

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

CLÁUDIO DOMINGUES VIEIRA

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM INCENTIVO A PARTICIPAÇÃO
POPULAR.**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Curitiba - PR.

2013

CLÁUDIO DOMINGUES VIEIRA

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM INCENTIVO A PARTICIPAÇÃO
POPULAR.**

**Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção do título de Especialista
na Pós Graduação em Gestão Pública
Municipal, Modalidade de Ensino a
Distância, da Universidade Tecnológica
Federal – UTFPR – Campus Curitiba.**

**Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula
Myszczyk**

Curitiba - PR.

2013

Dedico este trabalho a minha esposa, Efigênia; aos meus filhos Lilian, Ronan e ao inesquecível e amado Allan (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Ao Grande Arquiteto do Universo DEUS, que nos deu o dom da vida, e me guia ao caminho do eterno aprendizado.

A Prof^ª. Dra. Ana Paula Myszczuk pela sua precisa orientação e disposição no presente trabalho.

A todos os mestres e tutores presenciais e à distância que durante o curso compartilharam seus conhecimentos, ampliando nossa capacidade de contribuição na construção de um Estado mais justo e soberano.

“Aqueles que passam por nós, não vão
sós, não nos deixam sós. Deixam um
pouco de si, levam um pouco de nós.”

Antoine de Saint-Exupéry

RESUMO

VIEIRA, Cláudio Domingues. **A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM INCENTIVO A PARTICIPAÇÃO POPULAR**. 2013. 59 páginas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

Esse trabalho tem por objetivo apresentar a história de planejamento no Brasil, destacando os planos desenvolvimentistas e econômicos elaborados pelos governos nos períodos de 1946 à 2000, os princípios e as regras orçamentárias trazidas pela Constituição de 1988, e a LRF em 2000, a cobrar dos gestores públicos transparência e equilíbrio das contas, com ênfase na participação popular. A partir disso, o estudo propõe de forma didática e linguagem simples, a compreensão do arcabouço dos planos, para que a sociedade seja mais efetiva na discussão e aprovação das peças de planejamento municipal. Para tanto, se utilizou de pesquisa bibliográfica e documental, bem como a utilização de legislação pertinente ao assunto. Desta maneira, o estudo se reveste de importância ao reunir informações e práticas aos interessados na participação das audiências públicas desse tipo, na busca do aperfeiçoamento do planejamento municipal.

Palavras-chave: Participação Popular, Audiências Públicas, Plano Plurianual e Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

VIEIRA, Cláudio Domingues. **A FISCAL RESPONSIBILITY LAW: AN INCENTIVE FOR POPULAR PARTICIPATION**. 2013. Pages 59. Monograph (Specialization in Municipal Public Management). Federal Technological University of Paraná, Curitiba, 2014.

This work aims to present the planning history in Brazil, highlighting the developmental and economic plans drawn up by governments in the periods 1946 to 2000, the principles and budget rules brought about by the 1988 Constitution, and the LRF in 2000, charging public managers transparency and balance of the accounts, with an emphasis on popular participation. From this, the study proposes a didactic way, simple language, understanding the framework of the plans, for which the company is more effective in the discussion and approval of the pieces of municipal planning. Therefore, we used bibliographic and documentary research, and the use of relevant to the subject legislation. Thus, the study is of importance to gather information and practices to those interested in participating in the public hearings of this type in the search for improvement of municipal planning.

Keywords: Popular Participation, Public Hearings, Multi-Year Plan and the Fiscal Responsibility Law.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Planejamento Orçamentário PPA - Fontes de financiamento dos programas governamentais | 43 |
| Tabela 2 – Planejamento Orçamentário PPA Descrição dos programas governamentais/metas/custos..... | 48 |
| Tabela 3 – Planejamento Orçamentário PPA Unidades executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamentais | 49 |
| Tabela 4 - Planejamento Orçamentário PPA Estrutura de órgãos, unidades orçamentárias e executoras | 50 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCESP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

AUDESP – Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei de Orçamento Anual

MOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

CFC – Conselho Federal de Contabilidade

CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização

ANA - Agência Nacional das Águas

IDH – Índice de desenvolvimento Humano

ARESPCJ – Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí

IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 PROPOSTA DE PESQUISA | 14 |
| 2.1 Problema | 14 |
| 2.2 Objetivos..... | 14 |
| 2.2.1 Objetivo Geral..... | 14 |
| 2.2.2 Objetivos Específicos..... | 15 |
| 2.3 Justificativa..... | 15 |
| 2.4 Metodologia..... | 15 |
| 3 HISTÓRICO DOS PLANOS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS ATÉ A LRF..... | 17 |
| 3.1 O Plano SALTE | 17 |
| 3.2 Plano de Metas | 17 |
| 3.3 Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social | 18 |
| 3.4 Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG | 19 |
| 3.5 Programa Estratégico de Desenvolvimento | 19 |
| 3.6 Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo | 20 |
| 3.7 Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento PND-II | 21 |
| 3.8 Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento PND-III | 22 |
| 3.9 Peças de Planejamento na Constituição Federal de 1988..... | 23 |
| 3.10 Plano Color II | 23 |
| 3.11 Plano Real | 24 |
| 4 ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 26 |
| 4.1 Estrutura Administrativa do Estado | 26 |
| 4.2 A organização Político-Administrativa | 27 |
| 4.2.1 Centralização e Descentralização da Administração | 27 |
| 4.2.2 Desconcentração | 28 |
| 4.2.3 Administração Pública Direta | 28 |
| 4.2.4 Características das entidades da Administração Indireta | 29 |
| 4.3 Princípios da Administração Pública | 31 |
| 5 INSTRUMENTOS E MODELOS PRÁTICOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR | 34 |

| | |
|--|-----------|
| 5.1 LRF, instrumento de gestão democrática e transparente | 34 |
| 5.1.1 Do Plano Plurianual – PPA..... | 38 |
| 5.1.2 Preparação | 39 |
| 5.1.3 Elaboração | 40 |
| 5.1.4 Aprovação | 41 |
| 5.1.5 Implantação e execução | 41 |
| 5.1.6 Avaliação | 41 |
| 5.1.7 Revisão | 42 |
| 5.2 – PPA – Plano Plurianual modelo AUDESP | 42 |
| 5.3 – Formalização das Audiências Públicas | 51 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 54 |
| REFERÊNCIAS | 55 |

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público brasileiro acostumado à rigidez das leis orçamentárias antigas e inadequadas busca atualmente adaptar-se aos novos conceitos da contabilidade internacional a fim de compatibilizar-se com o mundo globalizado e dar definitivamente transparência aos gastos públicos.

Administrado de forma centralizada e autoritária, o orçamento público inicia seus primeiros passos em 1936, quando cria o Conselho Federal do Serviço Público subordinado ao executivo que propôs modificações nas técnicas orçamentárias e sugeriu a criação de um órgão especializado, incumbido de tratar os problemas orçamentários do governo federal. Na continuidade, em 1946 a Nova Constituição explicita a criação de planos setoriais e regionais, com reflexos no orçamento, ao estabelecer vinculações com a receita. Dessa experiência restaram vícios que até hoje temos dificuldades em sanar, caracterizou-se por contemplar somente os elementos de despesa com ausência de uma programação de objetivos, metas e recursos reais, intensificando a desvinculação dos Planos e dos Orçamentos. Em julho de 1955, incorporando as ideias da Escola CEPAL, foi criado o Instituto Superior de Estudos Brasileiros, voltado para o desenvolvimento industrial financiado pelo governo, porém, essas ideias não convergiram para um plano estratégico tão necessário aos demais setores da administração pública.

Em 1964, através de decreto cria-se o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica com atribuição de: dirigir e coordenar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico. Naquele ano, surge uma luz no arcabouço do orçamento público com a promulgação da Lei Federal nº 4.320/64, que traçou os princípios orçamentários no Brasil e é ainda hoje, a principal diretriz para elaboração do Orçamento geral da União, Estados e Municípios.

Da instabilidade econômica vivenciada até meados da década de 90, sofreram os orçamentos públicos descrédito da população, pois eram facilmente corroídos pelos altos índices de inflação, aliados a má gestão política e administrativa dos governos, eram elaborados proforma, simplesmente para cumprir obrigação legal, sem efeito prático.

Porém, a Constituição de 1988, inovou com a distribuição de competências no processo orçamentário, incluindo a participação da sociedade no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas, remetendo a incumbência do equilíbrio fiscal e transparência à futura lei complementar.

Assim comenta Toledo Junior; Rossi (2005, p. 2), embora a Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, estimulasse a boa orçamentação, o equilíbrio entre receitas e despesas, carecia de elementos positivos que punissem a má gestão. Tais lacunas foram razoavelmente supridas com a edição da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2.000, a conhecida Lei Responsabilidade Fiscal, trazendo em seu bojo as regras e mecanismos de controle das contas públicas, exigindo dos gestores públicos equilíbrio, eficiência e eficácia, bem como, transparência nos gastos, deixando os transgressores a cargo da Lei de Crimes Fiscais (BRASIL, Lei nº 10.028, 2000).

Observa-se, a ênfase dada na redação pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48, fazendo referência à efetiva participação popular, através de audiências públicas nos debates concernentes à elaboração, execução e controle dos planos orçamentários.

Desse modo, tem-se que existem mecanismos legais que aproximam a população do controle dos gastos públicos, mas que a população em certos momentos, ainda parece resistir à utilização de tais meios legais, por motivos que precisamos entender.

A partir desse contexto, este trabalho procura abordar: a história dos planos e programas governamentais; a legislação atual sobre o assunto; as práticas de elaboração, execução e controle dos orçamentos públicos; o papel dos Gestores Públicos na transparência dos gastos públicos e as formalizações e participação dos cidadãos em audiências públicas.

2 PROPOSTA DE PESQUISA

2.1 Problema

Ao estudarmos a participação popular no desenvolvimento das políticas públicas, deparamos com sua ausência, quer nas questões ou problemas de ordem interna dos Órgãos Públicos, quer nas questões ou problemas de ordem Sociais.

Dessa forma, observa-se a baixa, e por vezes nula, a participação popular na formulação dos planos governamentais, abrindo uma grande lacuna, preenchida somente pelo interesse político dos governantes, que muitas vezes propõem nos programas e ações, projetos que não coadunam com os interesses da população, e quando prioritários nem sempre saem do papel.

Assim, mesmo incentivada pela LRF à participação popular não se faz por representar em seus interesses junto aos debates na criação ou regulamentação de setores, bem como, nas audiências públicas dos planos, inicialmente de elaboração e posteriormente na apresentação dos resultados obtidos.

Analisando a dificuldade da população em compreender a transparência disciplinada pela Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e demais legislações pertinentes, e considerando o desinteresse pela participação nas audiências públicas, pode-se chegar ao seguinte questionamento: No contexto da busca da eficiência na aplicação do planejamento na gestão pública municipal, quais as dificuldades históricas de planejamento no Brasil que resultam na baixa participação popular nas audiências públicas?

2.2 Objetivos

2.2.1 Objetivo Geral

O objetivo desse trabalho é apresentar as dificuldades históricas de planejamento no Brasil que resultam na baixa participação popular nas audiências públicas, propondo então, de forma didática e linguagem simples, a compreensão do arcabouço dos planos para que a sociedade seja mais efetiva na discussão e aprovação das peças de planejamento municipal.

2.2.2 Objetivos Específicos

- Descrever o processo histórico dos planos desenvolvimentistas e econômicos;
- Demonstrar os princípios e noções da estrutura da administração pública;
- Apresentar os modelos de planos sugeridos pelo TCESP;
- Apresentar passo a passo a montagem do PPA – Plano Plurianual;
- Propor melhorias no processo da participação popular nas audiências públicas.

