

IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

THE IMPORTANCE OF PLANNING IN PREPARATION OF BUDGETARY INSTRUMENTS IN THE CITY PUBLIC ADMINISTRATION

Leila Vanusa Elesbão Helmann¹

RESUMO

O presente estudo foi desenvolvido com o propósito de identificar as percepções dos servidores do setor contábil de um município do interior do Rio Grande do Sul acerca do planejamento na Administração Pública Municipal. Para tanto, realizou-se uma pesquisa descritiva, de natureza qualitativa. Participaram da pesquisa dois servidores, uma Técnica em Contabilidade e o Secretário de Planejamento e Finanças, com os quais se efetivaram entrevistas semiestruturadas. Após analisados, os principais resultados obtidos na percepção dos entrevistados são de que a Lei de Responsabilidade Fiscal e a realização do planejamento de forma adequada visam aumentar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumentos de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira adequada, bem como que com mais qualificação técnica dos gestores e maior participação popular a elaboração dos instrumentos serão mais contundentes a realidade da gestão municipal.

Palavras-chave: Instrumentos Orçamentários; Planejamento; Gestão.

ABSTRACT

This study was conducted in order to identify the perceptions of the workers in an accounting department from a small town in Rio Grande do Sul about planning in the City Public Administration. For this, it was used a descriptive and quantitative research. The participants were two workers, a Technical Accounting and Secretary of Planning and Finance, who were interviewed with semi-structured interviews. After the analyzes, the main results, according to the perception of two interviewers, are that the Fiscal Responsibility Law and the realization of the planning in a correct way aims to increase transparency in public expenditure management, enabling market mechanisms and the political process serve as instruments of control and punishment of governments who do not act in properly way and with more technical skills of the workers and a greater popular participation, the development of instruments will be more forceful to the reality of the city management.

Keywords: Budgetary Instruments; Planning; Management.

¹ Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Santa Maria-UFSM. Assistente Fazendário na Prefeitura Municipal de Lagoa Bonita do Sul-RS. Email: leilavanusa@yahoo.com.br.

1 INTRODUÇÃO

O processo orçamentário tem sua relevância reconhecida na Constituição Federal do Brasil de 1988, a qual determinou a estruturação de um sistema de normas em relação à matéria financeira e orçamentária para o País. Especificamente, no capítulo “Finanças Públicas” do texto constitucional, nota-se um formato remodelado do sistema orçamentário brasileiro, a partir do desenvolvimento de instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (THOMÉ, 2012).

A respeito de tal processo tem se notado que a sua garantia de qualidade e efetividade está ligada a diversos fatores que merecem ser ponderados na administração pública. Entre esses, Sanches (2007), destaca a necessidade de dar maior densidade ao planejamento dos instrumentos orçamentários. Diante disso, antecipa-se que o foco do presente trabalho é, especificamente, a importância do planejamento na elaboração dos instrumentos orçamentários na administração pública municipal com foco em um município do interior do Rio Grande do Sul.

O desenvolvimento local e regional dos municípios envolve inúmeras e divergentes questões, vinculadas às diversas temáticas e assuntos municipais. As temáticas podem ser relacionadas, por exemplo: agricultura; ciência e tecnologia; comércio; cultura; educação; esporte; habitação; indústria; lazer; meio ambiente; saúde; segurança; serviços; sociedade; transporte; turismo; urbano e rural. Nesse sentido, os municípios têm constantemente passado por desafios políticos, sociais, ambientais, financeiros e na sua forma de gestão, em que os munícipes têm exigido uma qualidade de vida mais adequada e demandado sua participação na condução do município.

Neste âmbito, o planejamento estratégico municipal pode constituir um instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento local e regional, principalmente pelas dificuldades dos recursos financeiros nos municípios, pela obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela exigência do Estatuto da Cidade e pelas pressões dos munícipes e dos interessados na cidade. Essas pressões podem ser minimizadas com a elaboração e implementação de um planejamento estratégico participativo nos municípios, pois pode propiciar o envolvimento coletivo dos cidadãos, com seus anseios, e pode descentralizar e compartilhar as decisões dos administradores locais (KHAIR, 2000).

