

**AJES- FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ADMINISTRAÇÃO DO
VALE DO JURUENA
CURSO: BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Autor: Adalberto Cazarin da Silva
Orientador: Prof. Ms. Carlos Dutra

**JUINA - MT
2010**

**AJES- FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ADMINISTRAÇÃO DO
VALE DO JURUENA
CURSO: BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

A LEI ORÇAMETÁRIA ANUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Autor: Adalberto Cazarin da Silva
Orientador: Prof. Ms. Carlos Dutra

Monografia apresentada ao curso de graduação em Ciências Contábeis, da Faculdade de Ciências Contábeis e Administração do Vale do Juruena como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Contábeis.

**JUINA - MT
2010**

ADALBERTO CAZARIN DA SILVA

A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

BANCA EXAMINADORA

Profº Ms. Carlos Dutra
Orientador – Presidente da Banca

Prof.Ms. Cleiva Schaurch Mativi
Examinadora

Prof.Esp. Heloisa dos Santos
Examinadora

Juina – MT
2010

Dedico este trabalho aos meus Pais
Daniel e Maria, e a todos que me
ajudaram neste período.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer primeiramente a Deus que iluminou o meu caminho me dando saúde, agradecer também aos meus pais que me ajudaram e me deram força para eu conseguir chegar ao meu objetivo.

Quero agradecer a minha irmã Andréia que teve paciência comigo e me ajudou quando precisei dela, principalmente no período em que estava elaborando esta monografia.

Quero agradecer aos meus patrões que colaboram comigo no período em que estudei agradecer também a todos os meus professores desde a primeira série do ensino fundamental até a conclusão deste curso.

Quero agradecer a minha madrinha Maria e ao meu padrinho Francisco pelo apoio que recebi neste período, agradecer em especial aos meus pais Daniel e Maria que colaborou comigo e me incentivaram neste caminho.

Agradeço em especial ao professor Ms. Carlos Dutra, que foi meu orientador neste trabalho, que me incentivou e colaborou para conclusão deste trabalho.

Agradeço em especial a professora Sonia que colaborou comigo e permitiu que meu trabalho alcançasse o seu objetivo.

“A inteligência e o caráter são o
objetivo da verdadeira educação”
(Martin Luther)

RESUMO

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, os municípios passaram a ser considerados como entes federados, adquirindo assim autonomia e obrigações. Com estas novas obrigações os municípios passaram a elaborar novos planos de controle e planejamento das ações que são: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Após o controle da inflação, verificou a necessidade de fiscalizar e controlar as gestões públicas. Foi, então, elaborada e aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estatui regras e normas para as administrações públicas. Com a adoção dessa Lei, a população teve mais oportunidade para opinar, acompanhar e fiscalizar os trabalhos da gestão pública que são também de seu interesse. Por esse motivo, além dos já citados, os administradores concentram seus esforços em bem administrar os bens públicos a fim de evitar sanções para si e para o município.

Palavras-chaves: Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Orçamentária anual; Administração Pública.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	9
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	10
1.3 HIPÓTESES	10
1.4 OBJETIVOS	10
1.4.1 Objetivo Geral	10
1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	10
1.5 JUSTIFICATIVA	10
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO	11
1.7 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1 O QUE É CONTABILIDADE	12
2.1.1 HISTÓRICO DA CONTABILIDADE NO MUNDO E NO BRASIL.....	12
2.1.2 OBJETO DA CONTABILIDADE.....	14
2.1.3OBJETIVO DA CONTABILIDADE.....	14
2.1.4 RAMOS DA CONTABILIDADE	14
2.1.5 CONTABILIDADE PÚBLICA	14
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
2.2.1ORÇAMENTO PÚBLICO.....	16
2.2.2 A LEI 4320 DE 1964.....	17
2.2.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	17
2.2.3.1 VANTAGENS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	18
2.2.3.1.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	18
2.2.3.1.2 TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO	19
2.2.3.1.3 MAIOR EFICIÊNCIA NA AÇÃO GOVERNAMENTAL	19
2.2.3.1.4 RACIONALIZAÇÃO DAS DESPESAS.....	20
2.2.3.1.5 CRESCIMENTO DAS RECEITAS	20
2.2.3.1.6 PLANEJAMENTO DA AÇÃO DO GOVERNO.....	20
2.2.3.1.7 HERANÇA FISCAL	21
2.2.3.2 SANÇÕES E PUNIÇÕES PREVISTAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	21
2.2.4 PLANO PLURIANUAL	21
2.2.5 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.....	22

2.2.6 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	24
2.2.6.1 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	24
2.2.6.2 CONTEÚDO DA LEI ORÇAMENTÁRIA	27
2.2.6.2.1 ANEXOS DE METAS FISCAIS	27
2.2.6.2.2 ANEXOS DE RISCOS FISCAIS	28
2.2.6.2.3 RELATÓRIO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	28
2.2.7 CONCEITOS DE RECEITAS E DESPESAS	29
3. MÉTODOS DE PESQUISA.....	31
3.1 MÉTODOS DE PESQUISA.....	31
3.2. QUANTO AOS FINS	31
3.2.1 PESQUISA DESCRITIVA.....	31
3.2.1 PESQUISA EXPLICATIVA.....	31
3.3. QUANTO AOS MEIOS	32
3.3.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA.....	32
4. ANALISES E RESULTADOS	33
5. CONCLUSÃO	36
REFERÊNCIAS	37

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Com o advento da elaboração e da promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ser considerados como um ente federado, portanto com autonomia e obrigações em relação aos outros poderes; passou também a elaborar a Lei orgânica municipal, que é considerada a Constituição Municipal.

Entre as obrigações a Constituição Federal diz que os governos municipais têm que elaborar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, sendo estes uma forma de planejamento das ações do poder constituído.

Devido à inflação que ocorreu até o início da década de 1990 no país, os planejamentos municipais: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, não eram seguidos pela sua incapacidade de ser planejado, e só após a estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real, foi possível a elaboração do planejamento das ações dos governos.

Após o Plano Real, que promoveu o controle da inflação, sentiu-se a necessidade de um maior controle das ações dos governos; foi elaborada, então, a Lei de Responsabilidade Fiscal que tange a respeito das competências e das obrigações dos administradores públicos.

