

O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal

Luiz Gilberto Birk

Professor e mestrando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da UNIOESTE.

Pery Francisco Assis Shikida

Professor Adjunto dos Cursos de Ciências Econômicas e de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da UNIOESTE.

[pfashiki@unioeste.br]

Ernelo Schallenberger

Professor Adjunto do Curso de Ciências Sociais e do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da UNIOESTE.

RESUMO

A partir de 5 de maio de 2000, com a publicação da Lei Complementar n.º 101/2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma nova diretriz nacional passou a submeter todas as esferas de governo quanto à gestão do patrimônio, receita, despesa e endividamento público. Este estudo analisa esta referida Lei no tocante às ações de planejamento dos programas e ações públicas, mormente na esfera do município, fornecendo uma visão técnica acerca dessas novas responsabilidades fiscais que estão atingindo todos os gestores públicos. Destarte, espera-se contribuir para ressaltar as complexas relações que estão subjacentes ao novo ordenamento jurídico, auxiliando os membros da sociedade na compreensão das novas obrigações e limites impostos aos agentes públicos.

PALAVRAS-CHAVE

Responsabilidade fiscal, poderes públicos, planejamento.

ABSTRACT

From May 5, 2000 on, with the publication of the complementary Law number 101/2000, also call of Law of Fiscal Responsibility (LRF), a new national guideline on administration of the patrimony, revenue, expense and public debts, started to submit the whole government. This study analyzes this Law concerning the actions of planning of the programs and public actions, mainly in the scope of the municipal district, supplying a technical vision about new fiscal responsibilities that are reaching all the public managers. Therefore, this study hopes to contribute to point out the complex relationships that are underlying the new juridical ordination, aiding the members of the society for the understanding of the new obligations and limits imposed to the public agents.

KEY-WORDS

Fiscal responsibility, public governments, planning.

1. INTRODUÇÃO

O dinheiro é um dos elementos de grande importância para o organismo político, porquanto é com ele que se mantêm as atividades e funções essenciais de um governo. Em caso de deficiência – falta e/ou uso inadequado – neste particular, o povo ficará sujeito à restrições de âmbito material e não tardará o governo mergulhará em fatal atrofia, vindo a perecer. Tal aspecto deixa muito clara a premente necessidade de os governos terem recursos suficientes para cumprir suas funções, para atendimento às necessidades públicas (gastos públicos), sob pena de malogro.

A despeito do gasto público, BALEEIRO (1981) ressalta a preocupação com o fenômeno da universalidade do crescimento progressivo das despesas públicas. “*A partir do momento em que se instituíram os Estados modernos sobre as ruínas do mundo feudal e as finanças foram perdendo o seu caráter secreto, a atenção dos pensadores e dos homens públicos se deteve no fato de crescerem ininterruptamente as despesas públicas*” (BALEEIRO, 1981, p. 79).

A contínua agravação dos gastos foi amiúde reпреendida pelos governos. A parcimônia nos gastos públicos constituiu sempre a nota freqüente em quase todos os programas de partidos e plataformas de candidatos que, na maioria das vezes, foram sinceros nesses propósitos e, até mesmo, nos esforços para efetivá-los. Não obstante estas intenções, as despesas cresceram sempre. Avolumaram-se os gastos não só na Europa, mas também na América e noutros continentes quaisquer que fossem as condições geográficas, econômicas, sociais e políticas: repúblicas ou monarquias, democracias ou ditaduras, regimes parlamentares ou presidenciais. Mais impressionante ainda: as despesas elevam-se também em países em estado de marasmo e de decadência, embora em ritmo menor do que em países em franco progresso (STIGLITZ, 1999).

A ascensão invariável, malgrado a diversidade de circunstâncias, foi reconhecida como uma tendência invencível não só da época moderna, mas até de períodos anteriores, segundo investigações históricas, designando-a os financistas como o fenômeno do aumento progressivo das despesas públicas (STIGLITZ, 1999; GIAMBIAGI & ALEM, 2000).

O fenômeno do aumento das despesas públicas, de que trata BALEEIRO (1981), culmina em gastos que não têm suficientes receitas para o seu custeio, ou seja, produzem déficits orçamentários. Não obstante, tal fenômeno encontrou na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) um impedimento legal que há tanto era necessário no âmbito dos poderes públicos.

A LRF é um código de conduta imposto a todo o administrador público, e tem como principal objetivo melhorar a administração das contas públicas, de modo a comprometer, inclusive, o administrador, com o orçamento e com as metas a serem atingidas, mudando a história da administração pública brasileira.

Portanto, a LRF representa um instrumento eficaz no auxílio do governante, primando por regras claras e precisas, de modo a consagrar transparência da gestão, com um mecanismo de controle fiscal.

