolidados e encaminhados para a Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap) que, por sua vez, apresenta soluções de desenvolvimento para as necessidades identificadas (Brasil, 2019).

A criação de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos da União, Estados e Distrito Federal está prevista no §2º do art. 39 da Constituição Federal. As escolas de governo, têm como público-alvo, em sua maioria, os servidores públicos ligados aos respectivos órgãos públicos mantenedores e possuem a finalidade de promover a formação, o aperfeiçoamento e a profissionalização de agentes públicos, visando ao fortalecimento e à ampliação da capacidade de execução do Estado, tendo em vista a formulação, a implantação, a execução e a avaliação das políticas públicas.

De acordo com Pacheco (2003), existem duas características principais que diferenciam as escolas de governo de outros órgãos que promovem capacitação para o setor público: a vinculação ao aparelho estatal e o recebimento de recursos públicos para seu funcionamento. Assim, as escolas de governo devem servir aos interesses públicos, colocando o foco nas prioridades de governo e na melhoria do desempenho dos agentes públicos. “A palavra ‘governo’, na expressão ‘escola de governo’, equivale não à política, mas à administração pública, corresponde não à disputa pelo poder ou à condução do Estado, mas à gestão ou administração do aparelho de Estado, à prestação do serviço (ao) público” (Ranzini; Bryan, 2017, p. 422).

O governo federal possui dez escolas de governo, sendo as mais conhecidas a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Instituto Serzedello Corrêa (ISC) vinculado ao TCU. Em âmbito municipal, tem-se os exemplos trazidos por Ranzini (2020) relativos às

cidades paulistas Campinas, Guarulhos e Sorocaba que demonstram a forma como as escolas de governo municipais se organizam conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 - Organização das escolas de governo paulistas

	Campinas	Guarulhos	Sorocaba
Nome	Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor de Campinas – EGDS.	Escola de Administração Pública Municipal - ESAP e Divisão Técnica de Desenvolvimento de Pessoas.	Escola de Gestão Pública Municipal “Dr. José Caetano Graziosi” – EGP.
Equipe	Composta por servidores efetivos, cargos comissionados, estagiários e menores aprendizes com formação interdisciplinar, contando com psicólogos, administrador, médico do trabalho e enfermeiro.	Gerida por um coordenador executivo, nomeado pelo(a) titular da Secretaria de Gestão, e auxiliado por um Conselho Gestor, composto por representantes das diversas Secretarias Municipais. Conta com servidores que atuam como instrutores e recruta, também, servidores para atuarem como docentes voluntários.	A equipe da EGP está vinculada formalmente à Seção de Treinamento e é composta pelos servidores em cargos administrativos e da área de psicologia, sendo, todos eles efetivos. A Escola conta com instrutores próprios e de outras áreas que atuam como docentes, de forma voluntária.
Destinatários	Servidores públicos efetivos da administração direta. Órgãos da administração indireta não fazem parte do escopo da escola.	Funcionários, servidores e empregados públicos da administração direta e indireta do município e aos membros dos conselhos setoriais da administração municipal, assim como aos servidores da Câmara Municipal.	Servidores públicos municipais da Administração Direta, com participação esporádica de representantes da administração indireta. Não são contemplados estagiários e terceirizados.
Cursos	São quatro linhas de desenvolvimento: gerencial, profissional, global e práticas integrativas.	Atua em dois eixos: formação, voltado para a ampliação da escolaridade do servidor; e informação, focado na formação de novas competências e atualização dos conhecimentos e habilidades.	Atua em forma de trilha de desenvolvimento na carreira composta por cursos que vão desde a integração ao serviço público até a especialização dos servidores. São promovidos quatro programas: capacitação básica, atualização dos conhecimentos, aperfeiçoamento e especialização.
Planejamento	O planejamento de cursos é orientado pelo levantamento de demandas, realizado ativamente junto aos órgãos, ou por meio da indicação das necessidades pelas próprias Secretarias.	Elaboração de Diretrizes Binais e o Plano Anual de Capacitação – PAC.	Levantamento das demandas realizado por meio de sugestões de servidores e gestores, necessidades informadas pelas Secretarias Municipais e levantamento de dados do planejamento municipal.

<b>Carreira</b>	Há duas formas de progressão: horizontal, baseando-se na avaliação do desempenho, cujas capacitações são utilizadas para compor uma parcela da nota dos servidores; e vertical, promovendo a mudança de nível aos servidores que apresentem títulos de educação formal, conforme requisitos do cargo.	Somente existe carreira para os servidores estatutários das áreas de saúde, integrantes do quadro do magistério e da segurança pública.	Os cursos ofertados pela EGP recebem certificação, que pode ser apresentada e utilizada para o desenvolvimento do servidor conforme as regras estabelecidas pelo Sistema de Evolução Funcional.
<b>Orçamento</b>	O município possui o Fundo de Capacitação e Desenvolvimento do Servidor – FCDS, de natureza exclusivamente contábil, é destinado ao custeio dos programas de capacitação profissional de toda a Administração Direta. Não há pagamento de encargo de cursos e nem capacitação pedagógica específica.	As verbas são exclusivamente de origem orçamentária, com uma dotação para capacitação. Não há previsão orçamentária de capacitação específica para a ESAP. Não há pagamento de encargo de cursos e nem capacitação pedagógica específica.	Recursos provenientes da dotação orçamentária da Secretaria de Recursos Humanos e, quando alguns cursos acontecem em parceria, são custeados em forma de rateio, utilizando-se as dotações orçamentárias das diversas Secretarias Municipais. Não há pagamento de encargo de cursos e nem capacitação pedagógica específica.
<b>Infraestrutura</b>	São três salas com capacidade para 40 alunos e um miniauditório para 100 pessoas. Além disso, a EGDS utiliza salas descentralizadas de outras secretarias municipais.	São seis salas, entre espaço administrativo e salas de aula, e três laboratórios de informática com o total de 100 computadores.	Está instalada em um prédio próprio com duas salas para cursos com capacidade de 25 pessoas, um miniauditório para 60 pessoas e uma sala de informática.

Fonte: Adaptado de Ranzini (2020).

No estado do Paraná, a Escola de Gestão do Paraná, é responsável pelo desenvolvimento de competências essenciais de gestão pública, visando serviços de qualidade e resultados sociais, suas ações também se estendem aos municípios, por meio da realização de cursos abertos. Merece destaque, também, a Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (EGP-TCEPR) que oferece cursos de gestão pública para a formação e capacitação dos seus servidores e jurisdicionados.

Em relação aos municípios paranaenses, identificou-se a existência de escolas de governo ou gestão nas cidades de Curitiba, Cascavel, Londrina, Ponta Grossa, Sertanópolis, Foz do Iguaçu e Maringá, porém não foram identificadas pesquisas em âmbito acadêmico que analisem sua estrutura de funcionamento. De uma forma geral, os estudos relacionados à capacitação de servidores do setor público são amplamente teóricos, com poucas discussões empíricas, salvo quando se analisa áreas específicas como educação e saúde que possuem prerrogativas legais sobre a capacitação continuada.

Dentre as pesquisas apuradas, identificou-se a de Domingues (2016) que em sua dissertação objetivou identificar a estratégia do programa de capacitação da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico do Município de São Paulo. Após os estudos, considerando que o programa de capacitações iniciou em 2005, a autora constatou que houve melhoria na capacitação e na variedade de cursos ofertados, entretanto, os dados demonstraram que ainda há uma lacuna entre as propostas de cursos de capacitação e a aplicabilidade dos conhecimentos. Além disso, como acontece em muitas situações, nem tudo que está previsto na legislação do programa de capacitação é colocado em prática. Dentre as sugestões apresentadas pela autora para que o programa esteja em consonância com os objetivos do órgão e as expectativas dos servidores, tem-se a necessidade de formulação de estratégia organizacional, mapeamento e desenvolvimento de competências, acompanhamento e avaliação da política, reconhecimento de bom desempenho e remuneração por competência.

Teixeira Filho *et al.* (2017), por sua vez, teve como objetivo descrever e analisar o processo de capacitação dos servidores técnico-administrativos da Universidade Federal da Bahia implementado à luz da PNDP. A análise identificou que houve evolução no nível de educação formal do público-alvo reduzindo-se o percentual de 49,36% com até o ensino médio completo, para apenas 25,33%. O estudo também chegou à conclusão de que as ações de capacitação ofertadas pela UFBA não estão voltadas aos objetivos organizacionais, possuindo foco no aprimoramento de competências de natureza funcional, no atendimento da demanda legal e na melhoria remuneratória prevista no plano de carreira da instituição.

Observa-se que ambos os estudos indicam a dificuldade da qualificação no setor público e reforçam a necessidade de planos de capacitação bem estruturados, demonstrando que a capacitação é a base para garantir que os servidores públicos tenham as habilidades e competências necessárias para desempenhar suas funções de maneira eficiente e eficaz, resultando em um atendimento mais qualificado à população.

A capacitação proporciona o desenvolvimento de habilidades técnicas e interpessoais, como a comunicação, considerada requisito essencial no atendimento. Assim, verifica-se uma relação direta entre capacitação e qualidade do serviço prestado, uma vez que profissionais bem treinados compreendem com maior facilidade as necessidades do cidadão e solucionam demandas de forma mais ágil (Aguiar; Félix; Batista, 2025).

Lima *et al.* (2023) afirma que a participação em programas de formação continuada pode exercer impacto na elevação da produtividade e no aprimoramento do desempenho dos servidores públicos, trazendo como benefícios:

- melhoria da qualidade dos serviços públicos;

- aumento da eficiência e produtividade;
- maior adaptabilidade e inovação;
- redução de erros e falhas;
- maior engajamento e satisfação dos servidores;
- fortalecimento da liderança e gestão de equipes;
- atração de novos talentos;
- maior transparência e prestação de contas;
- fortalecimento da imagem institucional.

Para Aguiar, Félix e Batista (2025), os programas de treinamento devem ser analisados e ajustados às demandas específicas de cada departamento, considerando também os desafios presentes no cotidiano de cada servidor.

Dessa forma, comprehende-se que a capacitação dos servidores constitui instrumento para a melhoria do atendimento ao cidadão, assegurando que o serviço público seja eficaz, acessível e, sobretudo, humanizado, além de preparar os profissionais para enfrentar os desafios de um ambiente em constante transformação, uma vez que servidores bem treinados conseguem lidar melhor com as demandas da sociedade, oferecendo soluções mais rápidas e eficazes (Aguiar; Félix; Batista, 2025).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

No que se refere a forma de abordar o problema, esta pesquisa caracteriza-se como qualitativa. De acordo com Zanella (2012), a pesquisa qualitativa fundamenta-se em conhecimentos teórico-empíricos, os quais lhe conferem caráter científico. Trata-se de um tipo de investigação que visa compreender fenômenos em sua complexidade, explorando significados, contextos e experiências. Para que a análise qualitativa seja possível optou-se como método o estudo de caso explanatório. O estudo de caso consiste em uma investigação empírica voltada à análise de um fenômeno contemporâneo em seu contexto real de ocorrência, enquanto a pesquisa exploratória relaciona-se a questões “operacionais que necessitam ser traçadas ao longo do tempo, em vez de serem encaradas como meras repetições ou incidências” (Yin, 2001, p. 25). O estudo de caso exploratório visa desenvolver uma explicação mais estruturada e detalhada sobre o fenômeno.

Na visão de Gil (2008), o estudo de caso pode ser empregado tanto para explorar situações da vida real cujos limites não são claramente definidos, quanto para descrever o contexto no qual determinada investigação é realizada. Neste sentido, o estudo de caso aplica-

se a esta pesquisa, por se tratar de um assunto de execução operacional, que envolve situações cotidianas que precisam ser aperfeiçoadas. Quanto às técnicas, o estudo se utilizou da pesquisa bibliográfica, cuja “finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” (Marconi; Lakatos, 2003, p. 183), buscando identificar como se organiza o processo de planejamento do orçamento público no Brasil, bem como as questões relacionadas a sua execução e as ferramentas de controle, para que se possa constatar possíveis conteúdos que devem ser abordados no plano de capacitação.

Quando o estudo de caso é adotado como estratégia de pesquisa, os resultados obtidos “devem ser provenientes da convergência ou da divergência das observações obtidas de diferentes procedimentos. Dessa maneira é que se torna possível conferir validade ao estudo, evitando que ele fique subordinado à subjetividade do pesquisador”, assim, os dados podem ser obtidos a partir de documentos, entrevistas, questionários, depoimentos pessoais e observação (Gil, 2002, p. 140). Nesse sentido, no que diz respeito ao método da coleta de dados, esta pesquisa utilizou a análise documental, o questionário e a entrevista.

Primeiramente, para que seja possível identificar a abordagem utilizada pelo município quando o assunto é qualificação dos servidores, foi necessária a realização de uma análise documental sobre o tema. A pesquisa documental, embora assemelhe-se à pesquisa bibliográfica, possui como fonte de dados “materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (Gil, 2008, p. 51). Assim, a análise documental constituiu-se a partir da legislação municipal de Maringá que dispõe sobre a qualificação dos servidores públicos.

Foram considerados instrumentos normativos de caráter público, disponíveis em meio eletrônico nos sítios oficiais da Prefeitura e da Câmara Municipal. O corpus compreendeu o período de 1990 a 2024, incluindo: a Lei Orgânica do Município de Maringá, que estabelece os princípios fundamentais da administração pública municipal; a Lei nº 239/1998, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores municipais; a Lei nº 966/2013, que dispõe sobre o plano de cargos, carreira e remuneração, incorporando mecanismos de promoção funcional vinculados à qualificação; o Decreto nº 2027/2022, que institui a Escola Fazendária do Município de Maringá; as Leis nº 11.641/2023, 1.399/2023 e 1.435/2024, que instituem a Escola de Governo do Município de Maringá; e o Decreto nº 526/2024, que regulamenta o pagamento da Gratificação pela Realização de Trabalho Relevante.

A seleção dos documentos baseou-se em sua aderência ao objeto da pesquisa, uma vez que disciplinam aspectos relacionados à formação continuada, progressão funcional e valorização profissional. A etapa analítica consistiu na leitura sistemática e na categorização

dos dispositivos normativos, de modo a identificar diretrizes, princípios e mecanismos instituídos pelo ordenamento municipal para a promoção da qualificação no âmbito do serviço público.

Além da análise documental, a elaboração de um plano de capacitação requer a identificação do nível de conhecimento do público-alvo sobre o tema a ser explorado, para isso foi necessário a realização de um questionário com servidores que trabalham diretamente na área execução orçamentária. O questionário, enquanto método de coleta de dados, consiste em converter os objetivos da pesquisa em questões específicas, visando “obter informações sobre conhecimentos, crenças, valores, interesses, perspectivas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado etc.” (Gil, 2008, p. 121).

O instrumento de coleta de dados consistiu em um questionário estruturado, elaborado pelo pesquisador com fundamentação na revisão da literatura realizada, garantindo alinhamento com os objetivos da pesquisa. A versão preliminar do questionário foi submetida à validação do professor orientador, a fim de assegurar a clareza, a pertinência e a consistência dos itens, não tendo sido realizado pré-teste ou piloto. Inicialmente, adotou-se uma estratégia de amostragem de caráter censitário, buscando identificar todos os servidores que atuam na área de execução orçamentária da Prefeitura de Maringá para aplicação do questionário, no entanto, devido à não adesão completa, a amostra efetiva constituiu-se de respostas parciais, configurando uma amostra não probabilística de conveniência.

O instrumento foi concebido para preenchimento médio de dois minutos e incluiu, em seu início, termo de consentimento livre e esclarecido, assegurando a manifestação voluntária e informada dos participantes. A análise dos dados foi realizada por meio de exame descritivo das respostas, sem emprego de softwares específicos para tratamento estatístico ou qualitativo, permitindo a interpretação direta das informações coletadas.

O questionário contemplou 24 questões objetivas de múltipla escolha e uma questão discursiva, aplicado por meio da plataforma *Google Forms* no período de 30 de abril a 10 de maio de 2025. As questões de 1 a 7 destinaram-se à caracterização funcional dos respondentes, contemplando aspectos como nível de escolaridade, forma de ingresso no serviço público municipal e cargo atualmente ocupado. As questões de 8 a 14 abordaram conhecimentos específicos sobre execução orçamentária, com o objetivo de aferir o grau de maturidade técnica do público-alvo nesse domínio. As questões de 15 a 21 trataram da participação em ações de capacitação voltadas à área orçamentária, buscando identificar experiências prévias e eventuais lacunas formativas. As questões de 22 a 24 versaram sobre a atuação da Escola de Governo do Município de Maringá, visando avaliar a percepção dos servidores quanto ao papel da

instituição no desenvolvimento profissional. Por fim, a questão 25, de natureza descritiva, teve como propósito registrar sugestões, críticas ou observações referentes à experiência dos servidores com o processo orçamentário ou com as capacitações promovidas pela administração municipal. Foram obtidas quarenta e sete respostas, correspondendo a aproximadamente 33% do público-alvo.

A entrevista, por sua vez, consiste no “encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional”, podendo ser estruturadas, quando seguem um roteiro predefinido, ou não estruturadas, quando o entrevistador dispõe de liberdade para conduzir cada situação na direção que julgar mais adequada (Marconi; Lakatos, 2003, p. 195). Assim, para este estudo de caso, optou-se pela entrevista não-estruturada dos responsáveis pela qualificação dos servidores da Prefeitura do Município de Maringá, identificados após a análise documental.

Foram conduzidas duas entrevistas como parte da estratégia de coleta de dados da pesquisa, visando aprofundar a compreensão sobre a operacionalização das políticas de qualificação e execução orçamentária no âmbito municipal. A primeira ocorreu no dia 11 de junho de 2025 com a gerente responsável pela Escola de Governo do Município de Maringá, enquanto a segunda foi realizada em 16 de setembro de 2025 envolvendo três servidores da Secretaria de Fazenda que atuam no atendimento às secretarias e autarquias municipais, prestando suporte em questões relacionadas à execução orçamentária.

Optou-se pelo formato não estruturado em ambas as situações, garantindo flexibilidade para que os entrevistados pudessem expor suas percepções de maneira ampla, mas preservando a consistência temática por meio de roteiros prévios: a entrevista com a Escola de Governo contou com nove questões elaboradas a partir da análise documental da legislação municipal sobre qualificação, e a entrevista com os servidores da Secretaria de Fazenda apresentou uma única questão focalizada na identificação dos principais problemas na execução orçamentária. Cada entrevista teve duração média de uma hora, não foi gravada, e os participantes expressaram verbalmente seu consentimento em colaborar.

No que se refere à análise dos dados, os estudos de caso não possuem fórmulas ou métodos preestabelecidos que orientem o pesquisador, diferentemente das pesquisas experimentais e dos levantamentos, em que os procedimentos analíticos podem ser pré-definidos (Gil, 2008). Dessa forma, como o estudo de caso utiliza diferentes procedimentos de coleta de dados, “o processo de análise e interpretação pode, naturalmente, envolver diferentes modelos de análise. Todavia, é natural admitir que a análise dos dados seja de natureza predominantemente qualitativa” (Gil, 2002, p. 141).

Considerando as formas de coleta de dados adotadas, a análise seguiu procedimentos qualitativos, consistindo em interpretação reflexiva das respostas. Os resultados da análise documental da legislação municipal sobre qualificação foram confrontados com as percepções dos servidores da Secretaria de Fazenda e da gerente da Escola de Governo, bem como com os dados coletados por meio do questionário aplicado aos servidores da área de execução orçamentária. Essa abordagem, ao favorecer a saturação teórica e reduzir possíveis vieses individuais, pode fornecer subsídios consistentes para a elaboração de um plano de capacitação alinhado às necessidades efetivamente identificadas. Além disso, fortalece o rigor interpretativo e a robustez analítica, garantindo que as conclusões do estudo de caso refletem com maior fidelidade a realidade investigada, em consonância com os princípios metodológicos da pesquisa qualitativa.

## **4 ANÁLISE DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ**

### **4.1 ANÁLISE DOCUMENTAL**

Considerando o princípio da legalidade administrativa que determina que o administrador público somente será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo em virtude da lei (Brasil, 1988), a análise documental deve partir das legislações vigentes em âmbito municipal que abarque a temática em discussão.

A primeira legislação a ser observada é a Lei Orgânica do Município de Maringá promulgada em 05 de abril de 1990, que traz no §1º do artigo 61 que na elaboração da política de recursos humanos a administração municipal, “oportunizará o crescimento profissional através de programas de formação de mão-de-obra, aperfeiçoamento e reciclagem, progresso funcional e acesso a cargos de escalão superior” (Maringá, 1990).

Diferente do artigo 61 que é direcionado exclusivamente ao servidor público, no inciso II do artigo 168 há a previsão de “apoio à formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia”. Embora esta ação esteja prevista no capítulo destinado à ciência e tecnologia e não seja restrita a servidores públicos, também não há impedimento legal para o desenvolvimento de programas de qualificação destinados aos servidores municipais que atuam em tais áreas (Maringá, 1990).

Outra lei estruturante nas relações do poder público é o estatuto do servidor. Conforme a abordagem de Faria (2021, p. 26), o estatuto é “um conjunto de normas, em um ou vários

textos, ou outras formas, cujas disposições regem determinado grupo ou instituição e seu respectivo pessoal”, assim sendo, o estatuto do servidor corresponde a um conjunto de normas legais que regulam a vida funcional dos servidores públicos, abordando direitos, deveres, obrigações, vantagens, penalidades e demais aspectos da relação entre o servidor e o ente público.

