

# A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E SEUS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

SEBASTIÃO REGIS DIAS XEREZ<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo é resultado de um estudo de natureza descritiva e bibliográfica, que teve como objetivo principal, analisar o processo de elaboração e execução do orçamento público, destacando-se principalmente os seus Instrumentos de Planejamento (PPA, LDO e LOA), e os benefícios alcançados através dos mesmos, como também os efeitos causados através da promulgação da Lei Complementar n. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Para desenvolver esse trabalho, foi realizada uma análise na literatura, abordando os principais conceitos, características, princípios e normas a ele incorporados, tendo como resultado a necessidade de uma melhor administração e aplicação dos recursos públicos, com o intuito de promover o equilíbrio fiscal, pondo em destaque o planejamento, o controle e a transparência, com um só propósito o bem-estar da coletividade.

**Palavras-chave:** Orçamento Público. Lei de Responsabilidade Fiscal. Planejamento.

## 1. INTRODUÇÃO

O orçamento público brasileiro vem evoluindo gradativamente ao longo dos anos, o qual atravessou diversas fases desde o Brasil Colônia até os dias de hoje.

O presente artigo técnico/científico, tenta mostrar as diversas mudanças que se verificaram no decorrer deste tempo principalmente no setor sócio-político e econômico nas administrações públicas, as quais passaram de um modelo centralizado para descentralizado.

Assim, com essa mudança os municípios adquiriram maior autonomia administrativo-financeira. Dessa forma a necessidade para a elaboração de um planejamento orçamentário se fez necessário para expressar e definir de forma explícita e transparente os projetos e programas de governo que devem estar presente, seja na área da saúde, educação, infraestrutura, ação social, etc.

Neste caso o referido artigo vai analisa a implementação dos métodos do planejamento orçamentário numa gestão pública, sobretudo nas últimas décadas no referente ao desenvolvimento da economia nacional.

---

1- Bacharel em Economia, Especialista em Administrações Financeira pela UNIFOR, Mestrando em Economia pela UFC e Economista da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Uma administração municipal sempre tem como uma das principais diretrizes aquela que está subordinada à Constituição e à Lei, que é o princípio da legalidade.

Para Meireles (1984, p.326), orçamento é conceituado como “um programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos de dinheiro, com previsão da receita e fixação da despesa, a ser executado dentro de um ano financeiro”.

Compreende-se a partir da citação acima, que o orçamento é um instrumento que se expressa em um determinado período, com seu programa de exercício, discriminando a origem desse recurso e o montante das despesas a serem efetuadas.

Segundo Silva (1997, p.181), o orçamento público – da União, dos Estados e dos Municípios – “tem a finalidade de evidenciar, em termos qualitativos e quantitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras que o governo pretende executar”.

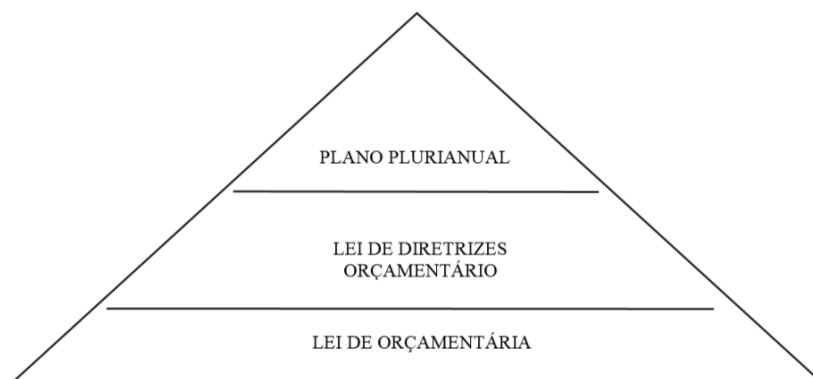
Dessa maneira pode-se dizer que o processo de planejamento do orçamento público brasileiro, cada fase de decisão de natureza política corresponde a uma fase de natureza financeira. Não se trata de decisões isoladas e sim, é uma soma de metas e de recursos financeiros, com um só propósito concretizar os seus objetivos.

Vale destacar que o primeiro dispositivo de planejamento de longo prazo se deu na Lei 4.320, de 17 de março de 1964, no seu art. 23, que compreendia que a receita e a despesas de capital eram aprovados por decreto do Poder Executivo, com um período mínimo de 3 anos e era ajustado anualmente. O referido artigo continha programas e metas de realizações de obras e prestação de serviços ou seja, na sua essência tratava-se apenas da discriminação e classificação da categoria das receitas e despesas contabilizadas e da organização do orçamento. Necessitava portanto de uma lei que incrementa os gestores a uma ação planejada para gerir os recursos disponibilizados pela sociedade.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1967, criou o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), com as mesmas características que continha o art. 23 da Lei 4.320/64, com dois diferenciais: era aprovado por Lei e não era um instrumento legal do planejamento a longo prazo.