Procurando primar pelo comprometimento do gestor de recursos públicos, veio, por conseguinte, o legislativo federal a aprovar a Lei nº 10.028/00, que altera dispositivos do Código Penal, impondo sanções (leia-se penas) aos crimes contra as finanças públicas.

Fica notório perceber, assim, que o que levou o legislador pátrio a aprovar a LRF foi um necessário ajuste fiscal, cujos resultados fossem transformar os déficits orçamentários anuais, tão comuns entre os municípios e estados brasileiros (e na União também), em orçamentos equilibrados e que, na medida do possível, tenham fixado, em suas dotações, despesas com investimentos, em prol da sociedade.

A prova disso é o contido na Mensagem Presidencial nº 485, que remeteu o projeto à Câmara dos Deputados, a qual constou que “o projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, apresentado à sociedade brasileira precisamente no dia 28 de outubro de 1998, e que tem como objetivo básico a redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB da Economia”.

Este estudo analisa a LRF no tocante às ações de planejamento dos programas e ações públicas, mormente na esfera do município, fornecendo uma visão técnica acerca dessas novas responsabilidades fiscais que estão atingindo todos os gestores públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário). Destarte,

espera-se contribuir para ressaltar as complexas relações que estão subjacentes ao novo ordenamento jurídico, auxiliando os membros da sociedade na compreensão das novas obrigações e limites impostos aos agentes públicos.

Isto posto, este trabalho contém quatro partes incluída esta introdução. A seguir é exposta brevemente a metodologia, que compreende uma análise interpretativa das disposições legais e constitucionais. Na terceira parte, que compreende os resultados e discussão, é discutida a Lei de Responsabilidade Fiscal, como obrigação daquilo que moralmente já era dever de todo homem público, explicitando a Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA). As considerações finais sumarizam o trabalho.

2. METODOLOGIA

O estudo compreende uma análise interpretativa/descriptiva das disposições legais e constitucionais que tratam das ações de planejamento dos programas e ações públicas, que estão subordinados à Seção II – Dos orçamentos, do Capítulo II – Das Finanças públicas, do TÍTULO VI – DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO, da Constituição Federal e, das Seções II – Da Lei de Diretrizes Orçamentárias, III – Da Lei Orçamentária Anual, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, fazendo-se, simultaneamente, uma análise entre a prática de planejamento orçamentário dos municípios antes e depois do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao procurar analisar a LRF no tocante às ações de planejamento dos programas e ações públicas, este trabalho apresenta um caráter descritivo/explicativo. Segundo GIL (1989, p.45-46), as pesquisas descritivas “*têm como objetivo(...) a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis*”, e as pesquisas explicativas “*têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência de fenômenos*”.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1. Lei de Responsabilidade Fiscal – obrigação daquilo que moralmente já era dever de todo homem público

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, também denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF” tem como principal objetivo regular o disposto

nos artigos 163 a 169 do Capítulo II do Título VI da Constituição da República Federativa do Brasil. Para isso, estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade fiscal.

Estas normas, em verdade, dão ênfase às ações de planejamento, controle e transparência dos atos das gestões públicas, colocando, portanto, prefeitos, governadores e o chefe supremo da nação, o Presidente da República, diante de um desafio pouco comum na história da República Federativa do Brasil, o de gerir com responsabilidade a coisa pública.

Esta “gerência responsável” ancora-se num planejamento de suas ações e também no zelo pelo equilíbrio entre receitas e despesas. Nesse sentido, a transgressão das normas estabelecidas na LRF está sujeita às sanções previstas em outra Lei Federal, a de nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

Os desmandos até então verificados, que trouxeram conseqüências negativas às economias locais, regionais e nacional levaram o legislador pátrio à aprovação da LRF. Com a referida edição tornou-se condição *mor* assumir a responsabilidade de, mediante a edição de uma legislação específica de finanças públicas – a Lei Complementar nº 101/2000, impor um disciplinamento de gestão pública, principalmente no que se refere às finanças.

Aos desmandos mencionados não se compreende apenas o desequilíbrio na execução de receitas e despesas, mas, também, à questões quanto à legalidade, legitimidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e economicidade dos atos dos gestores públicos.

Aliás, o desequilíbrio orçamentário foi prática “legalizada” entre os poderes públicos brasileiros até o dia 5 de maio de 2000, pois a partir daquele mês e ano (data da publicação da LRF), o rigor das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal impedem tal prática.

Quando se diz que o déficit público foi uma prática “legalizada”, não se está reportando à moralidade de tal prática, mas dizendo que a lei não impedia que prefeitos, governadores e Presidente da República assumissem compromissos que não podiam pagar dentro do ano. Ou seja, por um orçamento.

3.2. O planejamento orçamentário nos municípios diante da Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF trouxe reflexos diretos nas administrações públicas na medida em que estabelece três pilares para controle das contas públicas que são o PLANEJAMENTO, o CONTROLE e a TRANSPARÊNCIA.

