



ISSN: 2595-1661

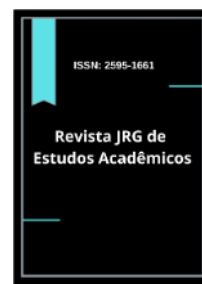
ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](https://portaldeperiodicos.capes.gov.br)

Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>



Gestão orçamentária e planejamento estratégico: um estudo de caso no departamento municipal de água, esgoto e saneamento (DMAES) de Ponte Nova – MG

Budgetary management and strategic planning: a case study at the municipal department of water, sewage and sanitation (DMAES) of Ponte Nova – MG

DOI: 10.55892/jrg.v9i20.3017

ARK: 57118/JRG.v9i20.3017

Recebido: 05/03/2026 | Aceito: 08/03/2026 | Publicado on-line: 09/03/2026

Wellington Wilker Davi Costa Souza¹

<https://orcid.org/0009-0004-2616-0472>

<https://lattes.cnpq.br/0365187071655965>

Universidade Estadual do Tocantins, Palmas - TO, Brasil

E-mail: wellingtonwilker@unitins.br

Maria Joaquina Barbosa Goulart²

<https://orcid.org/0009-0007-3903-4290>

<https://lattes.cnpq.br/7371120141730568>

Universidade Federal do Tocantins, Palmas - TO, Brasil

E-mail: maria.jb@unitins.br



Resumo

É necessária gestão orçamentária alinhada a planejamento estratégico de qualidade para efetivar importantes políticas públicas. Assim, o objetivo deste artigo foi analisar a inter-relação entre execução/controle do orçamento e planejamento estratégico no Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento (DMAES) do município de Ponte Nova – MG. Metodologicamente, foi adotada abordagem qualitativa e exploratória com foco em estudo de caso para o qual foram consultados documentos de orçamentos (2022-2025), o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) e realizadas entrevistas com diretores municipais de áreas estratégicas. Os resultados revelam desalinhamentos entre o orçamento executado e as metas estratégicas do PMSB, devido à rigidez orçamentária e a imprevistos operacionais. Após análise, propõe-se um modelo inovador de integração orçamentário-estratégica para aprimorar a vitalidade organizacional em autarquias de saneamento. O estudo contribui para a literatura ao evidenciar a necessidade de orçamentos gerenciais flexíveis no setor público municipal, especialmente em contextos de déficits persistentes no saneamento brasileiro.

Palavras-chave: Gestão orçamentária. Planejamento estratégico. Saneamento básico. Estudo de caso. Autarquia municipal.

¹ Pós-Graduando em Gestão Pública pela Universidade Estadual do Tocantins.

² Graduada em Ciências Econômicas (UFT). Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócios (UFT). Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UFT).



Abstract

Budget management aligned with quality strategic planning is necessary to implement important public policies. Thus, the objective of this article was to analyze the interrelationship between budget execution/control and strategic planning in the Municipal Department of Water, Sewage, and Sanitation (DMAES) of the municipality of Ponte Nova, Minas Gerais. Methodologically, a qualitative and exploratory approach was adopted, focusing on a case study for which budget documents (2022-2025) and the Municipal Basic Sanitation Plan (PMSB) were consulted, and interviews were conducted with municipal directors from strategic areas. The results reveal misalignments between the executed budget and the strategic goals of the PMSB, due to budgetary rigidity and operational contingencies. After analysis, an innovative model of budgetary-strategic integration is proposed to improve organizational vitality in sanitation agencies. The study contributes to the literature by highlighting the need for flexible management budgets in the municipal public sector, especially in contexts of persistent deficits in Brazilian sanitation.

Keywords: Budget management. Strategic planning. Basic sanitation. Case study. Municipal authority.

INTRODUÇÃO

A gestão orçamentária no setor público brasileiro representa pilar fundamental para a efetivação de políticas públicas, especialmente em áreas essenciais como saneamento básico que impacta diretamente a saúde pública, o meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico.

No contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), o orçamento transcende sua função meramente contábil. É um mecanismo estratégico para alinhar recursos limitados a objetivos de longo prazo de forma a promover eficiência, transparência e *accountability* (Brasil, 2000; 2007).

No entanto, em autarquias municipais como o Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento (DMAES) de Ponte Nova – MG, persistem desafios crônicos, como rigidez orçamentária, subexecução de investimentos e desalinhamentos com planos estratégicos que comprometem a universalização dos serviços (Minas Gerais, 2025).

Historicamente, o saneamento básico no Brasil tem sido marcado por desigualdades regionais e *déficits* estruturais. De acordo com o Ranking do Saneamento 2025 do Instituto Trata Brasil, o país ainda enfrenta *déficit* significativo, uma vez que apenas 83,6% da população é atendida com água tratada, e 53,2% tem coleta de esgoto. Esse cenário impacta negativamente a saúde pública e o meio ambiente (Instituto Trata Brasil, 2025).