Assim, considerando a Lei de Responsabilidade Fiscal e o planejamento adequado com base nos instrumentos de gestão orçamentária, busca-se discutir a percepção dos servidores do

setor contábil de um município do interior do Rio Grande do Sul, com o objetivo de responder o seguinte questionamento: *Quais as percepções dos servidores do setor contábil de um município do interior do Rio Grande do Sul acerca do planejamento na Administração Pública Municipal, em especial na elaboração da Lei Diretrizes Orçamentária?*

Com a finalidade de responder a essa questão e contribuir para a exploração do tema, o presente estudo tem como objetivo geral identificar as percepções dos servidores do setor contábil de um município do interior do Rio Grande do Sul acerca do planejamento na Administração Pública Municipal, em especial na elaboração da LDO. Para isto, visa especificamente: (I) compreender a importância do planejamento na Administração Pública Municipal, na visão dos servidores municipais; (II) elencar os principais problemas enfrentados no planejamento da LDO, sob a ótica dos servidores municipais; (III) verificar aspectos a serem melhorados para atender a Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo a percepção dos servidores municipais; e (IV) elencar as vantagens da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão municipal, na visão dos servidores municipais.

Para a consecução de seus objetivos, será realizada uma pesquisa descritiva, de natureza qualitativa. O presente trabalho está dividido em mais cinco capítulos, além deste tópico de introdução.

No segundo capítulo será feita uma abordagem sobre a Administração Pública Municipal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), tendo um tópico que trata das vantagens da lei de responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos municipais.

No capítulo três será realizada uma abordagem geral sobre o Planejamento Orçamentário da Administração Municipal, ao ressaltar aspectos como o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e a Importância do Planejamento da Receita Própria Municipal. O quarto capítulo apresenta a arquitetura metodológica para operacionalizar o estudo. No quinto capítulo apresenta-se uma análise dos resultados obtidos da pesquisa. O sexto capítulo resgata as considerações finais.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

A administração municipal possui autonomia política, administrativa e financeira, esta prevista na Constituição Federal nos artigos 1º e 18º. O município é um ente federado, o qual tem um importante papel na administração dos recursos públicos, bem como zelar

pelos interesses da população local dentro dos limites legais.

O desempenho de atividades realizadas pela administração pública municipal se dá através da Prefeitura sendo o órgão executivo, e a câmara de vereadores, como órgão legislativo, tal estrutura é válida para todos os municípios. Portanto, em nível municipal a administração pública é realizada pelos poderes legislativo, executivo e judiciário, todos harmônicos e independentes entre si. Conforme a Constituição Federal de 1988, os artigos 30 e 31 informam:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 31 - A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (BRASIL,2015).

A administração municipal ainda possui uma Lei Orgânica Municipal, que é a Constituição Municipal. Nela estão estabelecidos os fundamentos legais que regem a relação do município com a sociedade. Tem-se ainda a Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000), a qual estabelece as normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade de gestão fiscal. Nela são fixados limites de gastos de pessoal e de endividamento aos quais os gestores públicos estão sujeitos.

Para Andrade (2008, p. 345),

a prática do planejamento tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar. Considerando tratar-se de uma das funções da administração, o planejamento é indispensável ao administrador público responsável. Nesses aspectos, planejar é essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a qualidade do mesmo ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população.

Assim os mesmos defeitos que se encontram na administração federal e estadual, aparecem na administração municipal, o que na maioria das vezes está relacionada à falta de

planejamento orçamentário pela administração municipal. O que demonstra que a administração pública municipal deve realizar seus atos com base nos princípios norteadores da LRF e da moralidade administrativa, enquadra-se nos denominados atos de improbidade, a Lei nº 10.028/2000 e na Lei Nº 8.429/1992.

A Lei de responsabilidade fiscal entrou em vigor em 05 de maio de 2000, tendo como função regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal de 1988.

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização das instituições financeiras;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional (BRASIL, 2015).

Extraí-se que a LRF esta dentro do ordenamento jurídico, estabelecendo normas gerais sobre finanças públicas cuja observância se estende de forma obrigatória a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Nos termos do artigo 169 da Constituição Federal, a LRF regulamenta: “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar” (BRASIL, 2015).

Portanto, a LRF n. 101/2000, tem dupla função, qual seja: estabelecer normas gerais em matéria de finanças públicas e criar limites ao gasto com funcionalismo público (MAZZA, 2013). A LRF se apóia em quatro eixos: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.

O planejamento é aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, para a geração despesas, inclusive com pessoal e de seguridade, para assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito e para concessão de garantias. Já a transparência é concretizada com a divulgação ampla, inclusive pela internet, de quatro novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar as receitas e despesas.

Por outro lado, o controle é aprimorado pela maior transparência e qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e continua dos tribunais de contas. Ainda, a responsabilização deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras,

com a suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da contratação de operações de crédito. Os responsáveis sofreram as sanções previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal.

A LRF chegou para aprimorar o acompanhamento da execução orçamentária, implantando a reforma do processo de planejamento orçamentário. A integração do planejamento com o orçamento permite visualizar o que o governo faz na medida em que vincula as ações e dotações orçamentárias aos objetivos governamentais (AGUIAR, 2006).