2.3 Justificativa

O processo de transparência pública incentivado na LRF desde 2000 caminha a passos lentos, comprometendo às vezes o Estado democrático de direito, quando vemos formas violentas de reivindicação. Fomentar a participação popular na criação e implementação de políticas públicas é tema central desse trabalho. Para isso acontecer, é importante trazer de forma simples a estrutura administrativa e a montagem dos planos.

Da Legislação aplicada até então desconhecida da população, não transformada em cartilhas, restou à falta de criatividade e de maior incentivo por parte dos gestores públicos. Na união de esforços para encurtarem as distâncias, coube ao agente público à iniciativa, cumprida proforma, acabando por enfraquecer ambos os lados.

Este estudo, propõe analisar a legislação vigente sobre o assunto, principalmente as contidas na: Lei Federal 4.320/64, Constituição Federal de 1988 e Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como, referências bibliográficas de autores renomados sobre o assunto. Ao final a proposta desse trabalho, orientado por manuais práticos, é contribuir para despertar no cidadão o interesse pelas audiências públicas dos planos, resgatando a confiança no poder de decisão dado pela LRF.

2.4 Metodologia

A metodologia da pesquisa utilizada na elaboração deste trabalho se dará através de pesquisas bibliográficas e documentais relacionadas a gestão e transparência do planejamento municipal, sendo a pesquisa realizada em livros, manuais técnicos, artigos científicos e legislação pertinente.

Nos documentos sugeridos pelo TCESP, estão as tabelas, incorporando ao orçamento público o conceito de plano estratégico. Sua importância, está na proposta metodológica com a

criação de índices, unidades de medida, metas físicas e financeiras para os programas e ações governamentais.

No que tange a divisão do presente trabalho, o mesmo é dividido em 6 (seis) capítulos principais. O primeiro capítulo é a introdução ao tema a ser abordado, e o segundo tem como pontos principais a demonstração do problema que se busca uma resolução e os objetivos que serão destacados no decorrer do trabalho.

No terceiro capítulo apresenta-se de forma conceitual a evolução e as dificuldades do planejamento no setor público brasileiro. Já o quarto capítulo busca demonstrar a estrutura, conceitos e princípios que regem a administração pública em todos os níveis de governo.

O quinto capítulo demonstra modelos práticos de apresentação dos planos, na busca da compreensão e efetividade por parte da população no que se refere à participação em audiências públicas.

Já no sexto e último capítulo, apresentam-se as Considerações Finais desse trabalho, demonstrando se o objeto proposto foi atingido e as suas implicações. Por fim, têm-se as referências.

Importante trazer aqui, um resumo da história dos planos e programas governamentais, suas intenções e seu alcance, a fim de que seja acompanhado a evolução dos mesmos até o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.1 - O Plano SALTE

Segundo, Santiago (2014), o plano tinha por objetivo estimular investimentos nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, exatamente o significado da sigla SALTE. No Governo Dutra, 1946-1950, sob a coordenação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, iniciado em 1946 em substituição ao Plano de Obras e Equipamentos então vigente, remodelaria o esquema de planejamento do governo. Desenhado e apresentado ao Congresso em 1948, e implementado a partir do orçamento de 1949, até 1951, o plano contemplava em escala regional projetos para desenvolver o vale do Rio São Francisco e a Região Amazônica, assim como combater a seca do Nordeste.

Na área dos transportes, o plano delineava um programa baseado nos planos ferroviários e rodoviários já existentes, e contemplava ainda o reaparelhamento dos portos, a melhoria das condições de navegabilidade dos rios, o aparelhamento da frota marítima e a construção de oleodutos.

Com alta taxa de inflação e um elevado custo de vida pelo crescimento dos grandes centros urbanos, e na busca do controle da inflação, explica também, Santiago (2014) que o Governo Dutra, reordenou os gastos públicos dirigindo os investimentos para os setores prioritários, contudo o sacrifício maior ficaria nas costas dos trabalhadores, quando reduziu pela metade o poder aquisitivo do salário mínimo no combater a inflação. O abandono do plano, a partir de 1951, tornou letra morta todas às disposições.

3.2 – Plano de Metas

Segundo, Costa Marinho (2014) com o lema “Cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo”, que Juscelino Kubitschek (1956-1960), entrou para história do país com um modelo de gestão presidencial. O plano ou programa de metas tinha por objetivo atingir o desenvolvimento econômico de vários setores, priorizando o processo de industrialização do Brasil.

Nessa fase as ideias da Escola CEPAL, incorporadas pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros, alavancou a indústria de base (bens de consumo duráveis e não duráveis) em substituição as importações com destaque para a indústria automobilística e Educação. Outros setores impulsionados foram à agropecuária com oferta maior de alimentos e o setor energético com a construção das usinas Hidroelétricas de Paulo Afonso, Furnas e Três Marias.

Das promessas de campanha estava à construção de Brasília, aprovada pelo Congresso em 1956, e inaugurada em 1960. Porém com a intervenção maior do Estado na economia e captação de investimentos externo iniciou o processo de endividamento externo.

3.3 – Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social

Na gestão do governo João Goulart (1961-1964) foi criado o plano trienal, conforme explica de Araujo (2014) o plano tinha por objetivo assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional de 7% ao ano, reduzir progressivamente a pressão inflacionária, política de câmbio orientada, garantia do estímulo das exportações e política de austeridade à expansão monetária.

Em que pese o esforço traçado, o plano ignorava o efeito sobre os investimentos privados e o aumento de salários. Também faltavam regras para regular a captação de dinheiro e havia uma crescente hostilidade ao capital estrangeiro. Assim, mesmo antes da derrubada do governo de João Goulart, o Plano Trienal fracassava e ficava sem conseguir cumprir o objetivo de conter a inflação.

Araujo (2014) comenta ainda, que dois anos após a criação do Plano Trienal, a inflação geral fechou em 91,8%. Entretanto, tal fracasso deve ser medido nas proporções em que merece, pois teve pouco tempo para ser planejado, não contou com dados estatísticos confiáveis, além da falta de experiência dos políticos brasileiros com este tipo de ação e a ignorância sobre as consequências que poderia causar. Isto, junto a outros aspectos econômicos, causou a derrubada do governo de Jango.

3.4 – Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG

Com queda de João Goulart, instala-se o regime militar, poder ditatorial imposto ao povo brasileiro e assume a presidência da república pelo voto indireto o Marechal Humberto de

Alencar Castelo Branco (1964-1967). Nos comentários de Santana (2014) o plano tinha por objetivo refrear a inflação, reorganização do estado nos planos fiscal, trabalhista, habitacional, recuperar o crescimento econômico do país e principalmente melhorar a imagem do Brasil lá fora, ampliando assim as possibilidades de se contrair empréstimos.

A economia era conduzida pelo então Ministro do Planejamento, Roberto Campos. Este, na intenção de controlar a inflação, levou o Brasil a uma onda de desemprego com consequências desastrosas, como uma queda abrupta dos salários. Entre 1964 e 1967 várias empresas de pequeno porte faliram.

Enquanto isso, a classe média industrial e a nata rural se beneficiavam com as aplicações estrangeiras no país, estimuladas pelo governo, com o aumento nas exportações e na produção interna de bens duradouros. O mercado consumista desenvolveu-se consideravelmente, porém tais benefícios foram usufruídos apenas por aqueles que pertenciam às classes médias – os únicos que tinham dinheiro em mãos para gastar. A centralização da receita nas mãos de poucos não permitiu que as camadas populares fossem favorecidas.

3.5 – Programa Estratégico de Desenvolvimento

O governo Costa e Silva (1968 - 1970) em seu plano propunha diretrizes de política econômica e diretrizes setoriais, com vetores de desenvolvimento regional, com objetivo de se ter um “projeto nacional de desenvolvimento” com mais participação do setor estatal no preenchimento dos chamados “espaços vazios” da economia. Para Giacomoni; Pagnussat (2006) reconhecia-se a existência de um processo inflacionário e se propunha estimular adequadamente o setor privado. Estava expresso o objetivo de se ter um projeto nacional de desenvolvimento, baseado em metas estruturadas, orientadas por metodologias, já que reconhecido o esgotamento do ciclo anterior de substituição de importações e admitia a crescente participação do setor estatal na economia brasileira, via concentração de investimentos em áreas ditas estratégicas, em geral na infraestrutura.

Uma política econômica que privilegiava deliberadamente a retomada do crescimento econômico por meio do fortalecimento da empresa privada, da expansão do mercado interno e de oportunidades de emprego, embora fosse mantida a preocupação com o controle do processo inflacionário. Nesse período houve um grande crescimento do Poder Estatal, com a criação de empresas públicas e forte intervencionismo e centralização econômica.

Ainda comentam Giacomoni; Pagnussat (2006), a entrada em vigor do AI-5 como represália ao discurso do deputado Márcio Moreira Alves na Câmara dos Deputados, propondo boicote ao regime militar, foi o ato mais conturbado entre todos os outros, pois instituía o banimento do livre-arbítrio por parte da imprensa e reduzia a liberdade de expressão.

3.6 – Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo

No Governo Médici, (1970-1973) inicialmente um novo orçamento plurianual (1971-1973) com diretrizes governamentais orientadas para quatro áreas prioritárias: a) educação, saúde e saneamento; b) agricultura e abastecimento; c) desenvolvimento científico e tecnológico; d) fortalecimento competitivo da indústria nacional.

Segundo Giacomoni; Pagnussat (2006) o ministério do Planejamento divulgou, em 1º de outubro de 1970, o chamado Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo para o período 1970-1973, esclarecendo que não se tratava de um novo plano global e que o trabalho de diretrizes governamentais, tal como explicitado pelo ministro Reis Velloso, deveria complementar-se com dois outros documentos: o novo orçamento plurianual, com vigência para o período 1971-1973; e um primeiro plano nacional de desenvolvimento, previsto para ser implementado entre 1972 e 1974.

No Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento - PND-I (1972-1974), sob a orientação do ministro do Planejamento Reis Velloso, esteve mais voltado para grandes projetos de integração nacional que iria dar novo rumo à economia e ao desenvolvimento trazendo em seu bojo grandes projetos de integração nacional tais como: transportes, inclusive corredores de exportação, telecomunicações, planos especiais de desenvolvimento regional, expansão dos investimentos estatais e o uso da capacidade regulatória do Estado com mais empresas públicas integradas às políticas do governo.

Os resultados na área econômica e o favorecimento da conjuntura internacional, marcou o período chamado de "milagre brasileiro", segundo Santiago (2014), consistiu na grande expansão da economia brasileira, expressa no vertiginoso crescimento do PIB, na estabilização dos índices inflacionários, na expansão da indústria, do emprego e do mercado interno. Em outubro de 1970, o Brasil obteve do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) o maior empréstimo até então concedido a um país da América Latina. Ainda em 1970, ampliou-se o limite do mar territorial brasileiro para duzentas milhas.

Nesse mesmo ano foi criado o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, lançado oficialmente o MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização e o Programa de Metas e Bases para Ação do Governo, que coordenava cerca de duzentos projetos tidos como prioritários para a política de desenvolvimento. Foi institucionalizado o Projeto Rondon, decretado o Estatuto do Índio e lançado o Plano de Integração Nacional, que previa a construção das rodovias Transamazônica, Cuiabá-Santarém e Manaus-Porto Velho.

Em 1972 foi inaugurada a refinaria de petróleo de Paulínia, em São Paulo, a maior do país e, 1973, o Brasil assinou dois importantes acordos: com a Bolívia, para a construção de um gasoduto entre Santa Cruz de la Sierra e Paulínia, e com o Paraguai, para a construção da usina hidrelétrica de Itaipu. No ano seguinte, foi inaugurada a maior usina hidrelétrica da América do Sul, na Ilha Solteira, e a ponte Presidente Costa e Silva, ligando o Rio de Janeiro a Niterói (Ponte Rio-Niterói).