No município de Maringá, o estatuto do servidor é regido pela Lei nº. 239, de 31 de agosto de 1998 e, embora seja este o instrumento que regulamenta as relações entre o município e os servidores públicos, não há nenhum capítulo destinado à qualificação do servidor. O artigo 10, embora aborde que as carreiras devem ser organizadas segundo a escolaridade e a qualificação profissional, refere-se ao ingresso no serviço público e não sua continuidade. Já o §3º do artigo 16 aborda a necessidade de valorização dos profissionais do magistério por meio de formação adequada e continuada (Maringá, 1998). Observa-se que a existência de artigo voltado à qualificação do magistério foi, provavelmente, influência do contexto legislativo do período de elaboração do estatuto do servidor de Maringá. Isso porque a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/1996) foi sancionada em dezembro de 1996. Além disso, a Emenda Constitucional n.º 14 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) também havia sido promulgada em setembro de 1996. Ambas as legislações abordavam a necessidade de qualificação dos profissionais do magistério.

Em 04 de dezembro de 2013 foi aprovada a Lei nº 966/2013 que dispõe sobre o plano de cargos, carreira e remuneração dos servidores públicos efetivos do quadro geral da administração direta e indireta do poder executivo do município de Maringá. Esta lei aborda a classificação dos cargos públicos de acordo com suas características, atribuições e nível de escolaridade exigido para ingresso e também aborda assuntos relacionados à qualificação profissional. De acordo com a lei, os cargos efetivos enquadram-se em três grupos ocupacionais, conforme a escolaridade exigida para o ingresso (ensino fundamental, ensino médio e ensino superior) e são subdivididos em vinte e dois subgrupos de acordo com a complexidade das tarefas (Maringá, 2013).

No que diz respeito à qualificação, o capítulo II do título III da Lei nº 966/2013 traz como obrigação do município promover a qualificação de todos os servidores efetivos. Para isso, prevê a elaboração do Plano Anual de Capacitação Funcional. Determina, também, a implementação de sistema de avaliação de desempenho que contemple a identificação das necessidades de treinamento e desenvolvimento, a elaboração de programas de treinamento e

aperfeiçoamento e a autorização para que participem de palestras, cursos ou atividades de aperfeiçoamento profissional desenvolvidos por outras instituições.

Quanto ao Plano Anual de Capacitação, a gerente da Escola de Governo destacou, durante a entrevista, que a definição dos programas de capacitação ocorre a partir da identificação das necessidades específicas de cada secretaria, bem como dos desafios enfrentados cotidianamente pelos servidores. Para subsidiar sua elaboração, são utilizados instrumentos como a pesquisa disponibilizada no portal do servidor e as demandas encaminhadas pelas secretarias por meio de suas respectivas chefias.

Embora o artigo 5º da Lei nº 966/2013 estabeleça que, nas avaliações de progressão funcional, o avaliador informe as necessidades do servidor em relação a cursos de capacitação e aperfeiçoamento, a entrevista revelou que, apesar de tais informações estarem registradas, não há compilação sistemática desses dados, de modo que eles não são utilizados como subsídio para a elaboração do Plano Anual de Capacitação.

O Plano Anual de Capacitação de 2025 foi regulamentado pela Portaria nº 286/2024 – SECSEGEPE, que estabelece como finalidade o desenvolvimento de competências dos servidores, contemplando oportunidades de aprendizagem, atualização de conhecimentos e aprimoramento de habilidades técnicas e comportamentais, com vistas à elevação do desempenho individual e coletivo (Maringá, 2024).

Dentre os eixos temáticos do plano estão:

- gestão de pessoas e habilidades interpessoais: sistemas e processos internos, relacionamento intrapessoal e interpessoal, ética, educação e aprendizado, educação ambiental, saúde, segurança;
- planejamento, gestão e políticas públicas: liderança e gestão estratégica, processo e organização, gestão pública, infraestrutura, direito;
- gestão de contratos, parcerias, licitação e compras: compras públicas;
- gestão de tecnologia da informação e comunicação: automatização e segurança das informações, sistemas e processos internos.

No eixo de planejamento, gestão e políticas públicas, destaca-se o tema da gestão pública, que abrange, entre outros aspectos, a administração orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, a contabilidade pública, a execução orçamentária e financeira e o orçamento público. Constatou-se que, por estarem contempladas no Plano Anual de Capacitação, tais áreas evidenciam sua relevância para a administração municipal, contudo, ainda se verifica a necessidade de implementação efetiva das ações previstas.

Nesse contexto, a gerente da Escola de Governo destacou a necessidade de formadores especializados para ministrar conteúdos relacionados à temática, de modo a viabilizar a oferta dos cursos aos servidores. Embora a legislação preveja a criação de um banco de talentos com o objetivo de sistematizar informações curriculares, unificar e integrar perfis profissionais e auxiliar na identificação do potencial dos agentes municipais para atuação em cursos de capacitação (Maringá, 2023), a entrevista revelou que, atualmente, existe apenas um banco de currículos, constituído a partir dos certificados apresentados pelos servidores para fins de promoção na carreira.

O artigo 27 da Lei nº 966/2013, por sua vez, define que a qualificação profissional compreende programas de formação inicial, constituído de segmentos teóricos e práticos, além de programas regulares de aperfeiçoamento e especialização, inclusive de natureza gerencial (Maringá, 2013). Ao ser questionada sobre a organização desses programas, a gerente da Escola de Governo informou que, em 2025, estão sendo realizados cursos de integração destinados aos novos servidores, ministrados antes de completarem seis meses de contratação. Entretanto, verificou-se que, dependendo da área de lotação, as chefias enfrentavam dificuldades para liberá-los para participação no treinamento. Como estratégia para contornar essa limitação, a Escola de Governo passou a priorizar que os recém-contratados concluam primeiro o curso de integração, iniciando posteriormente suas atividades no local de lotação.

No que se refere aos programas regulares de aperfeiçoamento e especialização, conforme evidenciado na entrevista e previstos no Plano Anual de Capacitação, sua execução ocorre de acordo com as demandas das secretarias e autarquias municipais. Já os cursos de caráter gerencial, embora não sejam restritos, estão sendo oferecidos em 2025 prioritariamente aos servidores comissionados, tendo em vista que, em alguns casos, esses profissionais ainda não possuem familiaridade com as especificidades do serviço público.

O incentivo para os servidores buscarem a qualificação profissional, nos termos da Lei nº 966/2013 está no instituto da promoção, que, conforme artigo 54, corresponde à “passagem de uma para outra referência imediatamente superior da tabela de vencimentos, mediante a conclusão de formação superior à exigida no concurso público para o ingresso no cargo” (Maringá, 2013).

A tabela de vencimentos é composta por quatro referências horizontais, com acréscimo de 5% na remuneração do servidor em cada uma delas, e cinquenta e dois níveis verticais, sendo que a ascensão vertical ocorre por meio da progressão e a horizontal por meio da promoção.

Para fins de promoção, exige-se que o servidor permaneça, no mínimo, três anos em cada referência e atinja a pontuação estabelecida, conforme as formações previstas no Quadro

3. As pontuações mínimas exigidas para a promoção são: 50 pontos para a Referência II; 100 pontos para a Referência III; e 200 pontos para a Referência IV.

Quadro 3- Critérios de pontuação por grupo de ensino e formação

<b>Grupo de Ocupacional</b>	<b>Formação</b>	<b>Pontuação</b>
<b>Ensino Fundamental</b>	Ensino Médio	50 pontos
	Curso Técnico Profissionalizante na área de atuação	25 pontos
	Graduação fora da área de atuação	25 pontos
	Graduação dentro da área de atuação	50 pontos
	Especialização fora da área de atuação	50 pontos
	Especialização dentro da área de atuação	100 pontos
	Mestrado/Doutorado fora da área de atuação	60 pontos
	Mestrado/Doutorado dentro da área de atuação	120 pontos
	Eventos de capacitação e aperfeiçoamento com carga horária $\geq 8h$	0,13 ponto por hora
<b>Ensino Médio</b>	Curso Técnico Profissionalizante na área de atuação	25 pontos
	Graduação fora da área de atuação	25 pontos
	Graduação dentro da área de atuação	50 pontos
	Especialização fora da área de atuação	25 pontos
	Especialização dentro da área de atuação	75 pontos
	Mestrado/Doutorado fora da área de atuação	75 pontos
	Mestrado/Doutorado dentro da área de atuação	150 pontos
	Eventos de capacitação e aperfeiçoamento com carga horária $\geq 8h$	0,13 ponto por hora
	Outra Graduação	25 pontos
<b>Ensino Superior</b>	Especialização fora da área de atuação	25 pontos
	Especialização dentro da área de atuação	50 pontos
	Mestrado fora da área de atuação	50 pontos
	Mestrado dentro da área de atuação	100 pontos
	Doutorado fora da área de atuação	75 pontos
	Doutorado dentro da área de atuação	150 pontos
	Eventos de capacitação e aperfeiçoamento com carga horária $\geq 8h$	0,13 ponto por hora

Fonte: Adaptado de Maringá (2013).

Consoante os critérios estabelecidos pela Lei Municipal nº 966/2013, ainda que o servidor alcance a pontuação exigida para a promoção funcional, permanece condicionado ao cumprimento do interstício mínimo de três anos em cada referência, o que pode representar um fator desestimulante à busca por qualificação continuada, diante da ausência de valorização proporcional ao investimento realizado. Ressalte-se, ainda, que os eventos de capacitação e aperfeiçoamento, mesmo limitados a 770 horas, o que correspondente ao teto de 100 pontos, revelam-se mais vantajosos do que os cursos de qualificação formal, os quais, embora exijam maior dedicação e tempo de estudo, resultam em pontuação inferior para fins de ascensão funcional.

Em 2022, por meio do Decreto nº 2027/2022, foi instituída a Escola Fazendária do Município de Maringá, vinculada à Secretaria Municipal de Fazenda, com a finalidade de promover o desenvolvimento pessoal e o aprendizado contínuo dos servidores públicos da área fazendária. Compete a essa unidade fomentar a geração, apropriação e disseminação do conhecimento organizacional; preparar os servidores para atuarem em um ambiente institucional dinâmico e em constante transformação. Além disso, cabe-lhes aprimorar os canais de comunicação com os públicos interno e externo; desenvolver carreiras estruturadas com base em competências alinhadas às diretrizes estratégicas da administração municipal; além de executar, monitorar e avaliar ações voltadas à formação e ao desenvolvimento continuado do corpo técnico fazendário e à implementação de políticas públicas de educação fiscal (Maringá, 2022).

A criação da Escola Fazendária foi consequência das diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) para a Prestação de Contas Anual (PCA), que passou a enfatizar a necessidade de evidenciar a atuação do gestor municipal e a efetividade das políticas públicas implementadas.

A partir do exercício de 2023, passou-se a publicar, anualmente, o Plano de Capacitação Permanente dos Servidores das Secretarias Municipais da Fazenda e de *Compliance* e Controle, com o objetivo de orientar e sistematizar a qualificação profissional dos servidores lotados nessas pastas, bem como daqueles alocados em outros órgãos que desempenhem atividades tecnicamente vinculadas às funções fiscal, tributária, orçamentária, financeira, contábil ou de controle interno. O plano para o ano de 2025 está estruturado nos seguintes eixos temáticos.

- direitos humanos e cidadania;
- inovação e tecnologia da informação;
- legislação aplicada ao setor público;

- gestão orçamentária, financeira, contábil e de custos;
- gestão tributária e fiscal;
- *compliance* e controle.

Dentre os eixos temáticos, destaca-se o eixo de gestão orçamentária, financeira, contábil e de custos, que é apresentado com mais detalhes no Quadro 4.

Quadro 4 - Cursos previstos no eixo temático gestão orçamentária, financeira, contábil e de custos do Plano de Capacitação Permanente dos Servidores das Secretarias Municipais da Fazenda e de Compliance e Controle

Objetivo	Setor ofertante	Público-alvo	Tipo	Modalidade	Nome da capacitação	Duração	Obrigatório
Orientar os servidores das secretarias e autarquias sobre normas e procedimentos de diárida, adiantamento e pequena monta	Contabilidade Financeiro das Secretarias e Autarquias Municipais	Servidores das secretarias e autarquias municipais	Treinamento	Presencial	Orientação técnica sobre despesas com diárida, adiantamento de viagem e pequena monta	4h	Sim
Orientar sobre os procedimentos de encerramento da execução orçamentária, financeira e contábil do exercício de 2025	Contabilidade das Secretarias e Autarquias Municipais	Servidores das secretarias e autarquias municipais	Curso	Presencial	Procedimentos para encerramento da execução orçamentária, financeira e contábil de 2025	4h	Sim
Capacitar sobre a utilização do Suprimento de Fundos e Cartão de Pagamentos	Escola Virtual (EVG)	Gestores de cartão de pagamento e gerentes financeiros das secretarias	Curso	EAD	Suprimento de fundos e Cartão de Pagamentos (curso 928)	20h	Não
Nivelar o conhecimento sobre a elaboração do planejamento governamental	Escola Virtual (EVG)	Servidores do setor de orçamento	Curso	EAD	Elaboração e Avaliação do PPA: bases conceituais (curso 519)	20h	Não
Capacitar servidores da Diretoria de Orçamento	Escola de Governo do Senado Federal	Servidores do setor de orçamento	Curso	EAD	Orçamento Público Avançado	60h	Não

Fonte: Maringá (2025).

Os cursos descritos no Quadro 4, oferecem capacitações para os servidores públicos, com foco em temas como gestão de despesas, encerramento de exercícios orçamentários e

utilização de sistemas financeiros. No entanto, há alguns pontos que merecem ser analisados criticamente, especialmente no que diz respeito ao conteúdo oferecido.

- Abrangência: embora alguns cursos abordem temas relacionados às atividades orçamentárias, ao que parece, isso se dá de forma limitada. A gestão orçamentária e contábil requer conhecimentos complexos, que não são totalmente contemplados em cursos de curta duração. Um aprofundamento maior em teoria e prática de planejamento orçamentário seria vantajoso para um público que precisa lidar com esses processos diariamente.
- Aplicabilidade: os cursos abordam conceitos técnicos, contudo, capacitações que se concentram apenas em teoria, sem incluir estudos de caso, simulações ou exercícios práticos, limitam a capacidade dos servidores de aplicar efetivamente o conhecimento adquirido no contexto de sua atuação profissional. Além disso, os cursos são, em sua maioria gravados e na modalidade de ensino à distância, o que dificulta a troca de experiências e resolução de dúvidas.
- Obrigatoriedade: a maioria dos cursos incluídos neste eixo não possui caráter obrigatório, o que significa que sua participação fica inteiramente condicionada à iniciativa e ao interesse do servidor.

Em resumo, embora os cursos apresentados no Quadro 4 abordem temas da gestão pública, eles carecem de uma abordagem mais profunda e prática. A diversificação dos métodos de ensino e a maior integração de conhecimentos práticos poderiam aperfeiçoar a capacitação dos servidores, tornando-os mais preparados para os desafios que enfrentam no cotidiano administrativo.

Outro avanço para a qualificação dos servidores municipais, embora recente, foi a criação da Escola de Governo do Município de Maringá, por meio da Lei nº 11.641, de 10 de maio de 2023. Todavia, verifica-se uma fragilidade na governança institucional relativa à política de desenvolvimento e capacitação dos servidores, evidenciada pela instabilidade normativa que envolve essa iniciativa. Antes mesmo de entrar em pleno funcionamento, a Lei nº 11.641/2023 foi revogada pela Lei nº 1.399, de 17 de outubro de 2023, que instituiu a Escola de Gestão de Pessoas do Município de Maringá. Posteriormente, essa nova estrutura foi novamente alterada pela Lei nº 1.435, de 14 de março de 2024, restabelecendo a denominação original de Escola de Governo do Município de Maringá. Observa-se, assim, que em menos de um ano ocorreram três modificações legislativas sem que houvesse alterações substanciais em seu conteúdo, o que evidencia a ausência de diretrizes consolidadas para a efetivação de uma política pública contínua e estruturada de formação.

De acordo com a legislação vigente, a Escola de Governo do Município de Maringá, tem a “finalidade de atuar na capacitação, treinamento e desenvolvimento dos agentes públicos e partes interessadas no cumprimento do interesse público”, com o objetivo de promover o treinamento e a capacitação de servidores municipais, assessorar e dar suporte técnico-científico à identificação da necessidade de treinamento, orientar e coordenar projetos de cursos de capacitação e programas de treinamento, disponibilizar a estrutura física apropriada à divulgação e à realização dos cursos de capacitação e treinamento, promover a integração entre a Administração Municipal e as instituições de ensino e pesquisa, visando ao aperfeiçoamento técnico-científico do quadro de profissionais, incentivar e respaldar a criação de Centros de Formação e Desenvolvimento na Administração Pública Direta e Indireta, instituir o Plano Anual de Capacitação da Administração direta e indireta, entre outras atribuições correlatas (Maringá, 2024).

Segundo a metodologia proposta por Ranzini (2020), a estrutura organizacional da Escola de Governo de Maringá pode ser apresentada no Quadro 5.

Quadro 5 - Organização da escola de governo maringaense

<b>Nome</b>	Escola de Governo do Município de Maringá.
<b>Equipe</b>	Integra a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, sendo composta por uma diretoria, duas gerências e um quadro total de doze servidores, sendo dez ocupantes de cargos administrativos e dois de funções de apoio à limpeza e organização.
<b>Destinatários</b>	Servidores públicos efetivos da administração direta e indireta.
<b>Cursos</b>	São trabalhados os seguintes eixos: gestão de pessoas e habilidades interpessoais; planejamento, gestão e políticas públicas; gestão de contratos, parcerias, licitação e compras; gestão de tecnologia da informação e comunicação.
<b>Planejamento</b>	O planejamento das ações de capacitação é conduzido a partir do mapeamento de demandas, identificadas mediante a indicação das necessidades de formação pelas secretarias e autarquias municipais.
<b>Carreira</b>	Há duas formas de ascensão: promoção (crescimento horizontal), a qual representa mudança de referência aos servidores que apresentem títulos de educação formal, conforme requisitos do cargo; e progressão (crescimento vertical), baseando-se na avaliação de desempenho.
<b>Orçamento</b>	Previsto na Lei Orçamentária Anual, por meio de atividades específicas de qualificação. Há a possibilidade de pagamento de gratificação para atividades exercidas nas funções de instrutor, palestrante, convidado, tutor, monitor ou responsável pelo planejamento instrucional.
<b>Infraestrutura</b>	São duas salas com capacidade para 40 pessoas cada e uma com capacidade para 20 pessoas que ficam em imóvel alugado pelo município destinado a sediar a Escola de Governo. Além disso, são utilizadas salas descentralizadas de outras secretarias.

Fonte: Dados da pesquisa (2025), adaptado de Ranzini (2020).

Para financiar as ações da Escola de Governo, a legislação prevê a possibilidade de celebrar convênio e termos de cooperação com outros órgãos públicos, doações de pessoas físicas e jurídicas, verbas decorrentes do ressarcimento de processo administrativo disciplinar realizado pelo Poder Executivo Municipal e, principalmente, as verbas consignadas para este fim em dotações orçamentárias da LOA do Município de Maringá (Maringá, 2023).

Durante a entrevista, a gerente da Escola de Governo informou que, até o presente momento, o único convênio existente é com a ENAP, destinado à divulgação dos cursos disponíveis na plataforma. Entretanto, estão em andamento estudos para a transformação da Escola de Governo em uma universidade corporativa, com a inclusão de treinamentos a distância. Além disso, foi iniciado o processo para que a Escola de Governo se torne um polo da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Quanto ao orçamento consignado na LOA 2025, a partir de consultas realizadas no Portal da Transparência do Município de Maringá, verificou-se que a previsão inicial correspondia a R\$ 1.774.000,00. Contudo, na data do levantamento (06/09/2025), a dotação atualizada alcançava o montante de R\$ 2.749.861,95, o que equivale a aproximadamente 0,8% do orçamento municipal previsto para o exercício. Os recursos destinados à qualificação encontram-se distribuídos em quatro atividades: saúde, educação, trânsito e segurança, além da Escola de Governo, conforme detalhamento apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Previsão orçamentária destinada à qualificação no Exercício de 2025

Descrição da atividade	Dotação orçada (R\$)	Dotação atualizada (R\$)
Qualificação e capacitação de recursos humanos da saúde	183.500,00	268.500,00
Qualificação e capacitação de recursos humanos da educação	651.00.000	1.737.280,00
Qualificação e capacitação de recursos humanos na área de trânsito	27.000,00	27.000,00
Formação e especialização de recursos humanos da área de segurança	240.500,00	326.700,00
Manutenção da Escola de Governo	642.000,00	390.381,95
<b>Total</b>	<b>1.774.000,00</b>	<b>2.749.861,95</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2025).

Os cursos e treinamentos oferecidos pela Escola de Governo do Município de Maringá podem ser executados por entidades terceirizadas ou por servidores públicos municipais e, conforme esclarecido na entrevista, são divulgados mensalmente por meio do portal do servidor. Nos casos em que as atividades formativas forem conduzidas por servidor efetivo, este fará jus à percepção da Gratificação pela Realização de Trabalho Relevante. Nos termos

da legislação vigente, são consideradas atividades passíveis de gratificação aquelas exercidas nas funções de instrutor, palestrante, conteudista, tutor, monitor ou responsável pelo planejamento instrucional (Maringá, 2023).

O pagamento da Gratificação pela Realização de Trabalho Relevante encontra-se regulamentado no Decreto nº. 526/2024, sendo realizado com base nos critérios técnicos e financeiros previamente estabelecidos nos projetos aprovados pela Escola de Governo, cuja execução deve ser devidamente comprovada por meio de apresentação documentação específica, sendo o valor detalhado no Quadro 6 (Maringá, 2024).