Um dos principais objetivos da LRF é a ação planejada e transparente no setor público, na qual se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto o parágrafo 1º do artigo 1 da LRF, estabelece os seguintes pressupostos para a responsabilidade na gestão fiscal.

[...] § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2015).

Segundo Andrade (2008, p.01),

planejar é essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a qualidade do mesmo ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem estar da população.

A Constituição Federal em seu artigo 165 estabelece três instrumentos de planejamento da administração pública: o Plano Plurianual que expressa o planejamento de médio prazo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias que define as metas e as prioridades de um exercício e a Lei de Orçamento Anual que é o instrumento através do qual se viabilizam as ações governamentais (BOTELHO, 2009).

A lei de responsabilidade fiscal alcança a todos os poderes e não apenas o executivo. O Congresso aprovou as limitações de gasto totais e de pessoal das Câmaras municipais, visando permitir um melhor ajuste fiscal nas contas públicas do país. A seguir aborda-se a eficácia da lei de responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos municipais.

2.1 As vantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão dos recursos públicos municipais

A LRF vai estimular a pratica do orçamento participativo ao estabelecer como condição

prévia a participação popular e a realização de audiências públicas na elaboração e discussão da LDO e LOA. O orçamento participativo amplia e aprofunda a democracia e desenvolve a cidadania, na medida em que estabelece melhor controle social sobre o estado, reduz o clientelismo, cria maior co-participação entre governo e comunidade e, no processo de seu desenvolvimento, são aprimoradas as regras de discussão, deliberação e acompanhamento orçamentário das prioridades pactuadas com o governo. O orçamento participativo fornece a oportunidade ao governo de expor sua situação financeira, seus problemas operacionais, seus planos e prioridades e propicia a população apresentar suas reivindicações. É dessa interação que deve sair à proposta orçamentária. Uma administração transparente e democrática deve mostrar o que vai fazer de onde vai tirar recursos, para que possa contar com a confiança da população que pagará os seus tributos de uma maneira mais consciente e motivada (KHAIR, 2000).

Outra característica marcante da Lei de Responsabilidade Fiscal é a obrigatoriedade de transparência do planejamento e da gestão fiscal. A garantia de uma eficaz administração pública está centrada na boa interação entre governo e sociedade. Para pequenos Municípios, essa interação é quase natural, pois a população conhece e tem mais fácil acesso ao prefeito e a sua equipe.

Para Khair (2000, p. 61),

o orçamento participativo é apenas um dos instrumentos da aproximação entre governo e a sociedade, existindo variadas formas de propiciar essa interação, como a visita sistemática aos bairros para dialogar com a população, a criação de conselhos comunitários, a presença nos meios de comunicação local para informar e prestar contas dos atos de governo, a promoção de sondagens de opiniões.

A discussão prévia do orçamento poderá surgir o envolvimento da população, possibilitando maior responsabilidade pelo pagamento dos tributos e pela fiscalização das realizações. Isso é mais fácil acontecer em pequenos Municípios, onde as relações entre governo e comunidade são mais próximas e menores os espaços de circulação.

As dificuldades e a escassez de recursos levam os governos a fazer verdadeiros milagres para conseguir executar os projetos essenciais do plano de governo. A LRF com base em suas diretrizes conduzira os governos a administrarem com mais eficiência seus recursos. A arrecadação pode melhorar através de maior atuação da fiscalização e de tributos mais bem instituídos e cobrados. As despesas poderão ser mais seletivas e controladas e reduzidos seus custos (ANDRADE, 2008).

Por fim, pode-se citar como vantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal o controle e contenção de receitas e crescimento da receita com um melhor planejamento na arrecadação

de impostos. Neste viés cabe descrever o planejamento orçamentário da administração municipal (AGUIAR, 2006).

3 DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

O planejamento governamental é de grande importância para permitir a aplicação correta e responsável dos recursos públicos, garantindo que as ações sejam realizadas dentro da capacidade financeira do município. Planejamento é o ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal e é constituído por três instrumentos, quais sejam: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser compatível com o plano plurianual e a Lei Orçamentária Anual com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual.

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal ocasione mais trabalho ao Município na preparação desses instrumentos, ao fazê-lo, porém, o governo facilita sua gestão orçamentária, da mais transparência para a cidade e ordena as prioridades. Os instrumentos de planejamento passam a ser mais efetivos e não apenas peças formais.