Assim, sendo o escopo deste item o planejamento orçamentário, reporta-se aos ditames da Carta Magna, publicada em 5 de outubro de 1988. O artigo 165 da Constituição Federal dispõe que Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

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

Por conseguinte, os seus parágrafos 1º ao 8º disciplinam essas três peças que vêm a constituir-se no planejamento orçamentário dos poderes públicos.

Logo, percebe-se nascer, no artigo 165 da Constituição Federal, a obrigatoriedade do planejamento orçamentário na administração pública. Mais recentemente a LRF trouxe novas obrigações com relação ao planejamento na medida em que seus artigos 4º ao 13 inserem novas obrigações aos gestores com relação as suas diretrizes orçamentárias, bem como às suas leis orçamentárias anuais. Já com relação ao plano plurianual, o único artigo da LRF que trataria do referido plano foi vetado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

Mas em que lugar ficam o Plano Diretor e os Planos Nacionais de Desenvolvimento? O Plano Diretor é um conjunto de leis que visam a política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

Portanto, trata-se de lei que contém diretrizes gerais acerca, por exemplo, do parcelamento e ocupação do solo, do perímetro urbano, das diretrizes sobre obras e edificações, do código de posturas, do sistema viário, da proteção ambiental e da tributação. Já os Planos Nacionais de Desenvolvimento, os chamados PNDs, são planos de longo prazo, cujos objetivos são macroeconômicos, voltados à administração federal, haja vista que suas preocupações envolvem a economia nacional (crescimento, Produto Interno Bruto, inflação, nível de emprego).

Porém, o planejamento orçamentário tem a preocupação de planejar as ações a serem implementadas pelas administrações das três esferas de governo, para um período de 4 anos. Este planejamento abrange, também, a administração descentralizada, como, por exemplo, fundações públicas, autarquias e fundos especiais, como é o caso dos fundos de saúde, de assistência social, da criança e do adolescente entre outros.

O referido planejamento orçamentário começa com a elaboração do Plano Plurianual que, conforme texto constitucional, deve estabelecer as diretri-

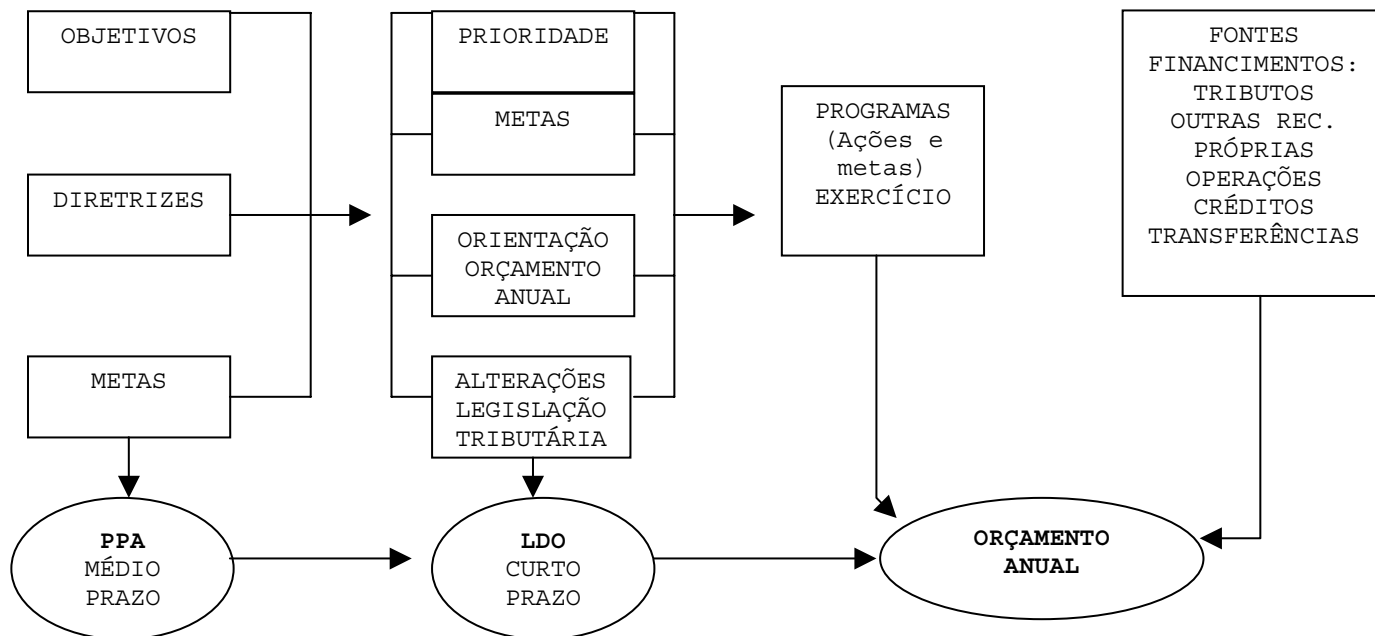
zes, objetivos e metas dos governos. Em suma, nesta lei deverão constar os programas (com destaque às ações) a serem implementados pelas três esferas governamentais, e tem vigência a partir do 2º ano de mandato até o 1º ano da gestão seguinte.