Após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, começou a existir um maior controle das ações dos administradores públicos, principalmente na sua parte fiscal, pois o administrador público tem a necessidade e a obrigação de fazer um planejamento das suas ações para que possa desenvolvê-las. O não planejamento destas ações pode acarretar em prejuízos fiscais para o município devido à Lei de Responsabilidade Fiscal.

O controle das ações do chefe do poder executivo se dá pela fiscalização da população, pelos vereadores e pelo tribunal de contas sendo que esta deve estar em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê punições caso não sejam cumpridas suas exigências.

1.2. Problema de pesquisa

Qual é a abrangência da Lei Orçamentária Anual, segundo ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal?

1.3 Hipóteses

H1- Os municípios estão atendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito ao planejamento e controle.

H2- Os municípios estão apenas cumprindo as deliberações em nível de equilíbrio fiscal.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é analisar a abrangência da Lei Orçamentária Anual na administração pública conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Revisão teórica, no âmbito de planejamento e controle.
- Verificar a abrangência da Lei de Responsabilidade Fiscal no planejamento e controle dos serviços prestados pela administração pública.

1.5 Justificativa

Devido às novas atribuições dadas aos municípios, como ente federado da nação e visto a desorganização a respeito da elaboração e execução dos planejamentos por eles elaborados, e sabendo também da necessidade de organização, eficiência operacional e eficácia de resultado das administrações públicas municipais surgiu a necessidade de abrir uma discussão mais profunda em relação ao planejamento das ações dos governos

municipais que visa à elaboração de um planejamento estratégico com base na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este trabalho visa contribuir com a prática acadêmica, podendo servir como base na elaboração de novas pesquisas relacionadas ao tema.

1.6 Estrutura do trabalho

Este trabalho está subdividido em cinco capítulos, no primeiro capítulo a introdução, contém o problema de pesquisa, objetivos, hipóteses, justificativa e a limitação desta pesquisa.

No segundo capítulo, o referencial onde foi tratado sobre a contabilidade e contabilidade pública e os planos de planejamento orçamentário da gestão pública.

O terceiro capítulo trata da metodologia utilizada no trabalho para desenvolver a pesquisa.

No quarto capítulo está a análise de dados com base nos levantamentos bibliográficos levantados durante a pesquisa.

No quinto capítulo está a conclusão alcançada com a pesquisa.

1.7 Limitações da Pesquisa

Esta pesquisa foi desenvolvida com o enfoque na Lei Orçamentária Anual e com base nos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, através de consulta bibliográfica, em livros e sites que contém dispositivos relevantes referentes ao assunto. Esta pesquisa se limita a discutir o assunto apenas na parte teórica, sem análise de dados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Conceito de Contabilidade

A contabilidade é uma ciência social que estuda e registra os fatos que afetam o patrimônio de uma entidade em um determinado período.

A contabilidade pode ser definida como o sistema de informações capaz de captar, registrar, reunir, divulgar e interpretar os fenômenos avaliáveis monetariamente que afetam as situações patrimoniais, financeiras e econômicas de qualquer ente. (ARAUJO; ARRUDA, 2004, p.31)

De acordo com RIBEIRO (2005), a contabilidade é uma ciência social que tem por objeto o patrimônio das entidades econômico-administrativas. É considerada como fundamental para o registro dos atos e fatos da administração de uma entidade tendo importância no controle do patrimônio, pois, segundo FERREIRA (2009), como teoria, estabelece princípios e regras de conduta a serem seguidas pelos profissionais da área contábil, com o objetivo de aprimorar e uniformizar os procedimentos por eles adotados.

“O 1º congresso de contabilidade realizado em 1924 definiu a contabilidade como a ciência que estuda e pratica as funções de orientação, de controle e de registro dos atos e fatos de uma administração econômica”. (FERREIRA, 2009 p.1).

O registro contábil tem a função de controlar o patrimônio e fornecer estas informações para quem for de interesse.

A contabilidade como prática compreende o registro das operações de uma entidade em livros mantidos com essa finalidade. Sua função é controlar o patrimônio de uma determinada pessoa ou organização, com o objetivo de fornecer informações sobre ele ao público interessado. (FERREIRA, 2009 p.2)

Este pensamento foi reforçado por PADOVEZE (2004) que diz: “a contabilidade é o sistema de informação que controla o patrimônio de uma entidade.”

2.1.1. Histórico da contabilidade no mundo e no Brasil

“A contabilidade iniciou a sua era científica quando também a maioria das disciplinas fez a sua passagem de uma milenar história empírica, para uma fase racional superior, ou seja, a partir do século XVIII.” (SÀ, 2007, p.4).

Segundo IUDICIBIUS (2006), os primeiros exemplos completos de contabilização, surgiram no terceiro milênio antes de Cristo, na civilização da Suméria e da Babilônia (hoje Iraque), no Egito e na China, demonstrando que, mesmo na antiguidade, já havia uma preocupação em controlar o patrimônio de cada pessoa; porém essa prática era realizada com muita dificuldade. Com o surgimento da moeda houve um crescimento maior do conhecimento contábil e a facilitação desse controle. Apesar disso, apenas no século XV houve uma evolução significativa com a elaboração do método das partidas dobradas pelo frei Luca Pacioli. Método este que consiste em fixar para cada débito um crédito de mesmo valor.

A contabilidade só veio afirmar como ciência com a apresentação do método das partidas dobradas, que ocorreu no final do século XV, elaborado pelo frei Luca Pacioli, sendo usado universalmente, onde se utiliza até hoje como um eficiente instrumento de controle. (RIBEIRO, 2005, p.3)

No Brasil não foi diferente, a contabilidade passou por várias fases desde o período antigo até a caracterização da contabilidade como ciência. Ainda nesse período, quando o método das partidas dobradas era utilizado pelos contadores, surgiu também o código comercial brasileiro que regulamentava a escrituração contábil no Brasil.

A contabilidade no Brasil teve quatro fases, na primeira fase denominada de período antigo foi iniciada por D. João VI onde este implantou aqui o método das partidas dobradas, sendo este obrigatório para as prestações de contas e neste período teve também a criação do código comercial brasileiro de 1850, onde regulamentava o sistema de escrituração contábil. (SILVA, 2006, p.103.)