O orçamento deve ter o conteúdo e a forma de programação. Isto ocorre da própria natureza do orçamento, que é a expressão dos programas de cada um dos órgãos do setor público. Programar é selecionar objetivos que se procuram alcançar, assim como determinar as ações que permitam atingir tais fins e calcular e consignar os recursos humanos, materiais e financeiros, para a efetivação dessas ações (KOHAMA, 2012).

A LRF reforçou a necessidade de articulação entre PPA, LDO e LOA, na medida em que a execução das ações governamentais passam a estar condicionada a demonstração de sua compatibilidade com os referidos instrumentos. Os artigos 15 a 17 da LRF determinam que a criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental que acarretem aumento de despesa, bem como o aumento de despesas de caráter continuado, devem estar compatíveis com o PPA e com a LOA. Neste viés, faz-se necessária a análise do Plano Plurianual.

3.1 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual de um município é o instrumento de planejamento estratégico de suas ações, contemplando um período de quatro anos. Por ser o documento de planejamento de médio prazo, dele se derivam as LDO e LOA (KHAIR, 2000).

O PPA, para Rosa (2011, p.156),

é o instrumento que expressa o planejamento do governo, tendo como objetivo principal conduzir os gastos públicos, durante a sua vigência, de maneira racional, de modo a possibilitar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos.

Em outras palavras o PPA 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. Estas despesas serão planejadas através das ações que integrarão os Programas de PPA, a exceção do serviço da dívida (amortização e encargos) e de outros encargos especiais, bem como da reserva de contingência (ROSA, 2011).

O artigo 165 parágrafo 1 da Constituição Federal dispõe o conteúdo do PPA. Pelo parágrafo 9 deste mesmo artigo, caberá a lei complementar dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA. O artigo 166 parágrafo 3, inciso I, onde prevê as emendas ao projeto da LDO ou aos projetos que modifiquem o orçamento só podem ser aprovadas se compatíveis com o PPA e com a LDO. O artigo 167, parágrafo 1 da Constituição Federal, veda o início de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem que tenha sido incluído no PPA ou previsto em lei específica (BRASIL, 2015).

Conforme se extrai da LRF os principais objetivos da PPA são: definir com clareza, as metas e prioridades da administração bem como os resultados esperados; organizar em programas, as ações de que resulte oferta de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade; estabelecer a necessária relação entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo; nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do plano; facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos; integrar as ações de desenvolvimento pela União, Estados e governo local; estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas; explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo; dar transparência a aplicação de recursos e aos resultados obtidos (BRASIL, 2015).

O PPA deixa de representar um documento elaborado apenas a cumprir obrigações legais. Passa a alcançar os objetivos do plano. A diante será analisada a LDO.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de um município é o instrumento que estabelece metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte. Nas palavras de Andrade (2008,

p.71),

deverá conter as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Pelo artigo 165 da Constituição Federal a LDO é um instrumento de planejamento que estabelece as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, que orienta a elaboração da LOA e dispõe sobre as alterações na legislação tributária (BRASIL, 2015).

A LRF em seu artigo 4º, define com maior especificidade a LDO, a saber:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

O artigo 4º, paragrafo 2º da LRF, conterà o anexo de metas fiscais (plano trienal), *in verbis*:

§ 2º O Anexo conterà, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Conterà o anexo de riscos fiscais no art. 4º, paragrafo 3º, *in verbis*:

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterà Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Pelo que se extrai do parágrafo, pode se citar como exemplo disso é a possibilidade de aumento das despesas de pessoal por força de possível decisão desfavorável a prefeitura em processo movido por parcela do funcionalismo reivindicando reajuste salarial não concedido, em suposto desrespeito a lei salarial em vigor.

Determina a forma de utilização e o montante, definido com base na receita corrente líquida, dos pagamentos de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Determina as despesas que não será objeto de limitação, respeitadas os limites para essas despesas definidas na LRF.

Até a promulgação da LRF, a LDO para a maioria dos Municípios, era apenas um mero indicador de intenções genéricas do governo municipal. Agora, a LDO é um verdadeiro instrumento de planejamento e norteador de elaboração da LOA.

3.3 Lei Orçamentaria Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual é a Lei que estima a receita e fixa despesa do município pelo período de um ano.

A LOA para Rosa (2011, 157),

é revestida por atos formais, prevendo as receitas e fixando as despesas que serão realizadas no próximo ano. É uma lei autorizativa e não impositiva, pois o gestor de cada orçamento tem a faculdade de realizar ou não as despesas nela contidas.

A LOA, nos termos do artigo 165 parágrafo 5 da Constituição Federal, determina que compreenderá:

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

§ 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 (BRASIL, 2015).

A LOA deverá ser elaborada de forma compatível com o PPA, com a LDO e com a LRF, conforme estabelece o artigo 5 e seus respectivos parágrafos e inciso.

