

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PLANEJAMENTOS: UM ESTUDO CONTÁBIL

UNIJALES - CENTRO UNIVERSITÁRIO DE JALES

Rua Rio de Janeiro, nº 2344 – Jd. Estados Unidos

Jales – SP CEP 15.700-000 - Tel. (17) 3632-1629

Fax (17) 3632-4583 - Site: [www.unijales.edu.br](http://www.unijales.edu.br)

**Professor: Renato Artur Guimarães**

**Bruno Rafael Conde**

[brnconde@terra.com.br](mailto:brnconde@terra.com.br)

**Kathleen Amaral**

[kathamara@hotmail.com](mailto:kathamara@hotmail.com)

## RESUMO

O presente artigo vem tratar do planejamento orçamentário da administração pública na atualidade. Procura abordar respectivamente, o Plano Estratégico Municipal e o Planejamento Orçamentário, buscando sintetizar seus principais elementos como Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e a Lei do Plano Anual.

Tal estudo procura mostrar as implicações vigentes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), visando controle de gastos, limites com gastos de pessoal, geração de receitas, equilíbrio das contas públicas, responsabilidade, controle, transparência e planejamento na administração pública. Diante do exposto, o Planejamento Contábil se destaca como sendo uma das peças fundamentais para controle de gestão administrativa e financeira na administração pública.

**Palavras - chave:** Administração pública, Planejamento Público e Planejamento Orçamentário.

## ABSTRACT

This article has been dealing with the budget planning of public administration today. Seeks to address respectively the Municipal Strategic Plan and Budget Planning, seeking to synthesize its main elements as the Law of Budget Guidelines, the Annual Budget Law and the Law of the Annual Plan.

This paper attempts to show the implications in the current Fiscal Responsibility Law (LRF), to control spending, limits on personal expenditures,

revenue generation, balance of public accounts, accountability, control, transparency in public administration and planning. Given the above, the Planning Accounting stands out as one of the keystones to control administrative and financial management in public administration.

**Keywords :** Public administration, Public Planning and Budget Planning.

## **1. INTRODUÇÃO**

A Administração Pública tem como finalidade atender as necessidades coletivas da população. A forma de gerir, no entanto tomou conotação diferente nestas últimas décadas, pois o modelo de administração pública que antes não privilegiava o equilíbrio das contas públicas, por força de leis mais severas o gestor foi forçado a tomar outro tipo de metodologia para gerir o município.

O descontrole das finanças públicas era tão grande que afetava vários mandatos de outros gestores, assim ficava comprometida a maneira de gerir, pois se gastava mais que arrecadava. Para contornar essa situação foram criados instrumentos de planejamento e controle para direcionar o administrador público na aplicação e gestão dos recursos.

Na atualidade a reforma na administração pública trouxe a participação popular como forma de atingir com maior eficiência os objetivos e metas. Com vistas a isso os legisladores criaram a Lei de Responsabilidade Fiscal que trouxe inovações no sistema de gestão de recursos, no planejamento e controle e buscando atender a satisfação da população.

O modelo de planejamento previstos pela Constituição Federal de 1988 (Plano Diretor, Plano Plurianual, Lei Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), onde a utilização dessas ferramentas proporcionarão desenvolvimento e qualidade de vida. E para o contador, resta o maior percentual desta responsabilidade.

## **2. O MUNICÍPIO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A elaboração e a implementação do planejamento estratégico no setor público é um projeto desafiador, principalmente nos dias atuais. O planejamento, entre outros

aspectos, auxilia no desenvolvimento do município, identifica suas vocações locais, aponta os pontos fortes e fracos, além de definir as principais estratégias e políticas do município, sendo um co - responsável, o contador. (REZENDE; VALVERDE, 2006). Também ocorre no planejamento uma ponte entre o Planejamento Estratégico advindo das Ciências Contábeis e a Política, com suas dimensões de ética e cidadania.

Tendo em vista que o planejamento estratégico só terá sucesso, se os munícipes, as instituições privadas, os gestores públicos e os servidores locais estarem motivados para a sua implantação, alguns conceitos devem ser definidos como: o conceito de município e administração pública.