Se os ventos sopravam a favor da econômica, o mesmo não acontecia com a liberdade de expressão, brutalmente cerceada com aplicação rigorosa das medidas de exceção previstas no ato institucional nº 5 (AI-5). O período foi marcado pelo recrudescimento da repressão política, da censura aos meios de comunicação e pelas denúncias de tortura aos presos políticos.

3.7 – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento PND-II

Realizado no governo Geisel (1974-1979) o segundo plano de desenvolvimento consistia num modelo de readaptação da estrutura de demanda e oferta. Para tanto, esse equilíbrio dependia de incentivos em setores estratégicos: na agropecuária e indústria com a produção de alimentos, bens de capital, eletrônica e insumos básicos e na infraestrutura a geração de energia e o meios de escoar a produção.

Para Fonseca; Monteiro (2014) desde que veio a público, em setembro de 1974, seis meses após a posse do presidente, e ao longo de sua execução, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi objeto de acaloradas polêmicas.

Em meio a grave crise do petróleo que afetava **os fundamentos da sociedade industrial moderna**, necessário seria realizar um ajuste que consistisse tanto em reduzir as importações de petróleo e insumos em geral, quanto em mudar a ênfase relativa entre setores econômicos, e dentro da indústria, para reduzir importações ou aumentar exportações. Mediante as dificuldades, comenta Fonseca; Monteiro (2014), manter o crescimento dos últimos anos tornara-se impossível, e o Brasil se arrastava no limite do subdesenvolvimento novamente. Por

sua vez, seria vital que as mudanças estruturais fossem levadas adiante preservando o crescimento acelerado: as metas do Plano previam crescimento econômico e industrial de 10% e 12% ao ano, respectivamente, durante o quinquênio 1975-1979. Tal crescimento seria coordenado pelo Estado, com o concurso ativo da empresa nacional secundada pelas empresas estatais e estrangeiras. Os recursos viriam tanto da criação de fontes públicas de financiamento e participação acionária de agências estatais quanto dos empréstimos e do capital de risco estrangeiros.

Da análise de Santos e Colistete (2009) a linguagem do Plano é grandiloquente e ufanista, anunciando a iminência da afirmação do **Brasil como Potência Emergente**, e da aspiração ao desenvolvimento e à grandeza pelo IV Governo da Revolução, até o final da década de 1970. destaque para a indústria nuclear e a pesquisa do petróleo, programa Proálcool e a construção de Itaipu e os planos básicos de desenvolvimento científico e tecnológicos.

3.8 – Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento PND-III

Em 1979, surge o terceiro plano de desenvolvimento com governo Figueiredo (1979-1985). Na implementação, seu plano foi atropelado pelo segundo grande choque do petróleo quando elevam o preço médio do barril, e conseqüentemente, a alta da inflação provoca profunda crise econômica. A crise se estende em 1980, com a guerra por disputas políticas e territoriais entre Irã e Iraque, e o Brasil dependente do petróleo, endividado e com alta taxa de inflação fica a deriva, descontinuando dessa forma os planos de desenvolvimento que vinham sendo elaborados desde 1949.

Em 1983, o povo sai às ruas novamente, a reivindicar o direito de escolha de seu presidente, um dos maiores movimentos de participar popular, a chamada **Diretas Já**. Segundo comenta Duarte (2014) a campanha ganhou apoio dos partidos políticos PMDB e PDS, em pouco tempo, a simpatia popular.

Sucedendo Figueiredo, o governo Sarney (1985-1990) na análise de Duarte (2014) herdou um Brasil arruinado do regime militar, altas taxas de desemprego e inflação, misérias, dívidas internas e externas. Na tentativa de estabilizar a moeda e a economia foram criados planos paliativos: Plano Cruzado -1986, Plano Cruzado II-1986, Plano Bresser -1987, Plano Verão 1989. Quem da época, não se lembra do gatilho salarial, congelamento de preços, remarcação diária de preços no comércio, falta de produtos básicos, desemprego, cortes de zeros pela constata desvalorização da moeda e outros efeitos negativos.

O governo Sarney sem sucesso na esfera econômica, contudo, deu abertura a redemocratização do país, obteve uma grande vitória política com a aprovação da Constituição de 1988.

3.9 – Peças de Planejamento na Constituição Federal de 1988

A Constituição (1988) inovou ao propor em seu art. 165, o PPA – Plano Plurianual de Investimentos, como principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro. O Plano Plurianual conterà de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Plano Plurianual comenta Machado Junior; Reis (2008, p. 75) “é da mais alta relevância, pois, substitui o orçamento plurianual de investimentos no antigo Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital instituído pela Lei 4.320/64”. O Plano Plurianual constitui uma programação de ações quadrienal, fazendo um elo entre as sucessivas Administrações, com regras e técnicas sobre previsões, a fim evitar paralizações de obras e outros serviços essenciais à população.

O primeiro PPA foi elaborado para o período de 1991-1995, por todos os entes da federação, incluindo as empresas públicas ligadas. Esse modelo passou e passa por constantes aperfeiçoamentos a fim de dar transparência aos objetivos, programas e ações, índices e metas, como veremos de forma prática adiante.

3.10 – Plano Collor II

Era novembro de 1989, após quase trinta anos sem eleições diretas para Presidente da República, Fernando Collor de Mello venceu seu principal adversário, Luiz Inácio Lula da Silva, moço novo e bonito ganhou a simpatia e a confiança com promessas de caçar os “marajás” funcionários públicos com altos salários que só oneravam a administração pública, são os comentários de Duarte (2014).

O governo Collor de (1990-1992) para conter a hiperinflação em março de 1990, cria o plano o vilão da história, confisca a poupança e aplicações financeiras de todos brasileiros, um choque brutal na economia, nova reforma monetária com introdução do cruzeiro, liberalização cambial, com flutuação temporária do dólar, são medidas de estabilização econômica. Assim,

sucedeu o Plano Collor II reduzindo os controles financeiros, liberalização parcial de preços e tarifas, com novo plano de tabelamento, nova fixação do câmbio, seguida de novo surto inflacionário e a abertura para importação de automóveis populares. Porém, sem sucesso seus planos não vingaram e a economia sofria novamente as crises financeiras e altas da inflação. Fernando Collor de Melo eleito pelo voto direto, sofreria impeachment, um dos motivos determinante seria a compra de um Fiat Elba com sobra de campanha (caixa2), conforme notícias veiculada em 18 de março de 1997 no jornal Folha de São Paulo.

3.11 – Plano Real

Fernando Henrique Cardoso, conhecido como FHC, governou entre 1995-1998 e 1999-2002, foi o primeiro presidente a ser reeleito, tendo a oportunidade de dar continuidade ao programa implantado oficialmente em 27 de fevereiro de 1994, com a criação da Unidade Real de Valor (URV), quando então fora Ministro da Fazenda do governo anterior. Destaca-se agora, sua equipe econômica na elaboração do plano real. Seu plano obteve sucesso e notoriedade, com a moeda estável, o país voltou a crescer.

Só a estabilização da moeda não garantiria êxito por longo tempo. O Estado endividado interna e externamente precisa enxugar sua pesada máquina administrativa privatizando empresas e setores na busca do equilíbrio fiscal. O processo de estabilização passou pela abertura econômica, pelo contingenciamento e por políticas monetárias restritivas, criação de agências reguladoras, implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, liquidação ou venda da maioria dos bancos estaduais e empresas estatais tais como: a Vale do Rio Doce e Sistema Telebrás, renegociação da dívida pública e maior abertura comercial com o exterior.

No segundo mandato começou em meio às crises, reduzindo o consumo para frear a inflação, gerando desemprego. No início de 1999, uma crise internacional atinge o Brasil, e foi inevitável a grande fuga de capitais, obrigando o governo à desvalorização do real frente ao dólar e recorrendo FMI – Fundo Monetário Internacional são os comentários de Duarte (2014).

Um das marcas do governo FHC, além da estabilização da moeda trazida pelos acertos nas reformas econômicas, foram os programas de transferência de renda: o Bolsa Escola, o auxílio-gás; a bolsa-alimentação e o cartão-alimentação, mais tarde unificado no governo Lula e chamado de Bolsa Família.

Neste capítulo, podemos observar que originalmente que os planos desenvolvimentistas caracterizam pela procura do crescimento econômico.

Destacamos nesse período o chamado **milagre brasileiro**. Porém, para Vidal (1987, p. 103) todos os modelos adotados possuíam vulnerabilidade imposta pela dependência externa, quer no campo tecnológico e, principalmente, no de capitais. Assim, nossa moeda passa a ser desvalorizada com cortes de zeros e troca de nomes, tais como: cruzeiro novo, cruzeiro, cruzado, cruzado novo.

O resultado desse período findado na década de 80, deixa aos governos civis a falência do Estado, uma dívida externa impagável e internamente uma inflação incontrolável.

Para conter a inflação, já nos governos civis, conforme Santiago (2014), foram criados os planos de estabilização econômica, o plano Bresser, Verão, Color I, Color II e Real, este último finalmente contem a inflação de modo definitivo.

Neste estudo histórico dos planos perceberemos que somente após a Constituição de 1988, os planos econômicos transformados em Leis, passaram a ter consistência. Também, determinado no Capítulo II, do Título VI da Constituição, a responsabilidade na gestão fiscal ficaria a cargo de Lei Complementar, a qual incluiria a participação popular na elaboração.

4 ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A repartição dos Poderes cria a cada ente federado atribuições específicas. Ao adentrar a Administração Pública é preciso saber quais os entes que a lei atribui o exercício dessa função, conforme será observado na sequência deste capítulo.

4.1 Estrutura Administrativa do Estado

Administrar o Estado, assegurar o cumprimento das leis são funções predominantemente dos Órgãos do Poder Executivo, porém para Di Pietro (2007, p. 52) “o regime constitucional não adota o princípio da separação absoluta de atribuições e sim o da especialização de funções, assim os demais Poderes do Estado também exercem, além de suas atribuições predominantes – legislativa e jurisdicional – algumas funções tipicamente administrativa”.

É sabido que não há separação absoluta de poderes; a Constituição de (1988), no artigo 2º, diz que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Para Carvalho Filho (2011, p. 10) a expressão administração pública, admite mais de um sentido. No sentido objetivo, exprime a ideia de atividade, tarefa, ação, enfim a própria função administrativa, constituindo-se como o alvo que o governo quer alcançar. No sentido subjetivo, ao contrário, a expressão indica o universo de órgãos e pessoas que desempenham a mesma função.

A administração direta compõe-se de órgãos que integram as pessoas federativas, com atribuições e competências para o exercício de forma centralizada de atividades de Estado. Atribuída ao Poder Executivo à estrutura da administração direta é constituída pelos serviços integrados da Presidência da República e dos Ministros, enquanto a administração indireta compõe-se das entidades, de personalidade jurídica própria, que são as autarquias, as empresas públicas, as fundações e as sociedades de economia mista.

Seguindo a mesma estrutura nos Estados, o Governador do Estado e seus Secretários de Governo, no Distrito Federal, o Governador do Distrito Federal e seus Secretários de Estado do Distrito Federal, nos Municípios o Prefeito e seus Secretários Municipais.

4.2 A organização político-administrativa

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição. Os territórios federais integram a união, e sua criação, transformação em estado ou reintegração ao estado de origem será regulada em lei complementar.

Os estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos estados ou territórios federais, mediante aprovação da

população diretamente interessada, através do plebiscito, e do congresso nacional, por lei complementar conforme art.18, § 3º da Constituição (1988).

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Segundo Carvalho Filho (2011, p. 412) “a relevante função do Estado Moderno, a função administrativa é dentre todas, a mais ampla, uma vez que é através dela que o Estado cuida da gestão de todos os seus interesses e os de toda coletividade”.