Por conseguinte tem-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias que, conforme disposição constitucional,

“...compreenderá as metas e prioridades da administração pública...”, tendo como vigência apenas um ano.

Por último, a peça mais comum nos poderes públicos e também de conhecimento da sociedade, o orçamento anual (tecnicamente chamado de orçamento-programa). Graficamente pode-se conceber a estrutura do planejamento orçamentário da seguinte forma:

Figural – Planejamento orçamentário.



3.2.1. Plano Plurianual – PPA

Como dito, a espinha dorsal do planejamento orçamentário dos poderes públicos está ancorada no Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA. A elaboração dessas três peças de planejamento é determinada pelo artigo 165 da Constituição Federal – CF. Porém, mais recentemente, o legislador federal incumbiu os poderes públicos de novas exigências quanto ao planejamento orçamentário público através dos ditames da LRF.

O artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, dispõe que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Os estados e os municípios, quando elaboraram, respectivamente, as constituições estaduais e as Leis

orgânicas, nos idos de 1989 e 1990, tiveram de incluir, por analogia, nos respectivos textos destas, conteúdo praticamente idêntico ao da CF. Assim estão também, estados e municípios, obrigados a instituir, no âmbito dos seus poderes, o PPA.

Anos se passaram desde a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988. Porém, mais recentemente é que houve amadurecimento dos órgãos públicos com relação a uma metodologia a ser utilizada para a elaboração dos PPA. Na verdade, até a publicação da LRF, em 5 de maio de 2000, a maioria dos executivos municipais e estaduais elaborava e os respectivos legislativos aprovavam os PPA contendo textos que não refletiam verdadeiramente um planejamento de suas ações. Funcionava razoavelmente como um jogo de futebol em que um time, já sem chances no campeonato, entra em campo para “cumprir tabela”. Nessa situação encontravam-se os PPA. Serviam somente para “cumprir a lei” e não como instrumento de planejamento.

Cumprir frisar que o PPA é um plano de ações para um período de 4 anos, tendo validade a partir do 2º ano de uma gestão, vigorando até o 1º da próxima. Neste contexto, o PPA vigora por este período, respeitando o texto da Carta Magna, e também respeitando o princípio da continuidade, já que avança um ano na gestão seguinte. Da mesma forma, um governante, no seu primeiro ano de gestão, está sempre sob a égide do planejamento do seu antecessor.

O conteúdo de um PPA, conforme disposição constitucional, “... *deve conter objetivos, diretrizes e metas da administração pública...*”. Porém, a maioria dos municípios não via no PPA um planejamento estratégico de seus programas/ações para um período de 4 anos. O PPA, até o advento da LRF, salvo alguns casos, continha textos genéricos. Não se consistiam em planejamento. Podia-se ver textos com ações como “manter postos de saúde”, “readequar estradas rurais”, “pavimentar ruas e avenidas”, “construir escolas” e assim por diante. Ora, qualquer pessoa com um mínimo de instrução vê que estes termos não podem e não devem ser entendidos como elementos de planejamento. São termos muito genéricos, sem validade para um planejamento. Carecem de informações importantes como, por exemplo, das metas e/ou das quantificações. Assim, quando se elabora o PPA da área agrícola, e se estiver definindo ações com relação a estradas rurais, como, por exemplo, readequação de estradas, será necessária a definição como quantos quilômetros serão readequados? Quais trechos serão readequados? Em que ano isto se realizará? No caso da área de educação, nas ações previstas com escolas, os PPA têm que identificar quantas escolas serão construídas, quantos metros quadrados serão edificados, em que locais serão construídas, etc.

Isso faz parte do planejamento. Mas infelizmente não era isso que acontecia. Contudo, tem-se que destacar, por outro lado, que no Poder Executivo há inúmeras variáveis que obstruem um planejamento efetivo, começando com o próprio Governo Federal que pode oferecer, em plena execução de uma gestão, determinados recursos, para determinados programas, os quais podem não estar planejados no PPA municipal. O mesmo pode acontecer, e acontece com frequência, com relação ao governo estadual. Depois, o próprio Prefeito pode mudar de idéia com relação aos investimentos públicos de um ano para outro. Por fim, a própria comunidade pode solicitar gastos públicos em investimentos não programados. Assim, não é fácil, em se tratando de administração pública, definir as ações para um período de 4 anos. Mas, ao invés de lamentar, o gestor público tem, sim, que mudar

de mentalidade, tem que planejar. E é exatamente isso que quis o legislador federal ao inserir o planejamento já na CF de 1988 e, mais recentemente, na LRF, o controle de gastos. Ao gestor público cabe a tarefa de planejar, e adequadamente.