Ainda segundo SILVA (2006), a segunda fase foi marcada pela divulgação dos métodos contábeis internacionais, sendo o italiano o mais divulgado entre os contadores brasileiros da época. Já na terceira fase, a contabilidade foi caracterizada pela transição do período moderno para o contemporâneo e foi reconhecida como a ciência que estuda o patrimônio das entidades; e logo em seguida, na quarta fase, a contabilidade já foi considerada como uma ciência pura e foi nesta fase também que se introduziu o sistema patrimonial na contabilidade pública brasileira.

2.1.2. Objeto da contabilidade

“O objeto da contabilidade é o patrimônio das entidades econômico-administrativas.” (RIBEIRO, 2005, p.3) assim podemos dizer que o patrimônio das entidades é a principal fonte de estudo da contabilidade.

“O objeto formal da contabilidade é o estudo do patrimônio das entidades em seus aspectos qualitativos e quantitativos.” (SANTOS, et al, 2006 p.28)

2.1.3. Objetivo da contabilidade

“Seu objetivo é permitir o estudo, o controle e a apuração de resultados diante dos fatos decorrentes da gestão do patrimônio das entidades econômico-administrativas. (RIBEIRO, 2005, p.3)

Ao estudar o patrimônio de uma entidade a contabilidade permite ter um controle dos gastos desta entidade sendo isto de fundamental importância para que consiga ter um controle da gestão.

“O objetivo da contabilidade, então, pode ser estabelecido como o de fornecer informação como suporte à tomada de decisão, tanto dos usuários internos, como dos usuários externos das entidades.” (SANTOS et al, 2006, p.28)

Ao fornecer este suporte a contabilidade passa a ter uma fundamental importância para que a entidade consiga se manter no mercado, com informações fidedignas e importantes para a sua realização.

2.1.4. Ramos da contabilidade

A contabilidade pode ser estudada em várias áreas: Contabilidade de custos, contabilidade tributária, contabilidade rural, contabilidade agroindustrial, contabilidade cooperativa, contabilidade bancária, contabilidade comercial, contabilidade ambiental; sendo que neste trabalho vamos conhecer e aprofundar os conhecimentos em contabilidade pública.

2.1.5. Contabilidade Pública

“É o ramo da contabilidade que estuda, orienta, controla e demonstra a organização e execução da Fazenda Pública; o patrimônio Público e suas variações”. (KOHAMA, 2008, p.25).

A contabilidade pública está presente em todos os órgãos públicos e autarquias para permitir assim um melhor controle das contas públicas e para que o administrador público consiga administrar e proteger o patrimônio público.

A contabilidade governamental ou pública situa-se no ramo da ciência Contábil voltado para o registro, o controle e a demonstração dos fatos mensuráveis em moeda que afetam o patrimônio da união, dos estados e dos municípios e suas respectivas autarquias e fundações, ou seja, as entidades de direito publico interno. (ARAUJO e ARRUDA, 2004, p.31)

Assim todos os órgãos públicos tem a obrigação de registrar na contabilidade tudo que afetar o patrimônio público facilitando assim o controle por parte da população.

A Contabilidade Pública é o conhecimento especializado da ciência contábil que aplica no processo gerador de informações os conceitos e princípios e normas contábeis na gestão patrimonial de uma entidade governamental de sorte a oferecer à sociedade informações amplas e acessíveis sobre a gestão da coisa pública. (LIMA e CASTRO, 2007, p.3).

A sua utilização da contabilidade pública é necessária para que a administração pública consiga oferecer informações para a sociedade sobre a gestão pública facilitando o controle por parte da população e pelos órgãos responsáveis por fiscalizar as contas públicas.

Segundo Angélico (1995) a contabilidade pública é a disciplina que aplica na administração pública as técnicas de registros e apurações contábeis em harmonia com as normas gerais do direito financeiro, portanto a contabilidade tem uma importância na atuação da administração pública porque abrange quase todas as áreas envolvidas, manifestando-se ostensivamente em três ocasiões: no momento da contabilização do empenho da despesa, no estágio da liquidação, onde a despesa é novamente submetida ao crivo dos serviços de contabilidade, e quando da despesa paga.

“Administrar é gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviço executá-lo, como também, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil”. (KOHAMA, 2008, p.9).

Para que o administrador público consiga prestar o serviço com um resultado útil é fundamental o uso da contabilidade pública.

A contabilidade Pública é um dos ramos mais complexos da ciência contábil e tem por objetivo captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno [...]. (KOHMA, 2008, p.25)

Podemos assim dizer que além de ser complexa, a contabilidade pública tem uma fundamental importância na administração pública.

2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

“A administração pública, em sentido material, é o conjunto coordenado de funções que visam à boa gestão da *res pública*.” (ARAUJO e ARRUDA, 2004, p. 2).

Os gestores públicos têm que fazer uma gestão pública voltado ao melhor para o município e cuidar da coisa pública, levando em conta que este precisa atender a todas as necessidades da população, e não aos seus próprios interesses.

“Administração pública é todo o aparelhamento do estado, preordenado a realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas.” (KOHAMA, 2008, p.9).

Devido ao aparelhamento do estado os gestores públicos tem a responsabilidade de cuidar da administração pública, levando os serviços públicos a atender a toda a coletividade, mas só foi possível este aparelhamento devido à Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2.1. Orçamento Público

Segundo Angélico (1995), existem três teorias sobre a definição de orçamento: a primeira teoria do economista alemão Hoennel, é de que o orçamento sempre é uma lei; a segunda defendida pelo constitucionalista Frances Léon Duguit, que o orçamento em algumas partes é um simples ato administrativo, e em outras partes ela é considerada uma lei, e a terceira teoria que é defendida pelo financista Gastón Jéze, diz que o orçamento apenas tem aparência de lei, mas a sua essência não é de lei.

“Orçamento público é um planejamento de aplicação dos recursos esperados, em programas de custeios, investimentos, inversões e transferência durante um período financeiro”. (ANGÉLICO, 1995, p.19)

O planejamento na gestão pública depende de um orçamento de qualidade e através desse, se obtém um controle das ações do executivo.

O orçamento permite o controle entre o programa e a ação, fazendo com que os órgãos executivos adquiram noção de responsabilidade e alcancem o significado das tarefas a seu cargo, dentro da entidade pública a que servem. (LIMA e CASTRO, 2007, p.9).

O controle das ações do executivo depende da população e do legislativo, sendo que a lei de responsabilidade fiscal é uma das formas de controle da administração pública.