Art. 5. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição (BRASIL, 2015).

Deve ser destacada que a transparência proposta pela LOA, o que facilitará seu acompanhamento pelas câmaras municipais e pela sociedade civil, através dos novos anexos, e principalmente um maior controle das operações de crédito e serviço da dívida. A LOA proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO. Passa-se a seguir a descrição, análise e discussão dos resultados no município de um município do interior do Rio Grande do Sul.

3.4 Importância do planejamento da receita própria municipal

Da mesma forma que os gastos públicos, as receitas próprias também devem passar por um planejamento visando à arrecadação, de forma plena e eficiente, do ponto de vista orçamentário e socioeconômico (KHAIR, 2000).

Há que se buscar um ponto de equilíbrio entre o montante de tributos que a população paga e o que a Administração lhe devolve, em forma de serviços. O volume de arrecadação dos tributos, necessário para viabilizar o atendimento às demandas da população, com os investimentos e as despesas com manutenção dos serviços públicos, deve considerar a capacidade contributiva do contribuinte. Portanto, conhecer a realidade socioeconômica local é importante para possibilitar que esses tributos sejam arrecadados e distribuídos de maneira justa (ANDRADE, 2008).

Deve-se lembrar de que a maioria dos tributos municipais são diretos e obrigam o

contribuinte a incluir, em seu orçamento familiar, os recursos necessários para pagá-los. Cada tributo tem legislação que disciplina a sua cobrança e uma base de dados de referência, das quais o gestor municipal deve retirar os subsídios para criar a sua política de arrecadação, a qual deve considerar as metas fiscais propostas nos orçamentos, conjugadas com a real capacidade de realizar esse montante de arrecadação, em face da capacidade contributiva dos contribuintes (KHAIR, 2000).

A Administração municipal deve estar preparada para gerenciar esses tributos, equipada tecnologicamente, e dispor de recursos humanos, técnicos e gerenciais, devidamente qualificados para desempenhar as funções inerentes à atividade. Assim como os servidores, os dirigentes também devem ter clareza da importância da atividade de arrecadação para prover a administração com os recursos necessários para o bom desempenho da atividade de tributar (ANDRADE, 2008).

Para que a administração municipal consiga promover a tributação com qualidade e justiça é fundamental que todos os elementos que compõem a ação de tributar sejam perfeitamente entendidos pelos diferentes segmentos políticos e da sociedade. Necessário, portanto, uma maior qualificação técnica dos servidores na elaboração do planejamento e do PPA, LDO e LOA. E conseqüentemente o planejamento municipal e a receita tributável vão estar em consonância com os princípios da LRF.

4 MÉTODO DE ESTUDO

Com a intenção de atingir os objetivos propostos, optou-se em realizar uma pesquisa de carácter descritivo, a qual, na compressão de Malhotra (2012), descreve as características e percepções em relação a determinado fato ou objeto. No que se refere à abordagem do problema de pesquisa, o estudo configura-se como qualitativo, que, na concepção de Vieira (2005), possibilita aprofundar os conhecimentos sobre determinado assunto, atribuindo importância fundamental à descrição detalhada dos fenômenos e dos elementos que o envolvem.

Para a coleta de dados, utilizou-se um roteiro de entrevista semiestruturada, composto de seis perguntas realizadas a servidores, especificamente uma Técnica em Contabilidade e o Secretário de Planejamento e Finanças, com o objetivo de identificar suas percepções acerca do planejamento na Administração Pública Municipal, em especial na elaboração da LDO. A organização escolhida para o cumprimento desta pesquisa é a Secretaria de Planejamento e Finanças de um município do interior do Rio Grande do Sul.

No tratamento dos dados coletados foi aplicada a técnica de análise de conteúdo, a qual Minayo (2010) assegura ser o método mais comumente adotado no tratamento de dados desta natureza. Nesse sentido, seguiu-se a orientação de Minayo (2010), a qual explica que, operacionalmente, a análise de conteúdo parte de uma revisão de literatura. Em seguida, realizou-se a organização e a sistematização das ideias, na qual as duas entrevistas foram transcritas integralmente. Depois, partiu-se para a exploração do material, na qual todos os dados brutos do material são codificados para se alcançar o núcleo de compreensão do texto. Por fim, sucedeu-se o tratamento dos resultados obtidos e interpretação, na qual os dados se tornaram significativos e válidos, para a proposição de inferências e realização de interpretações.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados são apresentados a partir das respostas obtidas na realização das entrevistas com a técnica em contabilidade e o secretário da fazenda e planejamento. Ressalta-se que os participantes que aceitaram contribuir com a presente pesquisa foram dois servidores que atuam há mais de 13 anos no município.