Para MEIRELLES apud REZENDE e VALVERDE (2006, p.4), “município é a circunscrição do território do Estado na quais cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura.

A Constituição Federal de 1988, no art. 1 considera o município como entidade federativa, tal como os Estados e o Distrito Federal; define em seu art. 29 que o município reger-se-á por lei orgânica; no art. 30 estabelece as competências municipais; e no art. 31 determina que a fiscalização do município compete ao poder legislativo.

Para MEREILLES (1981, p.66-67), administração pública é definida como:

Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segunda a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se a administração particular; são da coletividade, realiza-se a administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando o bem comum. MEREILLES (1981, p.66-67)

Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder Político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo que se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota seus aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder Político e as operações, atividades administrativas (MEIRELLES, 1981).

Administração pública, de acordo com KOHAMA (1996, p.17), “pode ser definida como uma atividade funcional concreta do Estado que satisfaz as necessidades

coletivas em forma direta, contínua e permanente, e com sujeição ao ordenamento jurídico vigente”.

A Constituição Federal traz ainda, normas e diretrizes de desenvolvimento urbano, com ênfase para a função social das cidades, pois é nela que se concentram as prestações dos serviços essenciais à população, como saúde, educação, segurança, transporte e recreação.

O art.182 da Constituição Federal de 1988 estabelece a política de desenvolvimento urbano, ordenar o desenvolvimento das funções sociais do município e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Assim, diante do exposto pela Constituição Federal, o município integra o sistema federativo nacional no seu respectivo nível de governo, com autonomia própria para gerir os assuntos de seu interesse.

## **2.1 A Administração Pública Municipal Atual**

A reforma da administração pública representou uma inovação que trouxe melhoria na qualidade dos serviços públicos. Foi um dos fatores fundamentais para a gestão dos municípios, visto que por meio dela é possível analisar as condições definidas pela população e pelos processos sociais. Para alcançar tais resultados, a reforma propôs uma mudança no quadro constitucional legal, por meio de novos instrumentos de gestão pública cujo desafio é o de combinar uma gestão efetiva com novos chamados à participação. Por meio dessa administração podem-se de interesse dos cidadãos, melhorando continuamente os processos e possibilitando a gestão participativa PACHECO (1999 apud FIDELIS, 2006, p.28). A reforma administrativa propiciou o crescimento da Gestão Pública brasileira em termos gerenciais modernas. Os modelos e as ferramentas de gestão tornaram-se muito importantes nos últimos anos, sobretudo nas esferas públicas municipais.

Com a Constituição Federal de 1988 e mais recentemente com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, mostrou aos gestores públicos municipais e seus respectivos contadores, que precisavam adequar-se às novas metodologias de gestão de recursos, com respaldo na legislação, implementando modernos sistemas de planejamento e controle a fim de cumprir com sua finalidade maior que é de satisfazer as necessidades públicas com eficiência e eficácia.

Para AMATO e MUKAI apud FIDELIS (2006, p.28), “a administração pública direta ou indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É o conjunto de condutas humanas que determina a distribuição e o exercício da autoridade política. Ela é responsável pela execução minuciosa e sistemática do Direito Público e abrange as operações que têm por propósito a concentração ou a execução desígnios públicos. Significa política, sistema político e sistema de governo”.

Como a participação global é hoje imperativa por ser um preceito constitucional, mas mesmo sem essa obrigação, ela é necessária para assegurar a continuidade de planos e programas de longo prazo por várias administrações ou governos. A questão só será satisfatoriamente resolvida com uma maior transparência das ações governamentais e um maior envolvimento da população na administração municipal, de modo a pressionar pela continuidade dos programas que lhe são reconhecidamente benéficos. O ideal seria que esse envolvimento ocorresse no momento da definição dos instrumentos básicos do planejamento municipal, a saber: o plano plurianual, plano diretor municipal e planejamento estratégico municipal (NETTO, 1999).

Esses instrumentos de planejamento colocam a estratégica em ação e são implantados para facilitar a gestão municipal, envolvendo o ambiente interno e externo ao município.