Em Minas Gerais, especificamente em Ponte Nova, dados indicam que 100% da população é atendida com abastecimento de água. Entretanto, persistem desafios na expansão da rede de esgoto e na redução de perdas, conforme relatórios da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais - ARIS-MG (Minas Gerais, 2025). Esses indicadores evidenciam a urgência de uma gestão orçamentária mais integrada ao planejamento estratégico, capaz de superar limitações como volatilidade de receitas tarifárias e pressões políticas locais.

Nesse contexto, é relevante o questionamento de como o processo de gestão orçamentária (elaboração, execução e controle) no DMAES de Ponte Nova – MG se alinha ao planejamento estratégico (PMSB), e quais são os fatores críticos que explicam tal resultado?



A hipótese é que a rigidez orçamentária e a falta de um modelo inovador de integração gerencial, que permitem o aprimoramento, eficiência e transparência em autarquias de saneamento, comprometem a vitalidade organizacional e perpetuam ineficiências no saneamento.

Com a finalidade de responder à pergunta e confirmar ou não a hipótese, o objetivo geral do presente estudo foi analisar a inter-relação entre a execução e controle do orçamento e o planejamento estratégico no Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento (DMAES) de Ponte Nova – MG.

Para isso, foi necessário identificar fatores críticos que explicam desalinhamentos entre alocação orçamentária e metas estratégicas. Além de examinar o processo de elaboração, execução e controle do orçamento; compreender os instrumentos de gestão no planejamento estratégico; avaliar a aderência do orçamento ao planejamento estratégico; e apontar desafios e limitações na execução orçamentária.

Como estratégia metodológica, foi adotada abordagem qualitativa, indutiva e exploratória, como estudo de caso único no DMAES. No processo, foi utilizada triangulação de dados como documentos, entrevistas semiestruturadas com diretores e revisão bibliográfica para garantir validade. Para análise textual, foi empregado o *software Iramuteq* a fim de identificar padrões como a subexecução de investimentos. As limitações do estudo de caso foram mitigadas pelo anonimato e validação cruzada das fontes.

Este estudo pretende contribuir para o debate da reforma no orçamento público brasileiro que ainda não foi realizada, conforme Cunha (2019), ao aplicar conceitos de vitalidade organizacional em contexto municipal específico. Os resultados podem subsidiar propostas orçamentárias mais eficazes de forma a aprimorar a eficiência e transparência em autarquias de saneamento. É possível estender o potencial de replicabilidade para outros municípios mineiros onde desafios semelhantes são reportados, como impedimento temporário de procedimentos licitatórios em virtude de desconformidades.

Quanto à estrutura, o artigo apresenta referencial teórico, metodologia, resultados, discussão e conclusão com análises de documentos orçamentários e entrevistas.

REFERENCIAL TEÓRICO

Fundamentos da gestão orçamentária no setor público

O orçamento público é constituído como instrumento multifacetado de planejamento, gestão e controle das finanças estatais, regido pelo ciclo orçamentário que abrange elaboração, aprovação, execução e controle (Rezende, 2013). É o principal mecanismo legal e técnico que o Estado usa para organizar suas finanças, desde a ideia inicial de gasto até a prestação de contas.

No Brasil, esse ciclo é estruturado pelas peças orçamentárias previstas na Constituição Federal de 1988: o Plano Plurianual (PPA), que define metas de médio prazo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece prioridades anuais; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que detalha receitas e despesas (Brasil, 1988).

A fase de execução, foco deste estudo, envolve etapas como empenho (reserva de recursos), liquidação (verificação do serviço) e pagamento (desembolso efetivo); enquanto o controle abrange auditorias internas e externas para garantir conformidade legal e eficiência (Slomski, 2005).

Desafios inerentes à gestão orçamentária pública incluem rigidez imposta pela classificação por natureza de despesa, que limita remanejamentos e contingenciamentos fiscais os quais frequentemente resultam em subexecução de investimentos (Giacomoni,



2023). Isso significa que, quando o recurso é alocado para determinada natureza de despesa, como por exemplo, serviços de terceiros, é muito difícil ou burocrático mudar a destinação de tal recurso para outra necessidade, mesmo que seja mais urgente como a aquisição de equipamentos e material permanente.

No contexto brasileiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/Brasil, 2000) impõe tetos de gastos com pessoal e dívida, mas não resolve integralmente a dissociação entre planejamento e execução, como evidenciado em estudos sobre autarquias municipais (Rezende, 2013). Ademais, fatores externos como variações econômicas e pressões políticas agravam os desafios. Como consequência, ocorrem desalinhamentos entre previsão e realização, conforme relatório da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais - ARIS-MG (Minas Gerais, 2025).