Ao contextualizar o planejamento orçamentário do setor público vê-se que ele nasceu do artigo 165 da Constituição Federal, mas que, somente com o advento da LRF é que os poderes públicos começaram a vê-lo, não mais como mero “cumprimento da lei”, mas como instrumento de planejamento das ações de cada gestão de governo.

Os objetivos, diretrizes e metas estabelecidos no § 1º do artigo 165 da Constituição Federal, que não receberam a merecida interpretação desde a publicação da CF e a publicação da LRF, começaram, após a LRF, a ser melhor compreendida e aceita principalmente pelos municípios brasileiros, mormente, como instrumento de planejamento, como um plano de ações. Sabe-se, por outro lado que, com a responsabilidade fiscal dos agentes públicos, a LRF provocou alteração do Código Penal. A transgressão das normas estabelecidas na LRF está sujeita às sanções previstas em outra Lei Federal, a de nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Ou seja, o agente público tem agora a responsabilidade fiscal e também a responsabilidade criminal com relação à gestão pública. Essas referidas sanções podem levar os agentes públicos à detenção e, em alguns casos, à reclusão.

Acredita-se que essas “responsabilidades” (fiscal e criminal) tenham levado os agentes públicos a darem, ainda que forçosamente, a devida importância ao planejamento orçamentário.

A consciência quanto ao planejamento das ações governamentais parece ter influenciado, também, os Tribunais de Contas – TCE, órgãos a quem cabe auxiliar os legislativos na fiscalização contábil, financeira e orçamentária, da União, Estados e Municípios, emitindo parecer prévio sobre as contas dos referidos poderes, de tal sorte que esses TCEs já produzem estruturas de Planos Plurianuais – PPA padronizados que devem ser utilizados pelos municípios. É o caso do TCE do Paraná que, em junho de 2001, através de uma cartilha, definiu um modelo de PPA a ser utilizado pelos municípios paranaenses.

Essa padronização do PPA é muito importante para os municípios e também ao TCE-PR, pois facilita a apreciação dos referidos PPAs por esse egrégio tribunal e, ainda, confere maior segurança aos municípios na medida em que esses sentem que estão definindo suas ações prioritárias num padrão aceito pelo Tribunal de Contas.

A partir do padrão básico definido pelo TCE-PR, desenvolve-se o seguinte quadro que pode ser utilizado (como modelo) pelos municípios, o qual con-

tém o mínimo de elementos necessários a um Plano Plurianual, salientando que se trata de uma extratificação de um programa:

Quadro 1 – Plano plurianual 2002-2005 – programas e ações/metasp da administração municipal.

Programa 04 – Formação de Cidadãos de Sucesso.			
Objetivo: Desenvolver ações que visem atender a demanda do ensino fundamental, em todas as suas modalidades, bem como a educação infantil, com a oferta de vagas nas escolas, através da estruturação adequada dos espaços físicos.....			
Situação atual		Situação desejada	
a) 200 salas de aula b) 150 equipamentos didático/pedagógicos		a) 350 salas de aulas b) 350 equipamentos didático/pedagógicos	
AÇÕES GOVERNAMENTAIS			
Ação Proposta	Produto	Unidade de Medida	METAS PARA 2003
a) Construir Escolas Municipais de Ensino Fundamental	Escola	M ²	2.000
b) Adquirir equipamentos para escolas municipais de Ensino Fundamental	Equipamentos	Unidade	50
c) Manter e desenvolver as atividades das Escolas Municipais de Ensino Fundamental	Escolas mantidas	Unidade	12
Função de Governo	Subfunção de Governo	Órgão/Unidade Responsável	
12 – Educação	361-Ensino Fundamental	05.02-Secretaria da Educação/Depart. de Ensino	

Fonte: Elaboração dos autores.

Até agora, com relação ao Plano Plurianual-PPA, tratou-se do trinômio objetivos, diretrizes e metas, já que esta é disposição da Constituição Federal. Porém o TCE-PR, na cartilha referida, elaborou o seu padrão de PPA, considerando que todas as ações dos municípios devem estar subordinadas a um programa. No exemplo criou-se um programa para a área de educação denominado de Programa 04 – Formação de Cidadãos de Sucesso.