4.2.1 Centralização e descentralização da administração

Com já vimos, a estrutura da administração direta ou centralizada no Poder Executivo é praticamente a mesma estrutura nos três níveis de governo, constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios, no âmbito federal, e do Gabinete do Governador e Secretarias de Estado, no âmbito estadual, e, na administração municipal e suas secretarias municipais. A administração indireta ou descentralizada é aquela atividade administrativa caracterizada como serviço público ou de interesse público, segregada do Estado, para finalidade ou serviço específico criada por lei, com autonomia administrativa e patrimonial. Para Carvalho Filho (2011, p. 317) “a descentralização é o fato administrativo que traduz a transferência da execução de atividade estatal a determinada pessoa, integrante ou não da Administração”.

Na administração indireta ou descentralizada, portanto, o desempenho da atividade pública é exercido de forma descentralizada, por outras pessoas jurídicas de direito público ou privado, que, no caso, proporcionarão ao Estado a satisfação de seus fins administrativos.

4.2.2 Desconcentração

A desconcentração para Carvalho Filho (2011, p. 318) é um processo de ampliação interna, significa apenas a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de melhorar e acelerar o atendimento ou serviços prestados. A desconcentração dá-se em razão da matéria, como exemplo Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, no topo da hierarquia e distribuída estrategicamente no território suas Diretorias, como exemplos: Diretoria Regional da Saúde de Sorocaba; Diretoria Regional da Saúde de Bauru/SP.

Nessas hipóteses, surgirão à centralização e a concentração, podendo o Estado retomar a execução dos serviços, depois de transferido sua execução a outra pessoa, passando, em consequência, presta-lo diretamente, ou dois ou mais órgão internos são agrupados em apenas um, exemplo: Secretaria de Educação, Esporte e Cultura, que passa ter natureza de órgão concentrador. Lembrando, que todos os órgãos e agentes permanecem ligados por um sólido vínculo denominado hierarquia.

4.2.3 Administração Pública Direta

Em nosso regime federativo, por consequência, todos os componentes da federação materializam o Estado, cada um deles atuando dentro de limites de competências ditadas pela Constituição. Cabendo, a União exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro por ser uma instituição federal autônoma em relação aos Estados e Municípios. A União age em nome próprio ou em nome de toda a federação.

Segundo a Constituição (1988) em seu art. 43, a União, para efeitos administrativos, poderá articular suas ações propondo integração regional de desenvolvimento, com incentivos fiscais, controle de tarifas, fretes, seguros, preços de responsabilidade do Poder Público, juros subsidiados entre outras ações promovendo o desenvolvimento da região ou minimizando as desigualdades regionais, por meio de lei complementar.

Conforme cita Moraes (2014, p. 17), “a autonomia dos estados-membros caracteriza-se pela denominada tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração”. A auto-organização refere-se ao exercício de seu poder constituinte e através de sua própria legislação, sempre respeitando os princípios constitucionais sensíveis, que são assim denominados, pela sua não observação, no exercício de suas competências legislativas, administrativas ou tributárias.

Os municípios são instituições federativas indispensáveis a União, integrando-se na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia. Os municípios também se caracterizam pela autonomia de autoadministração, de autogoverno e auto-organização. Assim, o município se auto organiza através de sua lei orgânica municipal, se autogoverna, mediante a eleição direta de seu prefeito, vice-prefeito e vereadores e se auto administram, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, conferidas pela Constituição Federal.

O Distrito Federal caracteriza-se pela auto-organização, autogoverno, autoadministração e pela impossibilidade de subdividir-se em municípios. Dessa forma, o Distrito Federal não é considerado um Estado nem Município, tendo, porém todas as competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios.

4.2.4 Características das entidades da Administração Indireta

A organização da Administração Federal está disposta em lei (BRASIL, Decreto Lei nº 200, 1967), que define e considera em seus artigos 4º e 5º as entidades próprias da administração indireta:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

Da análise de cada entidade da Administração Indireta, Di Pietro (2007, p. 396 e 397) resume da seguinte maneira as suas características:

1 – a autarquia é pessoa jurídica de direito, o que significa ter praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração Direta; o seu regime jurídico pouco difere do estabelecido para esta, aparecendo, perante terceiros, como a própria Administração Pública; difere da União, Estados e Municípios – pessoas públicas políticas – por não ter capacidade política, ou seja, o poder de criar o próprio direito;

é pessoa pública administrativa, porque tem apenas o poder de auto-administração, nos limites estabelecidos em lei;

2 – a fundação pública instituída e mantidas pelo Poder Público caracteriza-se por ser um patrimônio, total ou parcialmente público, a que a lei atribui personalidade jurídica de direito público ou privado, para consecução de fins públicos; quando tem personalidade pública, o seu regime jurídico é idêntico ao das autarquias, sendo, por isso mesmo chamada de autarquia fundacional, em oposição à autarquia corporativa; outros preferem falar em fundações públicas ou de direito público; as fundações de direito privado regem-se pelo Direito Civil em tudo o que não for derogado pelo direito público.

3 – o consórcio público é pessoa jurídica de direito público ou privado criada por dois ou mais entes federativos (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) para gestão associada de serviços públicos prevista no artigo 241 da Constituição; se tiver personalidade de direito público, é denominado de associa pública, inserindo-se na categoria de autarquia; se tiver personalidade de direito privado, rege-se pela legislação civil, em tudo o que não for derogado pelo direito público, em especial pela Lei nº 11.107, de 6-4-2005;

4 – a sociedade de economia mista – é a pessoa jurídica de direito privado, em que há conjugação de capital público e privado, participação do poder público e privado, participação do poder público na gestão e organização sob forma de sociedade anônima, com as derrogações estabelecidas pelo direito público e pela própria das S.A. (Lei nº 6.404, de 15-12-76); executa atividades econômicas, algumas delas próprias da iniciativa privada (com sujeição ao art. 173 da Constituição) e outras assumidas pelo Estado como serviços públicos (com sujeição ao art. 175 da Constituição);

5 – a empresa pública é pessoa jurídica de direito privado com capital inteiramente público (com possibilidade de participação das entidades da Administração Indireta) e organização sob qualquer das formas admitidas no direito;

6 – a empresa sob controle acionário do Estado é pessoa jurídica de direito privado, que presta atividade econômica (pública ou privada), mas a que falta um dos requisitos essenciais para que seja considerada empresa pública ou sociedade de economia mista; em geral, prestam serviços públicos comerciais e industriais do Estado, tendo, por isso, a natureza de empresa concessionária de serviços públicos, sujeita ao artigo 175 da Constituição.

Cabe aqui, mencionar o papel das Agências Reguladoras que no Direito Administrativo brasileiro é considerada “autarquia especial”, porém, podendo ser formadas através de consórcios públicos como no caso, a ARESPCJ – Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – Agência Reguladora.

Da relevante função de controle dos serviços públicos prestados Carvalho Filho (2011, p. 448) dentre outras esta a “Agência Nacional das Águas – ANA, criada com a finalidade de implementar em sua esfera de atribuições, a política nacional dos recursos hídricos”. A Lei Federal nº 9.984, de 17/7/2000, criou-a sob forma de autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

A qualificação de Agência Reguladora atribuiu à entidade os poderes de supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da disciplina federal relacionada com os recursos hídricos.

As Agências Reguladoras amparadas em Lei de sua criação possuem independência administrativa quanto à decisão, objetivos, instrumentos e fiscalização, possuindo uma ostensiva delegação de poderes, uns quase-legislativos, outros quase-judiciais e outros quase-reguladores.

4.3 Princípios da Administração Pública

Os princípios administrativos norteiam a atividade dos administradores públicos e seus servidores, trazendo para o campo pragmático as exigências e anseios da consciência coletiva.

Para Carvalho Filho (2011):

A Constituição vigente, ao contrário das anteriores, dedicou um capítulo à Administração Pública (Capítulo VII do Título III) e, no art. 37, deixou expressos os princípios a serem observados por todas as suas pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos.

Convencionamos denomina-los de princípios expressos exatamente pela menção constitucional. Revelam-nos as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se estiver compatível com eles, conforme referenciados no quadro 1, Princípios Constitucionais expressos:

Quadro 1

| PRINCÍPIOS | DESCRIÇÃO |
|------------|--|
| LEGALIDADE | Segundo Meirelles (1975, p. 67) “na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”. Para Di Pietro (2007, p. 59) “no |

| | |
|----------------|--|
| | <p>âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia de vontade, que lhes permite fazer tudo que a lei não proíbe”. Na administração pública toda vontade pessoal do administrador, suas promessas de campanha, obrigatoriamente devem estar materializadas em lei, o princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.</p> |
| IMPESSOALIDADE | <p>Exigir impessoalidade da administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administradores com à própria Administração. Para Di Pietro (2007, p. 62) “no primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa”. Este princípio afasta favores e privilégios, não podendo atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.</p> |
| MORALIDADE | <p>É evidente que, a partir do momento em que o desvio do poder foi considerado como ato ilegal e não apenas imoral, a moralidade administrativa teve seu campo reduzido; o que não impede, diante do direito positivo brasileiro, o reconhecimento de sua existência como princípio autônomo.</p> <p>Segundo Carvalho Filho (2011, p. 19) “o princípio da moralidade princípio impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta”. Para alegar vantagens, exclusividade ou emergência, suas ações devem estar bem fundamentadas, com amparo na lei, caso contrário, estará cometendo improbidade administrativa, sujeito as sanções imposta pela lei de crimes fiscais, Lei Federal nº 10.028/00.</p> |
| PUBLICIDADE | <p>A importância da publicidade dos atos da administração pública, tem-se principalmente nas leis, criando sua legitimidade, além do papel de informar e dar conhecimento das obrigações e deveres nelas implícitas. Este Princípio previsto na Constituição artigo 37, Di Pietro (2007, p. 66) “exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo prevista em lei”.</p> <p>Em período eleitoral, percebe-se o desvio da finalidade do referido princípio com publicações inadequadas buscando na divulgação das obras e serviços, destaque a promoção pessoal de agentes públicos. A clareza do art. 37, § 1º, da CF, não deixa dúvidas, a publicidade de atos, programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos tem por objetivo somente educar, informar e orientar.</p> |
| EFICIÊNCIA | <p>Dos antigos modelos de administração pública, restaram ainda normas excessivamente burocráticas. Dessa forma, a Emenda Constitucional nº 19/98, inseriu o princípio da eficiência entre os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37, CF. Para Di Pietro (2007, p. 75) o princípio apresenta dois aspectos: em relação ao modo de atuação do agente público, e outro o modo de organizar internamente e obter melhores resultados. Tem-</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>se no princípio como um dos deveres da Administração Pública, definindo-o como o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Para Carvalho Filho (2011, p. 26) “não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários”.</p> |
|--|--|

Fonte: quadro elaborado pelo autor – Princípios Constitucionais expressos

Além dos princípios expressos, a Administração Pública ainda se orienta por outras diretrizes que também se incluem em sua principiologia, e que por isso são da mesma relevância que aqueles. Doutrina e jurisprudência usualmente a elas se referem, o que revela a sua aceitação geral como regras de proceder da Administração. É por esse motivo que os denominamos de princípios reconhecidos, vejamos o um desses princípios:

A “Supremacia do Interesse Público”, diferente do direito privado que contem normas de interesse individual, o direito público, assegura o interesse público. Segundo Di Pietro (2007, p. 59):

Esse princípio, também chamado de princípio da finalidade pública, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade a administrativa em toda a sua atuação.

5 INSTRUMENTOS E MODELOS PRÁTICOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Finalmente, após longas e dolorosas lutas, o anseio popular por mudanças, materializou-se na Constituição Federal e posteriormente com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal sua participação no desenvolvimento e controle dos planos.