Planejamento estratégico e aderência orçamentária

O planejamento estratégico (PE) no setor público é um processo sistemático para definir missão, visão, valores e metas de longo prazo a fim de alocar recursos de forma a maximizar eficiência e o impacto social (Mintzberg, 1994). Diferentemente do setor privado, o PE público incorpora dimensões como equidade e transparência ao integrar-se ao orçamento por meio do Orçamento por Programas (OPP), que vincula gastos a resultados mensuráveis (Schick, 1998).

Já a aderência orçamentária refere-se ao grau em que as dotações financeiras refletem as prioridades estratégicas. Então, ocorrem desalinhamentos, quando metas de longo prazo são sacrificadas por demandas imediatas, como despesas correntes (Kaplan e Norton, 1996). Nesse sentido, instrumentos como a ferramenta de gestão financeira, *Balanced Scorecard* (BSC), facilitam o monitoramento ao traduzir estratégias em indicadores financeiros de clientes, processos internos e aprendizado (Kaplan e Norton, 1996).

Nesse contexto, o PPA no Brasil serve como elo entre PE e orçamento, embora sua efetividade seja questionada devido à rigidez legal que impede adaptações ágeis (Porter, 1985). Relatório do Instituto Trata Brasil mostra que, em contextos de saneamento, a falta de aderência resulta em subinvestimentos e perpetua *déficits* como os reportados no *ranking* do saneamento 2025 em que municípios mineiros enfrentam desafios na universalização (Instituto Trata Brasil, 2025).

Em termos de saneamento, autarquias municipais, como o DMAES, são entidades da administração indireta com autonomia administrativa e financeira, ainda que sujeitas a normas de direito público (Di Pietro, 2014). As receitas derivam principalmente de tarifas que financiam investimentos em infraestrutura, guiados pelo Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Este estabelece metas para abastecimento, esgoto, drenagem e resíduos (Brasil, 2007). Especificidades incluem altos custos de manutenção e regulação tarifária pela ARIS-MG e demandam transparência para evitar subsídios cruzados ineficientes (Marques, 2005).

Por conseguinte, desafios orçamentários nesse setor envolvem volatilidade de receitas influenciadas por fatores climáticos e econômicos, embora a necessidade de investimentos de longo prazo sejam frequentemente subexecutados devido à rigidez (World Bank, 2019).

Em Ponte Nova, dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa) indicam cobertura total de água, mas persistem limitações na expansão de esgoto, conforme o Infosanbas. A gestão deve priorizar a universalização, contudo enfrenta obstáculos como licitações fracassadas e demandas judiciais que impactam a execução.



O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)

O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) é o instrumento de gestão e planejamento que define a estratégia de um município para alcançar a universalização dos serviços de saneamento. Ao ser criado, é estabelecido um horizonte de 20 anos como exigência legal fundamental para que o governo municipal possa ter acesso a recursos e investimentos federais destinados ao setor (Ponte Nova, 2014).

O saneamento básico é legalmente compreendido por quatro componentes essenciais: a) abastecimento de água potável, que envolve captação, tratamento e distribuição; b) esgotamento sanitário que envolve coleta, transporte, tratamento e destinação final dos esgotos; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, focada na coleta e no destino adequado do lixo; como também d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas que lida com o escoamento das águas de chuva para evitar inundações.

O grande objetivo do PMSB é traçar metas de curto, médio e longo prazos para que o município possa entregar à sua população todos esses serviços com qualidade e de forma contínua. Também funciona como uma ferramenta de diagnóstico da situação atual e de planejamento das ações, projetos e investimentos necessários.

No âmbito municipal, o PMSB atua como a base de todo o sistema de saneamento e é complementado por um conselho municipal que garante a participação social. Esse plano deve ser um documento dinâmico, revisado a cada quatro anos e monitorado anualmente. Toda a estrutura de planejamento e execução é sustentada pelo Marco Legal do Saneamento Básico brasileiro cuja principal legislação é a Lei Federal n.º 11.445/2007, que estabeleceu a obrigatoriedade dos planos e as diretrizes para a política nacional do setor.

METODOLOGIA

Em termos metodológicos, este estudo adotou abordagem qualitativa, indutiva e exploratória, apropriada para estudos de caso que buscam compreender fenômenos complexos em contextos reais (Yin, 2015). Tal escolha justifica-se pela necessidade de explorar percepções e processos internos no DMAES, complementados por dados quantitativos dos orçamentos.

Como procedimento, foi realizada triangulação de dados, com análise documental das Leis Orçamentárias Anuais (LOA, 2022-2025), Leis do PMSB (2014) e Parecer Técnico ARIS (2025). Para complementar, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três diretores municipais das áreas administrativa, engenharia e operacional, visando compreender a percepção gerencial de processos e desafios.