É de relevância importância citar que até a C.F. de 1967, cada Estado e Município da Federação estabelecia leis sobre seus orçamentos de acordo com suas necessidades.

Com a vigência da Constituição Federal de 1988, foi introduzido profundas mudanças quanto as normas de finanças públicas, especialmente quanto ao orçamento público. Foi prevista, no seu art. 165, a existência do plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que são os instrumentos de planejamento, conforme figura abaixo (Vasconcelos 2010, p.39).



**Fonte:** Vasconcelos 2010, p.39

Outro objeto de muita atenção e importância neste trabalho, está previsto na Constituição Federal de 1988, no seu art. 163 que prevê a edição de Lei Complementar para fixar os princípios das finanças públicas. No dia 04 de Maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem como objetivo principal o equilíbrio das contas públicas, como também serve para fixar a ação dos governantes para evitar os erros de gerência orçamentária e financeira de antigamente.

Antes da Lei da Responsabilidade Fiscal havia uma total falta de controle das finanças públicas, os governantes gastavam mais do que arrecadavam gerando assim, vários efeitos insatisfatórios para com a economia nacional, como também para toda coletividade, como afirma Vasconcelos (2009, p.153), “as consequências disso para a sociedade foram bastante negativas, refletindo-se em inflação descontrolada, redução de investimento, baixa taxa de crescimento econômico e perda de bem estar social”;

Após a Lei de Responsabilidade Fiscal, foi verificado um maior equilíbrio das contas públicas, levando-se em conta uma maior aproximação do orçamento realizado em relação ao orçamento planejado.

Planejar é essencial, é o ponto de partida para uma gestão eficiente e eficaz, pois é através dele que se medirá a boa ou má qualidade da administração pública, refletindo diretamente no bem-estar da sociedade.

Este estudo tem relevância importância porque aborda a questão do planejamento orçamentário antes e depois da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é analisar o processo de elaboração do orçamento público brasileiro no decorrer da sua existência, mostrando as diversas etapas pelo qual passou e suas respectivas normas que foram anexadas, até a Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **2. ORÇAMENTO PÚBLICO E O PLANEJAMENTO**

### **2.1. O Orçamento Público: características e seus princípios orçamentários**

O orçamento público é considerado o instrumento fundamental das finanças públicas e tem como características traduzir os projetos e programas de governo, bem como as políticas financeiras, econômicas e sociais adotadas pelo chefe do Poder Executivo. É nele que está discriminado a origem e a estimativa do montante dos recursos a serem obtidos e das despesas que pretende realizar, com clareza e responsabilidade de uma forma planejada e integrada para atender as necessidades públicas, quer seja para manutenção das suas atividades, quer seja para a execução de seus projetos. É no orçamento público que estão todas as receitas e despesas que serão realizadas pelo Poder Executivo. No orçamento público as receitas que são as entradas financeiras obtidas através de tributos (impostos e taxas), que podem ser: orçamentária (receitas correntes e receitas de capital) e extra-orçamentária, já as despesas que são as ações realizadas pelo o governo ao decorrer de sua administração, podem ser: orçamentária (despesas correntes, e as despesas de capital), e as extra-orçamentárias.

De acordo com Kohama (2002, p.109) constituem despesa publica:

Os gastos fixados em Lei Orçamentária ou em leis especiais e destinadas à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais. Destina-se também ao cumprimento dos Compromissos da dívida Pública (despesas orçamentárias) e ainda à restituição ou pagamento de importância recebida a título de cauções, depósitos, consignações, etc.

Quando as receitas são maiores do que as despesas dar-se um superávit orçamentário (pode fazer novos investimentos), quando acontece das despesas serem maiores do que a receita, neste caso há um déficit orçamentário (cuja solução se dar através de aumento de arrecadação de tributos, contratação de empréstimos entre outros). Nesse caso, pode-se dizer que o orçamento público é sempre a busca do equilíbrio entre receita e despesa. Com relação ao tipo de orçamento público, na visão de Silva (2004, p.44), “é a característica que determina a maneira pela qual o orçamento é elaborado, dependendo do regime político vigente. No Brasil é classificado como Orçamento Misto, pois o mesmo é elaborado e executado pelo o Poder Executivo que o encaminha ao Poder Legislativo, o qual o discute, modifica se preciso for e o aprova, retornando novamente para o Chefe do Executivo para sancionar.

Neste estudo se faz necessário abordar os principais princípios orçamentários aqueles de maior representatividade, tendo em vista o seu processo de evolução nestas últimas décadas, tanto nos aspectos gerais como específicos, os quais visam garantir o controle e a fiscalização do legislativo sobre o Poder Executivo, apesar de não haver unanimidade entre os estudiosos sobre a correta interpretação dos mesmo.