O atendimento de normas, regras, princípios, parâmetros, limites e prazos contidos na Constituição Federal e nas Leis Infraconstitucionais sempre serão exigidos dos Gestores Públicos e nosso grande desafio será incorporar as essas mudanças à cultura de planejamento à longo prazo na busca de respostas para: Que caminho estamos percorrendo? De que forma estamos contribuindo? As políticas aplicadas garantem resultados? A questão é... Como estruturar as Estratégias? Como atingir os resultados? Essas e outras perguntas certamente encontrariam respostas se todos os cidadãos participassem de forma crítica e criativa na construção dos planos de curto, médio e longo prazo. Somente assim, depois de esboçado um horizonte é que garantiremos a sustentabilidade dos programas e ações das políticas públicas.

Dessa forma os Gestores Públicos poderão efetivamente cumprir o seu mais importante papel, que é contribuir para o processo decisório e permitir que a sociedade possa verificar onde efetivamente os recursos públicos estão sendo diligentemente aplicados.

Diante dos comentários propostos, nesse capítulo será abordado a relevância da participação popular na elaboração e acompanhamento dos planos, bem como, esboçar um conteúdo prático na construção dos planos, conforme modelos oferecidos pelos Órgãos encarregados de instruir, normatizar e fiscalizar a Administração Pública.

5.1 LRF, instrumento de gestão democrática e transparente

A Lei Complementar (BRASIL, nº 101, 2000), a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 64, § 1º e 2º, determina que a União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vista ao cumprimento das normas desta Lei Complementar .

Nessa linha, Toledo Junior; Rossi (2005, p. 266) comenta a falta de instância ainda não constituída do Conselho de Gestão Fiscal, que terá a tarefa de disseminar práticas fiscais inovadoras, padronizar dados para a consolidação das contas nacionais e de prestação de contas, introduzir padrões simplificados para Municípios pequenos, divulgar análises, estudos e diagnósticos, conforme determina o art. 67 da LRF.

No auxílio às atribuições do Órgão encarregado da União, saiu na frente o CFC - Conselho Federal Contabilidade, percebendo de imediato a necessidade de trazer modelos de planos para uma linguagem menos rebuscada, de forma a torná-la mais acessível aos Contabilistas e, principalmente, aos gestores públicos brasileiros.

Criado em 2003 pelo CFC o Guia LRF Fácil, resultou dessa percepção e tem servido como facilitador eficiente a todos os gestores públicos para compreenderem os alcances da LRF, dando-lhes esclarecimentos simplificados de como se adequarem à citada Lei. Este guia facilita também aos Contabilistas interessados, e em particular aos cidadãos pela sua forma didática. Conforme comenta Luiz; Pires; Deschamps, (2003, p.9) “o planejamento é função obrigatória dos governos”.

O presente guia está estruturado em quatro volumes, sendo: Volume I – Aspectos Gerais, onde se apresenta um detalhamento da LRF; Volume II – Instrumentos de Planejamento; Volume III – Demonstrações e Relatórios; e Volume IV – Agenda das Principais Obrigações Municipais.

O Guia, além da parte técnica-operacional, enfatiza também a responsabilidade dos gestores públicos, especialmente, quanto à execução orçamentária, financeira e patrimonial, além das exigências e vedações a serem observadas e as sanções aplicáveis nos casos de descumprimento dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LRF deu nova roupagem às administrações públicas Federais, Estaduais e Municipais, em todos os sentidos. Destarte, acreditamos que, além do aumento das responsabilidades dos gestores públicos, a LRF colocou o Contabilista numa posição muito estratégica para esses gestores, elevando seu campo de atuação e conceito profissional perante a sociedade.

Inclusa agora a Sociedade no parágrafo único do art. 48 da LRF, assegurando a participação popular nas definições das prioridades estabelecidas pela administração, através de audiências públicas, inicia-se um novo marco da cultura brasileira, na elaboração das peças de planejamento, trazendo mais transparência, de como, quando e onde os recursos públicos serão aplicados.

Da participação popular nas audiências públicas dos planos, um mínimo de conhecimento requer-se, e entender a classificação contábil dos orçamentos públicos, sua vasta legislação, suas normas e regras e os relatórios publicados da LRF, não é tarefa fácil, até mesmo para os técnicos da área, porém, nosso trabalho tem a missão clarear o entendimento sem aprofundar nas questões de ordem técnica, porém trazendo os pontos necessários da legislação.

Inicialmente ao consultarmos a palavra “orçamento” no Novo Dicionário Aurélio (1986, p. 1003) encontramos a seguinte definição:

1. ato ou efeito de orçar; avaliação, cálculo, cômputo. 2. Cálculo da receita e da despesa.

É muito comum quando se fala em orçamento, lembrarmos-nos daquele que mais nos afeta diariamente, o orçamento doméstico, nossos gastos com: educação, alimentação, higiene, transporte, habitação, saúde, dentre outros. Porém, não se compara há complexidade do assunto quando falamos de empresas privadas. Acostumadas às intempéries do mundo globalizado possuem ferramentas mais aperfeiçoadas, com grande número de material publicado à orientar as decisões na elaboração e controle de seus planos de curto, médio e longo prazo, nisso consiste o planejamento estratégico, uma técnica, ou processo para lidar com o futuro.

Para Maximiano (2000, p. 175) “o processo de planejamento é a ferramenta que as pessoas e organizações usam para administrar suas relações com o futuro. É uma aplicação específica do processo decisório”. Assim planejar significa definir objetivos ou resultados a serem alcançados. É tomar no presente decisões que afetem o futuro, para reduzir sua incerteza.

No Estado não é diferente, a ação planejada quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se num único instrumento que dispõe o Poder Público – o chamado Orçamento Público em qualquer de suas esferas – para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

O Orçamento Público é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública. É um instrumento que os governos usam para organizar seus recursos financeiros. Ao Poder Executivo, cabe privativamente deflagrar o processo orçamentário. Assim comenta Toledo Junior; Rossi (2005, p. 78) “tal Poder é o que melhor reúne dados e informações para tal atribuição, derivado isso da exclusiva lide de arrecadar numerário e programar sua eficiente utilização”. Na construção orçamentária, o Poder Executivo baliza-se fundamentalmente em dados históricos dos últimos anos e nas mudanças de ordem tributária que possa contribuir ou não para o crescimento das receitas, quanto às despesas as novas demandas e manutenção dos serviços já existentes. Observa ainda a insuficiente participação popular no processo.

Partindo da intenção inicial de controle, o orçamento público tem evoluído e vem incorporando novas instrumentalidades. No Brasil, reveste-se de formalidades legais. É uma lei constitucionalmente prevista que estima a receita e fixa a despesa para um exercício. Por causa dessa rigidez, as despesas só poderão ser realizadas se forem previstas ou incorporadas ao orçamento.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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

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

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

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

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

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

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

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

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

§ 9º - Cabe à lei complementar:

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

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

5.1.1 Do Plano Plurianual – PPA

Neste trabalho, faremos uma abordagem de fácil compreensão, deixando as questões mais técnica e rebuscada da Contabilidade Pública para tão somente abrir os caminhos da preparação, elaboração e aprovação.

Segundo Fortes, (2005, p. 101), “o PPA – Plano Plurianual veio para substituir o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), sendo-lhe bem mais abrangente já que contém as diretrizes, objetivos e metas da administração Pública para os próximos quatro exercícios”.

O planejamento orçamentário, ação obrigatória imposta ao governante por força do art. 165 da Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/00 -

Lei de Responsabilidade Fiscal, é constituído de três planos: o PPA - Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária e a LOA – Lei Orçamentária Anual, aqui abordaremos somente o PPA por ser ele a espinha dorsal dos referidos planos.

No capítulo do planejamento municipal Gonçalves (2005, p. 255) comenta:

... para que as grandes decisões do Governo Municipal sejam consistentes e comprometidas com as necessidades públicas, devem ser objeto de planejamento adequado, por várias razões de ordem técnica e política.

O disposto no art. 165 da CF/88, impõe ao Executivo exclusividade de iniciativa nas leis que versem sobre orçamentos públicos, especialmente o PPA, a LDO e LOA, levando em consideração nos planos sua capacidade de arrecadação frente às demandas sociais. A ação transparente dá credibilidade e há fortes razões para pensar que o Poder Público que presta conta de suas decisões terá mais possibilidade de levantar recursos.

Em nível municipal, a que se considerar nos planos de cada Município suas peculiaridades, tais como: culturas, histórias, vocação, tamanho, são organizações complexas sobre cujos problemas e soluções vertem dos clientes internos – como servidores, agentes políticos, os outros níveis de Governo, e os clientes externos – os usuários de serviços, a relação com o Terceiro Setor, segmentos socioculturais, representantes de classes, fornecedores e tantos outros – podem ter opiniões e interesses. Logo, as diversas propostas de caráter público devem reunir-se num único objetivo, escapando da fragmentação, num processo transparente, adequado e instituído, para serem debatidas. Considere-se ainda que por falta de conhecimento e cultura a maioria da população esta alheia e excluída desse processo decisório sem externar suas necessidades e opiniões. Para Freire (1980, p. 39) “Insistamos em que o homem, para fazer a história, tem de haver captado os temas. Do contrário, a história o arrasta, em lugar de fazê-la”.

5.1.2 Preparação

No Estado de São Paulo, os Municípios, com exceção da cidade de São Paulo que possui seu próprio Tribunal de Contas, são fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com atribuições conferidas na Constituição Estadual, em seu art. 33.

Em 2005, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lança o chamado Projeto AUDESP contendo um Manual de Orientações Básicas (2009) composto de três cadernos: caderno A – Plano Plurianual – PPA; caderno B – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Caderno C – Plano de Contas Padronizado.

A proposta desse projeto é criar ferramentas direcionando o administrador para o gerenciamento dos recursos públicos, atentando aos princípios fundamentais da administração pública e restringindo-o à execução de despesas limitadas à capacidade de arrecadação e endividamento do ente governamental, vinculando desta forma, os gerenciamentos administrativos, orçamentários e financeiros voltados ao equilíbrio responsável das contas públicas.

Dos três cadernos, abordaremos aqui somente o primeiro, sendo o segundo consequência do primeiro e o terceiro de ordem técnica. A fase de preparação compreende o levantamento dos objetivos estratégicos, das diretrizes e de informações de caráter geral para fundamentar a elaboração do plano governamental, de acordo com as prioridades estabelecidas pela Administração. Pressupõe-se que o plano preparado com base em dados estatísticos, contenha índices e metas, prioridades, ameaças e oportunidades, e tenham consistência para orientar as futuras ações governamentais.

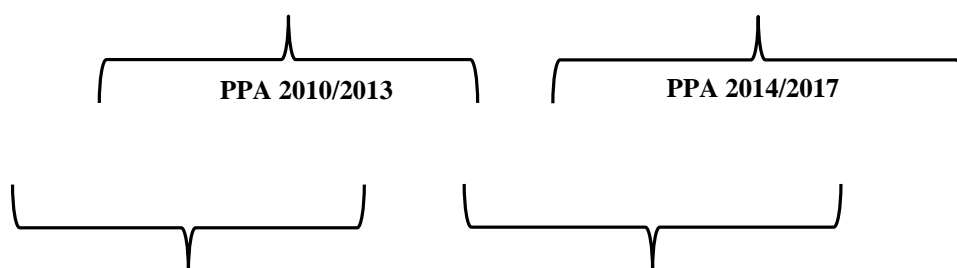
Na preparação, internamente, há necessidade do envolvimento de profissionais dos diversos setores a concorrem no esforço de um plano a ser elaborado o mais próximo da realidade e necessidades do município, o qual deverá estabelecer: a previsão de todos os recursos; o que se pretende realizar; o quanto e onde se quer gastar; as metas físicas que serão cumpridas em função de um período de tempo, de forma que o plano de governo se torne factível e atenda efetivamente os anseios da sociedade.