A coleta de dados foi realizada em 2025, com o intuito de utilizar triangulação como estratégia metodológica para maximizar a validade e a confiabilidade dos achados (Denzin, 2017). Para tal, foram empregadas três fontes primárias e secundárias: 1) análise documental de leis, relatórios e peças orçamentárias do município de Ponte Nova-MG; 2) entrevista semiestruturada com diretores das áreas de administrativa, engenharia e operacional também do município; 3) revisão bibliográfica e documental específica da temática.

Para analisar o material textual, foi empregado o *software Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (Iramuteq) a fim de codificar a temática e permitiu identificar padrões recorrentes, como a subexecução sistemática em investimentos públicos.

Quanto às limitações, há aquelas inerentes ao estudo de caso único, como o impedimento de generalização estatística dos resultados, além do potencial viés de resposta dos participantes. Contudo, tais riscos foram mitigados por meio do anonimato



garantido aos respondentes, identificados apenas pelos respectivos cargos, e da validação cruzada dos achados entre as diferentes fontes. A pesquisa seguiu os preceitos éticos com a obtenção do consentimento informado de todos os entrevistados.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA, ESGOTO E SANEAMENTO (DMAES)

O Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento (DMAES) é a entidade autárquica que administra os serviços de saneamento básico em Ponte Nova, MG. Foi criado pela Lei Municipal n.º 699, de 30 de dezembro de 1966 (Ponte Nova, 1966), em um contexto histórico de profissionalização da gestão pública no setor de infraestrutura sanitária.

Ao ser instituído com personalidade jurídica própria, além de autonomia administrativa e financeira, a missão do DMAES é operar, manter, conservar e explorar com exclusividade os serviços de água, esgoto sanitário e saneamento em todo o território municipal. E, além da responsabilidade operacional, a lei original conferiu à autarquia a prerrogativa de projetar e executar as obras relacionadas, como também de lançar e arrecadar tarifas e taxas pelos serviços prestados (Ponte Nova, 1966).

Tal institucionalização, ocorrida sob intervenção federal, visava garantir que a gestão dos recursos hídricos e do esgotamento sanitário fosse especializada e economicamente autossustentável ao se desvincular da administração direta da prefeitura. Esse foi um modelo de gestão que se consolidou no país para assegurar maior eficiência e capacidade de investimento no setor de saneamento.

Revisão tarifária periódica dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pelo DMAES de Ponte Nova, MG

O Parecer Técnico N°014/2025, da Agência Reguladora Intermunicipal dos Serviços de Saneamento de Minas Gerais (ARIS-MG), referente à revisão tarifária periódica do Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento (DMAES) de Ponte Nova/MG, é um documento de importância crucial, pois estabelece o plano econômico-financeiro e operacional da autarquia para o ciclo regulatório 2025-2029. Essencialmente, o parecer traduz as diretrizes da Lei Federal n° 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico) para a realidade local e trata de garantir o equilíbrio entre a sustentabilidade da prestação do serviço e a modicidade tarifária para o usuário.

No âmbito da gestão orçamentária, o parecer estabelece a base financeira do DMAES ao calcular a receita tarifária requerida. O estudo identificou defasagem que exige a aplicação de um Índice de Revisão Tarifária Periódica (IRTP) a fim de que a tarifa média praticada alcance o patamar necessário para cobrir custos operacionais eficientes, despesas administrativas e, crucialmente, financiar os investimentos programados, além de amortizar dívidas.

Dessa forma, o documento se torna o mapa do Planejamento Estratégico do DMAES ao focar primariamente no cumprimento da meta de universalização dos serviços até 2033, conforme estabelece o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Um alerta crítico do parecer é o desempenho insatisfatório na execução dos investimentos planejados no ciclo anterior. Isso indica deficiência na organização administrativa que precisa ser sanada para que os novos investimentos projetados para 2025-2029 não fiquem apenas no papel.



Processo de elaboração, execução e controle do orçamento do DMAES

A análise documental revela um crescimento progressivo nas despesas orçamentárias do DMAES: R\$ 17.631.000,00 em 2022; R\$ 22.030.000,00 em 2023; R\$ 23.646.776,00 em 2024; e R\$ 25.666.000,00 em 2025. Com alocação predominante para pessoal, conforme tabelas orçamentárias 1 e 2.

Tabela 1 – Evolução orçamentária do DMAES (2022-2025)

Ano	Total autorizado (R\$ milhões)	Variação (%)	Despesas com pessoal (%)	Despesas com serviços terceiros (%)
2022	17,63	-	55,2	28,1
2023	22,03	25,0	54,8	27,9
2024	23,65	7,3	56,1	29,4
2025	25,67	8,6	53,7	30,2

Fonte: Elaboração própria (2025), baseada em Ponte Nova (2022; 2023; 2024; 2025).