O programa é, portanto, o nível máximo de agregação das prioridades dos governantes. A ele estão vinculadas várias ações que deverão ser executadas. No exemplo dado, todas as ações de educação do município que se refiram à formação dos alunos do ensino fundamental (antigo ensino de 1^a a 4^a série) estão sob o programa chamado Formação de Cidadãos de Sucesso. Logicamente que, cada município, tem a liberdade de criar a sua estrutura de programas municipais, nominando-os à sua forma. Alguns criarão 5, 8, 10, 15 ou mais programas, de acordo com a conveniência, peculiaridades e também os tamanhos dos Municípios. Os programas, porém, devem ter, primeiramente, um objetivo a ser alcan-

çado. Mas para se ter um objetivo traçado deve-se ter um diagnóstico da situação indicando as carências existentes.

No exemplo, o diagnóstico é definido no campo “Situação atual”. Bastante simplório está, mas vale como exemplificação. O levantamento aponta a existência de 200 salas de aula e de 150 equipamentos. Por conseguinte, o Prefeito irá definir a situação desejada, em função das carências existentes. Assim, pode-se ver, no QUADRO 1, no campo “Situação desejada”, que o prefeito está planejando ampliar a estrutura existente para 350 salas de aula e 350 equipamentos. Um planejamento mais apurado ainda definiria exatamente quais os locais das carências, como, por exemplo, o bairro onde faltam salas de aula e equipamentos.

Veja, portanto, que são traçadas metas para o período do PPA, cuja vigência vai do ano de 2002 a 2005. Ou seja, os quatro anos do PPA não coincidem exatamente com o mandato de um prefeito, que vai de 2001 a 2004. É o que determina a Constituição Federal. Assim, os próximos prefeitos, que assumirão as prefeituras em 1^o de janeiro de 2005, estarão sob a égide do PPA dos prefeitos anteriores.

3.2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

O material legislativo que determina a elaboração desta importante peça do planejamento dos programas e ações públicas está contido no § 2º (compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento), do inciso II, do artigo 165 da Constituição Federal e, no artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, que assim dispõe:

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

I – disporá também sobre:

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

c) (VETADO)

d) (VETADO)

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

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

II – (VETADO)

III – (VETADO)

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

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

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

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

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

IV – avaliação da situação financeira e atuarial:

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

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

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

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

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

As entidades públicas deverão, todo o ano, instituir a LDO. O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, tal e qual o PPA e os orçamentos anuais, são de iniciativa do Poder Executivo, com o conteúdo determinado pelo art. 165º, §2º, da Grande Carta, que, antecedendo a Lei Orçamentária Anual, passa a ter o condão de fixar-lhe o seu contorno (BARROS, 2001).

No novo contexto legal, o tratamento a ser dispensado às metas e prioridades da administração pública, que devem compor as LDO, pressupõe, assim como no PPA, ações planejadas. Pelo texto constitucional, a LDO deverá conter, ainda, outros elementos que são a orientação quanto à elaboração da lei orçamentária anual, disposição sobre as alterações na legislação tributária e estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais e fomento.

A Constituição Federal, ao referir-se, no §2 do seu artigo 165, às *prioridades*, determina que o Chefe do Executivo Municipal escolha, dentre as ações constantes dos programas do PPA, que tem validade para 4 anos, as prioridades para um determinado ano. A esta ligação direta entre a LDO e o PPA chama-se de compatibilização, ou integração. Quer dizer, o legisla-

tivo somente poderá aprovar ações de determinada LDO, se as referidas ações estiverem contempladas no elenco de ações programadas no PPA que já se encontra aprovado.

Neste ponto eram encontradas, antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, também LDOs que continham ações e metas genéricas definidas nestes instrumentos.

Pode-se voltar a mencionar o exemplo dado com relação ao PPA sobre ações com relação a estradas rurais. Neste, não primavam os poderes públicos, na LDO, pela indicação das referidas metas de cada ação, como, por exemplo, no caso de readequação de estradas, quantos quilômetros serão readequados? Quais trechos serão readequados?

Assim, ficavam os legisladores municipais com a difícil tarefa de apreciar um instrumento de planejamento que, não contendo elementos suficientes e necessários, dificultavam o trabalho de aprovação do projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias.

Volta-se, então, a afirmar que os chefes dos Executivos Municipais encaminhavam as propostas de LDO para apenas “cumprir um mandamento constitucional”, uma vez que não serviam de instrumento de planejamento.

A LRF, no entanto, com o contido no seu artigo 4º, supracitado, cujo conteúdo veio a somar-se com

o vigente da Constituição Federal de 1988, introduziu novas exigências quanto à elaboração das LDO, entre elas o equilíbrio entre receita e despesas, critérios de limitação de empenhos (despesa), normas sobre custos, anexo de metas fiscais para os anos seguintes, entre outros.

A nova consciência sobre a elaboração de um projeto de LDO que contemplasse verdadeiramente elementos de planejamento, em especial sobre metas e prioridades, veio a dar-se a partir da intervenção dos Tribunais de Contas. Estes deram uma interpretação ao conteúdo legal e, a partir de modelos, levaram aos municípios o que seria um conteúdo mínimo desta peça legal, inclusive mantendo compatibilidade com os PPA.