Na Lei 4.320/64, em seu Art. 2, determina que a Lei do Orçamento cumprirá aos seguintes princípios:

•**Princípio da Unidade:** A Lei Orçamentária deve ser uma só e indivisível, contendo os orçamentos fiscal, de investimentos das empresas, e o de seguridade social, para um dado exercício financeiro:

•**Princípio da Anualidade:** A Lei Orçamentária deve ser elaborada com a vigência de um ano, normalmente igualando-se com o ano civil (1 de Janeiro a 31 de Dezembro).

•**Princípio da Universalidade:** A Lei Orçamentária deverá conter todas as receitas e despesas de todos os seus órgãos tanto da Administração direta e indireta, como também as fundações. O referido princípio está contido nos Artigos 2,3 e 4 da mencionada Lei.

Segundo Machado Jr. e Reis (2003, p.17), “a aplicação dos princípios da unidade, da universalidade e da anualidade deve ser cumprida em relação a cada orçamento”. Assim a entidade de direito público deve possuir apenas um orçamento para cada ano financeiro.

Já a Constituição Federal de 1988, no seu Art. 165, dos 5 ao 8 parágrafos além dos já citados princípios da Lei 4.320/64, foi anexado o princípio da exclusividade: a Lei Orçamentária não conterá dispositivos estranhos à previsão de receita e à fixação da despesa, exceto à autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares, contratações de operações de crédito, inclusive por antecipação de receitas.

Ainda, na referida Carta Magna, estão contido outros princípios de relevância , como se segue abaixo:

• **Princípio do Equilíbrio:** a Lei Orçamentária deve consagrar a relação de igualdade entre a receita e despesa, ou seja o total das receitas seja igual ao total das despesas previstos para o exercício financeiro.

• **Princípio da publicidade:** obrigatoriedade de publicação através dos órgãos oficiais de comunicação/divulgação, para o conhecimento de toda sociedade, com clareza e responsabilidade de uma forma transparente à ação governamental.

• **Princípio da Legalidade de Tributação:** a Lei Orçamentária limita o Estado o seu poder de tributar, sem que seja autorizado por lei a referida medida.

Todos esses princípios servem para que os governantes hajam de forma correta, pois os seus atos juntamente com suas ações trazem reflexos tanto para o presente como também para o futuro, mesmo estando o mesmo sob a fiscalização dos Tribunais de Contas.

Neste caso, o Estado deve cumprir a sua função social que é de suprir as necessidades e carência de sua coletividade.

## **2.2. A Lei 4.320, de 17 de Março de 1964**

Como já exposto anteriormente foi a Lei 4.320/64, que primeiro traçou e estabeleceu os princípios orçamentário no Brasil, os quais perduram até hoje como principal diretriz para a elaboração do Orçamento Geral da União. Foi ela que primeiro estabeleceu as bases para a Contabilidade Governamental tornando o seu instrumento regulador. Tal instrumento determina que seus resultados sejam demonstrados por meio de quatro balanços demonstrativos: Balanço Orçamentário (BO), Balanço Patrimonial (BP), Balanço Financeiro (BF) e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), que são os Balanços Públicos.

“Está previsto no Art. 83 da referida Lei, que o objetivo da Contabilidade Pública ou Governamental é:” evidenciar perante a Fazenda Pública, a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem bens a ela pertencentes ou confiados”. Sendo assim, a sua finalidade consiste produzir informações de qualidade aos seus usuários”. Conforme define Reis (2004, p.146),

A evidenciação integra o elenco de normas estabelecidas pela Lei 4.230, para regular a organização e os procedimentos de contabilidade a serem empregados nos registros dos fatos administrativos governamentais, inclusive da elaboração do orçamento. Não raro a evidenciação tem sido desobedecida pela contabilidade governamental, mais pela desinformação da administração da entidade, que não lhe tem dado a devida importância, deixando muitas vezes de revelar fatos que tornariam mais visível a situação econômico-financeira.

De acordo com Silva (2004, p. 201), a contabilidade pública “atua como um sistema que integra registros orçamentários, econômicos, financeiros e patrimoniais, com a finalidade de evidenciar os movimentações do patrimônio público em sua totalidade, visando subsidiar a prestação de contas pelo o gestor público”.

Neste caso, tudo o que possa desrespeitar economicamente o patrimônio deve ser claro, pois o objeto principal das instituições públicas é o bem-estar social e não o lucro. Com a nova Constituição Federal de 1988, e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foram

introduzidos novos mecanismos de controle das finanças públicas e de seus gastos, os quais, vão ser citados no decorrer deste trabalho.