Os municípios que utilizarem essas ferramentas de forma adequada proporcionarão melhores oportunidades de desenvolvimento e qualidade de vida dos munícipes (PFEIFFER, 2000).

O mundo está passando por uma radical transformação social e econômica que atinge todos os setores inclusive as instituições governamentais, que deverão reinventar-se para adaptar-se à nova realidade. Esse novo cenário exige um novo modelo de gestão pública, integrado e voltado para a excelência, respeitando suas características e particularidades e tem como foco o gestor público, o elemento chave para mudança. Esse modelo consiste em: revisão e automação de processos, estratégias de redimensionamento, realocação, capacitação e valorização do servidor público, redução de custos, otimização da arrecadação e melhoria da qualidade dos serviços prestados. Sobre esse assunto, são esclarecedoras as palavras de VIGODA e WOLYNEC (2002; 2006 apud FIDELIS, 2006, p. 29).

Esse modelo de gestão pública pressupõe aplicar nas organizações públicas os modelos de gestão da iniciativa privada e dos conceitos de administração estratégica focada nos negócios empresariais e nos conceitos de empreendedorismo. O termo gestão traz a conotação de um controle mais democrático, operando com base em acordos e consenso. Gestão articula planejamento e orçamento monitorando e referenciando nos indicadores sociais do município e sugere o direcionamento para a intersectorialidade. Essas características constituem-se em fatores de transformação da cultura pública tradicional para uma cultura voltada para resultados que são os grandes referenciais que permeiam os momentos do processo de gerir uma cidade, que traduzidos em ação contribuem para que a prefeitura seja cada vez mais orgânica, atuante e resolutiva (SOUZA, 2002). O que não significa e nem significou o abandono das peculiaridades da gestão pública, isto é, suas especificidades continuaram a existir.

Assim, a gestão municipal permite transparência no uso de recursos públicos, uma vez que determina previamente os resultados a obter com o uso daqueles recursos, bem como os indicadores para mensurar o seu desempenho resultando no produto finalizado. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, reforça a necessidade de considerar o planejamento como ferramenta importante dentro da gestão pública (PFEIFFER, 2004).

## **2.2 Planejamento Estratégico na Gestão Municipal**

No Brasil, o planejamento na esfera municipal começa com plano diretor previsto na Constituição Federal de 1988, revisado e adequado a Lei. nº. 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade.

Planejamento na administração pública não é um método de trabalho de natureza diferente daquele que se pratica nas organizações e instituições em geral, porém se diversifica no que diz respeito aos objetivos porque obriga muito mais o gestor municipal a se envolver continuamente com complexos problemas de interesse público e dar satisfações a respeito do que está sendo feito com o patrimônio da comunidade (CABRAL, 1996).

PEREIRA (1999, p.118-119) cita que:

o planejamento na administração pública torna-se essencial, como proposta técnica consistente para a execução de políticas, contribuindo para uma organização dos serviços públicos em termos quantitativos e qualitativos, cuidando de sua

instrumentação econômico-financeira, avaliando os processos de redução ou elevação de desigualdades sociais, intermediando e zelando pelo compromisso de equidade de oportunidades, entre outros. (PEREIRA 1999, p.118-119)

Com a Constituição de Federal de 1988, iniciou-se um processo de descentralização, com objetivos de transferir responsabilidades do governo federal para os municípios. Assim, os municípios começaram a reconhecer os principais instrumentos de planejamento como: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei de orçamento anual e o plano diretor municipal PFEIFFER (2004).

Os instrumentos de planejamento previsto na Constituição de 1988, com o passar dos anos mostraram-se cada vez mais obsoletos e inadequados para atender as necessidades atuais de uma administração moderna.

Para superar estes limites, o planejamento estratégico começa a ser adotado pelos municípios com o objetivo de analisar aspectos como: social, econômicos, territorial, ecológicos, entre outros.