As dificuldades de ordem estrutural ficam por conta dos pequenos municípios, incapazes de investirem em pessoal técnico de alta qualidade ou assessoramento técnico de nível, prejudicando a formatação de um plano consistente e duradouro.

Cabe ainda observar, que a proposta orçamentária deverá cumprir os princípios da unidade e universalidade previsto no art. 2º, da Lei Federal nº 4.320/64, ou seja, agregar as previsões plurianuais tanto da Administração Direta com da Indireta.

5.1.3 Elaboração

A fim de distinguir o período de gestão administrativa, da vigência do Plano Plurianual (PPA), demonstra-se na figura abaixo o cronograma de cada situação:



| | | | | | | | | |
|-----------------------|------|------|------|------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Gestão administrativa | | | | | Gestão administrativa | | | |

Figura 1 – Comparativo dos períodos: PPA – Plano Plurianual e Gestão Administrativa

Fonte: Autoria própria.

Assim, quis o legislador, que não fossem interrompidos os programas e ações de um mandato para outro, fazendo com que a nova gestão iniciada desse continuidade às obras e serviços anteriormente criados.

A orientar o PPA na infraestrutura urbana, temos o Plano Diretor de Desenvolvimento Físico e Territorial criado pela Lei Federal nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto das Cidades, instrumento básico de um processo de planejamento municipal para implantação das políticas de ordenamento urbano. De acordo com a Lei o Plano Diretor deve garantir que as cidades sejam sustentáveis, e na sua elaboração, além dos técnicos, esta assegurada a participação popular na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Definida as prioridades do plano de governo e diante do levantamento das necessidades para orientar o Plano Plurianual, nesta fase serão especificados os programas que serão executados; para tanto há necessidade de se conhecer, com precisão, a previsão de recursos que serão utilizados, a definição de indicadores, estudos e definição das possíveis ações que serão utilizadas, que de acordo com a sua natureza poderá ser: projeto, atividade ou operação especial.

Cabe destacar a inovação introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo uma nova cultura na elaboração das peças de planejamento, ao estabelecer no parágrafo único do art. 48 a sua transparência, assegurando a participação popular nas definições das prioridades estabelecidas para a administração, através de audiências públicas.

Com relação à mensagem de envio da proposta à Câmara Municipal, a mesma deverá expor e justificar de forma circunstanciada à situação econômico-financeiro da administração, demonstrando o nível de endividamento do município, apresentando a sua dívida flutuante e fundada, a situação de restos a pagar e outros compromissos financeiros frente a sua capacidade de liquidez; a justificação da política econômica-financeira do governo e justificação da receita e despesa para o período plurianual, particularmente ao orçamento de capital, conforme dispõe o inciso I do art. 22 da Lei nº 4.320/64.

5.1.4 Aprovação

Na Câmara Municipal ocorrerá a discussão e aprovação do Plano, que será a peça básica para divulgação e o acompanhamento da ação governamental no período.

Nas discussões do Plano também deverá haver transparência, assegurando a participação popular através das audiências públicas, cumprindo a Câmara Municipal, desta forma, a determinação contida no parágrafo único do art. 48 da LRF.

5.1.5 Implantação e execução

Nesta fase o administrador público deverá propor um cronograma de ingresso de recursos e outro de desembolso e um calendário de obrigações a fim de acompanhar a efetiva aplicação das propostas a fim de não desvirtuar o plano.

5.1.6 Avaliação

A avaliação tem por objetivo sustentar o desenvolvimento traçado nos programas, dando maior transparência a ação governamental.

Permite ainda, avaliar se os resultados estão de acordo com os objetivos e com os níveis de indicadores pretendidos, se o atingimento das metas está de acordo com a execução física e financeira dos programas, projetos, atividades e operações especiais, observando fatores que influenciaram a obtenção de resultados, avaliando eventuais desvios, possibilitando a tomada de decisões para os ajustes necessários.

5.1.7 Revisão

Os planos elaborados, logicamente não deve engessar a administração, desta forma, os planos sofrerão revisão nos programas e ações, e caso seja apontada alguma falha, na elaboração ou execução, deverá ser revisto os objetivos, índices e as metas estabelecidas no plano; desta forma, a justificar e clarear os fatos ocorridos, comparando aos iniciais, assim, novas orientações será traçada a fim de perseguir os resultados desejados.

Detectada a necessidade de correções no Plano Plurianual, tais como: exclusões ou inclusões, aumentos ou diminuições dos programas ou das ações (projetos, atividades e

operações especiais), inclusive nas metas e índices estabelecidos; porém, estas alterações deverão percorrer os mesmos caminhos da sua elaboração inicial, ou seja, deverá haver a ampla transparência e discussão com a sociedade através de audiências públicas.

A fim de acompanhamento pelos Órgãos de fiscalização, todas as alterações nos programas e ações aprovadas pela Câmara Municipal, deverão ser enviadas ao Tribunal de Contas pelo sistema Audesp no formato exigido nas tabelas: 2 - Descrição dos programas governamentais/metast/custos e 3 - Unidades executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental, justificando de forma sintetizada a motivação da alteração, inclusão ou extinção de programa ou ação.

5.2 – PPA – Plano Plurianual modelo AUDESP

Para facilitar o entendimento da elaboração do PPA abordaremos os modelos oferecidos no manual **Projeto Audesp** do TCESP - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nesse manual o PPA é composto por quatro Tabelas que preenchidas pelo autor identificada pela fonte reduzida, orientará o aprendizado.

As tabelas editadas visa padronizar os formatos, contribuído para consolidação dos planos municipais á nível estadual. A tabela 1, contempla a descrição da receita por categoria econômica, ou seja, por grupo de receitas, porém as receitas a serem arrecadadas descem a outros níveis de classificação, ficando a cargo da LOA - Lei Orçamentária Anual apresentar. A descrição completa de todas as receitas por categoria econômica, subcategoria econômica, fonte, rubrica e alínea poderá ser obtida junto ao site da STN, Manual das Receitas Públicas (2007), pois não é objeto principal de estudo desse trabalho.

Tabela 1 – PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO – PPA

FONTES DE FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

Município de **Modelo**

Estimativa das receitas Orçamentárias

| Especificação | Receitas Previstas (em milhões) | | | | | | | | Total |
|--|---------------------------------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|
| | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | | |
| | Direta | Indireta | Direta | Indireta | Direta | Indireta | Direta | Indireta | |
| 1.1.0.0.00.00 Receita Tributária | 7.000 | 1.000 | 8.000 | 1.100 | 9.000 | 1.200 | 10.000 | 1.300 | 38.600 |
| 1.2.0.0.00.00 Receita Contribuições | 500 | 200 | 600 | 250 | 700 | 300 | 800 | 350 | 3.700 |

| | | | | | | | | | |
|----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 1.3.0.0.00.00 | 200 | 50 | 230 | 60 | 250 | 70 | 300 | 80 | 1.240 |
| Receita Patrimonial | | | | | | | | | |
| 1.4.0.0.00.00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Receita Agropecuária | | | | | | | | | |
| 1.5.0.0.00.00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Receita Industrial | | | | | | | | | |
| 1.6.0.0.00.00 | 100 | 9.000 | 150 | 10.000 | 200 | 11.000 | 250 | 12.000 | 42.700 |
| Receita de Serviços | | | | | | | | | |
| 1.7.0.0.00.00 | 42.000 | 0,00 | 47.000 | 0,00 | 52.000 | 0,00 | 57.000 | 0,00 | 198.000 |
| Transf. Correntes | | | | | | | | | |
| 1.9.0.0.00.00 | 3.000 | 300 | 3.300 | 330 | 3.650 | 350 | 3900 | 390 | 15.220 |
| OutrasRec. Correntes | | | | | | | | | |
| TotalRec. Correntes | 52.800 | 10.550 | 59.280 | 11.740 | 65.800 | 12.920 | 72.250 | 14.120 | 299.640 |
| 2.1.0.0.00.00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Operações de Crédito | | | | | | | | | |
| 2.2.0.0.00.00 | 100 | 20 | 150 | 30 | 180 | 40 | 200 | 50 | 770 |
| Alienação de Bens | | | | | | | | | |
| 2.3.0.0.00.00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Amortiz. Empréstimo | | | | | | | | | |
| 2.4.0.0.00.00 | 10.000 | 0,00 | 10.000 | 0,00 | 10.000 | 0,00 | 10.000 | 0,00 | 40.000 |
| Transf. de Capital | | | | | | | | | |
| 2.5.0.0.00.00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Outras Rec. Capital | | | | | | | | | |
| Total Rec. Capital | 10.100 | 20 | 10.150 | 30 | 10.180 | 40 | 10.200 | 50 | 40.770 |
| 9.0.0.0.00.00 | -7.000 | 0,00 | -8.000 | 0,00 | -9.000 | 0,00 | -10.000 | 0,00 | -34.000 |
| Dedução das Receitas | | | | | | | | | |
| Total das Receitas | 55.900 | 10.570 | 61.430 | 11.770 | 66.980 | 12.960 | 72.450 | 14.170 | 306.230 |

Fonte: Manual AudeSP TCESP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

O conceito de Receita Pública pode ser definido como um ingresso de recursos ao patrimônio público, mais especificamente como uma entrada de recursos financeiros que se reflete no aumento das disponibilidades.

Além, do art. 11 da LRF preconizar o requisito essencial de gestão fiscal que é a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional da entidade federada, comenta Toledo Junior; Rossi (2005, p. 35) que os órgãos de controle devem inovar-se acompanhando as mudanças tecnológicas e as estratégias a fim de obterem melhor resultados.

Das categorias de receitas temos as originárias obtidas com a exploração do próprio patrimônio da administração pública, as derivadas provenientes do Poder impositivo do Estado

e as transferidas originadas da repartição de tributos entre os entes da federação ditada na Constituição.

As fontes de financiamento dos programas e ações da administração pública, esta na competência dada na CF/88, a cada ente Federado, instituído no Sistema Tributário Nacional:

**TÍTULO VI
DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO**

**CAPÍTULO I
DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL**

**SEÇÃO I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS**

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

**SEÇÃO III
DOS IMPOSTOS DA UNIÃO**

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

**SEÇÃO IV
DOS IMPOSTOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL**

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - propriedade de veículos automotores.

**SEÇÃO V
DOS IMPOSTOS DOS MUNICÍPIOS**

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

**SEÇÃO VI
DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS**

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

Da capacidade própria de arrecadação dos Municípios, temos: o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano; o ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Inter-vivos; o ISS – Imposto Sobre Serviços, as Taxas, as Contribuições de Melhorias, as Rendas sobre seu Patrimônio, os Serviços, a Dívida ativa e as multas.

Segundo o IBGE (2000) dos 5.561 municípios brasileiros, 95,95% são de municípios com até 100 mil habitantes, e como sabemos as áreas industrializadas, os comércios varejistas e atacadistas de grande porte e os centros de serviços estão concentrados nas grandes cidades. Daí, o motivo da Constituição Federal de 1988, criar a justa repartição dos recursos federais com base na população, o chamado FPM – Fundo de Participação dos Municípios composto de

(IR - Imposto de Renda e IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados) tendo em vista a fraca capacidade de arrecadação própria dos pequenos municípios.

Porém, quanto à repartição das receitas do Estado (IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivo e ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação) a Constituição, tratou a repartição pela capacidade econômica individual de cada município. Do IPVA 50% do imposto pelo cadastro de veículos pertencentes ao município, já o ICMS pelo índice adicionado, do componente de 100% para levantamento do índice adicionado de cada município, 75% esta baseando na sua capacidade econômica de compra e venda de produtos e serviços elencados neste imposto, esta forma de distribuição força os pequenos municípios a se desenvolverem, tornando menos dependentes de recursos da União.