A tabela 1, que sintetiza a evolução orçamentária do Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento (DMAES) de Ponte Nova, no período de 2022 a 2025, é um indicador fundamental para a gestão orçamentária e o planejamento estratégico da autarquia, especialmente sob a ótica da agência reguladora (ARIS-MG).

A análise dos dados revela, primeiramente, um crescimento robusto e contínuo do total autorizado (R\$ milhões), que saltou de R\$ 17,63 milhões, em 2022, para R\$ 25,67 milhões em 2025. Esse aumento, marcado por um pico de 25,0% de variação entre 2022 e 2023, reflete a crescente demanda por recursos para custeio operacional e para financiamento das obrigações de modernização e expansão da rede. Para a gestão orçamentária, tal expansão exige uma justificativa rigorosa da eficiência dos gastos a fim de garantir que o orçamento inflacionado não represente custos ineficientes que serão repassados ao usuário via tarifa, mas recursos essenciais para o cumprimento das metas de universalização.

Conforme apontado pelo parecer técnico, o histórico insatisfatório de execução de investimentos, em contraste com o alto percentual de custos operacionais fixos, sugere uma potencial deficiência na produtividade e na alocação de recursos. E a incoerência deve ser urgentemente corrigida para que o novo orçamento autorizado sustente as metas do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de forma eficaz.

Tabela 2 – Comparação de despesas orçamentárias por categoria (em R\$)

Categoria	2022	2023	2024	2025
Administração geral	R\$4.500.000,00	R\$6.700.000,00	R\$7.999.420,79	R\$8.493.708,00
Saneamento básico Urbano	R\$10.500.000,00	R\$12.000.000,00	R\$15.278.868,21	R\$16.779.332,00
Pessoal e encargos	R\$8.000.000,00	R\$9.500.000,00	R\$10.500.000,00	R\$11.920.498,00
Investimentos	R\$1.200.000,00	R\$1.500.000,00	R\$1.800.000,00	R\$2.000.000,00

Fonte: Elaboração própria baseada em Ponte Nova (2022; 2023; 2024; 2025).

A tabela 2, que discrimina a comparação das despesas orçamentárias do DMAES por categoria no quadriênio 2022-2025, é outro indicador fundamental para transparência e direcionamento para o planejamento estratégico e a gestão orçamentária da autarquia.



Entretanto, o ponto mais vulnerável da tabela 2, e de maior atenção para o futuro estratégico do DMAES, reside na categoria investimentos. Apesar de crescimento nominal de R\$ 1.200.000,00 para R\$ 2.000.000,00, o valor absoluto é o menor entre todas as categorias. Tal evidência indica que a autarquia se concentra predominantemente no custeio operacional em detrimento da expansão e modernização de capital. Assim, essa alocação de recursos representa risco significativo ao cumprimento das metas de universalização estabelecidas até 2033.

Logo, o sucesso da revisão tarifária periódica e a consequente aprovação de uma maior receita requerida dependerá criticamente da capacidade de o DMAES reverter essa tendência e direcionar os novos recursos de forma prioritária e transparente para a execução de investimentos essenciais.

Nesse campo, o diretor da área da engenharia enfatizou que a elaboração inicia com cronogramas baseados na LDO e envolve setores como assessoria de programação e divisões operacionais. Todavia, o principal desafio é compatibilizar propostas setoriais com recursos limitados, agravado por despesas imprevistas e elevações tarifárias propostas pela ARIS com efeito menos significativo que o aguardado.

Além disso, conforme relato do diretor da área administrativa, a execução é monitorada diariamente via *software* SIAP e BI, com relatórios mensais que destacam divergências, como subexecução em investimentos devido a contingências operacionais não antecipadas e inadiáveis, totalizando perdas de até 20% em algumas rubricas. Por exemplo, no orçamento do exercício de 2025, somente as despesas com vencimentos fixos somam R\$ 4.756.737,00 o que reflete prioridade em manutenção operacional (Ponte Nova, 2025).

Por fim, o diretor da área operacional relatou que, no DMAES, embora os princípios elementares da orçamentação sejam relativamente acessíveis, o desenvolvimento integral do orçamento configura-se como uma complexa interação política. Isso demonstra a participação de múltiplos atores decisórios e influências externas diversificadas, direcionada a um objetivo macro primordial: priorizar determinadas ações orçamentárias para a destinação de recursos financeiros em detrimento de alternativas igualmente plausíveis.