O entrevistado (E1), possui 36 anos, sexo feminino, possui curso superior em ciências contábeis e direito, e pós-graduação em gestão municipal, possui 15 anos de serviço no município, estando atualmente há cinco anos no cargo de técnica de contabilidade. O entrevistado (E2), possui 33 anos, sexo masculino, possui curso superior em administração, possui 14 anos de serviço no município, estando atualmente há dois anos no cargo de secretário da fazenda e planejamento. Ambos, por questões de privacidade e segurança, estavam cientes de que suas identidades não seriam reveladas.

Primeiramente, em contato com os entrevistados, ao serem questionados sobre a importância do planejamento na Administração Pública Municipal, afirmaram de forma uníssona que o planejamento é a base para uma boa administração pública. Conforme se observa pelo entrevistado E1 “com a elaboração do planejamento estarão traçadas metas e objetivos que a administração pretende realizar, gerando assim uma melhor administração dos recursos públicos, e atendendo da melhor forma a população”.

Extraem-se ainda da pesquisa, exemplos práticos nos quais a elaboração do planejamento é de suma importância, como se observa do exemplo citado pelo entrevistado E2: “planejar quais obras serão executadas, como será o recolhimento de lixo, como serão os programas de incentivos a agricultura”.

As opiniões retratam os anseios dos gestores em promover uma gestão de qualidade,

desse modo, verifica-se que os servidores têm consciência de que é necessária maior qualificação para desempenharem suas funções. Portanto, cada ator envolvido deve cumprir sua parte, compreendendo que o planejamento é de suma importância para que o dinheiro público seja melhor aproveitado, administrado e a administração atinja a sua finalidade.

De acordo com Lima (2010, p.220),

quando a gestão pública genuinamente passar a orientar-se para o cidadão e para a geração do bem comum, surgirá um novo modelo de instituição pública”. Essa premissa vale para os três níveis de governo, pois de nada adianta os municípios cumprirem os atos emanados pelo Governo Federal, quando esse não os cobra do Estado.

Assim, “a excelência em Gestão Pública pressupõe atenção prioritária ao cidadão e à sociedade na condição de usuários do serviço público, de destinatários da ação decorrente do poder de Estado e de mantenedores do Estado”, como explica Lima (2010, p.55).

Durante a pesquisa, os entrevistados ao serem questionados sobre quais os problemas enfrentados na elaboração da LDO, foram unânimes em afirmar, que o problema enfrentado na elaboração da LDO é a falta de qualificação técnica dos gestores municipais. O entrevistado E2 evidencia que “as demandas são bens maiores que a capacidade de investimento, as decisões políticas e a falta de conhecimento técnico dos autores”. Corroborando, o E1 diz que:

(...) a falta de preparo dos gestores municipais, pois em sua totalidade são pessoas de cunho político onde não exige o mínimo de conhecimento sobre a administração pública. A falta de participações populares, pois a LRF exige a realização de audiências públicas, mas a população não participa. (ENTREVISTADO E1).

Ainda, ao serem questionados sobre os aspectos a serem melhorados para atender a LRF, E1 e E2 afirmaram que deve haver mais qualificação técnica por parte dos gestores, pois com conhecimento saberão atender os requisitos da LRF, a qual deve ser vista como uma aliada a boa gestão da administração pública. O entrevistado E1 afirmou que é necessário:

[...] exigir o mínimo de conhecimento sobre a administração pública dos gestores municipais, para que haja planejamento, buscar entender que a LRF não deve ser vista como um entrave para a administração, mas como uma aliada, achar um meio da população cumprir o seu papel de participar. (ENTREVISTADO E1).

Já o entrevistado E2 afirma que “a responsabilização deve ser de todos os envolvidos nos atos de governo, não apenas os gestores”. Portanto para uma boa gestão municipal deve haver uma maior participação popular, com a realização de audiências públicas, como prevê a LRF, bem como uma maior capacitação técnica.

Esta visão é confirmada por autores como Salles (2010, p.81), o qual afirma que:

Quando a população participa dos processos de decisão, de planejamento, forma-se uma massa crítica a respeito dos temas, acumulam-se conhecimento e reflexão que geram interesse. E, se a participação é efetiva e não apenas encenação, os movimentos populares se reconhecem nas medidas tomadas e colaboram para seu sucesso. É nesse sentido que a participação pode significar ganhos de eficiência, além da ampliação da Democracia.