2.2.2. A Lei 4320 de 1964

A lei 4320 de 17 de março de 1964 no seu art.1º diz que:

Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra "b", da Constituição Federal.

No artigo 2º da lei 4320/64, diz que a Lei de Orçamento contém a receita e a despesa para que possa evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho de governo, sendo que este deve obedecer aos princípios da unidade, universalidade e anualidade.

“A proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstas no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.” (BRASIL, 1964)

2.2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

“A Lei de Responsabilidade Fiscal possui quatro pilares básicos que são: planejamento governamental, equilíbrio fiscal, controle do endividamento público e a transparência da gestão fiscal”. (ARAUJO e ARRUDA, 2004, p.43).

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal a administração pública necessita de conhecimentos específicos para que possa fazer um planejamento que consiga atender a todas as expectativas da população sem prejudicar as contas públicas.

Assim a população pode ver o que realmente está planejado para os próximos exercícios financeiros sem depender da boa vontade dos administradores públicos.

O que a Lei de Responsabilidade Fiscal protege e visa alcançar é o fortalecimento do processo orçamentário como peça de planejamento prevenindo desequilíbrios indesejáveis. Além disso, a lei pretende assegurar uma fiel execução orçamentária por ser um instrumento de representação do compromisso público dos gestores municipais com a sociedade.

Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de restringir os gastos dos governos nas três esferas administrativas, em seu capítulo IX tornou obrigatória algumas práticas de transparência para viabilizar uma maior participação da população no controle dos gastos públicos, ocasionando, rápida e significativamente uma queda no percentual de déficits dos municípios entre 2001 e 2003, anos subseqüentes à sua criação. (ANDRADE, 2008, p.02).

Isto mostra que a Lei de Responsabilidade Fiscal está preocupada em proteger a coisa pública dos maus administradores e um melhor controle pela população dos bens públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo a função precípua de divulgar amplamente o desempenho do administrador durante sua gestão fiscal, objetiva melhorar e aprimorar a administração das contas públicas do país no que concerne, principalmente, às dívidas públicas e a realização dos gastos por meio de medidas transparentes e planejadas. (ANDRADE, 2008, p.04).

Com isto os administradores públicos começaram a ter um melhor planejamento das contas públicas evitando assim prejuízo para a sociedade.

2.2.3.1 Vantagens na Lei de Responsabilidade Fiscal

As vantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal são: orçamento participativo, transparência da gestão, maior eficiência na ação governamental, racionalização das despesas, crescimento das receitas, planejamento da ação do governo, herança fiscal.

2.2.3.1.1 Orçamento participativo

O orçamento participativo amplia e aprofunda a democracia e desenvolve cidadania, ao estabelecer melhor controle social sobre o estado, reduzir o clientelismo, criar maior co-participação entre governo e comunidade e, no processo de seu desenvolvimento, são aprimoradas as regras de discussão, deliberação e acompanhamento orçamentários pactuadas com o governo. (KHAIR, 2001, p.84)

Isto só foi possível após a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal que permitiu e orientou a participação da população na elaboração do orçamento.

Segundo KHAIR (2001), uma administração transparente e democrática deve mostrar o que vai fazer e de onde vai tirar os seus recursos, para que possa contar com a confiança da população, que pagará os seus tributos de uma maneira mais consciente e motivada é o que define o Portal da Transparência:

O orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade. (BRASIL, 2009)

Podemos dizer que com o orçamento participativo, a população contribui para que os investimentos sejam em obras que realmente interessam evitando assim o gasto indevido do dinheiro público.

2.2.3.1.2 Transparência da Gestão

Segundo KHAIR (2001), o orçamento participativo é apenas um dos instrumentos da aproximação entre o governo e a sociedade, existindo várias formas para propiciar essa interação, como 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 opinião etc. Assim, como a transparência do planejamento e da execução da gestão fiscal é uma característica da Lei de Responsabilidade Fiscal, toda a sociedade tem acesso ao planejamento e a execução da gestão do administrador público.

2.2.3.1.3 Maior eficiência na ação governamental

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 Lei de Responsabilidade Fiscal deverá

conduzir os governos a administrarem com mais eficiência seus recursos. (KHAIR, 2001, p.86).

Assim todo o administrador público tem condição de administrar com eficiência e conduzir a sua gestão com responsabilidade, não acarretando prejuízo para o município.

2.2.3.1.4 Racionalização das despesas

“A Lei de responsabilidade Fiscal tem como ênfase o controle e contenção das despesas, particularmente as despesas com o pessoal, serviços de terceiros e despesas obrigatórias de caráter continuado”. (KHAIR, 2001, p.86)

Assim ao fazer o planejamento através do orçamento participativo, o administrador não pode deixar de obedecer aos princípios legais e os recursos mínimos que a Constituição Federal exige que seja aplicado nos setores.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, cita ainda que em uma administração pública o máximo permitido com as despesas com pessoal é de 60% e já a câmara municipal não poderá gastar mais que 70% de sua receita com folha de pagamento.

2.2.3.1.5 crescimento das receitas

Além de promover uma reforma tributária para conseguir melhorias na gestão fiscal, as administrações públicas podem fazer fiscalização para evitar fraudes e sonegação e também fazer a cobrança administrativa e a dívida ativa. (KHAIR, 2001 p. 90).

Tomando essas medidas aumentarão a receita e a credibilidade do órgão público, já que estas são fundamentais para uma administração eficaz e de qualidade.

2.2.3.1.6 planejamento da Ação do governo

O planejamento é o ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal e é constituído por três instrumentos, que já existiam , tendo sido agora aprimorados os dois últimos; o plano plurianual; a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. (KHAIR, 2001, p.90).

Pode-se dizer, no entanto que sem um planejamento, o governo não conseguirá executar nenhuma ação, já que este é uma das obrigações da lei de responsabilidade fiscal.

“A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser compatível com o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.” (KHAIR, 2001, p.91).

2.2.3.1.7 Herança Fiscal

Uma das maiores vantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal é impedir heranças fiscais, que imobilizam o governo no início do mandato, por terem que pagar dívida e/ou assumir compromissos financeiros deixados pelo antecessor, pois ficam proibidos aumentos salariais em final de mandato e a contratação de obrigações que não possam ser pagas com recursos do mandato (KHAIR, 2001, p.91).