Instrumentos de gestão no planejamento estratégico

O PMSB (2014) delineia metas de universalização do abastecimento até 2033, com instrumentos como o Plano de Contratação Anual (PCA) e indicadores de perdas hídricas (estimadas em 38,5% nacionalmente, mas locais são em torno de 40%). No âmbito municipal, os instrumentos orçamentários PPA, LDO e LOA necessitam assimilar as orientações e objetivos delineados no PMSB (2014). E cabe à LDO integrar ações de caráter prioritário em sua estrutura, ao passo que a LOA assume a responsabilidade de alocar os fundos financeiros indispensáveis à implementação das iniciativas.

Na entidade autárquica, o orçamento interage com diversos mecanismos administrativos como planejamento estratégico, controle de gestão e controle operacional. Nesse âmbito, o planejamento estratégico abrange deliberações acerca dos objetivos institucionais, dos meios necessários para sua consecução e das diretrizes relativas à obtenção, aplicação e alienação de tais meios. Já o controle gerencial constitui o procedimento que visa assegurar aquisição e utilização eficiente e eficaz dos recursos, alinhados aos propósitos organizacionais. Por último, o controle operacional visa certificar de que as atividades particulares sejam realizadas com eficiência e eficácia.

O entrevistado do setor administrativo citou a Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) e o PMSB como guias principais. Entretanto, relatou impactos de desvios



orçamentários em prazos como reduções em investimentos que afetam a eficiência operacional. Nesse sentido, o parecer ARIS (2025) reforça a necessidade de tarifas para cobrir metas e destaca instrumentos regulatórios como categorias sociais para equidade.

Aderência do orçamento ao planejamento estratégico

Então, ao comparar orçamentos com o PMSB, observa-se aderência parcial: investimentos em redes de água crescem nominalmente de R\$ 1.200.000,00 em 2022 para R\$ 2.000.000,00 em 2025, mas são subexecutados em até 30% devido a prioridades em pessoal. Dessa forma, o parecer ARIS (2025) revela desalinhamentos com receitas insuficientes para metas de expansão, por isso recomenda novas categorias tarifárias.

Nesse cenário, os administradores públicos defrontam-se com o imperativo de aprimorar a alocação dos recursos orçamentários para mitigação de consequências adversas decorrentes do desbalanceamento fiscal. Essa estratégia visa promover otimização dos processos e conciliação de elevados níveis de eficácia com a redução de despesas na entrega de serviços à sociedade.

Desafios e limitações da execução orçamentária

Os principais obstáculos da execução orçamentária incluem despesas imprevistas (ex.: alterações contratuais e sentenças judiciais), rigidez legal e influências externas como clima e política, que sabotam metas de longo prazo.

Ademais, o participante da pesquisa, diretor de engenharia, aponta a compulsão por resultados de curtíssima duração que se relaciona causalmente aos desafios de execução e às licitações interrompidas.

ANÁLISE E DISCUSSÃO

Em tal cenário, os resultados deste estudo confirmam a hipótese inicial de que a rigidez orçamentária e a ausência de um modelo inovador de integração gerencial comprometem a vitalidade organizacional no DMAES cuja consequência é a perpetuação de ineficiências no saneamento básico municipal. Ao alinhar os achados aos objetivos propostos, é possível aprofundar a análise crítica de forma a integrar evidências documentais, entrevistas e referencial teórico para uma compreensão mais robusta dos fenômenos observados.

Os dados revelam um ciclo orçamentário caracterizado por crescimento nominal progressivo - de R\$ 17,63 milhões em 2022 para R\$ 25,67 milhões em 2025, conforme tabela 1; no entanto, o aumento significativo é marcado por rigidez e subexecução. Essa expansão reflete demandas crescentes por custeio operacional, como destacado pelo diretor administrativo em entrevista.

A execução é monitorada diariamente via *software* SIAP e BI e apresentação de relatórios mensais que destacam divergências, como subexecução em investimentos devido a contingências operacionais não antecipadas e inadiáveis, totalizando perdas de até 20% em algumas rubricas (Diretor administrativo, 2025).

Essa percepção corrobora Giacomoni (2023) que enfatiza como a classificação por natureza de despesa limita remanejamentos e resulta em contingenciamentos fiscais que afetam investimentos. O autor argumenta que a rigidez não é meramente técnica, como também política, conforme relatado pelo diretor operacional: "O desenvolvimento integral do orçamento configura-se como uma complexa interação política, marcada pela participação de múltiplos atores decisórios e influências externas diversificadas". Tal



dinâmica agrava a dissociação entre previsão e realização como evidenciado em Rezende (2013) ao perpetuar um ciclo de ineficiência que compromete a sustentabilidade financeira da autarquia.