Como vimos das transferências Constitucionais da União a Cota Parte do Fundo de Participação dos Municípios FPM, oriundo do Imposto de Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas e do IPI – Imposto sobre produtos Industrializados, são os carros chefes nos pequenos municípios, ao contrario do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços, são os carros chefes nos grandes municípios.

Para assegurar a qualidade da Educação e Saúde, a Constituição prevê um mínimo percentual de aplicação das receitas de impostos para o financiamento dos programas e ações da Educação Básica: 18% para a União e 25% para os Estados e Municípios (art. 212 C.F.) e na Saúde: a União aplicará o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB, o Estado e Distrito Federal 12% e os Municípios 15% (ADCT art.77).

Além, dos citados recursos, outros recursos de origem federal e estadual ingressão nos municípios como complementares os chamados fundo a fundo e convênios, a cooperarem no financiamento de programas e ações na Educação, Saúde e Assistência Social. Outros recursos de origem federal ou estadual são transferidos a título de indenização, dentre eles os royalties.

Pelo visto, são os pequenos municípios que encontram maior dificuldade na geração ou obtenção recursos. Um dos problemas é o acesso à informação, pois além de sua capacidade de arrecadação, existem outras fontes de financiamento destinadas a prefeituras e às organizações não-governamentais que tem caráter público como finalidade de ação. Colaborando, neste sentido o CEPAM (2002), editou “Fontes de Recursos aos Municípios” uma relação com 260 páginas dos nomes das Instituições (Fundação, Companhia, Secretaria, Departamento, Instituto, Fundo, Agência, Ministério, Bancos entre outros órgãos), dispostas a financiar projetos

públicos. Sendo um manual está orientado por finalidade, beneficiários, público alvo e a forma de apoio, se a fundo perdido ou a juros subsidiados.

Outro manual do CEPAM, a Formalização de Convênios – Orientações (2011) orientam sobre documentação institucional, administrativa e técnica na obtenção de recursos através de convênios para obras de infraestrutura urbana junto ao Estado.

Depois de percorrermos as receitas constantes da Tabela 1 - Fontes de Financiamento dos Programas Governamentais, vamos às despesas tabelas 2 e 3.

A Tabela 2 – Planejamento Orçamentário – PPA, orienta a descrição dos programas de governo e seus custos, trata dos padrões escolhidos de mensuração, tais como: indicadores, unidades de medidas, índices e evolução anual, e o custo do programa para os quatros anos. Este modelo também, demonstra a unidade responsável pelo acompanhamento do programa, as especificações do objetivo e justificativa, evidenciando os resultados a serem alcançados em sua implementação, vejamos seu preenchimento em destaque:

Tabela 2 – PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO – PPA
DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS/METAS/CUSTOS

| INICIAL | ALTERAÇÃO | INCLUSÃO | EXCLUSÃO |
|---------|-----------|----------|----------|
| X | | | |

MUNICÍPIO DE MODELO – ESTADO DE SÃO PAULO

PROGRAMA: Criança na Escola

CÓDIGO DO PROGRAMA NRO.: 0010

UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA: Secretaria de Educação – Setor Infantil

CÓDIGO DA UNIDADE RESPONSÁVEL NRO.: 02.05.01

OBJETIVO: Promover o desenvolvimento integral da criança de 0 a 6 anos em seus aspectos físicos, psicológico, intelectual e social; atender a todos os alunos, em idade escolar, dando-lhes oportunidade para tornarem-se cidadãos críticos e criativos capazes de exercerem uma profissão.

JUSTIFICATIVA: Toda criança tem direito a educação de qualidade, que lhe permita exercer a cidadania.

| METAS | | | |
|-----------------------|-------------------|----------------|---------------|
| INDICADORES | UNIDADE DE MEDIDA | ÍNDICE RECENTE | ÍNDICE FUTURO |
| Criança na creche | Matrículas | 100 | 150 |
| Criança na pré-escola | Matrículas | 200 | 250 |
| Construção de creche | M2 | 300 | 600 |

| PREVISÃO DA EVOLUÇÃO DOS INDICADORES POR EXERCÍCIO | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| INDICADORES | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Criança na creche | 110 | 125 | 135 | 150 |
| Criança na pré-escola | 220 | 230 | 240 | 250 |
| Construção de creche | 300 | 00 | 00 | 00 |
| CUSTO TOTAL ESTIMADO PARA O PROGRAMA: R\$ 3.600.000,00 | | | | |
| Justificativas das Modificações: | | | | |

Fonte: Manual Audep TCESP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Na sequência a tabela 3 – Unidades Executoras e Ações Voltadas ao Desenvolvimento do Programa Governamental propõem demonstrar as ações compostas por: atividades, projetos e operações especiais, pertencentes a um programa de governo, ou seja, na tabela anterior vimos o custo do programa, agora veremos as ações que compõem o custo deste programa.

Esta tabela propõe agrupar as informações, detalhando as ações que compõem o programa a ser desenvolvido. Para cada ação será demonstrado às metas físicas e evolução anual, bem como, o custo por exercício. Em atendimento ao art. 14, da Lei Federal nº 4.320/64, a tabela evidenciará a unidade orçamentária executora, e a descrição por função, sub-função e programa em atendimento a Portaria MOG 42 de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Tabela 3 - PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO – PPA
UNIDADES EXECUTORAS E AÇÕES VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA GOVERNAMENTAL

| INICIAL | ALTERAÇÃO | INCLUSÃO | EXCLUSÃO |
|---------|-----------|----------|----------|
| X | | | |

MUNICÍPIO DE MODELO – ESTADO DE SÃO PAULO

| | |
|-------------------------------|---|
| UNIDADE EXECUTORA | Secretaria de Educação – Setor Infantil |
| CÓDIGO DA UNIDADE NRO. | 02.05.01 |

| | |
|------------------------------|----------|
| FUNÇÃO | Educação |
| CÓDIGO DA FUNÇÃO NRO. | 12 |

| | |
|---------------------------------|-------------------|
| SUBFUNÇÃO | Educação Infantil |
| CÓDIGO DA SUBFUNÇÃO NRO. | 365 |

| | |
|--------------------------------|-------------------|
| PROGRAMA | Criança na Escola |
| CÓDIGO DO PROGRAMA NRO. | 0010 |

AÇÕES

| | |
|----------------------------|--|
| ATIVIDADE | Manutenção do Setor de Educação Infantil |
| CÓDIGO DA ATIVIDADE | 2.015 |

| META FÍSICA | | | | |
|---------------------------------------|-------------|------------------|-------------|--------------------------|
| QUANTIDADE TOTAL | | | | UNIDADE DE MEDIDA |
| Criança na Creche | | | | Matrículas |
| Criança na Pré-escola | | | | Matrículas |
| META POR EXERCÍCIO | | | | |
| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | META PPA |
| 110 | 125 | 135 | 150 | 150 |
| 220 | 230 | 240 | 250 | 250 |
| CUSTO FINANCEIRO TOTAL | | R\$ 3.300.000,00 | | |
| CUSTO FINANCEIRO POR EXERCÍCIO | | | | |
| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| 750.000,00 | 830.000,00 | 850.000,00 | 870.000,00 | |

| | |
|--------------------------|---|
| PROJETO | Construção de Creche no Bairro Morro Alto |
| CÓDIGO DO PROJETO | 1.007 |

| META FÍSICA | | | | |
|---------------------------------------|-------------|----------------|-------------|--------------------------|
| QUANTIDADE TOTAL | | | | UNIDADE DE MEDIDA |
| 300 | | | | M2 |
| META POR EXERCÍCIO | | | | |
| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | META PPA |
| 300 | 00 | 00 | 00 | 300 |
| CUSTO FINANCEIRO TOTAL | | R\$ 300.000,00 | | |
| CUSTO FINANCEIRO POR EXERCÍCIO | | | | |
| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| 300.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | |

Fonte: Manual Audep TCESP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

O último anexo oferecido pelo AUDESP, que compõe o PPA, o Tabela 4 - trata da estrutura dos órgãos (Câmara, Prefeitura, Autarquias, Fundações e Empresas Dependentes) definida pela portaria STN nº 589 (2001) para efeito de gerenciamento orçamentário, financeiro e patrimonial, unidades orçamentárias em nível de descentralização administrativo-orçamentária da Prefeitura e Administração Indireta e executoras um segundo nível de descentralização quando for o caso. Seu formato identifica a sequência de Secretarias e Setores onde estão abrigados os programas e ações contidos nas Tabelas 2 e 3.

Tabela 4 - PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO - PPA
ESTRUTURA DE ÓRGÃOS, UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS E EXECUTORAS

MUNICÍPIO DE MODELO – ESTADO DE SÃO PAULO

| CÓDIGO | ESPECIFICAÇÃO |
|----------|--|
| 01.01.00 | CÂMARA MUNICIPAL- CORPO LEGISLATIVO |
| 02.01.01 | PREFEITURA MUNICIPAL – CHEFIA DO EXEC. – GABINETE DO PREFEITO |
| 02.02.01 | PREFEITURA MUNICIPAL - SECRETARIA DE ADMINSTRAÇÃO – SETOR DE SERVIÇOS MUNICIPAIS |
| 02.03.02 | PREFEITURA MUNICIPAL - SECRETARIA DE FINANÇAS – SETOR CONTÁBIL E ARRECADAÇÃO |
| 02.04.03 | PREFEITURA MUNICIPAL – SECRETARIA DE OBRAS – SETOR DE SERVIÇOS URBANOS E VIAS RURAIS |
| 02.05.01 | PREFEITURA MUNICIPAL – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SETOR DE EDUCAÇÃO INFANTIL |
| 02.05.02 | PREFEITURA MUNICIPAL – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SETOR DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL - FUNDEB |
| 02.06.01 | PREFEITURA MUNICIPAL – SECRETARIA DE SAÚDE – SETOR DE ATENÇÃO BÁSICA |
| 02.07.01 | PREFEITURA MUNICIPAL – SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL |

Fonte: Manual Audesp TCESP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

A título de informação as tabelas e demonstrativos que compõe a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, vertem do PPA – Plano Plurianual nos mesmos moldes e valores, ou seja, com sua unidade executora, função, sub-função, programas, ações, índices, metas e custo, porém identificados para cada exercício.

A função da LDO é direcionar o orçamento anual, porém é na LOA – Lei Orçamentária Anual que se procede à execução orçamentária, nela compreende todas as receitas programadas de natureza orçamentária legalmente autorizadas, e todas as despesas próprias dos Órgãos do Governo e da administração centralizada, conforme ensina Albanez (2006, p. 41). Desta forma, o orçamento é uno na União, Estados e Municípios, quer dizer abriga toda administração Direta e Indireta a eles pertencentes.

5.3 Formalização das Audiências Públicas

Dentre as normas jurídicas, tanto constitucionais como infraconstitucionais, Carvalho Filho (2010, p. 903) merece destaque a audiência pública, na possibilidade de manifestar em sessão pública específica o exercício de influenciar o controle do Poder Público. Em qualquer de suas funções representativas, por cidadãos ou seguimento de classes, permite de forma democrática a inclusão da sociedade nos processos de decisão a influenciar a vontade Estatal, conquanto semelhante modalidade de controle se venha revelando apenas incipiente.

Assegurando a transparência e a participação popular nos planos, o PPA – Plano Plurianual depois de elaborado e antes de seu envio a Câmara Municipal será objeto de

discussão em Audiência Pública em cumprimento ao inciso I, parágrafo único do artigo 48 da LRF.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

O incentivo a participação popular se dará através de convites junto à imprensa oficial local, no site do Órgão e demais meios de comunicação no intuito da ampla divulgação.

Os Setores responsáveis pelas peças de planejamento munidos dos dados estatísticos, financeiros e das demandas sociais, organizam por etapas a apresentação dos planos de forma que as políticas públicas contidas nas áreas da Educação, Saúde, Assistência Social, Cultura, Esporte, Administração, Meio Ambiente, Agricultura, Infra-estrutura Urbana, dentre outros, sejam demonstradas com clareza e apresentem consistência com a realidade local.