PFEIFFER (2004, p.10), cita que:

Para que o Planejamento Estratégico possa ser aplicado no setor público com tanto êxito como em empresas privadas, deve haver algumas condições prévias favoráveis: além da óbvia condição da vontade política para iniciar um processo de transformação nas organizações, é importante que o processo disponha de uma liderança competente, de preferência composta por representantes de organizações públicas e privadas. Também são necessários recursos mínimos, sensibilidade social e um forte sentido comum. (PFEIFFER 2004, p.10)

PFEIFFER (2004, p.10), destaca a dificuldade de se "encontrar liderança, vontade e disposição de mudar estruturas, procedimentos, hábitos e comportamentos numa empresa privada, e, sem dúvida mais difícil no setor público. Entretanto, sem essa disposição, o instrumento não conseguirá cumprir o seu propósito, e não agregará nada à qualidade do planejamento e do gerenciamento de uma organização”.

De acordo com MOREIRA (1989 apud FIDELIS, 2006, p. 17), o planejamento estratégico é um processo constante e ininterrupto, tecnicamente fundamentado, orientado por políticas públicas, apoiando em dados e informações, visando organizar o território, as atividades e as populações conforme as teorias urbanas, sociais, econômicas e administrativas vigentes.

CIDADES, MENEGAT e ARAÚJO apud FIDELIS (2006, p.17) comenta que no processo de planejamento é desejável que a participação popular aconteça efetivamente gerando conseqüências vantajosas para o desenvolvimento e equilíbrio municipal. A partir do momento em que a população aponta questões para solução, é necessário entender e planejar estratégias globais para a cidade.

Diante do exposto, restringindo a esfera municipal, foco desse estudo, vale ressaltar o comentário de PFEIFFER (2004, p.01), a saber:

Com a nova Constituição em 1988, os municípios brasileiros começaram a reconhecer amplamente que os tradicionais instrumentos de planejamento urbano já não eram adequados para lidar com a dinâmica de desenvolvimento das médias e grandes cidades. Eles são caracterizados, sobretudo, por normas e regras, mas oferecem pouco apoio para as decisões necessárias e na orientação das ações. Com esses instrumentos, os municípios são administrados mais burocraticamente do que gerenciados de forma flexível e dinâmica. (PFEIFFER 2004, p.01)

A partir do momento em que a população aponta questões para solução, é necessário entender e planejar estratégias globais para a cidade.

### **2.2.1 Planejamentos Orçamentários Municipais (PPA / LDO / LOA)**

Os instrumentos orçamentários exigidos pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 165 são formados por três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), muito se houve falar em controle de gastos, limites com gastos de pessoal, geração de receitas, equilíbrio das contas públicas, responsabilidade, controle, transparência e planejamento na administração pública. Diante do exposto, o planejamento se destaca como sendo uma das peças fundamentais para controle de gestão administrativa e financeira na administração pública.

O planejamento na gestão pública surge com a Constituição Federal de 1988, ganhando maior importância com a Lei de Responsabilidade Fiscal. A Constituição Federal deu ênfase ao planejamento e a integração dos instrumentos de planejamento, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes e o Orçamento Anual. A Constituição Federal



estabelece em seus artigos 165, 166 e 167, as regras para elaboração e para alteração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei de orçamento anual.

A Lei de Responsabilidade Fiscal complementa, integrando os três instrumentos de planejamento já previstos anteriormente na Constituição Federal, ou seja, a integração harmoniosa entre o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA).

A Lei de Responsabilidade Fiscal destaca ainda, por meio de seu artigo 16, que durante a execução orçamentária seja demonstrada a compatibilidade entre os três instrumentos de planejamento quando existir a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental.

A importância desses três instrumentos está em orientar o governo quanto à realização dos programas de trabalho e para o cumprimento das metas estabelecidas. A Constituição Federal, em seu art. 165 estabelece essas obrigações.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções,

anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

De acordo com esse artigo, o sistema orçamentário passou a ser regulado por três leis: a lei do plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). Essas três leis estabelecem os principais instrumentos de gestão na área de orçamento público introduzidos pela Constituição Federal de 1988. Esses três instrumentos orçamentários integram-se de forma harmoniosa, cabendo à LOA respeitar a LDO, e as duas respeitar o PPA, estabelecendo assim a integração dos instrumentos de planejamento.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a ordem de elaboração dos três instrumentos de planejamento municipal, que serão citados a seguir.