O PMSB (2014) funciona como instrumento central que delineou metas de universalização até 2033, complementado por ferramentas como o PCA e indicadores de perdas hídricas locais, em torno de 40%. No entanto, a integração com instrumentos orçamentários como PPA, LDO e LOA é insuficiente, como apontado pelo entrevistado do setor administrativo: "A Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) e o PMSB são guias principais, mas desvios orçamentários impactam prazos, como reduções em investimentos que afeta a eficiência operacional".

Já a análise textual via *Iramuteq* identificou padrões de subexecução sistemática e se alinha a Mintzberg (1994) que defende o planejamento estratégico como processo sistemático para alocação de recursos. Segundo Mintzberg (1994), a falta de adaptações ágeis, devido à rigidez legal (Porter, 1985), transforma esses instrumentos em meros formalismos, sem impacto real em termos de equidade e transparência, conforme Schick (1998) no Orçamento por Programas (OPP).

Dessa forma, a aderência do orçamento ao planejamento estratégico se revela parcial. Embora os investimentos nominais sejam crescentes (de R\$ 1.200.000,00 em 2022 para R\$ 2.000.000,00 em 2025) conforme tabela 2, eles estão subexecutados em até 30% devido à priorização de despesas correntes. O parecer ARIS (2025) reforça essa situação ao identificar receitas insuficientes para metas de expansão, por isso recomenda novas categorias tarifárias. O diretor de engenharia complementa: "O principal desafio é compatibilizar propostas setoriais com recursos limitados, agravado por despesas imprevistas".

Esse desalinhamento ecoa Kaplan e Norton (1996) que alertam para o sacrifício de metas de longo prazo, por demandas imediatas, sem o uso efetivo do *Balanced Scorecard* (BSC) para monitoramento. E essa parcialidade não é acidental, mas sistêmica, pois reflete *déficits* nacionais no saneamento (Instituto Trata Brasil, 2025), em que subinvestimentos perpetuam desigualdades regionais. Tal cenário demanda reforma gerencial para maior vitalidade organizacional (Cunha, 2019).

É fato que a execução orçamentária é marcada por diversos desafios e limitações e destacam-se obstáculos como despesas imprevistas - a exemplo de alterações contratuais e sentenças judiciais, além de rigidez legal e influências externas - como fatores climáticos e políticos. A respeito do assunto, o diretor de engenharia enfatiza: "A compulsão por resultados de curtíssima duração se relaciona causalmente aos desafios de execução e às licitações interrompidas". Esses fatores sabotam metas de longo prazo que, de acordo com World Bank (2019), discute volatilidade de receitas em contextos climáticos e econômicos. Criticamente, sugere-se que tais desafios transcendem o DMAES e representa a "reforma esquecida" no orçamento público brasileiro (Rezende, 2013), cuja falta de flexibilidade gerencial perpetua ineficiências.

Diante de tal situação, propõe-se um modelo híbrido de integração orçamentário-estratégica: um orçamento gerencial flexível com alocações contingentes, baseadas em indicadores em tempo real, que integrem OPP e BSC. Como exemplo da sua aplicação prática no DMAES, pode-se citar um programa de manutenção e resiliência da infraestrutura, alinhado às perspectivas operacional e financeira. A flexibilidade seria acionada por sinais de degradação acelerada, quando o índice de quebras ultrapassar 30% da média histórica mensal. Ou uma estação elevatória de esgoto registrar parada não programada superior a 72 horas e liberar recursos imediatos para aquisição de peças ou serviços especializados que solucionem o problema.



Esse modelo transforma a autarquia em um organismo adaptável que promove transparência e equidade social, como também reduz desigualdades no acesso ao saneamento. Além disso, limitações externas demandam mobilização para reformas, como modernização de serviços via tecnologias de BI para maior eficiência e *accountability*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou o processo de gestão orçamentária nas fases de elaboração, execução e controle do DMAES de Ponte Nova – MG. E avaliou sua aderência ao planejamento estratégico estabelecido no Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Os achados confirmam a hipótese inicial e demonstram que, embora os instrumentos de gestão (PPA, LDO, LOA) e o orçamento nominal tenham apresentado crescimento (de R\$ 17,6 milhões em 2022 para R\$ 25,7 milhões em 2025), a autarquia enfrenta severas disfuncionalidades. Isso significa que o processo orçamentário está gravemente limitado pela rigidez estrutural e pelo desalinhamento na execução, evidenciado pela subexecução persistente em investimentos, que ameaça as metas de universalização do saneamento até 2033, como corroborado pelo parecer ARIS (2025) e entrevistas com diretores.

Assim, os principais desafios e limitações residem na priorização de despesas correntes (cerca de 60% alocados a pessoal) sobre o capital inovador. Essa inflexibilidade resulta na perda de autonomia gerencial, desmotivação dos servidores e baixa efetividade dos gastos, agravados por fatores externos como pressões políticas, variações climáticas e econômicas.