Com isto evita-se que os novos administradores públicos sejam prejudicados pela falta de responsabilidade do seu antecessor.

2.2.3.2 Sanções e Punições Previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal

O administrador que não cumprir com a Lei de Responsabilidade Fiscal, está sujeito a sanções penais e punições fiscais.

Essas punições variam conforme o que não foi cumprido, podendo ser a proibição de o ente receber transferências voluntárias, a contratação de obtenção de créditos e as obtenções de garantias para obtenção de crédito, sendo estas punições apenas administrativas.

Mas o administrador público também poderá sofrer com sanções que poderão ser, desde o pagamento de multa, com os seus recursos próprios, a perda do mandato, a inabilitação para o exercício da função pública por um período de cinco anos, até a sua prisão.

Após a Lei de Responsabilidade Fiscal os administradores públicos começaram a ter um maior cuidado com o bem público.

Com isto a administração pública presta conta dos gastos que ocorreram em um determinado exercício financeiro e ainda a população tem como saber se tudo que foi planejado no Plano Plurianual foi executado naquele exercício financeiro.

2.2.4 Plano Plurianual

“Corresponde ao plano de médio prazo, por meio do qual se procura ordenar ações do governo que elevem ao alcance dos objetivos e das metas fixados para um período de quatro anos”. (ARAUJO e ARRUDA, 2004, p. 76).

O Plano Plurianual é um planejamento de longo prazo, elaborado sempre no primeiro ano de mandato do poder executivo.

A constituição federal no artigo 165, inciso I e no § I diz que:

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. (BRASIL, 1988)

No que diz respeito ao processo de execução orçamentária a Lei de Responsabilidade Fiscal utiliza de uma nova metodologia onde integram planos e orçamentos.

Ao gestor municipal, resta cumprir o plano plurianual somente nos dois últimos anos de seu mandato, pois no primeiro ano ele cumpre o que foi planejado pelo gestor anterior, no segundo o plano integra o projeto de lei da proposta de orçamento ordinário, e nos terceiro e quarto anos, é que, verdadeiramente, o gestor irá cumprir o seu plano plurianual, sendo que, no último ano, terá que apresentar a proposta orçamentária para ser cumprida no primeiro ano de mandato do próximo gestor municipal. (ANDRADE, 2008).

“O Plano Plurianual é um plano de médio prazo, através do qual se procura ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos”. (KOHAMA, 2008, p.35)

Após este planejamento em longo prazo o administrador público tem que fazer a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.2.5 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A lei de diretrizes orçamentárias tem a função de nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

“Consiste na lei que norteia a elaboração dos orçamentos anuais” (ARAUJO e ARRUDA, 2004, p. 76)

“[...] a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e as prioridades da administração pública federal [...]” (ARAUJO e ARRUDA p.76).

Através da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o poder executivo elabora as metas para administração pública no próximo exercício financeiro.

A constituição federal no artigo 165, inciso I e no § II diz que:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridade 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. (BRASIL, 1988)

A Lei de Responsabilidade Fiscal no art. 4º, inciso I e alíneas a e b diz que a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá o equilíbrio entre as receitas e despesas, os critérios e formas de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e as demais condições e exigência para as transferências de recurso a entidades de públicas e privadas. (BRASIL, 2000.)

O prazo de vigência da lei de diretrizes orçamentárias é anual devendo ser destacada a transparência que é proposta facilitando o seu acompanhamento pela Câmara Municipal e a sociedade civil através de anexos que demonstrem a compatibilização de programas de orçamentos com os objetivos e metas recomendados no anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias (Art. 4º, parágrafo 1º da LC 101/00) que, por sua vez, deve estar em consonância com o plano plurianual, evidenciando a finalidade precípua de administrar os recursos públicos equilibradamente. (ANDRADE, 2008, p 07).

Pode-se desta forma considerar a Lei de Diretrizes Orçamentária como um instrumento de planejamento da administração pública.

A lei de diretrizes orçamentárias constitui um verdadeiro instrumento de planejamento das finanças, pois segue o princípio constitucional que busca assegurar o equilíbrio entre as receitas e as despesas, significando que os gestores municipais deverão respeitar a relação entre a dívida e a sua verdadeira capacidade de pagamentos, ou seja, quando, em sua gestão, um administrador assume um compromisso em seu programa de trabalho, que implique a realização de despesas, deve reservar os recursos para isso, prevendo-os no orçamento. (ANDRADE, 2008, p.08).

“A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendidos aqui o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social.” (KOHMA, 2008 p. 37)

Com a Lei de Diretrizes Orçamentárias prontas o administrador público a utiliza para a elaboração da Lei Orçamentária Anual que vai ser executada no próximo exercício financeiro e assim fechando o ciclo de elaboração do orçamento para os próximos exercícios.

2.2.6 Lei Orçamentária Anual

O ciclo orçamentário corresponde até sua apreciação final por quatro fases: a elaboração da proposta orçamentária, discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária, execução orçamentária e controle de avaliação da execução orçamentária, finalizando assim o processo de elaboração orçamentária. (LIMA e CASTRO, 2007, p.10)

Objetiva viabilizar a realização das ações planejadas no plano plurianual e transformá-las em realidade. Deve ser elaboradas de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas da LRF. (ARAUJO e ARRUDA, 2004, p. 78)

Na Lei Orçamentária temos a oportunidade de ver todas as despesas e receitas da gestão pública.

A lei orçamentária anual é peça legal que prevê todas as receitas e fixa todas as despesas do governo municipal. Trata-se de leis editadas, a cada ano, para fixar as bases do orçamento do ano seguinte, devendo ser elaboradas de forma compatível com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal propriamente dita. (ANDRADE, 2008).

Se ao elaborar a Lei Orçamentária Anual o administrador não cuidar dos valores e a despesa ou a receita ultrapassar ou não alcançar o valor estimado poderá não ter as suas contas aprovadas por não obedecer às regras expostas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após a execução do que foi planejada para o exercício financeiro a administração pública elabora o relatório de execução orçamentária, lembrando que este deve estar executado tudo aquilo que foi planejado para o exercício financeiro.

No artigo 165 §8 diz que:

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. (Brasil, 1988).