A seguir, apresenta-se, com base no padrão do TCE-PR, um modelo de Anexo de prioridades, que deve conter a LDO. Evidentemente não se quer a utilização deste como uma “camisa-de-força”, até porque poderia este ser complementado com outros indicadores.

Note-se, neste extrato de um programa do PPA, que agora vem a contemplar-se como meta para o governo municipal para um ano, que há uma compatibilização do que está aqui definido para ser realizado, com aquelas definições do PPA, conforme demonstrado anteriormente:

Quadro 2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2002 – prioridades da administração municipal.

Programa 04 – Formação de Cidadãos de Sucesso.			
Objetivo: Desenvolver ações que visem atender a demanda do ensino fundamental, em todas as suas modalidades, bem como a educação infantil, com a oferta de vagas nas escolas, através da estruturação adequada dos espaços físicos.....			
Situação atual		Situação desejada	
a) 200 salas de aula		a) 350 salas de aulas	
b) 150 equipamentos didático/pedagógicos		b) 350 equipamentos didático/pedagógicos	
AÇÕES GOVERNAMENTAIS			
Ação Proposta	Produto	Unidade de Medida	METAS PARA 2003
a) Construir Escolas Municipais de Ensino Fundamental	Escola	M ²	2.000
b) Adquirir equipamentos para escolas municipais de Ensino Fundamental	Equipamentos	Unidade	50
c) Manter e desenvolver as atividades das Escolas Municipais de Ensino Fundamental	Escolas mantidas	Unidade	12
Função de Governo	Subfunção de Governo	Órgão/Unidade Responsável	
12 – Educação	361-Ensino Fundamental	05.02-Secretaria da Educação/Depart. de Ensino	

Fonte: Elaboração dos autores

3.2.3. Lei Orçamentária Anual – LOA

O orçamento anual é a peça final em se tratando de programação da despesa pública. Neste instrumento se dá a valorização das metas do governo municipal para um exercício.

Pode-se conceber os orçamentos públicos como instrumentos que:

... documentam expressivamente a vida financeira de um país ou de uma circunscrição política em determinado período, geralmente de um ano, porque contém o cálculo das receitas e despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos ou para outros fins projetados pelos governos. A sua importância, sob os vários pontos de vista, é imensa, como a própria evolução das idéias orçamentárias o testifica (BALEIRO, 1981, p. 387).

Esta peça, composta de um lado das fontes financiadoras do serviço público, irá, de outro, apor valores nas ações que foram definidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para um determinado ano, transformando estas em programas governamentais. Assim, o orçamento público é chamado de orçamento-programa, uma vez que sua estrutura é montada com base nos programas de governo definidos no PPA e na LDO.

Segundo SILVA (2001, p. 43), “... *orçamento é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeira do Governo e em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação e outros que serão estudados adiante*”.

Existem diversas disposições legais que determinam e regulamentam a elaboração e aprovação dos orçamentos anuais.

A Carta Magna, em seu artigo 165, inciso II, § 5º, determina o estabelecimento dos projetos de leis dos orçamentos anuais, de iniciativa dos poderes executivos:

§ 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.

Por seu posto, o artigo 24 da Constituição Federal também dispõe sobre o assunto:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II – orçamento;

...

Por conseguinte, se encontram na Lei Federal nº 4.320/64, de 17 de março de 1964, determinações que orientam a elaboração dos orçamentos.

Destacam-se alguns desses dispositivos:

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I – Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II – Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;

III – Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV – Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I – Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II – Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos ns. 6 a 9;

III – Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Com efeito, o orçamento público deve apresentar-se como um instrumento/diretriz de ação, em que o administrador dispõe de elementos de receita e despesa para equacionar, com adequação, a realidade dos gastos públicos em tempo presente e futuro (GIACOMINI, 2002).

Adicionalmente à farta disposição acerca dos orçamentos públicos, encontram-se os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo o artigo 5º da LRF:

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

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

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

III – conerá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias... .

Como o objetivo é circunstanciar o planejamento orçamentário, pode-se abster do comentário sobre os aspectos mais técnicos da prática orçamentária de que tratam as disposições da Lei 4.320/64 e voltar a atenção para o aspecto “finalístico” do orçamento, como elo de ligação entre o planejamento das ações governamentais e a mensuração dos valores de custo de cada ação pública.

Quis o legislador, ao aprovar a LRF, deixar bem claro, ao inserir no *caput* do seu artigo 5º, que, as

três peças que integram o planejamento orçamentário público, manterão compatibilidade. O orçamento é, portanto, o elo de ligação entre o planejamento de médio e curto prazo. É através dele que dar-se-ão os cursos de ação dos programas estabelecidos pelo gestor público e aprovado pela população através dos seus representantes no legislativo.