### Plano Plurianual

O plano plurianual é o plano de governo a ser executado pelo prefeito, compreende os objetivos estratégicos e os programas de governos a serem desenvolvidos de acordo com as prioridades estabelecidas pela administração. Os programas são desenvolvidos para promover o bem estar social e a estabilidade na gestão financeira local.

KOHAMA (1998, p.62-63) define o plano plurianual como "um plano de médio prazo, que procura ordenar as ações de governo em busca dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos".

De acordo com CHALFUN (2001 apud LOURENÇON, 2001, p.42), o Plano Plurianual:

é o instrumento para planejar as ações governamentais de caráter mais estratégico, político e de longo prazo, a ser considerado pelos administradores municipais. Hoje, pode-se entender o PPA como um instrumento que evidencia o programa de trabalho do governo e no qual se enfatizam as políticas, as diretrizes e as ações programadas a longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, devidamente quantificados fisicamente.

De acordo com o IBAM (2001), Instituto Brasileiro de Administração Municipal, "o Plano Plurianual define as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada".

A Lei do plano plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes e metas da administração municipal para as despesas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Suas aplicações devem alcançar o final do primeiro exercício financeiro do mandato do gestor público (MEIRELLES, 1996). A vigência do PPA é de quatro exercícios financeiros, tem início no segundo ano de mandato de um prefeito e termina no primeiro mandato do prefeito subsequente.

ANDRADE (2005) cita que, "no primeiro ano de mandato, o Prefeito que assume deverá cumprir o plano plurianual do seu antecessor, assim como o Prefeito que o suceder deverá proceder da mesma forma".

#### Lei de Diretrizes Orçamentárias

A lei de diretrizes orçamentária é o segundo instrumento que serve para orientar na elaboração do orçamento para o próximo exercício, e servirá também, de elo de ligação entre o planejamento e a execução física e financeira das ações de governo estabelecidas no orçamento anual.

KOHAMA (1998, p.62) diz que: "a LDO tem por fim orientar a elaboração dos orçamentos anuais, compreendendo o orçamento fiscal, de investimento e o de seguridade social, sendo os dois últimos das empresas e entidades vinculadas ao governo, de forma a adequá-los aos objetivos estabelecidos no PPA".

A partir da Lei de Responsabilidade novas atribuições foram dadas à lei de diretrizes orçamentária, como: estabelecer limites de despesas, em função da receita, estabelecer critérios para limitação de empenho, manter o equilíbrio entre receita e despesa, além de estabelecer metas fiscais a serem cumpridas. A lei de diretrizes é vista como peça importante dentro da administração pública, pois compreenderá as metas e

prioridades para o exercício financeiro seguinte, dispõe de mecanismos para orientar a elaboração da lei orçamentária anual e de alteração na legislação tributária atual.

Segundo ANDRADE (2005) a lei de diretrizes “estabelece as linhas gerais a serem observadas na administração dos recursos disponíveis no orçamento municipal e dimensionam as ações, metas fiscais e financeiras de cada exercício. Compreende as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, aplicando as alterações na legislação tributária e estabelecendo as políticas financeiras”.

O artigo 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal complementa o previsto na Constituição, integrando a lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas e Riscos Fiscais. O Anexo de Metas Fiscais estabelecerá as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Já o outro anexo, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, e informando as providências a serem tomadas caso os riscos previstos se concretizem.

O artigo 166, § 4, da Constituição Federal prevê a possibilidade de emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, desde que compatíveis com o plano plurianual (MEIRELLES, 1996).

Cabe a lei de diretrizes anualmente, orientar a elaboração e a execução do orçamento. A partir desse instrumento, o Poder Legislativo tem poderes de fato para interferir no decurso da elaboração da peça orçamentária e na condução das finanças públicas, pois, ao aprovar esta Lei, estará aprovando as regras para a elaboração do orçamento e para a gestão financeira do município. Outra função da lei é selecionar dentre os programas e ações do plano plurianual as prioridades na execução orçamentária (ANDRADE, 2005).