Desse modo, é necessária a mudança de hábitos dos cidadãos e da sociedade, que demanda e sustenta a administração pública, sendo que o Estado se compromete a produzir serviços de qualidade e a utilizar com eficiência os recursos disponíveis, e a sociedade, por sua vez, deve exercer o controle social, ou seja, exigir qualidade dos serviços públicos e eficiência dos processos que os produzem (LIMA, 2010).

Outro ponto fundamental é a qualificação dos servidores. Pois, é essencial o aperfeiçoamento constante frente às mudanças que ocorrem na legislação, e para prestarem um serviço mais eficiente. Conforme Lima (2010, p. 146):

A administração Pública carece de capacidade estratégica, em parte porque despreza a efetividade, ou seja, os resultados que realmente fazem a diferença. Há uma preocupação exagerada em metas físicas e financeiras, um foco equivocado na eficácia que não gera resultados efetivos: constroem-se escolas e hospitais, realizam-se cursos e seminários, fazem-se propagandas de intenções e de recursos aplicados, compram-se viaturas para a polícia e aumentam-se os efetivos de policiais nas ruas. Tudo feito de acordo com os planos, tudo gasto conforme a lei. Mas o resultado que faz a diferença não acontece, pois continuamos com ensino de baixa qualidade, com atendimento em saúde precário e insuficiente, e níveis de violência entre os mais altos do mundo, etc.

Sobre o que já mudou desde a implementação da LRF em 2001, na percepção do entrevistado E2 “aumentou a fiscalização, os administradores tiveram que trabalhar com mais responsabilidade, um melhor controle de gastos, melhorou a administração pública”. Já o entrevistado E1 afirmou “mais controle nos gastos públicos, uma maior fiscalização por parte do controle interno e externo; transparência nas informações; participação popular; maior planejamento”.

Por fim, ao serem questionados sobre as vantagens da implantação da LRF na gestão municipal, os servidores E1 e E2 afirmaram de forma comum que as vantagens são “maior transparência nos atos de governo; participação popular; controle de gastos; maior planejamento e menos desperdício de dinheiro público, bem como uma melhor administração pública”. Especificamente, o entrevistado E2 citou como desvantagens “o aumento da burocracia e a demora na realização dos serviços públicos, o que de fato tem aumentado”.

De uma forma geral, verificou-se que a gestão de recursos públicos, considerando as finalidades do Município, exige o estudo prévio sobre o montante da receita e das despesas

necessárias à execução do plano de ação governamental. Em linhas gerais, o orçamento municipal serve para estabelecer o planejamento do Município em curto prazo (exercício financeiro – 1º de janeiro a 31 de dezembro) e médio prazo (Plano Plurianual – 4 anos), discriminando as ações, projetos e atividades que a Administração pretende realizar com o dinheiro público.

Assim, por meio do planejamento orçamentário, o Município estima as receitas que irá receber e determina as despesas que realizará, planejando os investimentos necessários ao atendimento da população em matéria de saúde, educação, habitação, saneamento básico, segurança pública, etc.

Constatou-se que a gestão municipal, compõe o seu orçamento em três etapas, sendo a primeira a Formulação de Plano Plurianual, onde engloba as despesas a serem executadas no período de quatro anos, em seguida é Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, que direciona na formação da Lei Orçamentária e por último a terceira etapa que é a Lei Orçamentária Anual, a qual fixa as despesas e estima a receita para o ano seguinte. Constata-se que para a elaboração destes três documentos, é necessário que se façam reuniões com todos os departamentos da Prefeitura, promova audiências públicas consultando a população quanto o que eles necessitam, e encaminhe para a câmara de vereadores aprovarem e se tornarem lei.

Com base nos dados percebe-se que a LRF se bem aplicada traz muitos benefícios à administração municipal. Porém, ainda merece ser aprimorada sua aplicação na gestão municipal, em razão da falta de qualificação técnica dos gestores públicos, o que é essencial para melhor efetivar a LRF e os instrumentos orçamentários.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A LRF vem cumprir um importante papel na gestão municipal, com a finalidade de suprir a lacuna para a obtenção do equilíbrio fiscal do país, ao estabelecer regras claras para a adequação de despesas e dívidas públicas em níveis compatíveis com as receitas de cada ente da Federação, envolvendo todos os poderes. Constitui-se, assim, um marco na história das finanças públicas do País (KHAIR, 2000).

Tal Lei permite, também, melhor avaliação da gestão de prefeitos, governadores e do presidente da república, ao reduzir fortemente os passivos financeiros, que, do contrário seriam repassados ao sucessor ou herdados do antecessor. Estabelece como condição a aprovação da LDO e orçamento, a participação da população, estreitando a distância entre governo e sociedade, repelindo a ação governamental, seja para a cobrança dos tributos, seja para o

direcionamento e a aplicação dos recursos públicos em investimento e manutenção das cidades.