A Lei 4.320/64 representa um marco em termos de avanços na elaboração do orçamento público, pois foi através da mesma que se deu a unificação e padronização dos orçamentos e dos balanços públicos em todas as esferas administrativas (União, os Estados e Municípios).

Continuam em vigência todos os seus artigos que não entrem em choque com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme os seus Art. 2 e 22, a proposta orçamentária anual deve conter:

- Mensagem: é a apresentação da proposta orçamentária do Executivo ao Legislativo. Nela deverá conter informações sobre a situação econômica financeira do setor público, dos parâmetros macro-econômicos adotados para a estimativa da receita e a fixação da da despesa e do estoque da dívida pública.
- Projeto de Lei Orçamentário: é o texto legal, propriamente dito. Deve levar em consideração o princípio da exclusividade. O texto legal deve apresentar ainda quadros sintéticos demonstrando as receitas por fontes e as despesas por categorias econômicas, funções e órgãos de governo.
- Explicativas: são os anexos da proposta orçamentária, compreendendo quadros demonstrativos e como também as estimativas de receitas e despesas.

A mesma Lei(4320/64), recomenda no seu art. 32 que: “se não receber a proposta orçamentária nos prazos fixados na Constituição ou na Lei Orgânica dos Municípios, o Poder Legislativo considera como proposta a Lei de Orçamento Vigente”.

### **2.3. A Constituição Federal de 1988 e os Instrumentos de Planejamento**

A Constituição Federal de 1988 trouxe profundas mudanças quanto as normas de finanças pública e particularmente, para o orçamento. No seu art., 165 parágrafos 1,2 e 5 introduziu os novos Instrumentos de Planejamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentário (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

- Plano Plurianual (PPA): estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, Os objetivos e as metas da Administração Pública. Fixa as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como aquelas relativas ao programa de duração continuada. A duração da Lei que institui o PPA será de 4 anos.

- Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO): com base no Plano Plurianual, Determina as metas e prioridades da Administração Pública, e tendo esta a função de orientar a elaboração e execução da lei orçamentária anual, bem como dispor sobre as alterações na legislação tributária. Inclui também as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

- Lei Orçamentária Anual (LOA): estabelece previsão da receita e a fixação da despesa necessária ao desenvolvimento das ações e serviços públicos, para cada exercício financeiro, visando sempre alcançar os objetivos determinados.

De acordo com Vasconcelos(2010, p. 286), a Lei Orçamentária Anual “trata-se de uma lei que contém o Orçamento Fiscal, de Investimento das empresas e o da Seguridade Social, e, não, leis específicas para cada orçamento”.

Tal como afirma Costa (2010, p.286):

A Lei Orçamentária Anual não deve conter dispositivos estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

Com referências as emendas ao referido projeto, a Constituição Federal de 1988, Art. 66, parágrafo 3, o projeto de Lei do Orçamento, poderá receber emendas, desde que não altere o total dos recursos orçamentários previsto no mesmo, determinando que as emendas só podem ser aprovados casco:

- sejam compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

- sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de Lei.

É importante salientar que cada município tem seu ciclo orçamentária,tendo tempo determinado para elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Estes prazos devem estar previsto na Lei Orgânica de cada Município.

Cada uma dessas leis (PPA, LDO e LOA), tem curso normal de elaboração, aprovação e implementação pelos Poderes Executivo e Legislativo.

A atuação conjunta dos instrumentos de planejamento, permite aos administradores públicos a utilização de recursos com eficiência, facilitando a transparência nas informações e como também possibilitando a participação da coletividade na sua fiscalização.



A Constituição Federal/88 procurou dedicar os princípios da unidade e da universalidade, ao determinar que o projeto orçamentário der deferência aos orçamentos das autarquias, fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundos.

Estes e mais alguns artigos contidos na CF/88, serão analisados no decorrer deste artigo em parceria com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar no. 101/2000**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no. 101 do dia 04 de Maio de 2000), veio para estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Art. 1).

É o principal instrumento regulador das contas públicas, determinando metas e limites para gerência das Receitas e das Despesas, obrigando assim os administradores (acostumados com a irresponsabilidade sem punidade) de assumirem compromissos com a arrecadação e gastos públicos.

Neste contexto, a referida Lei institui a necessidade de ações planejadas e gestão compartilhada, exigindo disciplina e transparência do gestor público.

Tal como afirma Pires (2002, p.105):

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência de limites.

A referida citação refere-se a importância e a responsabilidade que os gestores públicos devem ter na execução do orçamento. A LRF regulamenta a Constituição Federal/88, com referência a Tributação e do Orçamento, de acordo com o Art. 163 – Capítulo II, do Título VI em que estabelece as normas gerais de finanças públicas.

Para efeito da referida Lei, a sua abrangência aplica-se à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como também os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o Ministério Público, os Tribunais de Contas, os órgãos da administração direta e fundos, e as entidades da administração indireta (fundações, autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista, como também as empresas estatal dependente).