Quadro 6 - Valores da gratificação pela realização de trabalho relevante decorrente da atuação na Escola de Governo do Município de Maringá

<b>Atividade</b>	<b>Nível de formação</b>	<b>Valor da hora/aula (R\$)</b>
Instrução, Palestra e Conteudista	Experiência em docência ou conhecimento na área	20,00
	Graduação	30,00
	Especialização ( <i>lato sensu</i> )	45,00
	Mestrado	70,00
	Doutorado	90,00
	Pós-Doutorado	120,00
<b>Atividades de Apoio</b>		
	Tutoria	15,00
	Monitoria	10,00
	Planejamento Instrucional	15,00

Fonte: Adaptado de Maringá (2024).

Considerando os valores apresentados no Quadro 6, observa-se que a remuneração atribuída às atividades de formação, como instrução, palestras e elaboração de conteúdo, revela-se significativamente inferior à complexidade e à qualificação exigidas para o seu desempenho. A título de exemplo, mesmo profissionais com título de doutorado, cuja trajetória acadêmica e experiência são amplamente reconhecidas, recebem o equivalente a R\$ 90,00 por hora/aula, valor que não condiz com o nível de especialização apresentado, tampouco com o tempo demandado para o planejamento, elaboração de materiais didáticos, adequação metodológica e condução das atividades formativas. Tal disparidade se agrava nos níveis de formação inferiores, evidenciando a necessidade de revisão dos parâmetros financeiros adotados para garantir a valorização compatível com a complexidade técnica envolvida.

Entre os objetivos da Escola de Governo, conforme disposto na Lei nº 1.399/2023, destaca-se o incentivo à criação de Centros de Formação e Desenvolvimento na Administração Pública Direta e Indireta, voltados ao atendimento de demandas específicas de capacitação e treinamento (Maringá, 2023). No entanto, não foi identificada regulamentação específica acerca desse dispositivo. Durante a entrevista, foi confirmado que a matéria ainda não foi regulamentada, sendo prevista a criação de Centros de Formação e Desenvolvimento vinculados à Escola de Governo nas secretarias que atuam nas áreas de saúde, educação, trânsito, segurança e na fazenda, com o objetivo de operacionalizar as atividades fim e possibilitar maior controle e ampliação dos programas de qualificação ofertados no município.

Integra, ainda, os objetivos da Escola de Governo a emissão de parecer técnico sobre a pertinência da participação de agentes públicos em eventos de formação e desenvolvimento. Conforme informado na entrevista, atualmente essa atividade é realizada por meio da análise das solicitações de participação em cursos promovidos por instituições externas, bem como dos projetos de capacitação encaminhados à Escola de Governo. Entretanto, devido à inexistência de regulamentação dos Centros de Formação e Desenvolvimento, nem todos os treinamentos realizados são submetidos a essa análise, o que dificulta o controle e o levantamento de informações para tomada de decisão.

Observa-se, também, ausência de articulação entre a Escola Fazendária e a Escola de Governo de Maringá, o que compromete a construção de uma política integrada e estratégica de capacitação dos servidores. Ambas as instituições desenvolvem formações que incidem sobre competências técnicas fundamentais para a administração pública, porém, atuam de forma isolada, sem mecanismos de planejamento conjunto, validação curricular cruzada ou compartilhamento de dados sobre demandas formativas.

Do ponto de vista técnico, essa ausência de integração compromete a consolidação de uma política de formação continuada coerente e racional. Sem uma governança compartilhada, ocorrem riscos como falta de alinhamento às diretrizes estratégicas de capacitação e descontinuidade pedagógica, pois os percursos formativos não dialogam entre si, dificultando a progressão técnica dos servidores e a construção de trilhas de aprendizagem. Também pode ocorrer a subutilização de recursos públicos, já que as ações são planejadas e executadas de maneira fragmentada, sem sinergia institucional ou avaliação integrada de resultados.

Essa desconexão institucional dificulta o aproveitamento de expertises complementares e enfraquece a coerência entre as formações ofertadas, sobretudo em temas especializados como gestão tributária, orçamentária e financeira. Uma atuação colaborativa entre ambas as

instituições seria fundamental para garantir maior eficiência, qualidade e alinhamento às necessidades reais da administração pública municipal.

#### 4.2 APLICAÇÃO DO FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS

A partir da análise da legislação municipal relativa à qualificação dos servidores públicos, torna-se imprescindível o aprofundamento na caracterização do público-alvo. Tal diagnóstico é condição essencial para a identificação de suas necessidades técnico-operacionais, permitindo, assim, a elaboração de um plano de capacitação alinhado às competências requeridas para a função. Esse plano deve, sobretudo, contribuir para o fortalecimento da cultura organizacional voltada ao planejamento e ao controle efetivo da execução orçamentária, conforme preconizado pelas diretrizes da gestão fiscal responsável e pelos instrumentos de planejamento governamental.

A estrutura organizacional da Prefeitura do Município de Maringá é composta por vinte e nove secretarias e quatro autarquias. Para fins de levantamento das informações, também se considerou como parte da estrutura administrativa o Fundo Municipal de Reequipamento do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado do Paraná (Funrebom), que embora extinto, ainda possui recursos que são administrados pelo 5º Batalhão de Bombeiro Militar no orçamento municipal.

Para a realização da pesquisa, tornou-se necessário a identificação do quantitativo de servidores diretamente envolvidos com a execução orçamentária. No entanto, essa etapa apresentou significativa limitação metodológica, uma vez que não há registros específicos dessa informação junto à Secretaria de Recursos Humanos nem à Secretaria da Fazenda. Diante disso, foi necessário recorrer ao Portal da Transparência para subsidiar o levantamento. Ressalta-se que, em razão da configuração administrativa vigente, nem todas as secretarias dispõem de gerência financeira específica. Em grande parte dos casos, a estrutura contempla gerência administrativa e financeira unificada, o que dificulta a identificação, por meio da lotação funcional, dos servidores que atuam efetivamente na execução orçamentária. Ademais, há secretarias que não possuem qualquer tipo de gerência deste tipo formalmente instituída, sendo os servidores alocados em setores cujas nomenclaturas não guardam relação direta com as atribuições desempenhadas. Verificou-se, ainda, a existência de casos nos quais, embora haja gerência financeira instituída, a execução orçamentária ocorre de forma descentralizada, sendo realizada por servidores lotados em outros setores administrativos.

Após o cruzamento das informações extraídas do Portal da Transparência, do sistema de Gestão Pública Municipal e por meio de contato direto com algumas secretarias, foi possível identificar um total de cento e quarenta e dois profissionais que atuam nas atividades relacionadas à execução do orçamento municipal, conforme detalhado no Quadro 7.

Quadro 7- Quantitativo de servidores que atuam na execução orçamentária

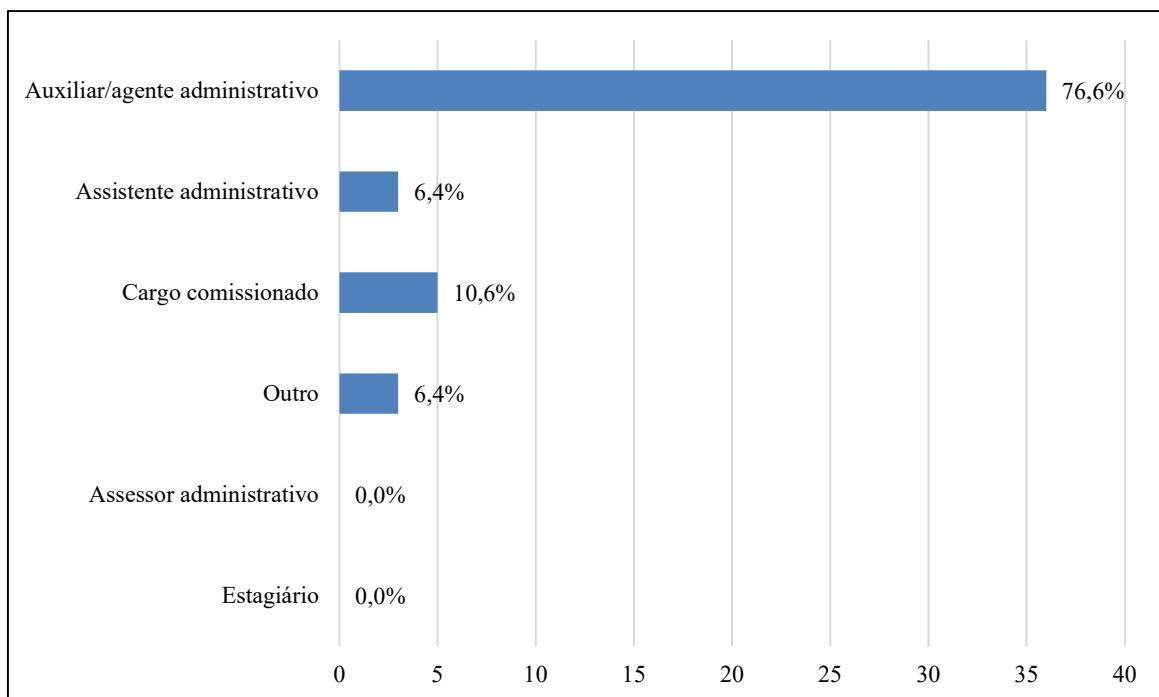
<b>Tipo de provimento</b>	<b>Quantidade de servidores</b>
Efetivo	122
Estagiário	08
Cargo Comissionado	12
<b>Total</b>	<b>142</b>

Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Embora a taxa de retorno da pesquisa seja considerada baixa (33% do público-alvo), deve-se observar que não há dados precisos quanto ao número total de profissionais atuantes na área, o que impede a confirmação de que o formulário tenha alcançado todos os potenciais respondentes. O questionário foi enviado a um representante de cada secretaria ou autarquia, com a solicitação de que fosse amplamente divulgado entre os servidores vinculados à respectiva unidade. Contudo, não é possível determinar se a baixa adesão decorre de falhas na disseminação interna ou de desinteresse por parte dos destinatários.

A estrutura administrativa da Prefeitura do Município de Maringá contempla três cargos de provimento efetivo na área administrativa que exigem nível médio de ensino: agente administrativo, auxiliar administrativo e assistente administrativo. Destes, os cargos de auxiliar e assistente foram classificados como “extintos ao vagarem”, com a implantação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (Lei nº 966/2013), em razão da similaridade das atribuições entre as três funções a administração da época optou pela manutenção exclusiva do cargo de agente administrativo, visando à racionalização da estrutura funcional. Dessa forma, não há surpresas no levantamento ao identificar que 83% dos respondentes pertencem a um dos três cargos. Nota-se, que o processo da execução da despesa no Município de Maringá, se dá essencialmente por servidores cujas atribuições de concurso exigem um nível baixo de complexidade. Ressalta-se, ainda, que, apesar de o questionário ter sido disponibilizado também para estagiários, não foi registrado nenhum retorno dessa categoria.

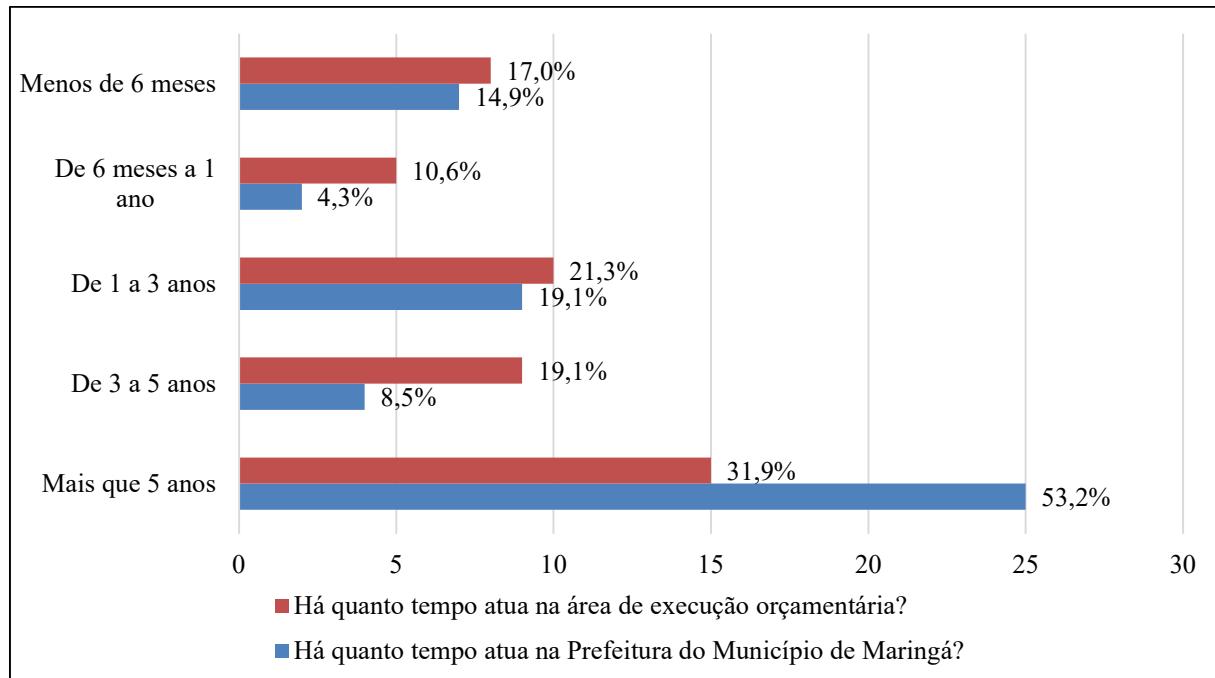
Gráfico 1 – Cargos ocupados pelos participantes da pesquisa



Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

A análise do tempo de atuação dos respondentes na administração municipal revela que 53,2% possuem mais de cinco anos de experiência no serviço público municipal, conforme demonstrado no Gráfico 2. No entanto, ao relacionar esse dado com o tempo de atuação especificamente na área de execução orçamentária, observa-se uma redução significativa, sendo que apenas 31,9% atuam há mais de cinco anos nessa área. Considerando que cargos administrativos podem ser alocados em diferentes funções e frente à amplitude dos serviços prestados pela administração pública, identifica-se certa rotatividade de servidores nas atividades relacionadas à execução orçamentária. Ademais, verifica-se que os ocupantes de cargos comissionados, em sua maioria, possuem menos de seis meses de atuação no serviço público municipal. Esse dado é condizente com o contexto institucional, uma vez que o levantamento foi realizado no primeiro ano de mandato do atual prefeito, período no qual é comum a nomeação de novos comissionados para compor a equipe de gestão.

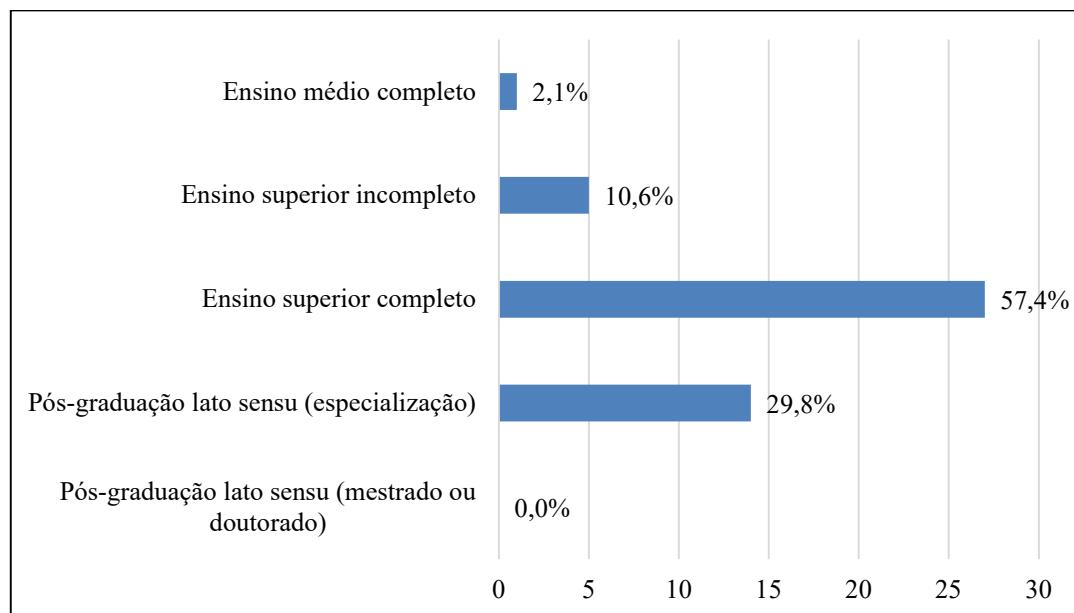
Gráfico 2 - Comparativo entre o tempo de carreira na Prefeitura do Município de Maringá e tempo de atuação na área de execução orçamentária



Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Com relação ao nível de escolaridade, constatou-se que, embora o requisito mínimo para o ingresso em cargo efetivo seja o ensino médio, 87,2% dos participantes possuem formação em nível superior, sendo que, dentre estes, 29,8% possuem título de especialização, porém nenhum informou possuir mestrado e doutorado. Entre os respondentes que declararam não possuir ensino superior, apenas um exerce suas atividades na prefeitura há mais de cinco anos.

Gráfico 3 - Grau de escolaridade

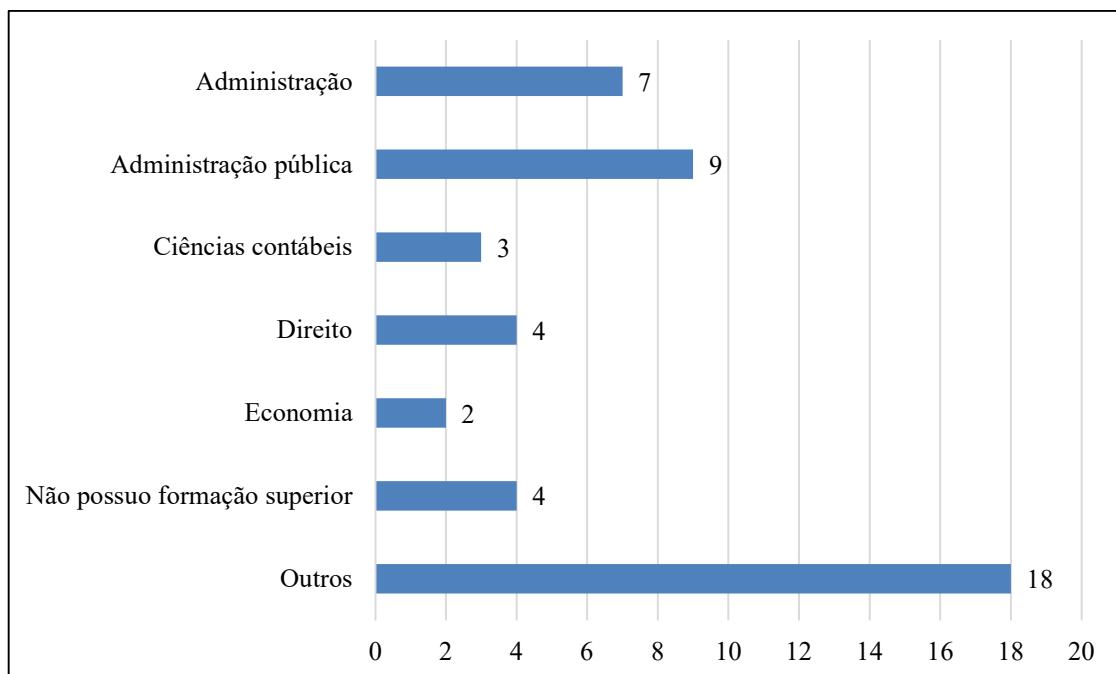


Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

A diversidade de áreas em que os servidores administrativos podem atuar na prefeitura também reflete na área de formação acadêmica. Dos quarenta e sete participantes, vinte cinco possuem formação em áreas relacionadas à execução orçamentária, tais como administração, administração pública, ciências contábeis, direito e economia. Por outro lado, dezoito indicaram formação em outras áreas, entre as quais se destacam arquitetura e urbanismo, tecnologia da informação, segurança do trabalho e publicidade e propaganda.

Essa heterogeneidade evidencia a possibilidade de melhor aproveitamento dos perfis profissionais no âmbito da administração pública municipal. Caso a prefeitura dispusesse de um banco de talentos estruturado, conforme previsto na legislação que institui a Escola de Governo (Lei nº 1.399/2023), seria possível, respeitadas as atribuições legais dos cargos efetivos, alocar servidores em funções administrativas mais alinhadas às suas formações específicas, promovendo maior eficiência e valorização das competências individuais.