Essa discussão, na realidade abre à população a oportunidade de opinar sobre as políticas públicas apresentadas, levando se necessário às mudanças no plano, se contrarias aos anseios da maioria.

A fim de ilustrar o trabalho propomos abaixo modelo de Ata usada pela Prefeitura Municipal de Tietê a orientar a Audiência Pública:

**PREFEITURA MUNICIPAL DE TIETÊ
ESTADO DE SÃO PAULO**

ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL PARA O QUADRIÊNIO 2014/2017, REALIZADA PELA SECRETARIA DE FINANÇAS.

Aos (10) dez dias do mês de abril do ano de dois mil e treze, às 17:00 horas, na no prédio da Câmara Municipal, deu-se início à **Audiência Pública para a Elaboração do Projeto de Lei do PLANO PLURIANUAL para o Quadriênio 2014/2017**, em cumprimento ao disposto no parágrafo único do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Estavam presentes na reunião, os Srs e nº..... de cidadãos, conforme lista de presença anexo. O Secretário Municipal de Finanças, abre a reunião informando, aos presentes, que a obrigatoriedade da realização da referida Audiência Pública é uma imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal com o intuito de promover a transparência na elaboração das peças de planejamento, bem como, da

participação popular. A elaboração do projeto obedece às normas constitucionais em vigor e a legislação pertinente, particularmente a Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964, a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, bem como as Instruções e Portarias reguladoras editadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Ministério da Fazenda, cujo prazo para remessa à Câmara Municipal encerra-se em 30 de abril do corrente. O Projeto de Lei do Plano Plurianual conterà a discriminação dos programas, atividades, projetos e operações especiais, seus objetivos, índices, metas e custos, de forma a evidenciar as políticas de públicas de governo a serem desenvolvidas no quadriênio 2014/2017. Passaremos então a apresentação da peça de planejamento discriminando os valores provisórios estimados das receitas por fonte de recursos e das despesas por programa e ações de governo. Dando seqüência ao processo de participação popular na elaboração da Proposta do PPA – Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017, passamos às mãos de Vossas Senhorias, caso pretenda mudanças ou sugestões, os quadros para que sejam preenchidos e devolvidos o mais breve possível, para análise e viabilização de inclusão no PPA -2014/2017, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários. Encerrada a leitura, ninguém mais querendo fazer o uso da palavra e, nada mais havendo, encerrou-se a reunião. Eu fulano de tal, redigi esta Ata, que sendo lida e aprovada, será assinada por mim e pelos demais presentes.

O acompanhamento do desempenho dos Planos será através da LOA - Lei Orçamentária Anual, emitindo-se os demonstrativos de metas fiscais propostos na LDO – Lei Diretrizes Orçamentárias, trimestralmente para avaliação em audiências públicas nos meses de fevereiro, maio e setembro, conforme determina o parágrafo 4º do art. 9º da LRF, demonstrando à sociedade o efetivo cumprimento das metas fiscais, ou justificará os desvios ocorridos, apontando os ajustes necessários.

Na elaboração estratégica dos planos, conta os gestores públicos com apoio do IBGE, fornecendo dados estatísticos da mais alta relevância nos diversos setores da vida econômica e social do país. No Estado de São Paulo destacamos o IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social, criado em 2000 a partir de debates realizados durante o “Fórum São Paulo no Século XXI” promovido pela Assembléia Legislativa do Estado. O IPRS acompanha o conceito do IDH - Índice de Desenvolvimento Humano proposto pelo programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, sua estrutura permite uma radiografia completa do Estado de São Paulo, com indicadores de desempenho de suas regiões administrativas e de seus 645 municípios.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo apresentar as dificuldades históricas de planejamento no Brasil, considerando as crises internacionais, e outras dificuldades de ordem política interna, e trazer de forma didática e linguagem simples a compreensão do arcabouço dos planos para que os interessados possam munir-se de conhecimento para participarem efetivamente das Audiências Públicas.

Para atingir o objetivo o presente trabalho utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental para estudar e apresentar as dificuldades históricas da criação do planejamento no Brasil, bem como contribuir com a facilitação dos ditames legais e incentivo à sociedade na participação de audiências do tipo, levando em consideração o interesse coletivo.

Como se pode avaliar, a participação popular como incentivo a LRF desde 2000, caminha a passos lentos, os documentos oferecidos nas audiências públicas, são ainda, de difícil compreensão para aqueles que não são da área, o mesmo acontecendo com os demonstrativos quadrimestrais publicados pelos municípios.

De nada valem a roupagem rebuscada dos planos se na prática a maioria incontável dos cidadãos, não o conhecem. Somente, lograremos êxito se esses conhecimentos forem disseminados junto à população.

Nesse sentido entende Freire (1980, p. 38) “Na medida em que o homem, integrando-se nas condições de seu contexto de vida, reflete sobre elas e leva respostas aos desafios que se lhe apresentam, cria cultura”.

De forma simples, trazemos neste trabalho, modelos de compreensão razoável e práticos, orientados por manuais na montagem dos planos. Espera-se que as autoridades se sensibilizem para que este curso de Gestão Pública, num futuro breve esteja de forma adaptada, incluso como disciplina nas séries do ensino fundamental e médio, conscientizando desde cedo, a importância aos cidadãos de sua participação nas discussões dos planos em seu município.

Diante dessa limitação, temos um longo caminho a percorrer, construir um país, fazer justiça social, é algo muito sério, pois a demora na construção democrática e transparente podem trazer sérias consequências sociais, como já antevemos.

REFERÊNCIAS

ALBANEZ, Oswaldo. **A Lei 4.320**: Anotada, Revista e Atualizada. 9. ed. Ribeirão Preto, SP: ed. IBRAP, 2006.

ARAÚJO, Felipe. **História Brasileira 2014**. Disponível em: <<http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/plano-trienal/>>. Acesso em: 30 de out. 2014. 19:23:33.

ASSEMBLÉIA, Legislativa do Estado de São Paulo. **IPRS Índice Paulista de Responsabilidade Social Versão 2012**. Disponível em: <<http://www.iprsipvs.seade.gov.br/view/index.php?prodCod=1>>. Acesso em: 27 de set. 2014. 18:45:33.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado. 5 de out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02 de ago. 2014. 10:18:16.

BRASIL. **Decreto Lei nº 200/67**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília-DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/dele0200.htm>. Acesso em: 30 de out. 2014. 17:15:52.

BRASIL. **Lei 4.320/64**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, Senado. 17 de mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 02 de ago. 2014. 11:44:22.

BRASIL. **Lei 10.028/00**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília, DF, 19 de out. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110028.htm. Acesso em: 02 de ago. 2014. 16:45:15.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)**. In: Planalto Nacional. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos Jurídicos. Lei Complementar nº 101/2000 de 04 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 02 de ago. 2014. 17:05:57.

BRASIL. **Lei 10.257/01**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 02 de ago. 2014. 17:25:03.

BRASIL. **Portaria nº 589, e 27 de Dezembro 2001**. In: Planalto Nacional. Estabelece conceitos, regras e procedimentos contábeis para consolidação das empresas estatais dependentes nas contas públicas e dá outras providências. Brasília-DF, 27 dez. 2001. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port_589_2001.PDF>. Acesso em: 02 de set. 2014. 17:16:44

CARVALHO FILHO José dos Santos. **Manual do Direito Administrativo**. 24 ed., rer., amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CEPAM, Centro de Estudos e Planejamento da Administração Municipal. **Formalização de Convênios**: Orientações. Disponível em: <<http://www.cepam.org/media/143877/Formaliza%C3%A7%C3%A3o-deConv%C3%AAnios-orienta%C3%A7%C3%B5es.pdf>>. Acesso em: 10 de out. 20:36:18.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2007.

DUARTE, Lidiane. **Infoescola 2014**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/diretas-ja/>>. Acesso em: 31 de out. 2014. 09:05:27.

DUARTE, Lidiane. . **Infoescola 2014**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/governo-de-jose-sarney/>>. Acesso em: 31 de out. 2014. 09:15:32.

DUARTE, Lidiane. **INFOESCOLA 2014**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/politica/governo-collor/>>. Acesso em: 31 de out. 2014. 09:28:22.

DUARTE, Lidiane. . **Infoescola 2014**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/governo-de-fernando-henrique-cardoso/>>. Acesso em: 31 de out. 2014. 09:46:34.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, **Novo Dicionário da Língua Portuguesa** 2^a ed., revisada e numerada 19^a impressão Rio de Janeiro Ed. Nova Fronteira, 1986.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Elba pesou no impeachment**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc180304.htm>>. Acesso em: 31 de out. 2014. 10:08:15.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. **O Estado e suas razões**: o II PND; Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010131572008000100002&script=sci_arttext>. Acesso em: 31 de out. 12:40:27.

FORTES, João. **Contabilidade Pública**: Orçamento Público, Lei de Responsabilidade Fiscal. 8. ed. Brasília: Franco & Fortes, 2005.

FREIRE, Paulo. **Conscientização**: Teoria e Prática da Libertação – Uma Introdução ao Pensamento de Paulo Freire. 1 ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1980.

Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. **Unidade de Políticas Públicas** – UPP. Fontes de recursos aos municípios. São Paulo, 2002.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**; coletânea /Brasília: ENAP, 2006.

GONÇALVES, Marcos Flavio R. **Manual do Prefeito**. 12. ed. revista, aum. e atual. Rio de Janeiro: IBAM 2005.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE 2014**. Disponível em:<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em: 28 de set. 2014. 15:42:43.

LUIZ, Wander; PIRES, João Batista Fortes de Souza; DESCHAMPS, José Ademir. **LRF Fácil**: guia contábil da lei de responsabilidade fiscal para aplicação nos municípios. 5. ed. – Brasília: CFC, 2003.

MACHADO JUNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 32 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

MARINHO, Iasmin Costa. . **Infoescola 2014**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/plano-de-metas/>>. Acesso em: 30 de out. 2014. 18:50:27.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. – 5. ed. rer. e ampl. – São Paulo : Atlas, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. – 3. ed. rer. e ampl. – São Paulo : Revista dos Tribunais, 1975.

MORAES, Alexandre de. **Federação Brasileira** - necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/plano-salte/>>. Acesso em: 25 de out. 2014. 16:05:25.

SÃO PAULO (ESTADO). Tribunal de Contas. **Manual Básico**: Plano Plurianual – PPA. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/manual-do-ppa-rev-2009.pdf>>. Acesso em: 01 de out. 21:42:39.

SANTANA, Ilza Miriam. . **Infoescola 2014**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/governo-de-castelo-branco/>>. Acesso em: 30 de out. 2014. 14:32:29.

SANTIAGO, Emerson. . **Infoescola 2014**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/plano-salte/>>. Acesso em: 30 de out. 2014. 15:03:47.

SANTIAGO, Emerson. . **Infoescola 2014**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/governo-de-emilio-medici/>>. Acesso em: 30 de out. 2014. 18:32:35.

SANTOS Fernando Genta dos; COLISTETE Renato Perim. **Reavaliando o II PND: Uma Abordagem Quantitativa**; Disponível em <http://www.fea.usp.br/feaecon//media/livros/file_491> . Acesso em: 31 de out. 09:05:44.

STN, Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas Públicas: Manual de Procedimentos**. Disponível em:<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Procedimentos_RecPublicas.pdf>. Acesso em: 01 de out. 19:52:31.

TOLEDO JUNIOR, Flavio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **A Lei 4.320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 1 ed. São Paulo: NDJ, 2005.

VIDAL, J. W. Bautista. **De Estado Servil a Nação Soberana**. 1 ed. Petrópolis: Editora Universidade de Brasília, 1987.