De acordo com Vasconcelos (209, p.154), os principais objetivos da LRF são:

- ação planejada e transparente de forma a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;

- cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas.
- obediência a limites e condições nos casos de renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras dívidas consolidadas e mobiliárias, operação de crédito, inclusive por antecipação da receita, concessão de garantias e inscrição de restos a pagar.
- determina a integração entre os instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em resumo, a LRF objetiva disciplinar a gestão dos recursos públicos e moralizar a execução dos seus investimentos. Neste caso, a LRF provocou uma verdadeira mudança institucional e cultural com desrespeito à gestão das receitas e das despesas, adotando rígidas restrições orçamentárias ocasionando uma maior responsabilidade fiscal. Com isso, a LRF tenta acabar com o hábito de fazer uma elaboração de um orçamento totalmente fora dos objetivos a que se deveria presta.

Em seu Art. 5, da referida Lei, reza que o Projeto de Lei Orçamentária Anual, elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas dessa Lei Complementar, deverá vir acompanhada do que segue:

I – demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais;

II – demonstrativos regionalizados do efeito sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;

III – das medidas de compensação e renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

A LRF, também estabeleceu regras em relação à execução orçamentária e do cumprimento das metas (Art. 8 a 10).

Até trinta dias após a publicação do orçamento, o Poder Executivo estabelecerá nos termos em que disporá a Lei de Diretrizes Orçamentárias:

- a) a Programação Financeira;
- b) o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso.

Essa publicação visa compatibilizar os créditos orçamentários com as receitas arrecadadas, tentando assim, evitar que se façam despesas sem recursos financeiros

estabelecidos. Com o Art. 16 da LRF, a elaboração dos orçamentos passou a exigir maior cuidado pelo o grau de responsabilidade dos governantes nos casos de aumento de despesas, deverão ser instruídos com a estimativa prevista do impacto orçamentário e financeiro, bem como demonstrar as origens dos recursos para seu custeio. Com isso, é através da execução orçamentária que se dar a consolidação de todo o planejamento, fechando assim o ciclo orçamentário. A característica marcante da LRF é a obrigatoriedade da transparência do planejamento e da execução da gestão fiscal. A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecem que as contas da gestão pública devem ser disponibilizados para análise dos cidadãos e de toda a comunidade, que os quais poderão, inclusive, discutir a sua autenticidade.

### **3. METODOLOGIA**

A presente pesquisa consiste quanto aos fins em uma pesquisa descritiva, uma vez que envolve estudos sobre a gestão pública no tocante ao processo de elaboração, execução e aprovação de um projeto orçamentário ao longo do tempo.

Trata-se de um trabalho de análise bibliográfica e documental, desenvolvido através de estudo de materiais já elaborados e tornados públicos, a exemplo de livros especializados (Orçamento Público, Planejamento Orçamentário, Contabilidade Pública, etc.), documentos constitucionais e legais, artigos periódicos, dissertações, revistas dos tribunais e site na internet

Na referida pesquisa, também são demonstrados os métodos atuais para a realização de um planejamento orçamentário, com isso ter-se-á informações precisas e seguras para a preparação da Lei Orçamentária Anual de uma administração pública.

Também se faz necessário analisar o papel do orçamento participativo com suas contribuições para a sociedade, efetivando a participação popular nas tomadas de decisões (estudo de caso na Prefeitura Municipal de Fortaleza); por fim a conclusão é na referida etapa que se verifica a importância e a necessidade de um orçamento público eficaz, para que haja a realização e execução dos projetos estabelecidos nos planos e programas de governo.

### **4. RESULTADOS**

#### **4.1. Orçamento Público**

Conforme visto e demonstrado através do referencial teórico, o orçamento público é visto pela literatura como um instrumento de planejamento do controle das finanças públicas e como também nas tomadas de decisões de uma gestão pública, onde o governo se utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho dentro de um período definido. Nele está contido à previsão das receitas e fixação das despesas.

Em relação ao direito administrativo, o orçamento público é tido como ato, através do qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo a realizar certas despesas destinadas ao funcionamento da administração pública e outros fins optados pela política econômica.

A partir da Lei 4.320/64 e com a vinda da Lei Complementar n. 101/2000, o orçamento público ganhou um maior status com a implementação do orçamento-programa, o qual põe em relevo as metas e os propósitos do gestor, viabilizando seus projetos e atividades, em conformidade com os planos e procedimentos estabelecidos.

Uma de suas vantagens está no fato de ter uma maior precisão na elaboração dos orçamentos, como também um melhor controle da execução dos programas.