Gráfico 4 - Área de formação



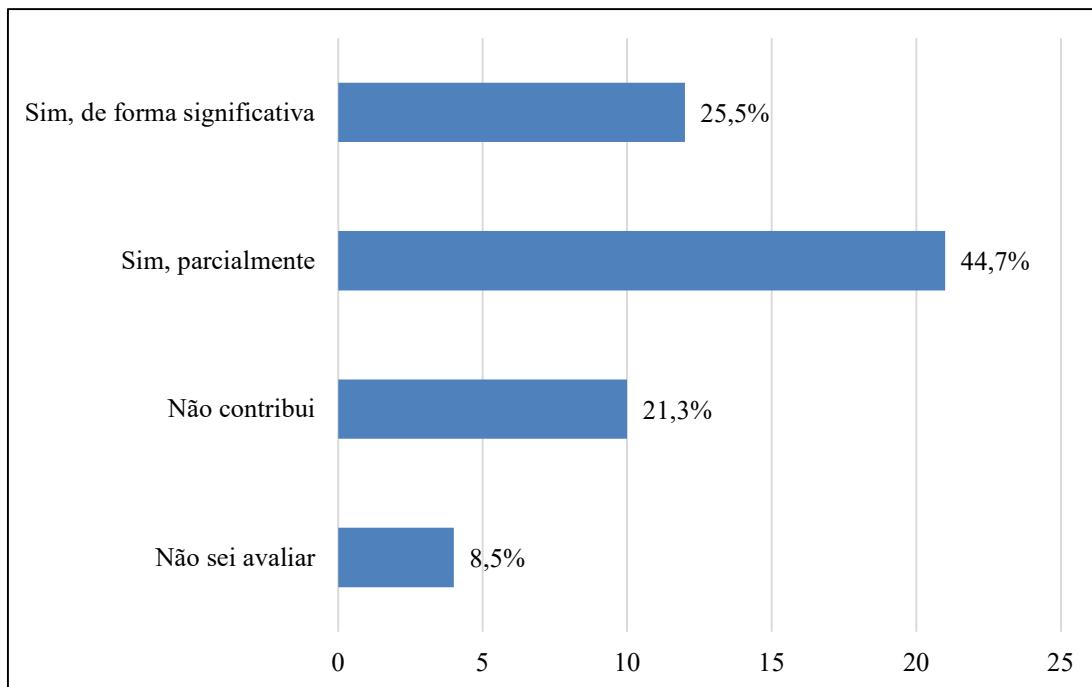
Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

A diversidade de formações acadêmicas entre os respondentes também reflete nos resultados apresentados no Gráfico 5, cuja questão investigou a percepção dos servidores quanto à contribuição de sua formação para a atuação no processo orçamentário. Conforme os dados obtidos, 66% dos participantes declararam que sua formação acadêmica não contribui ou

contribui parcialmente para o desempenho das atividades relacionadas à execução orçamentária.

Esse resultado reforça a necessidade de políticas estruturadas de capacitação continuada, com foco em suprir falhas de conhecimento e promover o desenvolvimento de competências técnicas diretamente relacionadas às atribuições exercidas.

Gráfico 5 - Você considera que sua formação acadêmica contribui para sua atuação no processo orçamentário?



Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

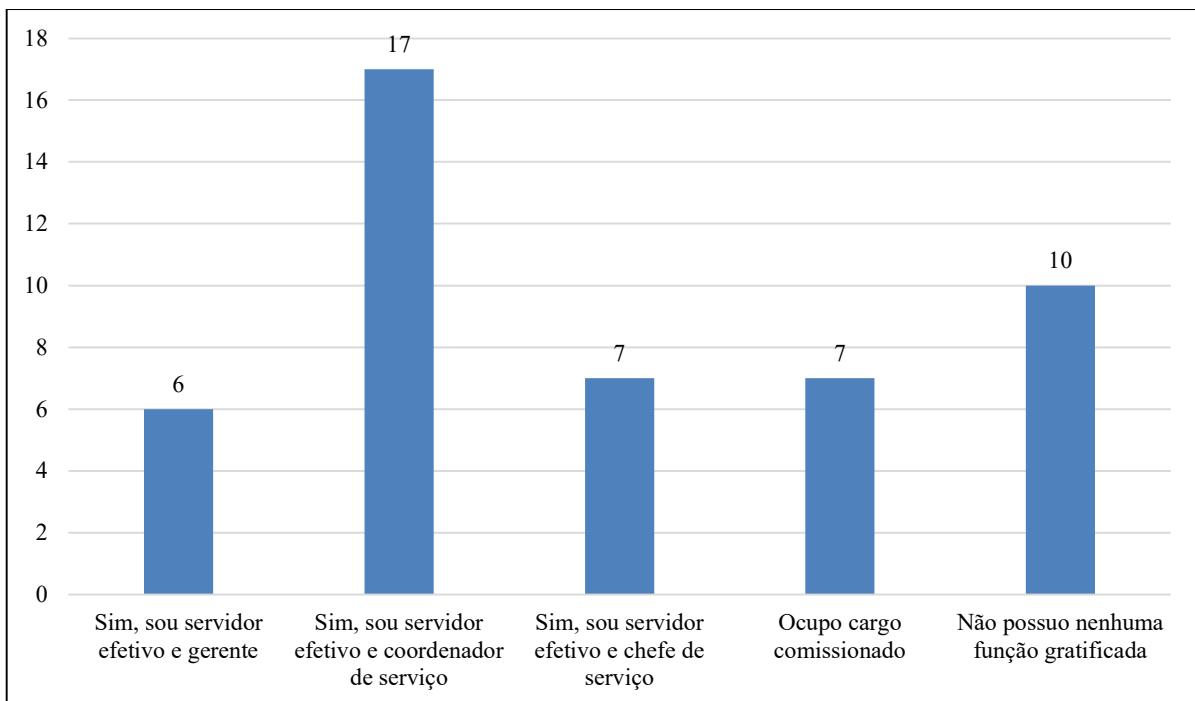
A Lei Complementar nº 1.318, de 31 de março de 2022, além de estabelecer a estrutura da administração direta do poder executivo municipal, traz aspectos relacionados às funções gratificadas. De acordo com a lei, as funções gratificadas são atribuídas a servidores efetivos para o exercício de atividades de direção, chefia ou assessoramento, sem que haja vacância do cargo efetivo. Essas funções são designadas por ato do chefe do poder executivo e tem como objetivo reconhecer e remunerar responsabilidades adicionais assumidas pelos servidores em funções estratégicas ou de liderança (Maringá, 2022).

As funções gratificadas mais comumente atribuídas a servidores da área administrativa, organizadas em ordem crescente de responsabilidade, são: chefe de serviço, coordenador de serviço e gerente. A partir dos dados obtidos por meio da Questão 7 e demonstrados no Gráfico 6, verifica-se que a maioria dos servidores que atuam com execução orçamentária recebe algum tipo de gratificação. No entanto, foi identificado que dez servidores exercem essas atividades sem percepção de qualquer verba adicional.

Cabe destacar que, conforme estabelece a legislação vigente, a concessão de gratificação está vinculada ao exercício de funções de chefia, e não necessariamente às atividades técnicas desenvolvidas. Esse cenário evidencia um distanciamento na valorização funcional, uma vez que servidores que assumem responsabilidades relevantes no processo orçamentário podem não estar formalmente alocados em funções gratificadas.

Dessa forma, ressalta-se a necessidade da adoção de estratégias mais eficazes de gestão de pessoas, como a ampliação do uso da gratificação por encargos especiais, prevista na Lei nº 239/1998, como forma de reconhecer o desempenho e a complexidade das atribuições efetivamente exercidas, promovendo maior equidade e estímulo à qualificação no serviço público.

Gráfico 6 - Você possui alguma função gratificada?

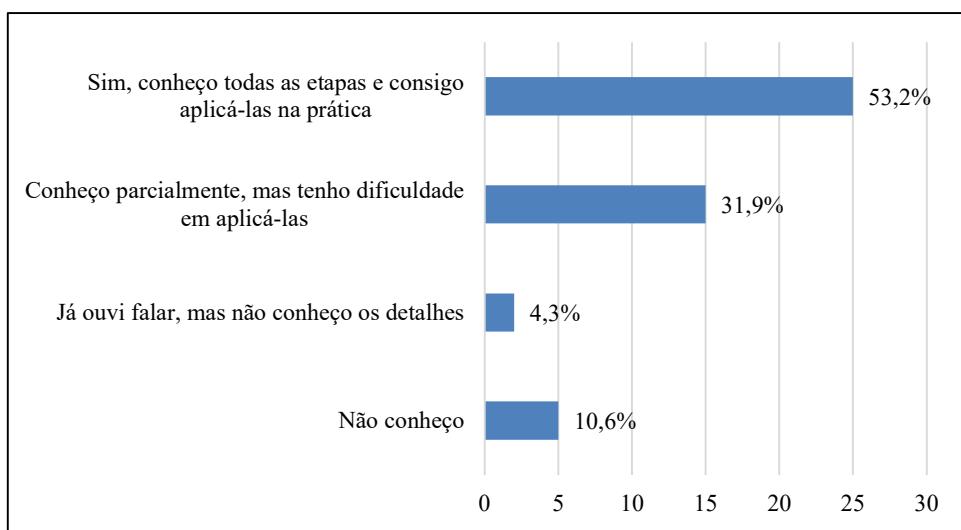


Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Concluída a etapa de caracterização funcional dos respondentes, a análise passou a abranger os conhecimentos específicos relacionados à execução orçamentária. Nesse sentido, as Questões 8 e 9 devem ser interpretadas de forma articulada, ainda que, à primeira vista, apresentem proposições semelhantes, a segunda questão tem como objetivo confrontar a autopercepção dos entrevistados com seu conhecimento técnico efetivo.

Na Questão 8, ao serem indagados se conhecem os estágios da execução da despesa orçamentária, 53,2% dos participantes afirmaram conhecer todas as etapas e conseguir aplicá-las na prática, conforme apresentado no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Você conhece os estágios da execução da despesa orçamentária previstas na legislação brasileira?

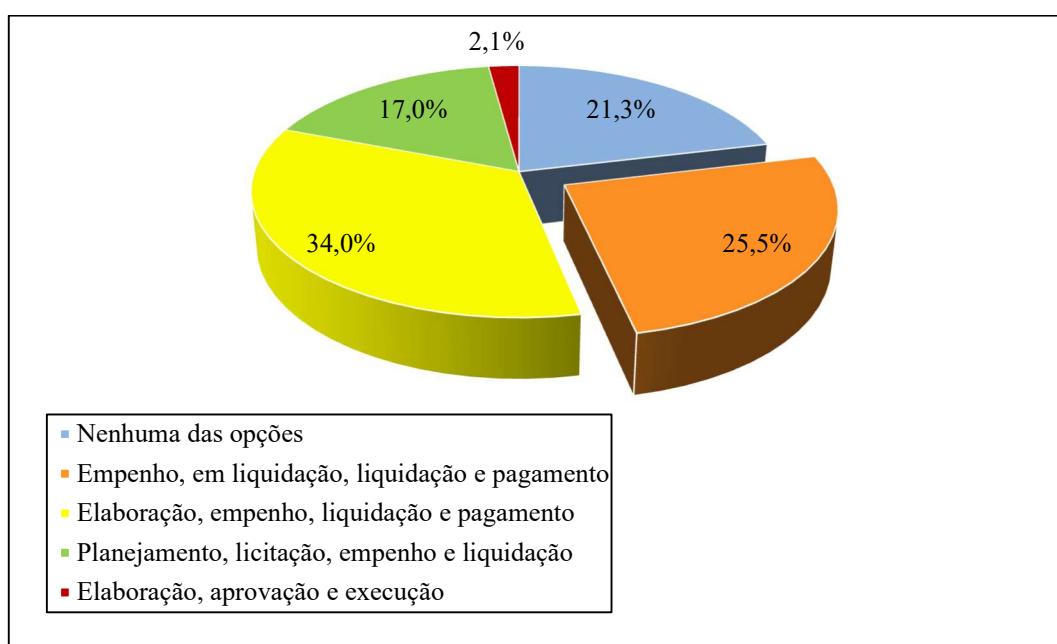


Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

No entanto, ao se depararem com a Questão 9, que exigia a identificação objetiva dos estágios da execução da despesa orçamentária, apenas 25,5% selecionaram a alternativa correta, qual seja: empenho, em liquidação, liquidação e pagamento, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Essa discrepância evidencia um descompasso entre a percepção subjetiva de domínio do conteúdo e o conhecimento técnico real, o que reforça a necessidade de ações formativas voltadas ao fortalecimento das competências específicas em execução orçamentária, especialmente no que se refere à compreensão conceitual e normativa dos procedimentos.

Gráfico 8 - Quais são os estágios da execução da despesa orçamentária?

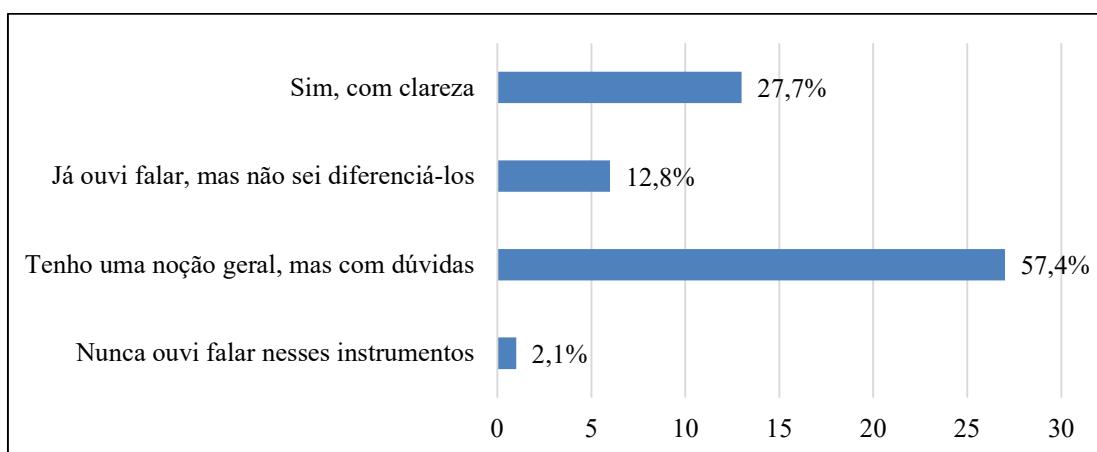


Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Os participantes também foram questionados se sabiam diferenciar o PPA, a LDO e a LOA em termos de função e abrangência. A resposta a essa questão permite avaliar o nível de familiaridade dos servidores com os principais instrumentos de planejamento governamental, fundamentais para a gestão orçamentária.

Ainda que a ausência de uma questão complementar, como a utilizada no caso da execução da despesa, limite a verificação do domínio sobre os instrumentos de planejamento, o dado apresentado no Gráfico 9 aponta uma fragilidade. O fato de 57,4% dos participantes, indicarem possuir dúvidas quanto à diferenciação entre PPA, LDO e LOA, reforça a necessidade de estruturar ações de capacitação específicas sobre o ciclo orçamentário, de modo a qualificar tecnicamente os servidores e promover maior segurança na atuação administrativa.

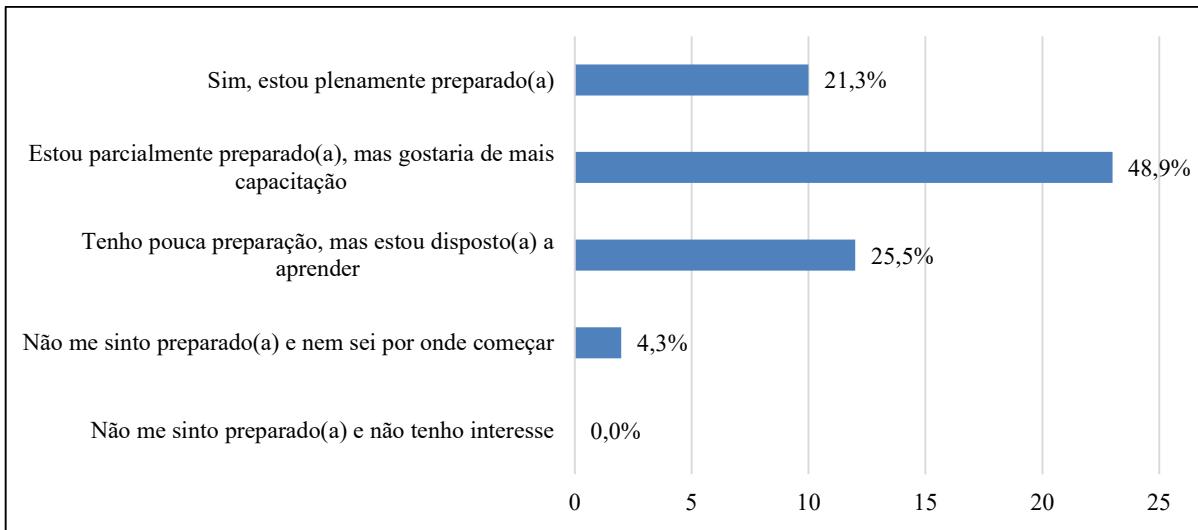
Gráfico 9 - Você sabe diferenciar o PPA, a LDO e a LOA em termos de função e abrangência?



Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

No que se refere à autoavaliação quanto à preparação para participar da elaboração ou do acompanhamento da execução orçamentária no setor de lotação, os dados indicam que 48,9% dos respondentes se consideram apenas parcialmente preparados, e 74,4% demonstram interesse em aprofundar seus conhecimentos sobre o tema. Esses números evidenciam que uma parcela dos servidores entende não estar plenamente capacitado para exercer tais funções, ou apresenta certo grau de insegurança. Esse resultado está em consonância com os dados da Questão 10, que apontam que a maioria dos participantes apresentam dúvidas sobre as diferenças entre o PPA, a LDO e a LOA e indicaram haver interesse em aprender mais sobre o assunto.

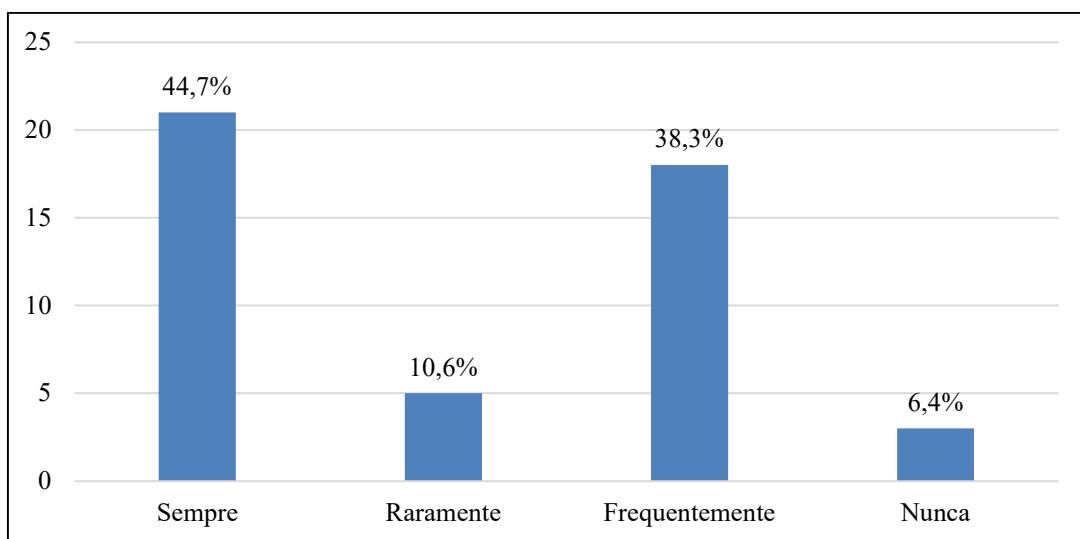
Gráfico 10 - Você se sente preparado(a) para participar da elaboração ou acompanhamento da execução orçamentária do seu setor?



Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Ao serem questionados sobre a frequência de utilização de dados orçamentários para subsidiar decisões ou planejamentos em seus respectivos setores, observou-se que os servidores que declararam nunca ou raramente utilizar essas informações são, em sua maioria, aqueles com até um ano de atuação na área, o que sugere que a limitação no uso desses dados decorre, em grande parte, da falta de experiência prática. Por outro lado, 83% dos participantes afirmaram utilizar os dados orçamentários como subsídio para a tomada de decisões, o que reforça a necessidade de promover o domínio técnico sobre esse conteúdo, especialmente para aqueles em início de carreira.

Gráfico 11 - Com que frequência você utiliza dados orçamentários para subsidiar decisões ou planejamentos no seu setor?

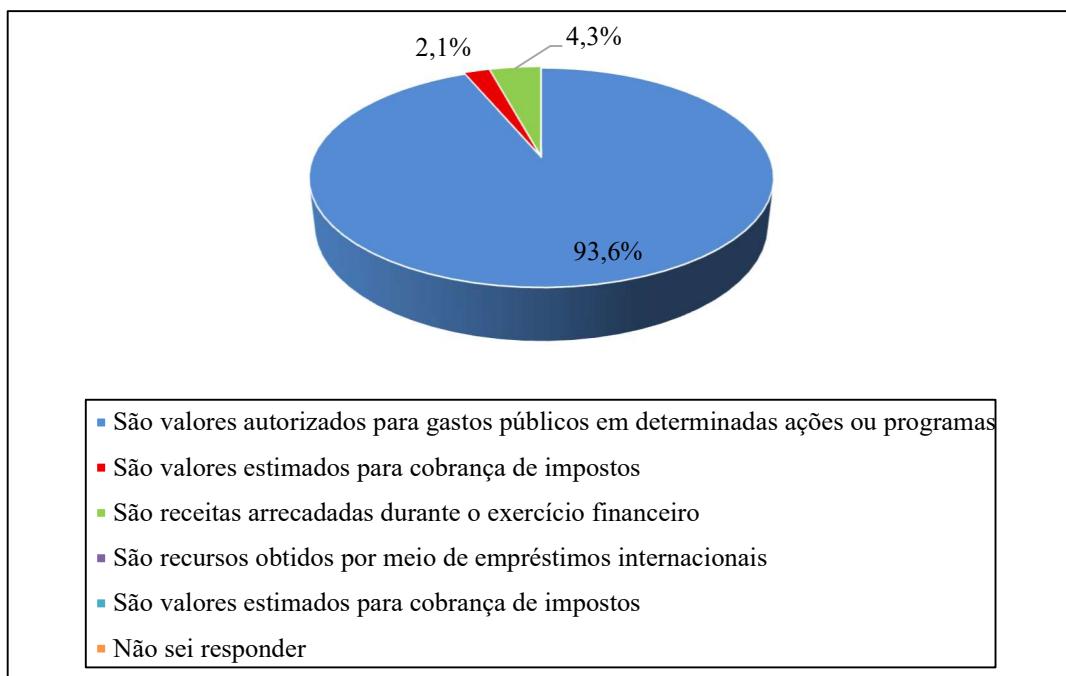


Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Em seguida, os participantes selecionaram, dentre as alternativas apresentadas, aquela que melhor descrevesse o conceito de “dotações orçamentárias”. Havendo uma única alternativa correta, essa questão buscou aferir o conhecimento conceitual básico de terminologia orçamentária, conforme previsto no ordenamento jurídico.