2.2.6.1 Princípios Orçamentários

A elaboração da Lei Orçamentária no Brasil precisa seguir alguns princípios orçamentários básicos: da programação, da unidade, da universalidade, da anualidade, da exclusividade, da clareza e do equilíbrio.

Alguns destes princípios estão na lei 4320, de 1964, no seu artigo 2º: a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecido aos princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Torna-se evidente a preocupação de que o orçamento seja único, com validade para um ano e ainda possa atender a todos universalmente.

Princípio da Programação

O orçamento deve ter o conteúdo e a forma de programação. (KOHAMA, 2008, p.41)

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual. (BRASIL, 1967)

Nesse artigo nota-se uma preocupação em executar o que foi planejado pelo Plano Plurianual na Lei Orçamentária.

Princípio da Unidade

“Os orçamentos de todos os órgãos autônomos que constituem o setor público devem se fundamentar em uma única política orçamentária estruturada uniformemente e que se ajuste a um método único”. (KOHAMA, 2008, p.41)

De acordo com o princípio da unidade, o orçamento deve constituir uma só peça, compreendendo as receitas e as despesas do exercício, de modo a demonstrar pelo confronto das duas somas, se há equilíbrio, saldo ou déficit. (ANGELICO, 1995, p.41).

“O orçamento deve ser uno, isto é, deve existir apenas um orçamento para o exercício financeiro, para cada entidade da federação.” (LIMA e CASTRO, 2007, p.12).

Princípio da Universalidade

“Deverão ser incluídos no orçamento todos os aspectos do programa de cada órgão principalmente aqueles que envolvam qualquer transação financeira ou econômica.” (KOHAMA, 2008, p.42).

“[...] O princípio tem por objetivo oferecer ao parlamento um controle seguro sobre as operações financeiras realizadas pelo poder executivo.” (ANGÉLICO, 1995, p.42).

“O orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas referentes aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e indireta”. (LIMA e CASTRO, 2007, p.12)

A lei 4320, de 1964, no seu Art. 6º diz que: “Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”.

Princípio da Anualidade

“Utiliza-se convencionalmente, o critério de um ano para o período orçamentário por apresentar a vantagem de ser o adotado pela maioria das empresas particulares.” (KOHAMA, 2008, p.42)

[...] As previsões de receita e despesa devem referir – se, sempre, a um período limitado de tempo; esta regra obriga o poder executivo a pedir, periodicamente, nova autorização para cobrar tributos e aplicar o produto da arrecadação. (ANGÉLICO, 1995, p.39).

“As previsões de receita e de despesa devem fazer referência, sempre, a um período limitado de tempo.” (LIMA E CASTRO, 2007, p.12).

A Constituição Federal expressa que é vedada a utilização de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual.

O decreto lei 200, de 1964, no seu artigo 16 traz expresso que: “Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.”

A lei de orçamento já era coordenada, desde essa época, para ser anual, e unificando assim o princípio da unidade orçamentária.

Princípio da Exclusividade

Segundo o princípio da exclusividade, a lei orçamentária não conterá matéria estranha a previsão da receita e a fixação das despesas. O objetivo é impedir que seja utilizado um procedimento legislativo rápido, em virtude dos prazos fatais a que esta sujeita. (ANGÉLICO, 1995, p. 41).

“Deverão ser incluídos no orçamento, exclusivamente, assuntos que lhe sejam pertinentes”. (KOHAMA, 2008, p.42)

O orçamento ele deve ser exclusivo, isto é conter apenas a previsão da receita e da despesa.

Princípio da Clareza

“O orçamento deve ser expresso de forma clara, ordenada e completa”.(KOHAMA,2008,p.42).

Assim o orçamento público deve estar completo, com todas as receitas e despesas, evitando um eventual risco para a administração.

Princípio do equilíbrio

“O orçamento deverá manter o equilíbrio, do ponto de vista financeiro, entre os valores de receita e despesa”. (KOHAMA, 2008, p.43).

A lei 4320, de 1964, traz no seu artigo 7º, no § 1º: “em caso de déficit, a lei orçamentária indicará as fontes de recursos que o poder executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura”.

2.2.6.2 Conteúdo da Lei Orçamentária

A lei do orçamento compreenderá todas as despesas e todas as receitas do estado, inclusive as operações de créditos autorizadas em lei, com exceção das operações de créditos por antecipação de receita, das emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e no passivo financeiro. (ANGÉLICO, 1995 p. 26).

Segundo Lima e Castro (2007), a Lei Orçamentária tem início no primeiro dia de janeiro e término no último dia de dezembro, onde esta coincide com o ano civil, tendo como conteúdo todas as receitas e todas as despesas.

2.2.6.2.1 Anexos de Metas Fiscais

A lei 101, de 2000, (LRF) traz que no seu art.4º, no §4º:

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 nominais e primários e montantes da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (BRASIL, 2000)

Com a elaboração das metas fiscais, o executivo tem condições de prever com mais clareza o que realmente vai gastar e assim fazer um planejamento com exatidão.

2.2.6.2.2 Anexos de Riscos Fiscais

A lei 101, de 2000, (LRF) traz que no seu art. 4º, §3:

A lei de diretrizes orçamentárias conterá o 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.

Com a elaboração dos anexos de riscos fiscais, o governo tem condições de evitar, ou até mesmo, caso isto ocorra, saber quais serão as providências a ser tomadas evitando assim um maior prejuízo para a sociedade como um todo.

Os riscos fiscais são considerados riscos que possam impactar de forma negativa as contas públicas, podendo este ser caracterizado como risco orçamentário e risco da dívida. (BRASIL, 2000)

A elaboração do anexo de risco fiscal permite às administrações públicas procurar evitar os riscos que possam afetar de forma negativa as contas públicas.

2.2.6.2.3 Relatório de Execução Orçamentária

O relatório de execução orçamentária contém tudo àquilo que foi executado em um período.

A Constituição Federal, no seu artigo 165, no § 3º, diz que:

“o poder executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”.

A Lei de responsabilidade Fiscal ainda dispõe sobre o relatório de execução orçamentária, que deve ser composto de: balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as receitas por fonte, informando as realizadas e as a realizar, bem como a previsão atualizada; as despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa

liquidadada e o saldo; as receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar; as despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhadas e liquidadadas, no bimestre e no exercício; as despesas, por função e sub-função. Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

O controle dos gastos públicos teve destaque no Decreto Lei 200, de 1967, em seu artigo 13.