Tais elementos não apenas inibem o avanço local, mas evidenciam desigualdades regionais no saneamento brasileiro e refletem falha sistêmica na integração entre planejamento e execução. Para mitigar o problema, propõe-se a adoção de um *framework* híbrido de integração orçamentário-estratégica. Esse modelo visa transformar o DMAES em um organismo adaptável que utilize tecnologias de monitoramento em tempo real (BI e SIAP) para viabilizar alocações contingentes e promova a *accountability* por resultados. E esteja alinhando à gestão, ao propósito regulatório e à saúde pública com potencial para replicabilidade em outros municípios.

Devido às limitações do estudo, é recomendável que sejam realizadas pesquisas futuras em múltiplos municípios mineiros para validação dos achados. Este trabalho tratou de preencher uma lacuna no setor de saneamento e reforça a urgência da transição para orçamentos gerenciais no setor público municipal a fim de reduzir *déficits* nacionais e promover desenvolvimento sustentável.



Referências

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 mai. 2000.
- BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jan. 2007.
- CUNHA, Armando S. M. (Org.). **O processo orçamentário e a vitalidade das organizações governamentais: a face oculta da reforma esquecida**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.
- DENZIN, Norman K. **The research act: a theoretical introduction to sociological methods**. New York: Routledge, 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
- INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento 2022**. [São Paulo]: Instituto Trata Brasil, 2022. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wpcontent/uploads/2025/07/Versao-Final-de-Estudo-da-GO-Associados-Ranking-do-Saneamento-de-2025_Rio-Corrigido-V4.pdf. Acesso em: 03 nov. 2025.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **The balanced scorecard: translating strategy into action**. Boston: Harvard Business Press, 1996.
- MARQUES, R. C. **Regulação de serviços públicos**. Lisboa: Silabo, 2005.
- MINAS GERAIS. Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais (ARIS-MG). **Parecer Técnico nº 014/2025: revisão tarifária periódica do DMAES de Ponte Nova**. Viçosa: ARIS-MG, 2025.
- MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning**. New York: Free Press, 1994.
- PONTE NOVA. **Lei municipal nº 699, de 30 de dezembro de 1966**. Cria o Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento (DMAES). Câmara Municipal, Ponte Nova, MG, 31 dez. 1966.
- PONTE NOVA. **Plano municipal de saneamento básico de Ponte Nova - MG**. Versão final. Ponte Nova: Prefeitura Municipal, 2014.
- PONTE NOVA. **Orçamento fiscal 2025: Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento**. Ponte Nova: DMAES, 2025.



PONTE NOVA. **Lei municipal nº 4.810, de 24/12/2024** (LOA 2025). Estima a receita e fixa a despesa do Município de Ponte Nova para o exercício financeiro de 2025.

Disponível em:

https://sapl.pontenova.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2024/8333/lei_4.810-2024-consolidada.pdf. Acesso em: 10 out. 2025.

PONTE NOVA. **Lei municipal nº 4.757, de 28/12/2023** (LOA 2024). Estima a receita e fixa a despesa do município de Ponte Nova para o exercício financeiro de 2024.

Disponível em:

https://sapl.pontenova.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2023/7773/lei_4.757.2023-consolidada.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

PONTE NOVA. **Lei municipal nº 4.644, de 21/12/2022** (LOA 2023). Estima a receita e fixa a despesa do município de Ponte Nova para o exercício financeiro de 2023.

Disponível em:

https://www.pontenova.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_4644_2022?cdLocal=5&arquivo=%7B76EB3CCD-C502-4DCD-3DC1-A161C1E74ACB%7D.pdf#search=PPA. Acesso em: 12 out. 2025.

PONTE NOVA. **Lei municipal nº 4.531, de 27/12/2021 (LOA 2022)**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Ponte Nova para o exercício financeiro de 2022.

Disponível em:

https://sapl.pontenova.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/6525/lei_4.531.2021-consolidada.pdf. Acesso em: 07 out. 2025.

PONTE NOVA. **Lei municipal complementar nº 4.086, de 20/12/2016**. Aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB do Município de Ponte Nova e dá outras providências. Disponível em:

https://sapl.pontenova.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2016/2185/lei_4.086.2016-consolidada.pdf. Acesso em: 16 out. 2025.

PORTER, Michael E. **Competitive advantage: creating and sustaining superior performance**. New York: Free Press, 1985.

REZENDE, Fernando (Org.). **A reforma esquecida: orçamento, gestão pública desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SCHICK, Allen. **A contemporary approach to public expenditure management**. Washington: World Bank, 1998.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

WORLD BANK. **Water supply and sanitation in Latin America: service delivery challenges and solutions**. Washington: World Bank, 2019.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.