Os resultados indicam que 93,6% dos respondentes selecionaram corretamente a definição, evidenciando que, apesar das fragilidades observadas em outros tópicos, determinados conteúdos fundamentais encontram-se bem assimilados pela maioria dos servidores.

Gráfico 12 - Qual das alternativas abaixo melhor descreve o conceito de "dotações orçamentárias"?

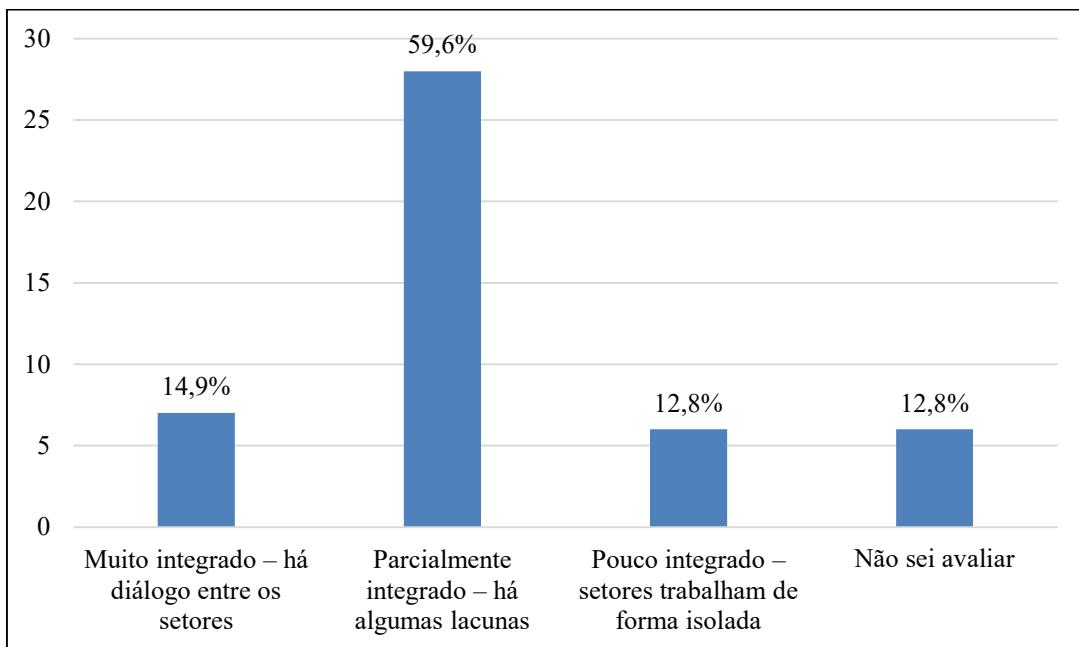


Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Já a Questão 14, demonstrada no Gráfico 13, avaliou a percepção dos servidores quanto ao nível de integração entre as áreas de planejamento, orçamento e execução na Prefeitura de Maringá. Os dados revelam que 72,4% dos respondentes consideram que essa integração é apenas parcial ou reduzida. Embora o instrumento de pesquisa não tenha aprofundado os motivos dessa percepção por meio de perguntas complementares, os resultados sugerem a presença de entraves administrativos e de possíveis gargalos nos fluxos de trabalho, os quais podem comprometer a efetividade da gestão pública. Além disso, essa percepção pode refletir a existência de uma cultura organizacional pouco voltada à articulação entre os processos de planejamento e execução, evidenciando a necessidade de aprimoramento na governança, com foco na coordenação intersetorial e na consolidação de práticas integradas.

Outro aspecto relevante a ser considerado é que, entre os respondentes que avaliaram o nível de integração entre planejamento, orçamento e execução como alto, 57% ocupam cargos comissionados. Esse dado sugere que parte dessas percepções pode estar associada à limitação temporal no exercício da função, uma vez que esses servidores, ainda não acompanharam integralmente um ciclo orçamentário, o que pode influenciar a avaliação sobre a efetividade da integração entre as etapas da gestão pública.

Gráfico 13 - Como você avalia o nível de integração entre planejamento, orçamento e execução na Prefeitura de Maringá?

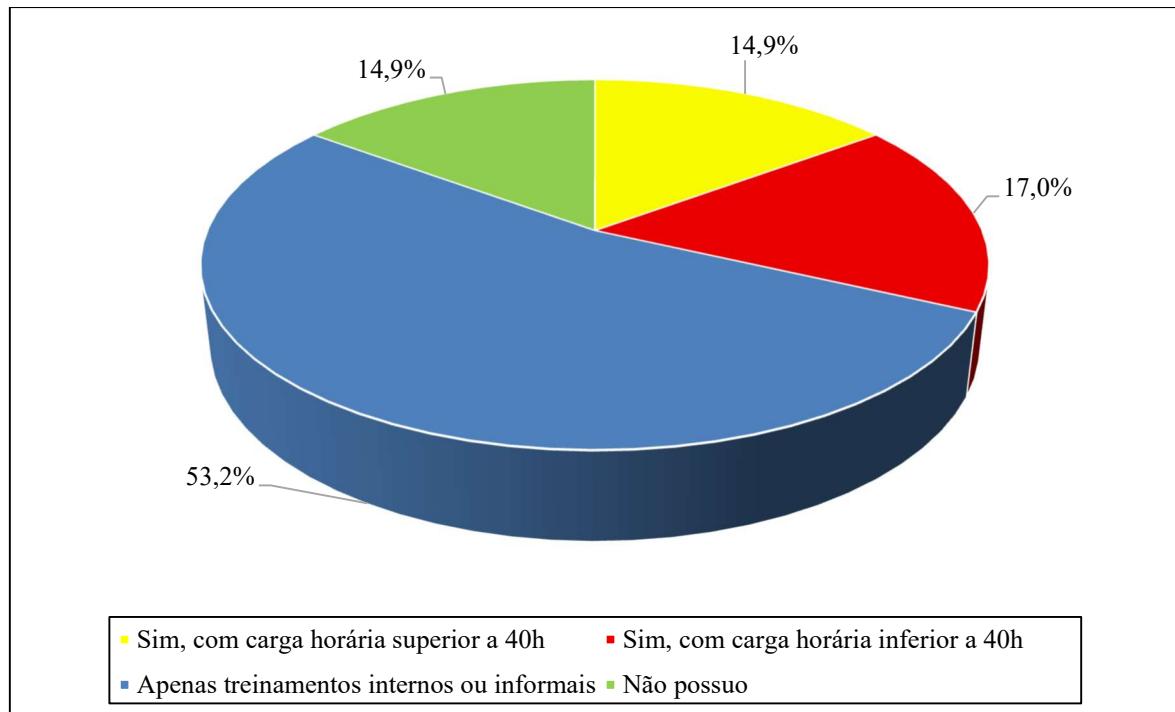


Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

As Questões 15 a 21 abordaram a participação dos servidores em ações de capacitação voltadas à área orçamentária, com o objetivo de identificar e mapear eventuais deficiências no processo de qualificação técnica relacionadas ao tema.

Ao serem questionados sobre a participação em cursos de capacitação específicos na área de orçamento público, os dados apresentados no Gráfico 14 indicam que 53,2% relataram ter participado apenas de treinamentos internos ou informais, o que evidencia que a qualidade do desempenho desses profissionais está fortemente associada às iniciativas de capacitação promovidas pela própria Prefeitura do Município de Maringá. Ademais, a análise cruzada dos resultados demonstra que os 14,9% dos participantes que declararam possuir formação com carga horária superior a quarenta horas correspondem a servidores com tempo de vínculo superior a cinco anos junto à administração municipal.

Gráfico 14 - Você possui algum curso de capacitação específico na área de orçamento público?

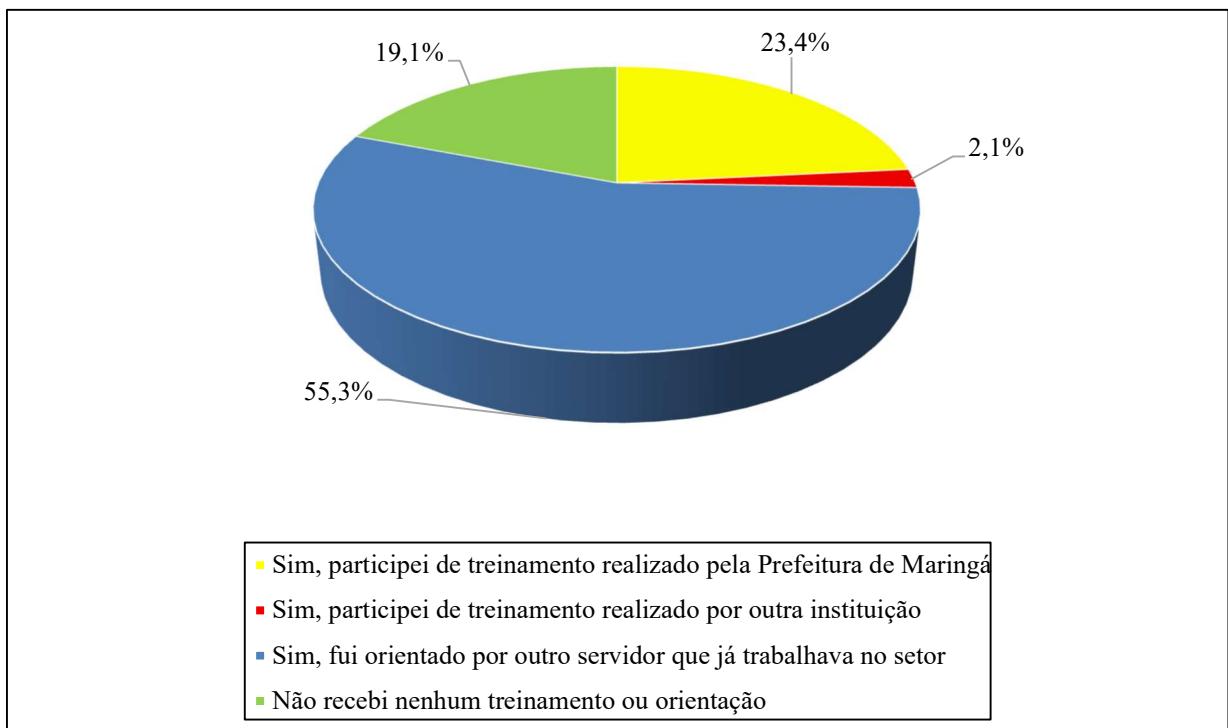


Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Quanto ao treinamento recebido no ingresso às atividades de execução orçamentária, verifica-se que 55,3% dos participantes relataram ter sido instruídos por outro servidor já atuante no setor. Adicionalmente, observa-se que 19,1% declararam não ter recebido qualquer tipo de treinamento ou orientação inicial, conforme Gráfico 15.

Esses dados indicam a inexistência de uma política institucional estruturada de formação inicial para os servidores que ingressam na área, o que pode comprometer a padronização de procedimentos e a qualidade técnica da execução orçamentária. A dependência de treinamentos informais, realizados por colegas de setor, indica fragilidade nos mecanismos de transmissão do conhecimento organizacional e dificulta a consolidação de uma cultura de capacitação contínua. Além disso, a concentração de formações entre servidores com maior tempo de serviço pode representar uma falha de gestão que, se não for corrigida, tende a impactar negativamente a capacidade técnico-operacional da área orçamentária ao longo do tempo.

Gráfico 15 - Ao assumir a função na secretaria/autarquia, recebeu alguma orientação e/ou treinamento sobre execução orçamentária?



Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

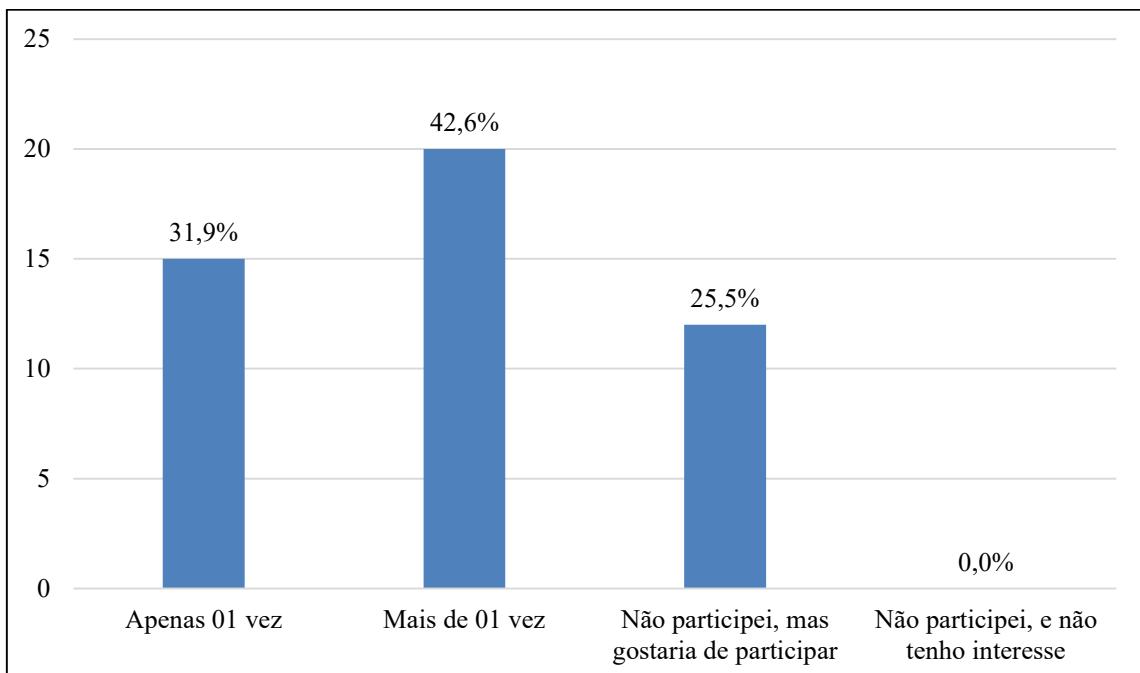
Enquanto a Questão 15 teve como foco uma abordagem mais ampla sobre a participação em cursos e treinamentos na área orçamentária, a Questão 17 buscou, com base na premissa da formação continuada, identificar a atualização dessas capacitações ao longo do tempo. Tal abordagem justifica-se na constante incorporação de novas rotinas administrativas e as frequentes alterações na legislação que rege o orçamento público.

Os resultados apresentados no Gráfico 16 evidenciam uma distribuição relativamente equilibrada entre os participantes, no entanto, destaca-se que 25,5% deles afirmaram não ter participado de nenhuma capacitação na área nos últimos três anos. Todos esses respondentes possuem entre um e três anos de vínculo com o serviço público municipal. Quando essa informação é comparada com as respostas obtidas na Questão 18, observa-se que a própria Prefeitura de Maringá ofertou treinamentos no período, o que pode indicar a existência de falhas nos fluxos de comunicação interna quanto à divulgação dessas formações.

Esse cenário reforça a necessidade de estratégias mais eficazes de disseminação das ações de capacitação promovidas pela administração pública, tornando-se necessário não só desenvolver programas de capacitação como implementar estratégias sistematizadas de divulgação dos cursos e treinamentos ofertados.

Ao constatar que nenhum dos participantes declarou desinteresse em participar de cursos e capacitações, reforça-se a evidência de que o público-alvo demonstra disposição para participar de treinamentos voltados à execução orçamentária.

Gráfico 16 - Com que frequência você participou de cursos ou capacitações voltadas à área de execução do orçamento público nos últimos 3 anos?

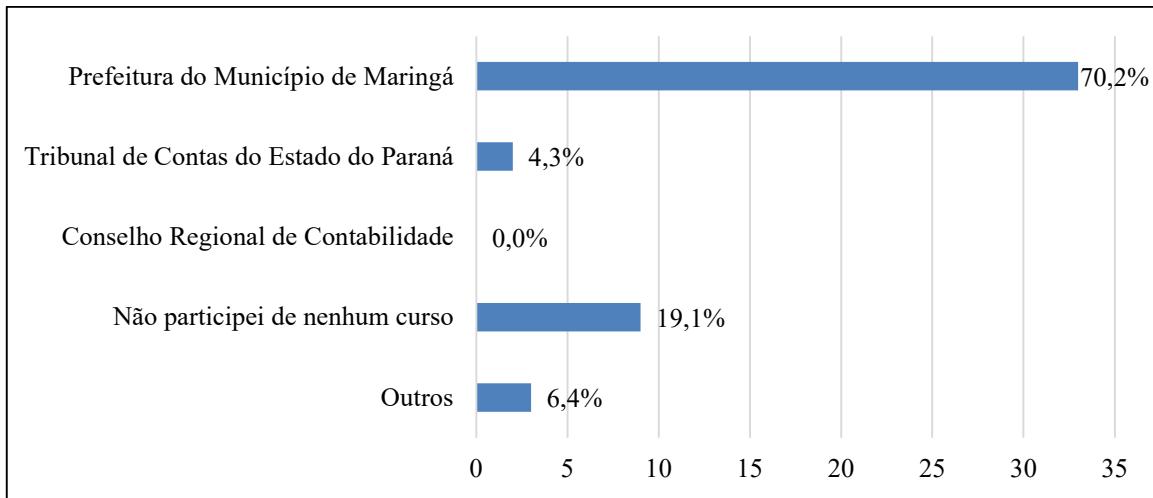


Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Quando questionados sobre a instituição responsável pela oferta dos cursos de capacitação realizados, observou-se a predominância de treinamentos promovidos pela própria Prefeitura do Município de Maringá, com baixa incidência de participação em cursos ofertados pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Ressalta-se, contudo, que a Escola de Gestão Pública do TCE-PR disponibiliza uma ampla gama de capacitações na modalidade *online*, abrangendo diferentes áreas do conhecimento, inclusive orçamento e finanças públicas.

Diante desse cenário, além de reforçar a divulgação das ações formativas institucionais, recomenda-se ampliar a visibilidade dos cursos disponibilizados por órgãos de controle externo, como o TCE-PR, a fim de diversificar as fontes de qualificação técnica dos servidores e potencializar o acesso à conteúdos alinhados às normativas vigentes.

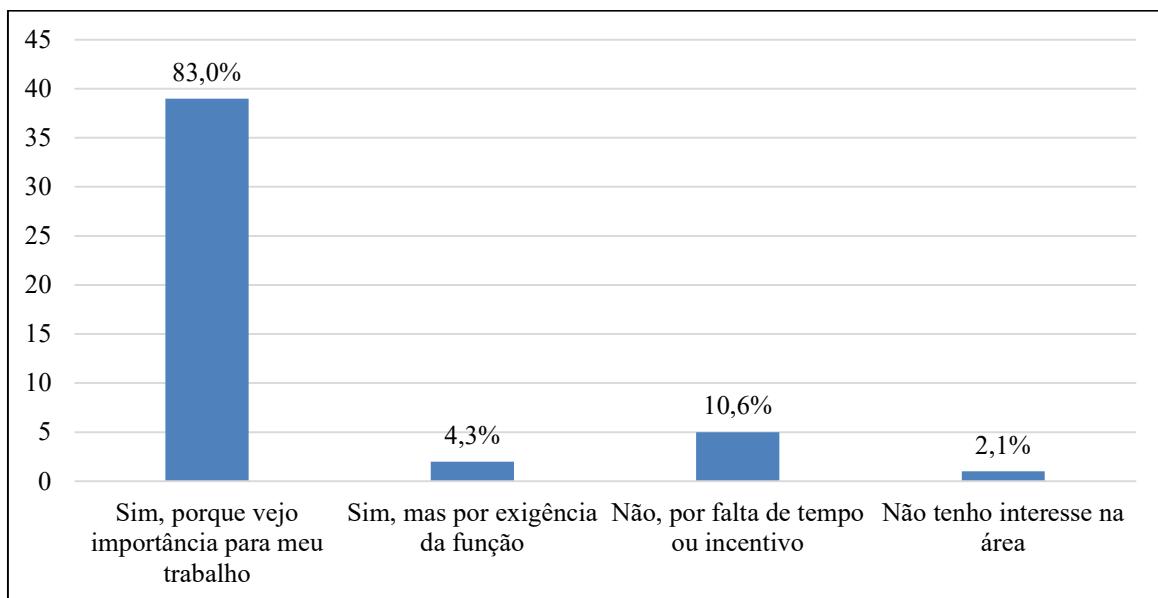
Gráfico 17 - O curso do qual você participou sobre execução do orçamento público foi promovido por qual instituição?



Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Considerando que a efetividade das ações de capacitação depende não apenas de uma abordagem didática e sistematizada, mas também do engajamento dos participantes, a pesquisa incluiu questões voltadas à identificação do interesse dos servidores em aprofundar seus conhecimentos na área orçamentária. Os resultados apresentados no Gráfico 18 indicam que 83% dos respondentes demonstram motivação para buscar aprimoramento na temática, reconhecendo sua essencialidade para o desempenho das atividades laborais, enquanto apenas 2,1% informaram não ter interesse na área.