O orçamento-programa preocupa-se em dar ênfase os fins e, não, os meios.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a mesma trouxe novidades de caráter modernizador em relação ao orçamento, além da manutenção dos princípios orçamentários já citados anteriormente, a principal inovação sem dúvida foi o sistema de planejamento integrado, ou seja os Instrumentos de Planejamento ( o Plano Plurianual – PPA, Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA), onde veio reforçar a expressão que associa planejamento e orçamento público, passando este a ser elaborado através de três leis distintas e harmônicas entre si, e não mais por uma só lei conforme estabelece a Lei n. 4.320/64.

Também se faz necessário mencionar a faculdade que o Poder Legislativo de fazer emendas ao projeto orçamentário, em situações limitadas prevista na referida Carta Magna.

Mas, a maior transformação econômica que se deu em relação ao orçamento público, sem dúvida foi a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual se afirma como um importante instrumento regulador das conta públicas, ou seja de assegurar a obrigação de controle na execução dos gastos e também a delimitação das ações dos governantes, exigindo disciplina e transparência. Essa transparência se dá a partir do acesso do cidadão à informação governamental.

No Art. 48, parágrafo único da LRF, a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos.

Com referência a responsabilidade na gestão pública, a referida Lei estabeleceu normas quanto a arrecadação de receitas e realização de despesas, ou seja, o Estado não pode gastar mais do que arrecada (equilíbrio fiscal), no Art. 4, I, a, a LRF reza o equilíbrio entre receita e despesas. Esse equilíbrio das contas públicas é a condição essencial para o desenvolvimento econômico sustentável.

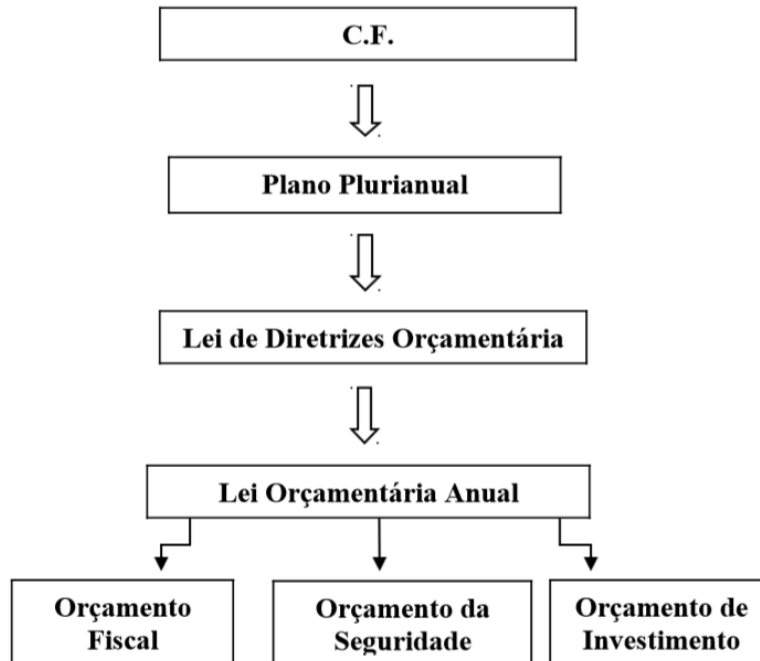
Em resumo, podemos constatar que a LRF, está afirmada em dois importantes suportes o planejamento e a transparência.

#### **4.2. Planejamento Orçamentário**

O presente trabalho trata-se de um estudo feito através de livros e documentos constitucionais, que nos mostra a necessidade que se fazia de um processo de planejamento orçamentário, visto que, o orçamento era tido como um simples instrumento usado pelo o governo para demonstrar as previsões de receitas e autorizações de despesas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram introduzidas profundas mudanças na forma de orientação do processo orçamentário, a qual vinculou o orçamento público ao planejamento. Além de estimar a receita e determinar as despesas, o orçamento público passa a ser um instrumento de controle das finanças, avaliando a sua utilização nas tomadas de decisões, corrigindo distorções e assegurando a viabilização de metas e prioridades que se pretende alcançar, dentro de um período definido. No seu Art. 165 da referida Carta Magna, estabelece a criação de três Instrumentos de Planejamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei

Orçamentária Anual (LOA), como já foi citado anteriormente. Apesar de se constituírem de instrumentos distintos, cada um deles possui vínculos recíprocos, estabelecendo ligação entre si. A estrutura Orçamentária Brasileira, Vasconcelos (2010, p.43).



**Fonte:** Vasconcelos 2010, p.43

- O Plano Plurianual (PPA): o seu planejamento é de médio prazo, abrangendo mais de uma gestão pública. O referido instrumento foi vetado na LRF, conforme o seu Art.3.

Neste caso, cada governo cria o seu modelo em conformidade com as normas contidas na Constituição Federal de 1988.

- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): é o mais importante dos três instrumentos, a LRF no seu Art. 4, refere-se ser o mais específico, nele está integrados dois anexos, o de meta e o de risco fiscais.

No referido instrumento compreenderá entre outras: a fixação de prioridades e metas da administração, a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), o equilíbrio entre receita e despesa, como também a limitação de empenho das despesas entre outras.

Com relação a política econômica, a citada lei acaba de estabelecer o salário mínimo para o ano de 2012, que é R\$616,34 (Seiscentos e Dezesesseis reais e trinta e quatro centavos), também um dos seus atributos é fixar as metas de inflação para o exercício subsequente (que neste ano é de 6.5% a.a).

- Lei Orçamentária Anual (LOA): concretiza as ações planejadas do PPA, transformando-as em realidade em sintonia com LDO, a qual é subordinada. Elabora o orçamento anual para o exercício. Nela está contido os três Orçamentos: o Fiscal, de Seguridade Social e o de Investimento. Está regulamentada pela CF/88, Art. 165, parágrafo 6 e pela LRF, Art. 5, I e II.

### **4.3. Orçamento Participativo**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, estimula a prática do orçamento participativo, quando encoraja a participação popular na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária e da Lei Orçamentária Anual.

Com a prática do orçamento participativo, reduz-se o clientelismo, cria maior co-participação entre governo e comunidade, tornando fácil o aumento da receita, visto que são apresentados a realizações de programas prioritários que foram apresentados pela própria comunidade.

A criação do orçamento participativo vai depender de cada cidade adaptando-se a realidade sócio-política e cultural das mesmas.

O orçamento participativo possibilita que o governo atraia com maior facilidade e exatidão as demandas sociais.

Ao contrário que era antes a participação popular em políticas públicas era somente aparente e restrita no que diz respeito as ações, como mutirões e outras com fins específicos.

A reformulação dessa situação veio aos poucos com a redemocratização, adquirindo formas modernas de administração pública, com o maior numero de cidadãos interagindo nas tomadas de decisões junto com o Estado, possibilitando dessa forma as pessoas civis de entender melhor o governo, como também tornando-se mais fácil na busca dos objetivos a serem compartilhados para a concretização das necessidades da população.

A implementação do orçamento participativo na Prefeitura Municipal de Fortaleza, vem crescendo na medida dos anos desde a transição entre o regime militar e o civil (1983 – 1988), e se concretizou nos últimos oito anos de forma acentuadas.

As informações apresentadas a seguir, baseiam-se em dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura – SEINF – Período de 2006 a 2010.

DEMANDA	SER	TIPO	V. DO ORÇAMENTO	ANDAMENTO
Construção do Cuca SER I	I	OP	6.337.086,97	Concluído
Pavimentação Av. César Cals, Rua Pintor Antonio Bandeira e Oliveira Filho	II	OP	359.966,89	Concluído
Pavimentação ruas José da Ilha, Umaitá, Alberto Monteiro e Trav. Umaitá	II	OP	13.680,30	Concluído
Reforma da Praça Atanael Cortês	III	OP	49.521,66	Concluído
Ref. e Ampliação Campo Ceará Mirim	III	OP	464.456,89	Concluído
Reforma Praça Ari de Sá	III	OP	53.685,79	Concluído
Pav. e Drenagem Ruas Oscar França e Ari Mais	V	OP	1.116.918,12	Concluído
Pav. e Drenagem Ruas do Siqueira-1 etapa	V	OP	1.227.774,77	Concluído
Lagoa do Mondunbim	V	OP	169.960,46	Concluído
Cosnt. e Urb. Da Ceche Padrão do Jardim Fluminense	V	OP	580.189,59	Concluído
Ref. e Ampl. Escola Edilson Brasil Soares	V	OP	157.891,14	Concluído
Construção Creche Jardim Fluminense-5 salas	V	OP	519,554,64	Concluído
Reforma do CAPs (Centro de Apoio Psico-Social)	V	OP	160.452,18	Concluído
Construção do CUCA SER V	V	OP	10.545.361,52	Em andamento
Pav. E Drenagem Av. Val Paraíso e Ponte J. Walter	VI	OP	5.512.672,07	Concluído
Const. da Fundescola Passaré com quadra e Urbanização	VI	OP	2.033.404,00	Concluído
Const. E Urbanização do Posto Saúde Padrão Alagadiço Novo	VI	OP	1.482.092,23	Concluído

**Fonte:** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura – SEINF – Período de 2006 a 2010.

Vale a pena ressaltar, que o Exmo. Sr. Governador do Estado do Ceará - Sr. Cid Ferreira Gomes, estabeleceu que a localização da construção do Hospital Regional do Sertão Central, se dará a partir de uma consulta popular com os cidadãos das regiões dos Inhamuns e Sertão Central, os quais escolheram um dos quatros municípios envolvidos: Quixadá, Quixeramobim, Canindé e Boa Viagem para ser a sede do referido hospital.