### Lei Orçamentária Anual

A lei orçamentária é o último instrumento que compõe o planejamento, sua principal característica é fixar as despesas e estimar as receitas para cada ação de governo constante na lei de diretrizes orçamentárias.

O orçamento deve ser um instrumento de implementação do plano de médio prazo do Governo. As ações orçamentárias – projetos, atividades e operações especiais –

devem resultar em produtos que contribuam para consecução dos objetivos dos programas (Manual Técnico de Orçamento – 2004 - Secretaria de Orçamento Federal).

A lei orçamentária orienta o gestor público em como aplicar seus recursos financeiros. Não se trata de uma lei impositiva, uma vez que cada governante decidirá pela realização ou das despesas nela contidas.

KOHAMA (1998, p.63) define o Orçamento Anual como "instrumento utilizado para a conseqüente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados visando ao melhor atendimento e bem-estar da coletividade". Adicionalmente, cita que a LOA - Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- I - O Orçamento Fiscal, que abrangerá os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- II - O Orçamento de Investimento, das empresas onde o Estado detém a maioria do capital social com direito a voto;
- III - O Orçamento de Seguridade Social, das entidades instituídas e mantidas pelo poder público.

O relacionamento do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias ao orçamento anual fez com que o orçamento deixasse de ser um instrumento de planejamento isolado, para representar o meio administrativo e legal utilizado para execução das ações de governo estabelecidos nos dois instrumentos anteriores. Muito além disso, o planejamento deixou de ser um procedimento e tornou-se, conforme afirmamos anteriormente num elemento do planejamento global do município.

O artigo 5, da Lei de Responsabilidade Fiscal complementa que a lei orçamentária seja elaborada de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentária. Essa mesma Lei reforça ainda, a necessidade de articulação entre essas três peças, à medida que a execução das ações governamentais está condicionada à demonstração de sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento.

Para ANDRADE (2005, p. 134), “O Poder Executivo deve elaborar uma boa proposta orçamentária, a qual deverá ser devidamente apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo ou promulgada pelos Poderes Executivo ou Legislativo, transformando-se, então, em LOA, a qual conterà os orçamentos que viabilizarão a manutenção e a implementação das ações governamentais, durante o exercício financeiro”.

Diante do exposto acima, fica claro que a participação da sociedade nesse processo atenderá aos aspectos legais, além de estar contribuindo com sua opinião para a aprovação do projeto de lei que estabelecerá o orçamento para o próximo exercício.

A sociedade poderá acompanhar a aprovação do projeto de lei orçamentária através das audiências públicas a serem realizadas. É importante salientar que é de competência do Poder Executivo agendar e convocar as audiências públicas para aprovação do orçamento, e elaborar e encaminhar o projeto de lei ao Poder Legislativo.

De acordo com o IBAM (2000), "cabe ao Prefeito implementar suas idéias dentro de um clima político em que se busca incessantemente conhecer a realidade do próprio município e do mundo que o cerca".

O art. 165 da Constituição do Brasil determina que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o seguinte:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Portanto, a integração destes três instrumentos de trabalho representa um importante avanço dentro da administração pública, pois representa uma administração organizada, ligada a instrumentos de controle e indicadores de medidas corretivas, fazendo com que as ações de governo que não estão atingindo seus objetivos, sejam reavaliadas e retornem ao rumo estabelecido.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os gastos desordenados levaram alguns municípios ao caos financeiro, isso levou os legisladores a criarem leis que possibilitassem e direcionassem o gestor para o melhor caminho. Esta preocupação fica evidente, ao analisar o artigo 1, § 1, da Lei de Responsabilidade Fiscal que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Para os municípios que se adequaram à legislação se encontram em melhor situação, pois conseguiram isso através dos instrumentos de planejamento. Esses instrumentos de planejamento estimulam a participação da sociedade, bem como, a viabilidade de se criar um município a partir de objetivos, estratégias e ações.

Com referência a elaboração dos instrumentos de planejamento, os artigos 165 e 182 da Constituição Federal de 1988 e os artigos 4 e 5 referem-se ao Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária, Lei Orçamentária Anual e o Plano Diretor, tem por finalidade fazer a integração do planejamento de longo prazo. A planejamento estratégico se integra com esses instrumentos pelas trocas de objetivos, estratégias e ações municipais.