Art.13 “controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos [...]” (BRASIL, 1967).

Apesar de já existir esta preocupação desde 1967, só foi executada de uma forma mais clara e objetiva a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000.

2.2.7 Conceitos de Receitas e Despesas

A receita é decorrente das vendas de bens e prestação de serviços. Já em órgãos públicos, receita é o que se arrecada durante o período.

Segundo ANGÉLICO (1995), a receita é tudo aquilo que se espera arrecadar em um determinado período, sendo que a efetiva arrecadação dos valores estimados denominou de receita realizada, no caso das receitas e permitido que este valor possa ser igual, maior ou menor do que foi estimado na Lei Orçamentária Anual.

Segundo o manual de procedimentos, receitas públicas são todos os ingressos de recursos não passíveis de devolução, auferidos pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas (LIMA e CASTRO, 2007, p.53).

O artigo 12, da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe sobre a receita:

As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. (BRASIL, 2000)

Cabe ao gestor público disponibilizar aos demais poderes os valores de receitas e despesas.

Sendo que o poder público tem que disponibilizar ao demais poderes e ao ministério público no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias.

Despesas se decorem do consumo de bens e da utilização de serviços, sendo registrados na contabilidade nas contas de resultado. (RIBEIRO, 2005, p.38)

Já as despesas são fixadas, sendo assim, os valores de despesas tem o seu limite fixado na Lei Orçamentária Anual, não podendo ultrapassar do valor máximo fixado. (ANGÉLICO, 1995, p.27)

“Constitui despesa pública todo pagamento efetuado a qualquer título pelos agentes pagadores”. (ANGÉLICO, 1995, p.62)

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que o planejamento do governo que aumente a despesa tem que ser acompanhado de:

Estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes. E também “a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentária.

3. MÉTODOS DE PESQUISA

3.1 Métodos de pesquisa

Assim, o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista. (MARCONI E LAKATOS, 2006, p.83)

3.2. Quanto aos fins

Quanto aos fins utilizou-se de pesquisa descritiva, para analisar os fatos decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal sem manipulá-los; e de pesquisa explicativa, para explicar a razão dos acontecimentos com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.2.1 Pesquisa descritiva

“A pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los.”

“Busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomada isoladamente, como de grupos e comunidades mais complexas.” (CERVO E BERVIAN, 2006, p.66)

3.2.1 Pesquisa Explicativa

“Visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o “por quê” das coisas” (SILVA e MENEZES, 2001 p.21).

Essas pesquisas têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Esse é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas (GIL, 2002, p.42).

Segundo GIL (2001), uma pesquisa explicativa pode ser a continuação de outra descritiva, posto que a identificação dos fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja suficientemente descrito e detalhado.

3.3. Quanto aos meios

Esta pesquisa, quanto aos meios, pode ser considerada como bibliográfica, pela utilização do levantamento em bibliografias já publicadas.

3.3.1 Pesquisa bibliográfica

O tipo de pesquisa utilizado neste trabalho foi a pesquisa bibliográfica, com levantamento de bibliografias já publicadas, em forma de livros, publicações avulsas, sites e as publicações de fácil acesso ao público em geral.

Segundo CERVO E BERVIAN (2006), a pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos; é também um meio de formação por excelência. Como trabalho científico original constitui a pesquisa propriamente dita na área das ciências humanas.

Para a análise dados foram utilizados levantamentos feitos nas pesquisas bibliográficas e estudos apontados conforme os documentos existentes sobre o assunto.

A análise de dados decorreu da especificação dos dados bibliográficos e dos documentos, leis e artigos publicados anteriormente a data de elaboração deste trabalho.

4. ANÁLISES E RESULTADOS

Conforme citado na p.24, a Lei Orçamentária Anual não pode conter matéria estranha ao Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo esta considerada como uma peça legal que prevê todas as receitas e fixa todas as despesas para o próximo exercício financeiro, portanto para a sua elaboração é necessário seguir os princípios básicos orçamentários, conforme foi citado na p.25.

As ações dos administradores públicos, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal tem que estar contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual. Se não constar nestes planos orçamentários, os administradores públicos não podem executar nenhum projeto, evitando que a população seja prejudicada pelos maus administradores.

O orçamento público conforme citado na p.17 é um planejamento, que permite fazer um controle do que foi planejado e do que realmente foi executado, já que o orçamento é considerado como uma lei, tendo a sua elaboração garantida pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal abrange toda a administração pública em relação ao planejamento das ações, do controle e da transparência governamental, buscando assim uma melhor responsabilidade fiscal dos administradores públicos.

4.1. QUANTO AO EQUILÍBRIO

Com a fixação dos limites máximos de gastos com o pessoal e com a necessidade de melhoria da qualidade do serviço público prestado, tem-se uma necessidade de procurar aumentar o equilíbrio fiscal das contas públicas em relação aos gastos públicos.

A despesa total com pessoal, no período de apuração do município, não poderá exceder a 60% da receita líquida do município e deverá ser repartidas entre o poder executivo e o poder legislativo, na proporção de 54% a 6%, respectivamente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que os limites para a dívida pública foram dispostos em lei complementar, onde ficou fixado o valor de 1,2 vezes o valor da receita líquida corrente dos municípios.

O equilíbrio se dá entre as receitas e as despesas dos órgãos públicos onde estes não podem gastar mais do que ganham, ocorrendo assim o equilíbrio das contas públicas.

4.2. QUANTO AO PLANEJAMENTO

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que o planejamento das ações dos administradores públicos se dá através da elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, devendo seguir a Lei Orgânica Municipal.

Em todas as administrações Públicas se faz necessária a elaboração deste planejamento estratégico, para que os administradores consigam fazer o melhor para a sociedade como um todo.

4.3 QUANTO AO CONTROLE

O controle das ações planejadas pelo poder executivo se dá pela elaboração do relatório de execução orçamentária que deve ser realizado ao término de cada bimestre da administração pública, conforme foi citado na página 29.

Tendo o administrador que cumprir com o que ele planejou no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, cabe ao Poder Legislativo, aos Tribunais de Contas e aos Membros do Ministério Público fiscalizar o cumprimento destas ações.