Dessa maneira se torna mais uma vez a participação popular nas tomadas de deliberativas de uma gestão pública, ou seja abertura do governo para a criação de uma relação sócio-político.

#### **4.4. Contabilidade Pública**

Quando se fala em Orçamento Público, é de suma importância citar o papel da Contabilidade como um dos instrumentos com que a Administração Pública conta para o



exercício das funções de controle e registro na execução dos orçamentos e também na contabilização dos atos e fatos administrativos, bem como do seu patrimônio e suas variações.

A Contabilidade Pública ou Contabilidade Governamental, tem como principal dispositivo legal a Lei 4.320, de 17 de Março de 1964 (Lei das Finanças Públicas).

Com aprovação da Lei Complementar n. 101, de 04 de Maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Contabilidade Pública obteve uma maior importância e valorização.

Assim sendo, a Contabilidade Pública registra a previsão da receita e a fixação de despesa estabelecida no Orçamento público e aprovada para o exercício, escritura a execução orçamentária da receita e despesa, faz a comparação entre ambos, controla as operações de crédito, a dívida ativa, os créditos e obrigações, revela as variações patrimoniais e mostra o valor do patrimônio.

A Lei 4.320/64, estabelece que a Contabilidade Pública está baseado não apenas em registrar os fatos contábeis, mas também registrar os atos contábeis realizados pelo administrador que poderá alterar qualitativa e quantitativamente o patrimônio, ou seja, no orçamento e sua execução.

De acordo com a literatura estudada, o objetivo da Contabilidade Governamental é “evidenciar perante a Fazenda Pública, a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuam despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados” (Art. 83, da Lei 4.320/64).

Com a vinda da Lei de Responsabilidade Fiscal, a mesma deu forma ao Relatório da Execução Orçamentária, ou seja a sua estrutura e composição e de como se publica o mesmo.

Outra novidade da referida Lei, diz respeito ao relatório de gestão fiscal, onde mostra se foram ou não atingidas as metas e os limites fixados. É também de relevância importância a exigência feita com relação as receitas vinculadas, que elas tenham a sua contabilização de onde está evidenciado, o que já foi utilizado e qual o saldo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, tem como um dos objetivos a transparência, sendo assim a contabilidade tem o compromisso de evidenciar as ações de controle por meios de registros corretos e eficazes, possibilitando a análise e a demonstração de forma clara e precisa, dos atos e fatos e tendo como fim a busca do melhor para a sociedade.

## 5. CONCLUSÃO

A presente pesquisa de natureza descritiva tratou de mostrar a evolução do Orçamento Público, o qual passou por diversas etapas, onde foram introduzidos no seu contexto vários benefícios em forma de normas e leis, com um único propósito de torná-lo eficaz, responsável e transparente no seu processo de elaboração, expondo com clareza e objetividade os seus relatórios e outras informações concernentes à execução do mesmo.

O referencial teórico abordou as partes que compõem a sua atual estrutura, ocasionando uma melhoria nos métodos adotados para um perfeito desempenho da gestão pública, direcionando sempre para o planejamento, o qual se concretizou com a criação do Sistema de Planejamento Integrado, ou seja, os Instrumentos de Planejamntos (PPA, LDO e LOA), ocasionando uma grande revolução para as questões das finanças públicas.

Ao entrar em vigor a Lei Complementar n. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a mesma produziu grandes mudanças, estabelecendo limites e impondo ao administrador público a necessidade de priorizar o planejamento como forma de ter uma administração coerente, responsável e transparente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é a grande responsável de provocar uma verdadeira transformação institucional e cultural, particularmente para o orçamento, introduzindo rígidas restrições orçamentárias e respectivas responsabilidades fiscais e o grande divisor de águas do Orçamento Público.

## REFERÊNCIAS

ANGÉLINO, J. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

AZEVADO, S. **Planejamento, Cidade e Democracia**. São Paulo: Hucitech, 1994.

BRASIL. Constituição (1988), **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 4320, 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 República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23/03/1964.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 de maio 2000.

COSTA, N. N. **Direito Municipal Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FIGUEIREDO, C. M.; NOBREGA, M. **Lei de Responsabilidade Fiscal: teoria e jurisprudência**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2006.

FORTALEZA. **Lei Orgânica Municipal**. Art. 144.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

KOHAMA, H. **Contabilidade governamental: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MACHADO JR, J. T; REIS, H. C. **A Lei 4.320 comentada**. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAN, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

PIRES, J. B. F. S. **Contabilidade pública**. 7. ed. 2002.

TORRES, R. L. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

VASCONCELLOS, A. **Orçamento público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2009.