Uma vez ultrapassada as etapas de sua implantação, todos ganharão com a lei, pois ficará estabelecido o realismo fiscal: se gasta o que se arrecada; os municípios passarão a ter importantes instrumentos de planejamento e de controle de gestão; e a sociedade poderá controlar a ação governamental pelas novas informações a serem disponibilizadas e pelos espaços de participação popular na discussão da LDO e orçamentos (ANDRADE, 2008).

O presente estudo objetivou abordar a Lei de Responsabilidade Fiscal e o planejamento adequado com base nos instrumentos de gestão orçamentária, ao discutir a percepção dos servidores de um município do interior do Rio Grande do Sul. Assim, restou confirmado com a pesquisa qualitativa realizada que a LRF e a realização do planejamento de forma adequada gera muitos benefícios para a administração pública. Dentre estas vantagens, na percepção dos entrevistados, a LRF visa aumentar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumentos de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira adequada.

Porém, determina também que o governante que não cumprir o estabelecido estará sujeito a penalidades, ou seja, as devidas sanções. Como forma de melhorar o planejamento municipal na elaboração dos instrumentos orçamentários, destacam-se como medidas eficazes: informação e conhecimento no município e na prefeitura sobre a LRF e o planejamento orçamentário, administração estratégica e pensamento estratégico, empreendedorismo, gestão urbana, gestão municipal, projetos participativos municipais e políticas municipais (KHAIR, 2000).

No município em questão, o planejamento municipal, juntamente com os demais planos e planejamentos municipais integrados, mostram-se relevantes instrumentos de política pública empreendedora para o desenvolvimento local e regional, bem como instrumentos de gestão participativa de relevância inquestionável para atender aos anseios de seus munícipes. Tal relevância deve ser pautada na obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal. Após os levantamentos realizados sobre o planejamento orçamentário, entre os setores envolvidos com o orçamento público, parece necessário que haja uma maior qualificação técnica dos gestores públicos, proporcionando assim uma LDO mais eficiente e coerente às necessidades da gestão municipal.

Além disso, cabe ressaltar que a audiência pública tem na sua essência caráter consultivo, que objetiva recolher subsídios ou informações para o processo de tomada de decisões no âmbito do executivo e legislativo, proporciona aos cidadãos a oportunidade de encaminhar

seus pleitos, sugestões e opiniões, identificar, de forma mais ampla, os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública, e dar publicidade a um assunto de interesse público que estará sendo objeto de análise do Poder Municipal (ANDRADE, 2008).

Desta forma o orçamento público é um instrumento que pode ser um elo entre o Executivo e a comunidade, podendo ser transformado em um instrumento de transparência, de intervenção e de articulação, tornando-se transparente pelo fato de expressar ações de governo, que traduzem as necessidades da sociedade em forma de ações efetivas, articuladas por representações aos principais problemas da comunidade (KHAIR, 2000).

As principais limitações deste estudo estão relacionadas com três aspectos: com os estudos empíricos embasados nas experiências vivenciadas pelos servidores entrevistados, com o número de entrevistados, apenas dois aceitaram participar e com a pesquisa em um único município. Isto nem sempre reflete a realidade aprofundada de todos os municípios. Outras pesquisas e outros estudos podem ser realizados a partir deste, voltados principalmente a melhorar a metodologia proposta, seja nos métodos científicos ou como resposta para novas questões em outras gestões municipais.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, A. G. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ANDRADE, N. de A.. **Planejamento Governamental para Municípios**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BOTELHO, M. M. **Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao%20Compilado.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

KHAIR, A. A. **Lei de responsabilidade fiscal: Guia de orientação para prefeitura**. Brasília-DF: BNDES, 2000.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Disponível em:<<http://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Lei Municipal n. 038** de 02 maio 2001. Estabelece o código tributário do município, consolida a legislação tributária e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;rio.grande.sul;lagoa.bonita.sul:municipal:lei:2001-05-02;38>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm> . Acesso em: 15 jun. 2015.

LIMA, D. V. de; CASTRO, R. G. de. **Contabilidade Pública**: integrando União, Estados e Municípios. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. 6ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 12ª ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

ROSA, M. B. **Contabilidade do Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2011.

SANCHES, O. M. **Alguns dos imperativos da reforma orçamentária**. Brasília: Câmara dos Deputados: Comissão Mista de Orçamento. 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/Artigo%20do%20Sanches%20-%202007.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

SALLES, H. M. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

THOMÉ, V. S. **Instrumentos de Planejamento e a Nova Lei De Finanças Públicas**. Brasília: Senado, 2012.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em Administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Orgs). **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.