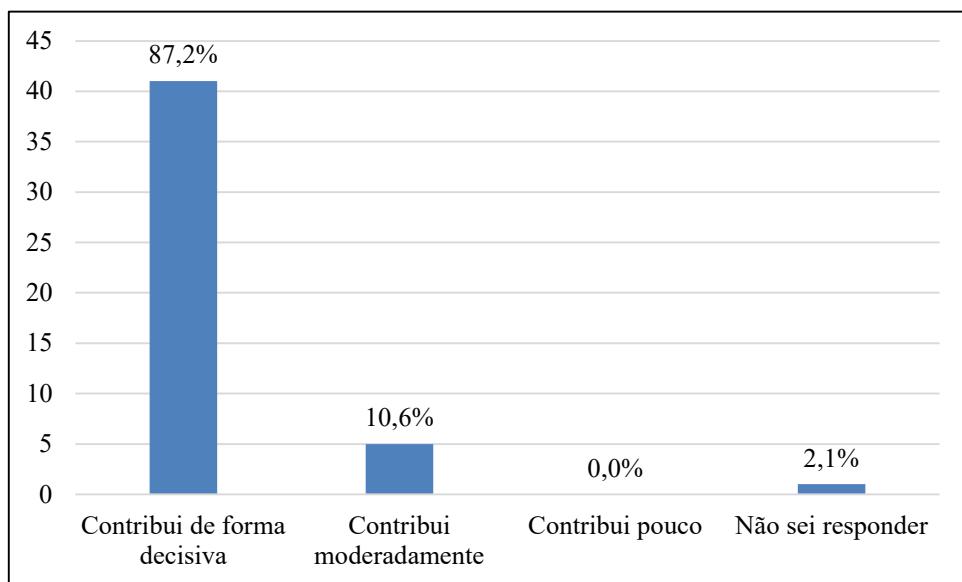
Gráfico 18 - Você se sente motivado(a) a buscar conhecimento na área orçamentária?



Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Adicionalmente, 87,2% afirmaram que o domínio de conhecimentos sobre orçamento público contribui diretamente para a melhoria dos serviços ofertados à população, conforme ilustrado no Gráfico 19, isso porque a compreensão das práticas orçamentárias assegura maior eficiência na alocação e utilização dos recursos públicos. Servidores devidamente capacitados podem apresentar maior capacidade de prevenir falhas nos processos, otimizar prazos, garantir conformidade legal e promover maior transparência na gestão fiscal, o que se reflete diretamente na qualidade das políticas públicas implementadas.

Gráfico 19 - Em que medida você considera que o conhecimento sobre orçamento público contribui para a melhoria do serviço prestado à população?



Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Para concluir este bloco de perguntas, os servidores foram requisitados a indicar os temas considerados prioritários para capacitação na área orçamentária. O tema mais citado foi “Planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA)”, com 39 menções, o que está alinhado às dificuldades previamente identificadas quanto à distinção entre esses instrumentos de planejamento. Em seguida, foram destacados os temas “Execução orçamentária e financeira: empenho, liquidação e pagamento” (30 menções) e “Uso de sistemas eletrônicos (Elotech, SIT, BB Ágil)” (28 menções). Ressalta-se que 38 participantes selecionaram ao menos três opções, evidenciando a amplitude da demanda por capacitação e a relevância do aprimoramento técnico no âmbito da execução orçamentária.

Quadro 8 - Temas apontados como relevantes para capacitação na área orçamentária

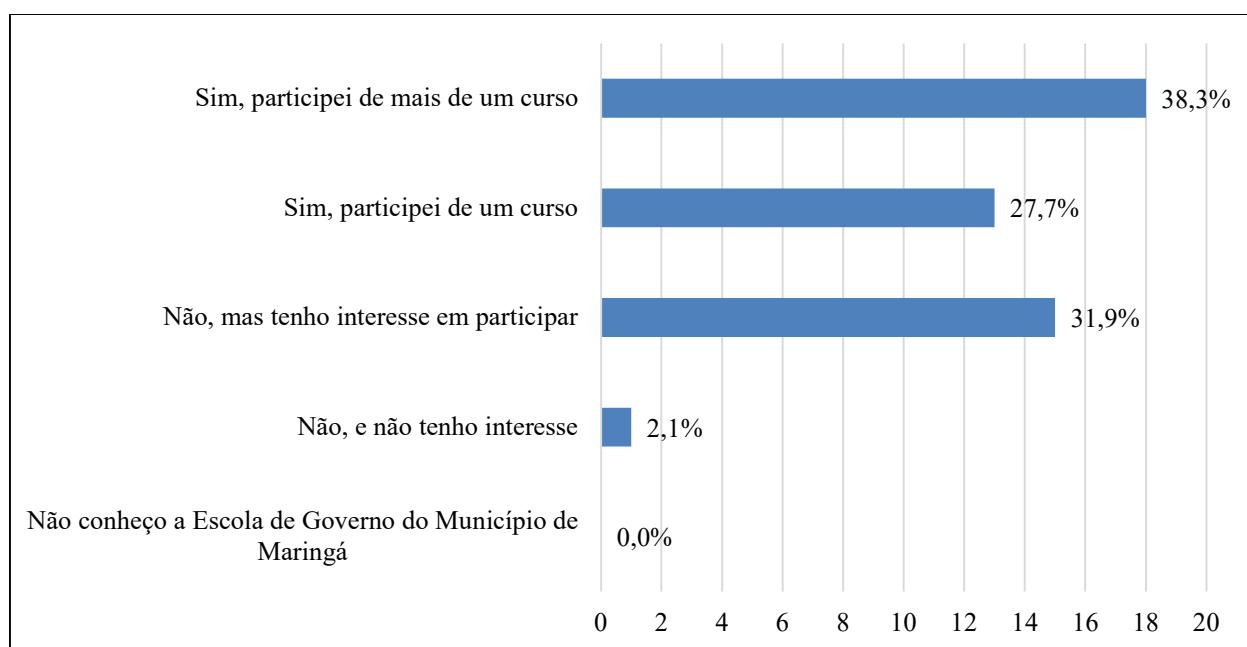
Temas sugeridos	Quantidade de respostas
Planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA)	39
Execução orçamentária e financeira: empenho, liquidação e pagamento	30
Uso de sistemas eletrônicos (Elotech, SIT, BB Ágil)	28
Controle e avaliação de gastos públicos	27
Execução orçamentária e financeira: diária e regime de adiantamento	26
Transparência e prestação de contas	26
Execução orçamentária e financeira: restos a pagar	21

Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

As questões de números 22 a 24 abordaram a atuação da Escola de Governo do Município de Maringá, com o objetivo de avaliar a percepção dos servidores sobre o papel da instituição no fomento ao desenvolvimento profissional.

Conforme os dados da pesquisa, 66% dos participantes declararam já ter realizado ao menos uma capacitação promovida pela Escola de Governo do Município de Maringá. Esse resultado demonstra que, apesar de sua recente institucionalização, a atuação da Escola é conhecida por parcela dos servidores.

Gráfico 20 - Você já participou de algum curso ou capacitação oferecido pela Escola de Governo do Município de Maringá?

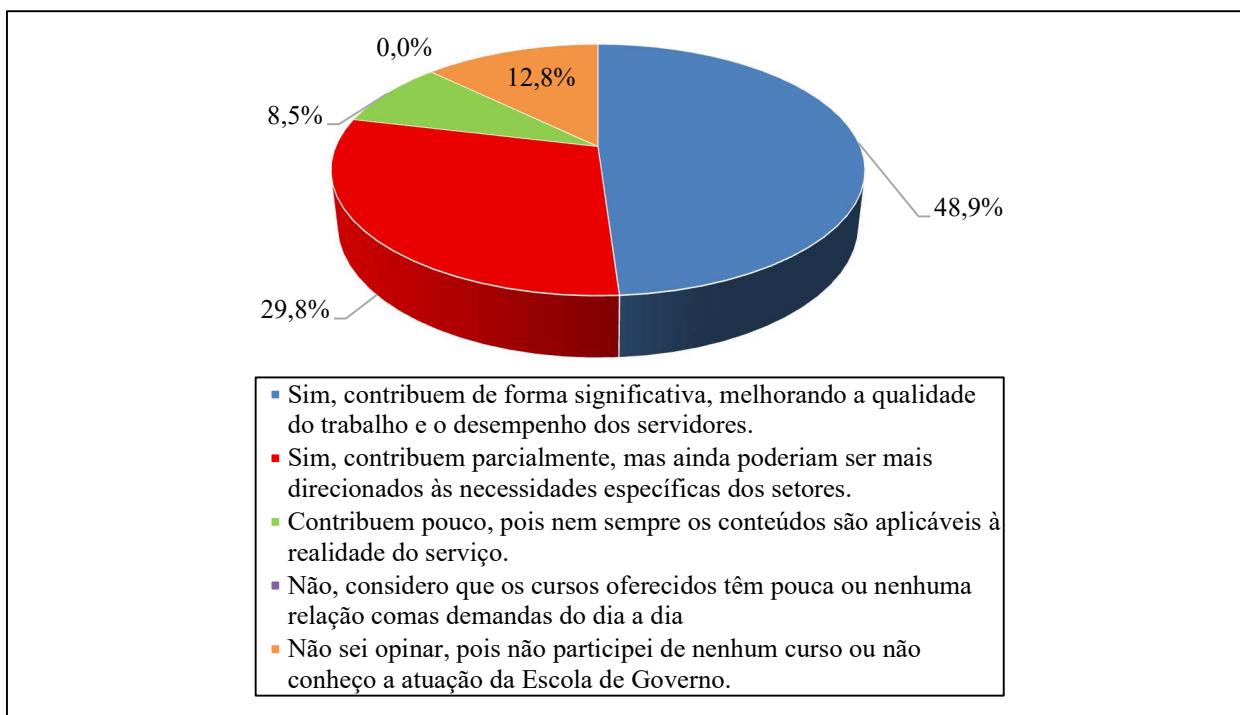


Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Nota-se que os cursos ofertados apresentam, em certa medida, aderência às demandas existentes, conforme demonstrado no Gráfico 21. No entanto, 38,3% dos respondentes indicaram que as capacitações contribuíram pouco ou apenas parcialmente para suas atividades laborais, o que sugere a necessidade de um alinhamento mais preciso entre a programação da Escola de Governo e as demandas específicas dos setores da administração municipal.

Destaca-se que a oferta de treinamentos específicos na área financeira, ao que parece, não é responsabilidade da Escola de Governo, estando essa atribuição sob a competência da Escola Fazendária conforme foi possível observar no Plano de Capacitação Permanente dos Servidores das Secretarias Municipais da Fazenda e de *Compliance* e Controle aprovado para o ano de 2025.

Gráfico 21 - Em sua opinião, os cursos oferecidos pela Escola de Governo contribuem com o aprimoramento das atividades desenvolvidas na Prefeitura de Maringá?



Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

Por fim, foi avaliada a forma de comunicação dos cursos e capacitações oferecidos pela Escola de Governo do Município de Maringá, sendo que a principal forma de comunicação dos treinamentos indicadas pelos participantes foi o portal do servidor, seguido dos grupos de *Whatsapp*.

O portal do servidor é uma plataforma digital disponibilizada pela Prefeitura de Maringá com o objetivo de viabilizar o acesso dos servidores públicos municipais às informações

funcionais e a vários de serviços administrativos, tais como emissão de holerite, comprovante de rendimentos, solicitação de férias, registro de licenças, envio de documentação comprobatória para fins de promoção funcional, entre outros. No ambiente da plataforma, os cursos oferecidos pela Escola de Governo são divulgados por meio de janelas *pop-up* contendo o *link* para a inscrição.

Por fim, a última questão do formulário, destinada ao registro de sugestões ou observações relativas à experiência individual com o processo orçamentário e com as capacitações oferecidas pela Prefeitura de Maringá, contou com nove participações. As contribuições concentraram-se em três eixos principais – comunicação interna, atuação dos gestores e capacitação – e podem ser sintetizadas conforme Quadro 9.

Quadro 9 - Detalhamento da questão dissertativa

<b>Eixo</b>	<b>Contribuições apresentadas</b>
Comunicação interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de maior alinhamento estratégico entre a Secretaria de Fazenda e a Secretaria de Governo, sobretudo em decisões que impactam a organização orçamentária e financeira das secretarias.</li> <li>• Torna-se imprescindível ampliar o diálogo, a articulação e a clareza nas definições estratégicas, bem como garantir suporte mais efetivo da Secretaria de Fazenda às secretarias, em especial nas demandas atípicas, de modo a assegurar maior segurança, agilidade e assertividade na gestão dos recursos públicos e no atendimento das demandas sociais.</li> <li>• Falta de colaboração de outros setores quanto à organização das solicitações de despesa e à previsão dos gastos anuais.</li> <li>• Necessidade de aprimoramento na comunicação com as secretarias, visto que, na prática, os setores financeiros tendem a atuar de forma isolada, quando, na verdade, deveriam constituir uma extensão operacional da Secretaria de Fazenda.</li> </ul>
Atuação dos gestores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em determinadas situações, observa-se que até mesmo os ordenadores de despesa demonstram desconhecimento ou insuficiente comprometimento com os trâmites legais e os prazos que regulam procedimentos como concessão de diárias, adiantamentos de viagem, aprovações de liquidações e demais rotinas administrativas. Tal cenário compromete a fluidez das atividades, gera retrabalho e pode ocasionar prejuízos à execução eficiente dos recursos públicos, evidenciando a necessidade de maior responsabilidade e envolvimento da alta gestão no cumprimento das etapas e prazos normativos.</li> <li>• O processo orçamentário é frequentemente subestimado por parte dos agentes públicos, embora devesse ser reconhecido como um dos pilares essenciais para a gestão pública eficiente.</li> <li>• É recorrente a nomeação de servidores comissionados para funções estratégicas sem preparo prévio ou conhecimento mínimo sobre a estrutura orçamentária e financeira. Essa situação contribui para percepções equivocadas, tais como a ideia de que os recursos são de fácil acesso e os trâmites meramente burocráticos, comprometendo o planejamento e a execução responsável das políticas públicas.</li> </ul>
Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A dinâmica própria da administração pública, marcada por mudanças frequentes de gestão e de prioridades, dificulta a continuidade dos planejamentos e a execução das ações estratégicas previamente definidas. Essa realidade reforça a importância da capacitação contínua, da institucionalização dos processos e do comprometimento técnico com a</li> </ul>

	<p>execução orçamentária e financeira, independentemente das alterações no comando administrativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os cursos de formação devem ser contínuos, realizados de forma anual e obrigatórios para os servidores das áreas financeira e de compras.</li> <li>• Reconhecimento de que a Secretaria de Fazenda tem promovido treinamentos e se mantido disponível para esclarecer dúvidas relacionadas ao processo orçamentário.</li> <li>• Os treinamentos também devem ser direcionados aos novos gestores (comissionados), considerando que muitos ingressam sem conhecimento prévio sobre procedimentos de compras, licitações e planejamento orçamentário. Ressalta-se que o exercício financeiro é elaborado com antecedência - planejado no ano anterior -, o que inviabiliza a realização de despesas não previstas ou aprovadas previamente.</li> <li>• Necessidade de capacitação obrigatória e continuada para servidores que atuam diretamente na área orçamentária.</li> <li>• Pertinência da oferta de treinamentos frequentes, em razão da rotatividade de pessoal e da redistribuição de funções no âmbito das secretarias.</li> </ul>
--	--

Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

A análise dos dados obtidos por meio do questionário evidencia que, embora existam lacunas nos processos de formação e gestão do conhecimento na área de execução orçamentária, há um cenário favorável ao desenvolvimento técnico dos servidores da Prefeitura de Maringá. A maioria dos respondentes demonstra interesse e motivação para aprofundar seus conhecimentos em orçamento público, reconhecendo a necessidade da temática para o desempenho de suas funções e para a qualificação dos serviços prestados à população. Entretanto, a ausência de uma política institucional sistematizada de formação continuada, a predominância de treinamentos informais e a baixa integração entre os ciclos de planejamento, orçamento e execução, configuram desafios que impactam diretamente a efetividade da atuação administrativa.

Nesse contexto, as evidências coletadas reforçam a necessidade de fortalecimento das estratégias de governança de pessoas, com foco na valorização da qualificação técnica, na ampliação da formação continuada e na criação de mecanismos que garantam o acesso, a atualização e a aplicação do conhecimento em práticas administrativas. Tais medidas são fundamentais para consolidar uma cultura organizacional orientada à eficiência, à transparência e à melhoria contínua dos processos públicos.

#### 4.3 ELABORAÇÃO DO PLANO DE CAPACITAÇÃO

A partir da análise dos dados obtidos por meio do questionário aplicado aos servidores, realizou-se entrevista com representantes da Secretaria Municipal de Fazenda de Maringá, com a finalidade de complementar as informações e identificar os principais problemas relacionados à execução orçamentária das secretarias e autarquias municipais.

A Secretaria de Fazenda constitui o órgão central do Sistema Integrado de Contabilidade do Município, instituído pela Lei nº 11.637/2023, competindo-lhe, entre outras atribuições, estabelecer normas e procedimentos contábeis para o adequado registro dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução contábil; e prestar assistência, orientação e apoio técnico às unidades setoriais e financeiras dos poderes municipais no uso do sistema contábil, na aplicação das normas e na adoção de técnicas contábeis, assegurando a consistência das informações (Maringá, 2023).

O atendimento aos órgãos e entidades da administração pública municipal encontra-se estruturado em três áreas técnicas: orçamento, assessoramento contábil e financeiro. A entrevista foi conduzida a partir de uma questão central: Quais são os principais problemas e dúvidas na execução orçamentária das secretarias e autarquias municipais? Embora as conversas tenham ocorrido individualmente com os servidores de cada área, para fins de análise os achados foram integrados, uma vez que diversas situações relatadas perpassam os três setores.

Com base nas entrevistas realizadas foi possível identificar um conjunto de situações recorrentes na execução orçamentária, que refletem tanto limitações de ordem técnica quanto dificuldades na utilização adequada dos sistemas e procedimentos estabelecidos.

Os entrevistados destacaram dificuldades recorrentes na compreensão da estrutura programática e na classificação das despesas, bem como o não preenchimento de informações obrigatórias nos processos que refletem na contabilização do fato gerado. Erros específicos no preenchimento de solicitações de despesa, solicitações de diárias e adiantamentos e reservas de dotação também foram relatados, como por exemplo, utilização do item incorreto e apuração do valor em desacordo com a legislação vigente, evidenciando fragilidades nos controles iniciais da execução orçamentária. Além disso, houve menção a equívocos frequentes na classificação de empenhos (ordinário, estimativo ou global), como, por exemplo, emitir empenho ordinário para entregas parceladas.

No âmbito do planejamento e da conformidade temporal, foram apontados o descumprimento de prazos legais, incluindo atrasos em pagamentos e problemas de vigência contratual, que acarretam multas e passivos para a administração. Ressaltou-se, ainda, a ocorrência de despesas sem prévio empenho, como no caso de viagens intempestivas, ou em casos de falta de controle do saldo inicialmente empenhado, que ocasionam a entrega de materiais em quantidade superior à contratada. A ausência de controle sobre os saldos de

empenhos também pode levar à falta de dotação orçamentária para realização de outras despesas e a inscrição equivocada de restos a pagar.

Foi relatada a inobservância das normas de programação financeira, que comprometem a disponibilidade de recursos para despesas obrigatórias, além da falta de alinhamento entre o orçamento aprovado e sua execução, afetando a eficiência das políticas públicas. Situações como a desarticulação entre o plano anual de contratações e a LOA, bem como a ausência de análise das metas estabelecidas no PPA e sua relação com a LOA, também foram relatadas como fragilidades.

Foram apontados o desconhecimento das regras de vinculação da receita orçamentária, que podem gerar desvios de finalidade na aplicação de recursos, e inadequações na análise do impacto de créditos adicionais, dificultando a correta realocação de recursos. Além disso, destacou-se a ocorrência de divergências entre os produtos ou serviços empenhados e aqueles faturados em nota fiscal, bem como a inobservância das normas relativas à retenção de tributos (imposto de renda, imposto sobre serviços e contribuição previdenciária) e das regras aplicáveis às contratações públicas, como alterações de valores ou recebimento de itens divergentes do solicitado sem o devido procedimento administrativo.

As entrevistas também evidenciaram problemas de natureza operacional e comunicação intersetorial, como falhas na interlocução com outras áreas da administração, resultando em retrabalho e inconformidades, dificuldades na identificação e conferência documental, além da apresentação de documentos ilegíveis. Por fim, os servidores enfatizaram dificuldades na utilização do sistema de gestão pública, tais como registros realizados em módulos incorretos, ausência de vinculação adequada de notas fiscais a empenhos e das retenções correspondentes, lançamento de valores divergentes na liquidação, dificuldades na geração e interpretação de relatórios, desconhecimento das integrações entre os módulos do sistema e problemas no monitoramento.

Esse conjunto de situações evidencia a complexidade da execução orçamentária no âmbito municipal e reforça a necessidade de programas de capacitação contínua, com vistas a minimizar erros, garantir maior conformidade legal e aprimorar a eficiência administrativa. Verifica-se que os problemas identificados não se restringem a etapas específicas, mas se inter-relacionam ao longo do ciclo da execução orçamentária, refletindo tanto limitações técnicas quanto na capacitação dos agentes envolvidos.

Diante do exposto, a elaboração de um plano de capacitação apresenta-se como instrumento estratégico para qualificar os servidores municipais diretamente envolvidos nas etapas de planejamento, execução e controle da gestão orçamentária. A proposta contempla não

apenas a transmissão de conteúdos normativos e conceituais, mas também a aplicação prática voltada à realidade da Prefeitura de Maringá, aspecto essencial diante das dificuldades identificadas na aplicação do questionário e nas entrevistas realizadas com servidores da Secretaria Municipal de Fazenda.