Hoje as prefeituras que passam por dificuldades, é devido ao não cumprimento da lei e são objetos de sanções. A conscientização desses municípios seria a saída para a maioria de seus problemas, mas não a solução, pois esta só viria a longo prazo com muito trabalho e adequação da administração aos instrumentos de planejamento.

Os instrumentos de planejamento hoje previstos na legislação, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Diretor Municipal (PDM), indicam ser ineficientes para exprimir e realizar as ações do governo. Nesta perspectiva, a integração do planejamento é relevante para o desenvolvimento do município e para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

#### **4. BIBLIOGRAFIA**

ANDRADE, N.A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo, Atlas, 2002.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo. 1994.

BRASIL. **Constituição Federal de 1998**. Brasília, Senado Federal, 1998.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Brasília, Senado Federal, 2000.

BREMAEKER, François. **Propostas para Reduzir os Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Finanças Públicas**. Rio de Janeiro, IBAM, 2000.

CABRAL, J.B. **O município e a cidadania: seleção de textos para o administrador público e o cidadão**. Brasília, Senado Federal, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração – teoria, processo e prática**. 3. ed. São Paulo, Makron Books, 2000.

FERREIRA, A.A.; REIS, A.C.; PEREIRA, M.I. **Gestão empresarial:** de Taylor aos nossos dias atuais: evolução e tendência da moderna administração de empresas. São Paulo, Pioneira, 1997.

FIDELIS, Jussara. **Instrumentos de Planejamento e suas contribuições na Gestão Municipal:** Estudo de Caso em Três Municípios, 2006. 130p. Tese (Mestrado em Gestão Urbana) Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, 2006.

FILHO, P.V.;PAGNONCELLI, Dernizo. **Construindo Estratégias para Vencer.** Rio de Janeiro, Campus, 2001.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública:** teoria e pratica. 5. ed. São Paulo, Atlas, 1996.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública:** teoria e pratica. 7. ed. São Paulo, Atlas, 2000.

LEITÃO, D.M. **Administração Estratégica:** abordagem conceitual e atitudinal. 2. ed. Senal, Rio de Janeiro, 1996.

LOURENÇON, Cândido. **O Orçamento Municipal como Elo de Ligação Entre o Planejamento Operacional e as Finanças,** 2001. 178p. Tese (Mestrado em Engenharia de Produção) Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

LOPES, R. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades.** Rio de Janeiro, Mauad, 1998.

MACHADO JR; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4320 comentada.** 31. ed. Rio de Janeiro, IBAM, 2002 / 2003.

MARION, José Carlos. **Contabilidade Empresarial.** 12. ed. São Paulo, Atlas, 2006.

MAXIMINIANO, A.C. **Introdução a administração.** São Paulo, Atlas, 2000.

MEIRELLES, H. M. **Direito administrativo brasileiro.** 8. ed. São Paulo. 1981.

NETTO, D.T. **O município no século XXI:** cenários e perspectivas. São Paulo, Cepam, 1999.

PEREIRA, J.M. **Finanças públicas - A política orçamentária no Brasil.** 1. ed. São Paulo, Atlas, 1999.

PERES, Lázaro Borges. **A Contabilidade Governamental em Face da Lei de Responsabilidade Fiscal:** O Caso do Estado de Goiás, 2003, 182p. Tese (Mestrado em Engenharia de Produção) Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.



PFEIFFER, Peter. **Planejamento Estratégico Municipal no Brasil:** uma nova abordagem. Textos para discussão, n.37. Brasília: ENAP, 2000.

REBOUÇAS, Djalma de Pinho. **Planejamento Estratégico:** conceitos, metodologia e práticas. 18. ed. São Paulo, Atlas, 2002.

ROSSI, L.C. **Gestão pública municipal:** idéias e práticas para prefeitos, gestores e técnicos. Mato Grosso do Sul, Letra Livre, 2004.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional.** Malheiros.

SOUZA, M.L. de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro, Bertrand, 2002.