4.4 QUANTO A TRANSPARÊNCIA

A transparência se dá pela própria participação da população, no orçamento participativo, na elaboração e publicação do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

A publicação do Relatório de Execução Orçamentária, ao término de cada bimestre, deve ser feita através de meio eletrônico, nos diários oficiais e nos poderes legislativos tornando-se de fácil acesso para a população acompanhar e verificar a execução das ações dos poderes públicos.

5. CONCLUSÃO

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal a administração pública começou a ter mais eficácia e eficiência na transparência das suas ações, devido ao planejamento das ações do governo facilitando assim o controle da gestão pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem a sua abrangência em todos os níveis de organização do setor público, tanto ao nível de governo federal, estadual e municipal, quanto ao nível de empresas estatais e empresas controladas pelo poder público.

A primeira hipótese pode se confirmada, parcialmente pelo fato de que, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, os municípios fazem o planejamento das suas ações através da Lei Orçamentária Anual, mas muitas vezes esta lei é esquecida pelos administradores públicos e acaba sendo apenas uma mera representação formal sem eficácia na suas ações.

A segunda hipótese é confirmada em um todo, pois devido ao não cumprimento das deliberações a nível fiscal, o administrador público pode sofrer algumas penalidades.

O trabalho alcançou os seus objetivos, pois fez uma revisão teórica em relação ao planejamento e controle das ações dos administradores públicos e verificou que a Lei de Responsabilidade Fiscal abrange o planejamento e controle das administrações públicas. Verificou também que muitas vezes este planejamento é feito meramente para cumprir com as deliberações dessa lei, apesar de o controle da gestão pública acontecer pelo próprio controle interno das administrações e através dos poderes legislativos, pelos membros do Ministério Público e pelos tribunais de contas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rogério Vieira. **O PLANEJAMENTO E A TRANSFERENCIA NA GESTÃO FISCAL**, disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/20104/19668> acesso em 15/10/2010 as 10h:30min

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos, ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade Pública: da Teoria à Prática**. São Paulo Saraiva, 2004.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8^a ed. São Paulo: atlas, 1995.

CERVO, Amado Luiz, BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica** 5^a Ed. 5^a reimpr. São PAULO, Pearson Prentice Hall, 2006.

FACHIN, Odília, **Fundamentos de Metodologia**, 3 ed. São Paulo Saraiva, 2001.

FERREIRA, Ricardo Jose, **Contabilidade Básica**, 7. ed. Rio de Janeiro, Ed. Ferreira, 2009.

FIGUEIREDO, Nêbia Maria Almeida. **Método e Metodologia na Pesquisa Científica** São Paulo, Difusão Editora, 2004.

GIL, Antonio Carlos, **Como Elaborar Projetos de pesquisa** 4^a ed., São Paulo, atlas, 2002.

HENDRIKSEN, Eldon S. BREDÁ, Michael F. VAN, **Teoria da contabilidade**, 1^a Ed. 5^a tiragem, São Paulo: atlas, 1999

IUDICIBIUS, Serfio de **Teoria da Contabilidade**. 8 ed. São Paulo, atlas, 2006.

KHAIR, Amir Antônio, **Guia de Orientação para as prefeituras**, Porto Alegre, BNDES, 2001

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 10^a ed. 2. reimpr. São Paulo: atlas, 2008.

LIMA, Diana Vaz de, CASTRO, Róbison Gonçalves. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios**. 3^a ed. São Paulo: atlas, 2007

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria, **Metodologia do Trabalho Científico** 6^a ed. São Paulo, Atlas, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria **Fundamentos de Metodologia Científica**, 6^a Ed. São Paulo, Atlas, 2006.

MENEZES, Estera Muszkat ; SILVA, Edna Lúcia, **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**, 2001 acesso em 11/11/2010 as 14h23min disponível

em <http://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia%20da%20Pesquisa%20a%20edicao.pdf>>>.

PADOVEZE, Clóvis Luiz. **Manual de Contabilidade Básica: Uma Introdução à prática Contábil**. 5ª ed. São Paulo, atlas, 2004.

RIBEIRO, Osni Moura. **Contabilidade Básica**. São Paulo: Saraiva 2005.

SANTOS, José Luiz dos et al, **Contabilidade Geral**. 2ª vol.1 ed. São Paulo, atlas, 2006

SÀ, Antonio Lopes de. **Fundamentos da Contabilidade Geral**. 2ª ed. 3ª tiragem, Curitiba: Juruá, 2007

SEVERINO, Antônio Joaquim, **Metodologia do Trabalho Científico**, 22ª Ed. 7ª reimpr. São Paulo, Cortez editora, 2006.

SILVA, César Augusto Tibúrcio, TRISTÃO, Gilberto. **Contabilidade Básica**. 2ª Ed.. São Paulo, Atlas, 2000.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro. **Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade** 2ª Ed. São Paulo, Atlas 2000.

SILVA, Antonio Carlos ribeiro e MARTINS, Wilson Thomé sardinha, **historia do pensamento contábil**, Curitiba, Juruá, 2006.

___ **DECRETO-LEI 200 de 25 de FEVEREIRO de 1967, fala sobre a organização da Administração Federal estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e da outras providencias** acesso em 18/10/2010 às 16h: 30min. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>

___ **ANEXO DE RISCOS FISCAIS E RELATORIO DE GESTÃO FISCAL**, acesso em 19/10/2010 às 14h30min disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualRGF4.pdf>.

___ **ANEXO DE RISCOS FISCAIS E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS**, acesso em 18/10/2010 às 14h: 20min, disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Leis/090812_lei_12017_AnexoVI.pdf.

___ **Orçamento participativo** acesso em 21/10/10 as 19h23minmin disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/OrcamentoParticipativo.a> sp.

___ **A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF: a urgência de uma Nova lei de finanças públicas**, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIPremio/lrf/3lrfXIPTN/3p.pdf> acesso em 20/10/2010 às 15h30min.

___ **LEI 4320, 17 de MARÇO 1964 – Estatui normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal**, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm acesso em 18/10/2010 as 15h30min.

___ **LEI COMPLEMENTAR 101, 4 de MAIO de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal: Estabelece Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**, disponível em http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf acesso em 19/10/2010 as 09h25minmin.

___ **LEI N º 4.320,17 de março de 1964, 21 º ed. São Paulo, atlas, 1997.**