O plano de capacitação tem como foco a compreensão do processo orçamentário no setor público e encontra-se detalhado no Apêndice C. O público-alvo são os servidores municipais da Prefeitura de Maringá, especialmente os envolvidos em atividades relacionadas ao planejamento e execução orçamentária. O curso será na modalidade presencial, com carga horária total de 28 horas distribuídas em sete encontros semanais, visando garantir a possibilidade de participação dos servidores, pois caso fossem concentrados em uma única semana, provavelmente haveria dificuldade de participação em virtude do prolongado período fora do ambiente de trabalho.

Para melhor distribuição dos conteúdos, a capacitação foi dividida em cinco módulos, sendo:

- Módulo 1 – Introdução ao orçamento público e ao processo orçamentário
- Módulo 2 – Instrumentos de planejamento público
- Módulo 3 – Execução orçamentária e controle da despesa pública
- Módulo 4 – Práticas sobre execução do orçamento público
- Módulo 5 – Prestação de contas e transparência

O Módulo 1 estabelece a base conceitual necessária à compreensão do orçamento enquanto instrumento de planejamento governamental e de execução das políticas públicas. O estudo dos princípios orçamentários, do ciclo orçamentário e dos tipos de orçamento é fundamental para compreender a necessidade de cumprimento dos prazos legais e a observância de normas de programação financeira.

O Módulo 2 aprofunda o entendimento sobre o PPA, a LDO e a LOA, destacando a relevância da coerência entre as peças de planejamento. A abordagem desse conteúdo contribui diretamente para superar as fragilidades observadas na ausência de análise das metas estabelecidas no PPA e sua correlação com a LOA, bem como na falta de alinhamento entre o plano anual de contratações e a execução orçamentária, problemas mencionados pelos entrevistados.

O Módulo 3 aborda a receita e a despesa em suas etapas, classificações e fontes, além dos créditos adicionais e mecanismos de controle. Esse conteúdo é essencial para sanar falhas como o registro incorreto de empenhos, a inscrição equivocada de restos a pagar, reduzir erros

de classificação de despesas, falhas de registro e desvios de finalidade. Ademais, fortalece a compreensão sobre a atuação do controle interno e externo, prevenindo inconformidades que podem comprometer a regularidade fiscal e a prestação de contas do município.

O Módulo 4 apresenta caráter aplicado, com foco nas etapas operacionais da execução, tais como pré-empenho, empenho, liquidação, retenções e pagamentos. Esse módulo dialoga diretamente com as principais dificuldades relatadas pelos servidores, incluindo falhas na utilização do sistema de gestão pública, divergências entre o objeto empenhado e o faturado, e dificuldades de interpretação de relatórios. Ao tratar situações concretas, objetiva promover a padronização de procedimentos e a mitigação de riscos associados ao descumprimento de normas legais.

Por fim, o Módulo 5 reforça a necessidade da gestão fiscal responsável, abordando os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e aspectos do Sistema de Informação Municipal (SIM-AM), do Progov e a Prestação de Contas Anual. Esse conteúdo visa a compreensão da relação entre a execução orçamentária e os mecanismos de controle social, aumentando a confiabilidade das informações prestadas à sociedade e aos órgãos de fiscalização.

A avaliação da capacitação será realizada por meio da aplicação de questionário estruturado, com dupla finalidade: aferir o nível de compreensão dos conteúdos ministrados e mensurar o grau de satisfação dos participantes em relação ao curso. Esse procedimento permitirá verificar não apenas a assimilação conceitual e prática dos temas abordados, mas também a efetividade metodológica e didática da capacitação, possibilitando ajustes e melhorias nos módulos subsequentes e garantindo maior alinhamento às necessidades dos servidores e da administração municipal.

Destaca-se que o plano de capacitação proposto deve ser contínuo, devido a própria natureza dinâmica e complexa da gestão pública, especialmente no que se refere à execução orçamentária, cujas normativas, procedimentos e sistemas de apoio passam por atualizações constantes. A continuidade das ações formativas possibilita a consolidação dos conhecimentos adquiridos e a construção de competências progressivas, permitindo que, após a assimilação dos conteúdos introdutórios, sejam ofertados módulos mais avançados e especializados. Essa estrutura busca favorecer o aprofundamento gradual da temática, ampliar a capacidade analítica dos servidores e assegurar que a formação acompanhe as mudanças institucionais, legais e tecnológicas.

A capacitação proposta diferencia-se dos cursos ofertados por instituições como a ENAP ou o TCE-PR por sua adaptação às especificidades da realidade municipal de Maringá.

Enquanto os cursos externos apresentam abordagem generalista, voltada a diferentes contextos federativos, o plano apresentado foi estruturado a partir do diagnóstico de problemas concretos enfrentados pelos servidores da prefeitura, levantados em questionários, entrevistas e análise de dados. Assim, a capacitação combina a base teórica do processo orçamentário com a aplicação prática diretamente vinculada aos sistemas, fluxos e procedimentos adotados no âmbito da administração municipal, garantindo maior efetividade na superação dos erros e no fortalecimento da gestão pública.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo buscou entender como se estruturaram os mecanismos de capacitação dos servidores que atuam na execução orçamentária do Município de Maringá e como esses servidores avaliam sua qualificação técnica para o desempenho das atividades relacionadas. A revisão de literatura possibilitou fundamentar o estudo em referenciais teóricos sobre planejamento estratégico no setor público, orçamento público, controle orçamentário, governança e gestão de pessoas. Essa estrutura teórica demonstrou que a qualificação contínua dos servidores constitui condição para a eficiência administrativa, para o planejamento orçamentário, para a consolidação da governança e para a transparência da gestão fiscal.

A análise documental evidenciou que, embora o normativo municipal, representado por leis, decretos e portarias, contempla dispositivos que valorizam a formação continuada e preveem sua articulação com a promoção funcional, a implementação desses instrumentos ainda se mostra incipiente. Na prática, a ausência de formações específicas para quem atua com execução orçamentária, indica uma limitação da efetividade das políticas de capacitação previstas em lei.

Os dados empíricos obtidos por meio de questionário e entrevistas revelaram um cenário caracterizado pela realização de treinamentos informais e ausência de padronização nos processos de capacitação relacionados à execução orçamentária. Identificaram-se dificuldades operacionais, como classificação inadequada de despesas, falhas na emissão e liquidação de empenhos, descumprimento de prazos legais e divergências entre os instrumentos de planejamento e execução. Esses achados confirmam que a carência de formação técnica específica impacta diretamente a eficiência da execução orçamentária e, consequentemente, a efetividade das políticas públicas municipais.

A triangulação dos dados demonstrou que, apesar dessas fragilidades, os servidores apresentam elevado interesse em participar de capacitações direcionadas à área orçamentária, o que reforça o potencial transformador de um programa estruturado de qualificação. Nesse

sentido, a elaboração do plano de capacitação proposto nesta pesquisa constitui uma resposta concreta ao problema identificado, ao integrar conteúdos conceituais e práticos diretamente relacionados às necessidades diagnosticadas.

A proposta do plano de capacitação continuada, dividido em cinco módulos, abrange desde os fundamentos do orçamento até relatórios técnicos de prestação de contas, perpassando pelas práticas aplicadas de execução e prestação de contas, e diferencia-se de programas externos, por estar alinhado às especificidades da realidade municipal, construído a partir do diagnóstico obtido por meio da aplicação do questionário e da realização das entrevistas.

Assim, conclui-se que os objetivos do estudo foram alcançados. Realizou-se a revisão de literatura voltada aos temas de planejamento orçamentário, controle, governança pública e gestão de pessoas na administração pública. Por meio da análise da legislação municipal referente à qualificação dos servidores públicos, foi possível identificar os dispositivos legais contribuem para a institucionalização da formação continuada e do fortalecimento das competências técnicas. O levantamento das informações sobre o nível de conhecimento técnico dos servidores envolvidos no processo orçamentário da Prefeitura Municipal de Maringá foi efetivado. Em conjunto com as entrevistas realizadas foi possível a elaboração do plano de capacitação adaptado às necessidades locais, capaz de contribuir para a compreensão da importância do planejamento e controle da execução orçamentária.

Como contribuição prática, o trabalho oferece subsídios diretos à gestão municipal, propondo um instrumento aplicável para reduzir inconsistências nos processos orçamentários e fortalecer a capacidade institucional. Do ponto de vista acadêmico, o estudo avança na discussão sobre a qualificação de servidores municipais que atuam na execução orçamentária, temática ainda pouco explorada na literatura. Reconhece-se, contudo, a limitação decorrente da abrangência amostral, uma vez que não foi possível alcançar todos os servidores que atuam na execução orçamentária da Prefeitura Municipal de Maringá. Ademais, o estudo concentrou-se na realidade de um único município, o que restringe a possibilidade de generalização dos resultados. Pesquisas futuras podem ampliar o escopo comparativo para outras administrações municipais ou investigar o impacto concreto da implementação do plano de capacitação na qualidade da execução orçamentária ao longo do tempo.

Em síntese, a pesquisa reforça a centralidade da valorização do servidor público municipal, ao evidenciar a formação continuada como componente estratégico para o fortalecimento do desempenho organizacional. Tal perspectiva contribui de forma indireta para a melhoria dos serviços ofertados à população, na medida em que a adequada execução orçamentária constitui fator determinante para a efetividade das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 73, n. b, p. 127-152, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7481/1/8726-Texto%20do%20Artigo-30277-1-10-20221124.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.
- ANDRADE, Fábio. **Planejamento orçamentário no setor público**. São Paulo: Atlas, 2013.
- ANSOFF, H. Igor. **Estratégia empresarial**. 1. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.
- AGUIAR, Aderlane da Penha; FÉLIX, Karyn Juliana Ramos; BATISTA, Valquíria Constâncio. Capacitação de servidores como ferramenta para a melhoria do atendimento ao cidadão. **Revista Foco**, [S. l.], v. 18, n. 2, p. e7631, 2025. DOI: <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v18n2-009>.
- AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- BERWIG, Aldemir. Eficiência e legalidade: qualificação da administração para o atendimento do interesse público?. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ - FRD**, [S. l.], n. 43, 2024. DOI: <https://doi.org/10.12957/rfd.2024.62160>.
- BETHLEM, Agricola de Souza. **Estratégia empresarial: conceitos, processos e administração estratégica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- BLONSKI, Fabiano; PRATES, Rodolfo Coelho; COSTA, Mayla; VIZEU, Fábio. O controle gerencial na perspectiva do *new public management*: o caso da adoção do *balanced scorecard* na Receita Federal do Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 15-37, 2017. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i1.4912>.
- BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados e direito financeiro**. São Paulo: Blucher, 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 nov. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº. 9.991, de 28 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 ago. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35). Acesso em: 03 mar. 2025.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 19 nov. 2024.

**BRASIL. Lei nº. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 31 out. 2024.

**BRASIL. Lei nº. 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 31 out. 2024.

**BRASIL. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 03 fev. 2025.

**BRASIL. Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 22 jan. 2025.

**BRASIL. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_organizacional\\_3\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf). Acesso em: 03 fev. 2025.

**BRASIL. Dez passos para a boa governança.** 2. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/asplan/10\\_Passos\\_para\\_a\\_boa\\_Governanca.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/asplan/10_Passos_para_a_boa_Governanca.pdf). Acesso em: 03 fev. 2025.

**BRASIL. Manual de contabilidade aplicada ao setor público.** 11. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:51045](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:51045). Acesso em: 14 jan. 2025.

BRAVO, Ana Bela Santos. Gestão pública, governança participativa e o papel da liderança. **PROELIUM - Revista da Academia Militar**, Lisboa, n. 9, p. 31 a 152, 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Ana-Bravo-25/publication/347752286\\_Gestao\\_publica\\_Governanca\\_Participativa\\_e\\_o\\_Papel\\_da\\_Lideranca/links/5fe391a0299bf140883a399c/Gestao-publica-Governanca-Participativa-e-o-Papel-da-Lideranca.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ana-Bravo-25/publication/347752286_Gestao_publica_Governanca_Participativa_e_o_Papel_da_Lideranca/links/5fe391a0299bf140883a399c/Gestao-publica-Governanca-Participativa-e-o-Papel-da-Lideranca.pdf). Acesso em: 03 fev. 2025.

BRITO, Débora Sacramento Rodrigues; CRUZ, Erika Mayumi Kato; ENDO, Gustavo Yuho. Gestão estratégica no setor público: revisão sistemática da literatura. **Revista de Ciências Empresariais da UNIPAR**, Umuarama, v. 22, n. 1, p. 1-14, 2021. Disponível em:

<https://unipar.openjournalsolutions.com.br/index.php/empresarial/article/view/8442/4106>. Acesso em 15 ago. 2025.

BRITO, Ana Filipa Ferreira de. **A importância dos sistemas de recompensas para a motivação dos contabilistas certificados**. 2021. Dissertação (Mestrado em Controle de Gestão e Negócios), Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Lisboa, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipl.pt>. Acesso em: 24 ago. 2025

CAMPOS, José Antônio. **Cenário balanceado:** painel de indicadores para a gestão estratégica dos negócios. 1. ed. São Paulo: Aquariana, 1998.

CASTRO, Marco Aurélio Amaral de; OLIVEIRA, Kamila Pagel de. Repensando a carreira pública brasileira sob a perspectiva dos processos de transformações globais. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 433-454, 2022. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de recursos humanos:** fundamentos básicos. 7. ed. São Paulo: Manole, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas:** o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Barueri: Manole, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 9. ed. Barueri: Manole, 2014.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP Estrutura Conceitual**, de 04 de outubro de 2016. Brasília: CFC, 2016.

COSTA, Caio César de Medeiros; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; BRAGA, Marcelo José; ABRANTES, Luiz Antônio. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1319 a 1347, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/54994>. Acesso em: 21 jan. 2025.

CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). **Controle da administração pública no Brasil**. 1. ed. São Paula: Blucher, 2022.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público:** planejamento, elaboração e controle. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CURSINO, Adélia Marina de Campo. Planejamento, orçamento e gestão fiscal no setor público brasileiro: impactos na contabilidade pública. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, [S. l.], v. 17, n. 4, p. e7904, 2025. DOI: 10.55905/cuadv17n4-012.

DOMINGUES, Andrezza Karina. **Programa de capacitação da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico do Município de São Paulo:** estudo de caso. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão e Tecnologia em Sistemas Produtivos), Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, São Paulo, 2016. Disponível em:

[Shttp://www.pos.cps.sp.gov.br/files/dissertacoes/file/106/a440b8398435413c4c808105041e2a73.pdf](http://www.pos.cps.sp.gov.br/files/dissertacoes/file/106/a440b8398435413c4c808105041e2a73.pdf). Acesso em: 24 mar. 2025

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. 1 ed. São Paulo: Pioneira, 1995.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **The practice of management**. New York: Harper Business, 1985.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 1970.

FARIA, A. Nogueira de. **Dinâmica da administração: perspectiva e projeções**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978.

FARIA, Fulvio Machado. **Transformações no estatuto do servidor público**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em:  
<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21072022-110150/publico/10122008MIO.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025

FERREIRA, Marilaine Aparecida. A.; OLIVEIRA, Daniel Ribeiro de. Planejamento e controle interno no setor público: uma relação orientada para resultados / Planning and internal control in the public sector: a results-oriented relationship. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 7, n. 4, p. 36020–36035, 2021. DOI:  
<https://doi.org/10.34117/bjdv7n4-186>.

GANDHI, Geraldo. **Gestão pública e controle orçamentário**. São Paulo: Atlas, 2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento público: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Monteiro Alexandre; FERREIRA, Helaine Cristina de Sales; LOPES, Orlando de Melo; NASCIMENTO, Sergio Nogueira do; SANTOS, Maria Edileusa dos; SOUSA, Sthephannie Suzana Pereira de; TELES, Namedin Pereira. A Relevância do Planejamento Estratégico na Administração Pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. [S. l.], v. 2, n. 4, p. 148-158, 2018. Disponível em:  
[https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/planejamento-estrategico-na-administracao-publica#\\_ftn7](https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/planejamento-estrategico-na-administracao-publica#_ftn7). Acesso em: 30 jul. 2025.

JESUS, Frederico; SANTOS, Marcos. **Políticas públicas e eficiência na gestão**. Brasília: ENAP, 2016.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P.. **The balanced scorecard: measures that drive performance**. Harvard Business Review, 1992.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

LIMA, Thiago Martins; ROBERTO, José Carlos Alves; CUNHA, Edileuza Lobato da; COUCEIRO, Kátia do Nascimento; LIMA, Orlem Pinheiro de; ARAÚJO, Paulo César Diniz de; OLIVEIRA JÚNIOR, Nilson José de; MADURO, Márcia Ribeiro. A importância da capacitação e formação contínua dos servidores públicos na obtenção de excelência da qualidade na prestação dos serviços públicos. **Caderno Pedagógico**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 101–122, 2023. DOI: <https://doi.org/10.54033/cadpedv20n1-006>.

LUCCA, Giancarlo. **Gestão estratégica balanceada:** um enfoque nas boas práticas estratégicas. São Paulo: Atlas, 2013.

LUNKES, Rogério João; SCHNORRENBERGER, Darcy. **Controladoria:** na coordenação dos sistemas de gestão. São Paulo: Atlas, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARINGÁ. **Lei Orgânica do Município de Maringá.** Diário Oficial do Município, Maringá, PR, 05 abr. 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-maringa-pr>. Acesso em: 14 abr. 2025.

MARINGÁ. **Lei nº. 239, de 01 de agosto de 1998.** Dispõe sobre o regime jurídico único dos funcionários públicos do município de Maringá. Diário Oficial do Município, Maringá, PR, 01 ago. 1998. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/1998/24/239/lei-complementar-n-239-1998-dispoe-sobre-o-regime-juridico-unico-dos-funcionarios-publicos-do-municipio-de-maringa-estado-do-parana>. Acesso em: 14 abr. 2025.

MARINGÁ. **Lei nº. 966, de 04 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre o plano de cargos, carreira e remuneração dos servidores públicos efetivos do quadro geral da administração direta e indireta do poder executivo do município de Maringá. Diário Oficial do Município, Maringá, PR, 04 dez. 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-de-cargos-e-carreiras-maringa-pr>. Acesso em: 14 abr. 2025.

MARINGÁ. **Lei nº. 1.318, de 31 de março de 2022.** Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Maringá e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Maringá, PR, 31 mar. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/2022/132/1318/lei-complementar-n-1318-2022-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-da-administracao-direta-do-poder-executivo-do-municipio-de-maringa-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 14 abr. 2025.

MARINGÁ. **Decreto nº. 2.027, de 13 de outubro de 2022.** Cria e estabelece as competências da Escola Fazendária do Município de Maringá, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Maringá, PR, 13 out. 2022. Disponível em: [http://www3.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/241122122723\\_decreto\\_nordm\\_20272022\\_escola\\_fazendaria\\_pdf.pdf](http://www3.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/241122122723_decreto_nordm_20272022_escola_fazendaria_pdf.pdf). Acesso em: 14 abr. 2025.

MARINGÁ. **Lei nº. 11.637, de 03 de maio de 2023.** Cria o sistema integrado de contabilidade do Município de Maringá e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Maringá, PR, 12 mai. 2023. Disponível em:

<http://sapl.cmm.pr.gov.br:3001/media/sapl/public/normajuridica/2023/14461/2311637lo.pdf>. Acesso em: 17 set. 2025.

**MARINGÁ. Lei nº. 11.641, de 10 de maio de 2023.** Institui a Escola de Governo do Município de Maringá e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Maringá, PR, 10 mai. 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-ordinaria/2023/1165/11641/lei-ordinaria-n-11641-2023-institui-a-escola-de-governo-do-municipio-de-maringa-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 14 abr. 2025.

**MARINGÁ. Lei nº. 1.399, de 17 de outubro de 2023.** Cria a Escola de Gestão de Pessoas do Município de Maringá e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Maringá, PR, 17 out. 2023. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1BkMedXmBDK5mflmEZ5pvDIbIZ3-1r7I8/view>. Acesso em: 14 abr. 2025.

**MARINGÁ. Lei nº. 1.435, de 14 de março de 2024.** Altera a redação de dispositivos da Lei Complementar nº 1.399, de 17 de outubro de 2023, relativos a normas que especifica e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Maringá, PR, 14 mar. 2024. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/2024/143/1435/lei-complementar-n-1435-2024-altera-a-redacao-de-dispositivos-da-lei-complementar-n%C2%BA-1399-de-17-de-outubro-de-2023-relativos-a-normas-que-especifica-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 14 abr. 2025.

**MARINGÁ. Decreto nº. 526, de 27 de março de 2024.** Regulamenta a Escola de Governo do Município de Maringá e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Maringá, PR, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/17pvMyejJHGis3x3eVkJqsic864BNaz5/view>. Acesso em: 14 abr. 2025.

**MARINGÁ. Portaria nº. 286, de 16 de dezembro de 2024.** Aprovar o Plano Anual de Capacitação da Administração direta e indireta, para o exercício de 2025. Diário Oficial do Município, Maringá, PR, 17 dez. 2024. Disponível em: [https://venus.maringa.pr.gov.br/arquivos/orgao\\_oficial/arquivos/domm%204493.pdf](https://venus.maringa.pr.gov.br/arquivos/orgao_oficial/arquivos/domm%204493.pdf). Acesso em: 06 nov. 2025.

**MARINGÁ. Portaria Conjunta nº. 16, de 19 de março de 2025.** Aprova o Plano de Capacitação Permanente dos Servidores das Secretarias de Fazenda e de *Compliance e Controle* para o exercício de 2025. Diário Oficial do Município, Maringá, PR, 19 mar. 2025. Disponível em: [http://www3.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/280325094146\\_sei5703358portaria162025\\_pdf.pdf](http://www3.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/280325094146_sei5703358portaria162025_pdf.pdf). Acesso em: 14 abr. 2025.

MARRAS, Jean Pierre. **Administração de recursos humanos:** do operacional ao estratégico. 1. ed. São Paulo: Futura, 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração:** da revolução urbana à revolução digital. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MAYO, Elton. **The human problems of an industrial civilization.** New York: The Macmillan Company, 1933.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016

MCGREGOR, Douglas. **Os aspectos humanos da empresa.** Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1965.

MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning.** Free Press, 1994.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria geral da administração.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MORENO, Lucicleia Galdino; ANGNES, Juliane Sachser; LIMA, Luciano Ferreira de. A profissionalização da função pública sob a perspectiva da nova governança pública. **Revista ADMPG**, [S. l.], v. 11, p. 1–10, 2021. Disponível em:  
<https://revistas.uepg.br/index.php/admpg/article/view/19695>. Acesso em: 24 ago. 2025.

PACHECO, Regina Sílvia. Escolas de governo: evolução histórica e perspectivas para os municípios. In: Carneiro, José Mário Brasiliense; Amorim, Alexandre (Orgs). **Escolas de Governo e Gestão Municipal.** São Paulo: Oficina Municipal, p.19-35, 2003.

PALUDO, Augustinho V.; OLIVEIRA, Antonio G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico para órgãos e entidades públicas.** 2. ed. Cotia: Editora Foco, 2024.

PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Marizaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas:** bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010.

PARANÁ. **Diretrizes e orientações de controle interno aos jurisdicionados.** 2. ed. Curitiba: TCE-PR, 2024. Disponível em:  
<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2024/5/pdf/00385434.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2025.

PARANÁ. **Cartilha sobre o julgamento das contas do chefe do poder executivo pelo poder legislativo municipal.** 2. ed. Curitiba: TCE-PR, 2025. Disponível em:  
<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2025/5/pdf/00394480.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

PARANÁ. **Lei nº. 113, de 15 de dezembro de 2005.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, PR, 15 abr. 2005. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-complementar-n-113-2005-parana-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-parana>. Acesso em: 19 jan. 2025.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octávio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, [S. l.], v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>.

PETERS, Brainard Guy. O que é governança?. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 45, n. 127, p. 28 a 33, 2013. Disponível em:  
<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/3/10>. Acesso em: 30 jan. 2025.

QUINN, James Brian. **Strategies for Change: Logical Incrementalism**. Illinois: Richard D. Irwin, 1980.

RANZINI, Milena de Senne; BRYAN, Newton Antonio Paciulli . Capacitação e formação para o setor público e os modelos da escola de governo no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 2, p. 417-438, 2017. Disponível em:  
<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3087/1/Capacita%c3%a7%c3%a3o%20e%20forma%c3%a7%c3%a3o%20para%20o%20setor%20p%c3%bablico%20e%20os%20modelos%20de%20escola%20de%20governo%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

RANZINI, Milena de Senne. Panorama das escolas de governo municipais no estado de São Paulo. In: **Escolas de governo: formação e capacitação de agente públicos**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 959 a 992, 2010. Disponível em:  
<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6955>. Acesso em: 21 jan. 2025.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas e desenvolvimento**. Brasília: Senado Federal, 2019.

RIBEIRO, Roberto R. Martins; MURIGGI, Amanda C. da Luz; PAVÃO, Juliane Andressa; NEUMANN, Marguit; MATTIELLO, Kerla. Finanças públicas e a pandemia da covid-19: um estudo das variações no orçamento em municípios paranaenses. **Revista Contemporânea**, v. 3, n. 4, p. 2776-2801, 2023. Disponível em:  
<https://revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/issue/view/14>. Acesso em: 23 jan. 2025.

SANTOS, Guilherme Kraus dos; RAUPP, Fabiano Maury. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1429 a 1451, 2015. Disponível em:  
<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/56592>. Acesso em: 21 jan. 2025.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Plano plurianual e orçamento público**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

SILVA, Anielson Barbosa da; BISPO, Ana Carolina Kruta de Araújo; AYRES, Simone Maia Pimenta Martins. **Desenvolvimento de carreiras por competência**. Brasília: Enap, 2019.

SILVA, Francielle Molon da; MELLO, Simone Portella Teixeira de; TORRES, Igor Arruda Costa. O que se discute sobre gestão por competências no setor público: um estudo preliminar das construções. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 6, n. 4, p. 686 a 693, 2013. Disponível em:  
<https://www.redalyc.org/pdf/2734/273429846005.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2011.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TEIXEIRA FILHO, Antônio Raimundo Cardoso; ALMEIDA, Denise Ribeiro de; ALMEIDA, Leonardo Ribeiro de; ALMEIDA, Susan Mary Vieira de. Capacitação no setor público: analisando o processo de uma IFES. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba, v. 16, n. 3, p. 185 a 208, 2017. DOI: <https://doi.org/10.18593/race.v0i0.15216>.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público**. Brasília: ENAP, 2021.

VIANA, João Marcos Diniz; NETO, Sebastião Resende; FERREIRA, Ana Cristina. O planejamento estratégico no setor público: um olhar sobre a produção acadêmica-científica. In: SEGUNDO CONGRESSO INTERNACIONAL E TERCEIRO CONGRESSO NACIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA REDE NACIONAL PROFIAP, 2024, Campo Grande. **Anais** [...]. Disponível em: [https://even3.blob.core.windows.net/formulario-inscricao/OPLANEJAMENTOESTRATGICONOSETORPBLICO\\_umolharsobreaproduoacademico-cientifica.22351aa5531c43a4969e.pdf?v=638908530817649771](https://even3.blob.core.windows.net/formulario-inscricao/OPLANEJAMENTOESTRATGICONOSETORPBLICO_umolharsobreaproduoacademico-cientifica.22351aa5531c43a4969e.pdf?v=638908530817649771). Acesso em: 15 ago. 2025.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto. Percepções sobre gestão do desempenho no setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 73, [s. n], p. 8-25, 2022. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v73.ia.6864>.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 2. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YUKIMURA, Juliana Novo Paccolla; OTANI, Nilo; PASQUALI, Roberta. Curso online de orçamento público para os servidores técnico-administrativos de uma instituição pública de ensino federal. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 10, n. 10, p. e454101019123, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i10.19123>.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

## APÊNDICE A – FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS

### UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Prezado(a) servidor(a),

Este questionário faz parte da pesquisa de dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá (UEM), e tem como objetivo compreender aspectos relacionados à atuação dos servidores públicos municipais na área de execução orçamentária. Os dados coletados servirão de base para a análise e formulação de propostas que contribuam para o aprimoramento das políticas públicas de qualificação do servidor no âmbito municipal.

Sua participação é voluntária, e todas as informações fornecidas serão tratadas com **sigilo e confidencialidade**, sendo utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos. As respostas são **anônimas**, não havendo qualquer identificação individual dos participantes.

Pedimos que leia atentamente cada pergunta e responda com sinceridade, de acordo com sua experiência e percepção. Em caso de dúvidas ou necessidade de esclarecimentos, entre em contato pelo telefone: **(44) 9 9929 6297**.

Agradeço imensamente sua colaboração!

Atenciosamente,

**Ana Paula Avanci Lugli Matara**

Mestranda em Políticas Públicas

Universidade Estadual de Maringá – UEM

1. Qual o seu cargo?\*

- Auxiliar/agente administrativo
- Assistente administrativo
- Assessor administrativo

- Estagiário
- Cargo comissionado
- Outro: \_\_\_\_\_

2. Há quanto tempo atua na Prefeitura do Município de Maringá?\*

- Menos de 6 meses
- De 6 meses a 1 ano
- De 1 a 3 anos
- De 3 a 5 anos
- Mais que 5 anos

3. Qual o seu nível de escolaridade?\*

- Ensino médio completo
- Ensino superior incompleto
- Ensino superior completo
- Pós-graduação lato sensu (especialização)
- Pós-graduação stricto sensu (mestrado ou doutorado)

4. Qual a sua área de formação principal?\*

- Administração
- Administração pública
- Ciências contábeis
- Direito
- Economia
- Não possuo formação superior
- Outro: \_\_\_\_\_

5. Você considera que sua formação acadêmica contribui para sua atuação no processo orçamentário?\*

- Sim, de forma significativa
- Sim, parcialmente
- Não contribui
- Não sei avaliar

6. Há quanto tempo atua na área de execução orçamentária?\*

- Menos de 6 meses
- De 6 meses a 1 ano
- De 1 a 3 anos
- De 3 a 5 anos
- Mais que 5 anos

7. Você possui alguma função gratificada?\*

- Sim, sou servidor efetivo e chefe de serviço
- Sim, sou servidor efetivo e coordenador de serviço
- Sim, sou servidor efetivo e gerente
- Ocupo cargo comissionado
- Não possuo nenhuma função gratificada

8. Você conhece os estágios da execução da despesa orçamentária previstas na legislação brasileira?\*

- Sim, conheço todas as etapas e consigo aplicá-las na prática
- Conheço parcialmente, mas tenho dificuldade em aplicá-las
- Já ouvi falar, mas não conheço os detalhes
- Não conheço

9. Quais são os estágios da execução da despesa orçamentária?\*

- Elaboração, aprovação e execução
- Planejamento, licitação, empenho e liquidação
- Empenho, em liquidação, liquidação e pagamento
- Elaboração, empenho, liquidação e pagamento
- Nenhuma das opções

10. Você sabe diferenciar o PPA, a LDO e a LOA em termos de função e abrangência?\*

- Sim, com clareza
- Tenho uma noção geral, mas com dúvidas
- Já ouvi falar, mas não sei diferenciá-los
- Nunca ouvi falar nesses instrumentos

11. Qual das alternativas abaixo melhor descreve o conceito de "dotações orçamentárias"?\*

- São valores autorizados para gastos públicos em determinadas ações ou programas
- São receitas arrecadadas durante o exercício financeiro
- São recursos obtidos por meio de empréstimos internacionais
- São valores estimados para cobrança de impostos
- Não sei responder

12. Você se sente preparado(a) para participar da elaboração ou acompanhamento da execução orçamentária do seu setor?\*

- Sim, estou plenamente preparado(a)
- Estou parcialmente preparado(a), mas gostaria de mais capacitação
- Tenho pouca preparação, mas estou disposto(a) a aprender
- Não me sinto preparado(a) e nem sei por onde começar
- Não me sinto preparado(a) e não tenho interesse

13. Com que frequência você utiliza dados orçamentários para subsidiar decisões ou planejamentos no seu setor?\*

- Sempre
- Frequentemente
- Raramente
- Nunca

14. Como você avalia o nível de integração entre planejamento, orçamento e execução na Prefeitura de Maringá?\*

- Muito integrado – há diálogo entre os setores
- Parcialmente integrado – há algumas lacunas
- Pouco integrado – setores trabalham de forma isolada
- Não sei avaliar

15. Você possui algum curso de capacitação específico na área de orçamento público? \*

- Sim, com carga horária superior a 40h
- Sim, com carga horária inferior a 40h
- Apenas treinamentos internos ou informais
- Não possuo

16. Ao assumir a função na secretaria/autarquia, recebeu alguma orientação e/ou treinamento sobre execução orçamentária?\*

- Sim, participei de treinamento realizado pela Prefeitura de Maringá
- Sim, participei de treinamento realizado por outra instituição
- Sim, fui orientado por outro servidor que já trabalhava no setor
- Não recebi nenhum treinamento ou orientação

17. Com que frequência você participou de cursos ou capacitações voltadas à área de execução do orçamento público nos últimos 3 anos? \*

- Apenas 01 vez
- Mais de 01 vez
- Não participei, mas gostaria de participar
- Não participei, e não tenho interesse

18. O curso do qual você participou sobre execução do orçamento público foi promovido por qual instituição?\*

- Prefeitura do Município de Maringá
- Tribunal de Contas do Estado do Paraná
- Conselho Regional de Contabilidade
- Não participei de nenhum curso
- Outro: \_\_\_\_\_

19. Você se sente motivado(a) a buscar conhecimento na área orçamentária? \*

- Sim, porque vejo importância para meu trabalho
- Sim, mas por exigência da função
- Não, por falta de tempo ou incentivo
- Não tenho interesse na área

20. Em que medida você considera que o conhecimento sobre orçamento público contribui para a melhoria do serviço prestado à população?\*

- Contribui de forma decisiva
- Contribui moderadamente
- Contribui pouco
- Não contribui

- Não sei responder

21. Quais temas você considera mais importantes para uma capacitação na área orçamentária?  
(Pode marcar mais de uma alternativa)\*

- Planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA)
- Execução orçamentária e financeira: empenho, liquidação e pagamento
- Execução orçamentária e financeira: diária e regime de adiantamento
- Execução orçamentária e financeira: restos a pagar
- Controle e avaliação de gastos públicos
- Transparência e prestação de contas
- Uso de sistemas eletrônicos (Elotech, SIT, BB Ágil)
- Outro: \_\_\_\_\_

22. Você já participou de algum curso ou capacitação oferecido pela Escola de Governo do Município de Maringá?\*

- Sim, participei de mais de um curso
- Sim, participei de um curso
- Não, mas tenho interesse em participar
- Não, e não tenho interesse
- Não conheço a Escola de Governo do Município de Maringá

23. Em sua opinião, os cursos oferecidos pela Escola de Governo contribuem com o aprimoramento das atividades desenvolvidas na Prefeitura de Maringá?\*

- Sim, contribuem de forma significativa, melhorando a qualidade do trabalho e o desempenho dos servidores.
- Sim, contribuem parcialmente, mas ainda poderiam ser mais direcionados às necessidades específicas dos setores.
- Contribuem pouco, pois nem sempre os conteúdos são aplicáveis à realidade do serviço.
- Não, considero que os cursos oferecidos têm pouca ou nenhuma relação com as demandas do dia a dia.
- Não sei opinar, pois não participei de nenhum curso ou não conheço a atuação da Escola de Governo.

24. Por quais meios você geralmente toma conhecimento dos cursos e capacitações oferecidos pela Escola de Governo do Município de Maringá? (Pode marcar mais de uma alternativa)\*

- E-mail institucional
- Portal do servidor
- Grupos de WhatsApp
- Redes sociais oficiais (Instagram, Facebook, etc.)
- SEI - Sistema Eletrônico de Informações
- Não costumo receber informações sobre os cursos

25. Se desejar, registre sugestões ou observações sobre sua experiência com o processo orçamentário ou com as capacitações oferecidas pela Prefeitura de Maringá.

---

---

---

---

\* *Indica uma pergunta obrigatória.*

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ESCOLA DE GOVERNO****UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ****PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

1. O Existe um Plano Anual de Capacitação Funcional, conforme previsto na legislação do Plano de Carreira? (Art. 26 da Lei nº 966/2013 - Qualificação profissional).
2. Como a Escola de Governo realiza o levantamento da demanda por cursos de treinamento e desenvolvimento?
3. O município possui levantamento das necessidades de curso de capacitação e aperfeiçoamento que são informadas nas avaliações de progressão? (Art. 51 da Lei nº 966/2013 - Avaliação de Progressão).
4. Como funciona o programa de formação inicial (constituído de segmentos teóricos e práticos)? (Art. 27 da Lei nº 966/2013 - Qualificação profissional).
5. Como funcionam os programas regulares de aperfeiçoamento e especialização, inclusive de natureza gerencial (constituído de segmentos teóricos e práticos)? (Art. 27 da Lei nº 966/2013 - Qualificação profissional).
6. O município possui convênios celebrados com outras entidades ou instituições para a capacitação de servidores? (Art. 2º, I da Lei nº 1.399/2023 - Objetivos da Escola de Governo).
7. Quais são os Centros de Formação e Desenvolvimento existentes no Município conforme previsto na Lei da Escola de Governo? (Art. 2º, XIII da Lei nº 1.399/2023 - Objetivos da Escola de Governo).
8. Como funciona a emissão de parecer técnico referente à pertinência da participação dos agentes públicos em eventos de formação e desenvolvimento? (Art. 2º, XXIV da Lei nº 1.399/2023 - Objetivos da Escola de Governo).

9. Como funciona o Banco de Talentos previsto na legislação da Escola de Governo? (Art. 3º da Lei nº 1.399/2023 - Objetivos da Escola de Governo).

## APÊNDICE C – PLANO DE CAPACITAÇÃO



Av. XV de Novembro, 701  
Maringá • Paraná • Brasil  
CEP: 87013 230  
(44) 3221-1234

# Proposta de Plano de Capacitação Continuada



### 1. IDENTIFICAÇÃO DO CURSO

**Título:** Comprendendo o processo orçamentário no setor público.



**Público-alvo:** Servidores municipais da Prefeitura de Maringá, especialmente os envolvidos em atividades relacionadas ao planejamento e execução orçamentária.

**Modalidade:** Presencial

**Carga horária:** 28 horas

**Duração:** 07 semanas

### 2. OBJETIVO GERAL

Capacitar os servidores para o domínio conceitual e prático das etapas do processo orçamentário, da execução orçamentária e financeira, e do controle da gestão fiscal.

### 3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Interpretar corretamente as leis e normas aplicáveis à gestão orçamentária.
- Compreender os princípios e o ciclo do orçamento público.
- Compreender a organização das peças orçamentárias
- Aplicar práticas de controle e análise de execução orçamentária.
- Desenvolver a capacidade crítica para propor melhorias no planejamento e execução de políticas públicas.
- Promover mudanças comportamentais sobre o uso dos recursos públicos.



#### 4. CONTEÚDO PROGRAMÁTICO

##### **Módulo 1 – Introdução ao orçamento público e ao processo orçamentário**

Carga horária: 4 horas



##### **Conteúdo:**

- Conceito e objetivos do orçamento público.
- Princípios orçamentários (unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, orçamento bruto, legalidade, publicidade, transparência, não vinculação da receita de impostos).
- Ciclo orçamentário: elaboração, discussão, aprovação, execução e controle.
- Tipos de orçamento: fiscal, seguridade social e investimento das estatais.



##### **Módulo 2 – Instrumentos de planejamento público**

Carga horária: 4 horas

##### **Conteúdo:**

- Importância do planejamento estratégico na gestão pública.
- Plano Plurianual (PPA).
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
- Lei Orçamentária Anual (LOA).
- Planos setoriais (educação, saúde, assistência social, direitos da mulher, cultura).

##### **Módulo 3 – Execução orçamentária e controle da despesa pública**

Carga horária: 4 horas

##### **Conteúdo:**

- Receita orçamentária: conceito, classificação e etapas.
- Despesa orçamentária: conceito, classificação e etapas.
- Dúvidas comuns referente à classificação orçamentária.
- Fontes de recurso.
- Créditos orçamentários iniciais e adicionais.
- Controle interno e controle externo na execução orçamentária.





Av. XV de Novembro, 701  
Maringá • Paraná • Brasil  
CEP: 87013 230  
(44) 3221-1234

#### **Módulo 4 – Práticas sobre execução do orçamento público**

Carga horária: 12 horas



##### **Conteúdo:**

- Solicitação de despesa.
- Pré-empenho e empenho.
- Liquidação, retenção e pagamento.
- Restos a pagar.
- Despesas de exercícios anteriores.
- Execução de diária.
- Regime de adiantamento.



#### **Módulo 5 – Prestação de contas e transparência**

Carga horária: 4 horas

##### **Conteúdo:**

- Metas fiscais e limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Transparência fiscal: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF).
- Sistema de Informação Municipal (SIM-AM).
- Programa de Avaliação de Contas Municipais de Governo (Progov).
- Prestação de Contas Anual (PCA).

#### **5. METODOLOGIA**

- Aulas teóricas expositivas.
- Discussões sobre o tema.
- Resolução de dúvidas práticas.

#### **6. AVALIAÇÃO**

- Aplicação de questionário para avaliar a compreensão do conteúdo pelos participantes.
- Mensuração do grau de satisfação dos participantes quanto ao curso.



## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 mai. 2025.

**BRASIL. Lei nº. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 02 mai. 2025.

**BRASIL. Lei nº. 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 02 mai. 2025.

**BRASIL. Manual de contabilidade aplicada ao setor público.** 11. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::P9\\_ID\\_PUBLICACAO:51045](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::P9_ID_PUBLICACAO:51045). Acesso em: 02 mai. 2025.

**MARINGÁ. Lei Nº 10.624, de 04 de junho de 2018.** Estabelece normas para o pagamento de diárias ao Chefe do Poder Executivo, Vice-Prefeito, Secretários e demais servidores públicos da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Município de Maringá. Diário Oficial do Município de Maringá, Maringá, PR, 04 jun. 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-ordinaria/2018/1063/10624/lei-ordinaria-n-10624-2018-estabelece-normas-para-o-pagamento-de-diarias-ao-chefe-do-poder-executivo-vice-prefeito-secretarios-e-demais-servidores-publicos-da-administracao-direta-autarquica-e-fundacional-do-poder-executivo-do-municipio-de-maringa>. Acesso em: 02 mai. 2025.

**MARINGÁ. Lei Nº 11.631, de 24 de abril de 2023.** Estatui regras para o pagamento de despesas através do regime de adiantamento e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Maringá, Maringá, PR, 24 abr. 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-ordinaria/2023/1164/11631/lei-ordinaria-n-11631-2023-estatui-regras-para-o-pagamento-de-despesas-atraves-do-regime-de-adiantamento-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 02 mai. 2025.