Portanto, as metas definidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias serão orçadas na proposta de lei orçamentária, de iniciativa do poder executivo, que deve ser encaminhada ao poder legislativo para apreciação, eventuais emendas e, aprovação.

Tal e qual acontecia com os dois instrumentos anteriores, o PPA e a LDO, as propostas orçamentárias, por vezes, eram elaboradas e aprovadas de forma muito genérica, não apontando com precisão o destino dos gastos públicos. Assim, era comum verificar-se orçamentos que continham dotações com denominações como “Pavimentação de Ruas e Avenidas”, seguida de um valor fixado para tal ação. O valor fixado certamente não era baseado em critérios de custos, até porque a dotação não definia quais ruas e avenidas seriam pavimentadas, nem com o tipo de pavimentação, nem mesmo a metragem programada de pavimentação.

Não é mais cabível a aprovação de orçamentos que não estejam observando os princípios orçamentários da clareza e da especificação. Sem descuidar das exigências da técnica orçamentária, orçamentos genéricos e muito técnicos não permitem uma apreciação efetiva por parte dos seus elaboradores.

Assim, o que quer a LRF, após uma rápida interpretação das suas regras, é que os orçamentos devam identificar as ações definidas nas LDO, as quais devem estar previstas no PPA. Cabe, portanto, aos “orçamentistas” públicos, estruturarem as propostas orçamentárias com base nos programas da LDO, que contém as ações para aquele exercício.

A técnica de montagem da proposta deve observar a seguinte classificação: a) institucional, na qual são definidos os órgãos e unidades que implementarão e custearão as ações; b) a funcional, em que os programas e ações obedecerão a estrutura de funções e subfunções governamentais definidas na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão; e, c) quanto à natureza da despesa, conforme disposições nos anexos da Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal.

As disposições dessas duas portarias são as seguintes:

Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão.

ANEXO
FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO

<p>01 – Legislativa 031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo</p> <p>02 – Judiciária 061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Proc. Judiciário</p> <p>03 – Essencial à Justiça 091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial</p> <p>04 – Administração 121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Externo 125 – Normatização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informatização 127 – Ordenamento Territorial 128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social</p>	<p>05 – Defesa Nacional 151 – Defesa Área 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre</p> <p>06 – Segurança Pública 181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência</p> <p>07 – Relações Exteriores 211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional</p> <p>08 – Assistência Social 241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária</p> <p>09 – Previdência Social 271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial</p>	<p>10 – Saúde 301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição</p> <p>11 – Trabalho 331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relação de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho</p> <p>12 – Educação 361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial</p>
<p>13 – Cultura 391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural</p> <p>14 – Direitos da Cidadania 421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas</p> <p>15 – Urbanismo 451 – Infra-Estrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 – Transportes Coletivos Urbanos</p> <p>16 – Habitação 481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana</p> <p>17 – Saneamento 511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano</p> <p>18 – Gestão Ambiental 541 – Preservação e Conservação Ambiental 542 – Controle Ambiental 543 – Recuperação de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorologia</p>	<p>19 – Ciência e Tecnologia 571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico</p> <p>20 – Agricultura 601 – Promoção da Produção Vegetal 602 – Promoção da Produção Animal 603 – Defesa Sanitária Vegetal 604 – Defesa Sanitária Animal 605 – Abastecimento 606 – Extensão Rural 607 – Irrigação</p> <p>21 – Organização Agrária 631 – Reforma Agrária 632 – Colonização</p> <p>22 – Indústria 661 – Promoção Industrial 662 – Produção Industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade Industrial 665 – Normalização e Qualidade</p> <p>23 – Comércio e Serviços 691 – Promoção Comercial 692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo</p>	<p>24 – Comunicações 721 – Comunicações Postais 722 – Telecomunicações</p> <p>25 – Energia 751 – Conservação de Energia 752 – Energia Elétrica 753 – Petróleo 754 – Álcool</p> <p>26 – Transporte 781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário 785 – Transportes Especiais</p> <p>27 – Desporto e Lazer 811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer</p> <p>28 – Encargos Especiais 841 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna 844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Transferências 846 – Outros Encargos Especiais</p>

Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001,
da Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal:

ANEXO II

NATUREZA DA DESPESA		
I – DA ESTRUTURA	14 – Diárias – Civil	49 – Auxílio-Transporte
A – CATEGORIAS ECONÔMICAS	15 – Diárias – Militar	51 – Obras e Instalações
3 – Despesas Correntes	16 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil	52 – Equipamentos e Material Permanente
4 – Despesas de Capital	17 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar	61 – Aquisição de Imóveis
B – GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA	18 – Auxílio Financeiro a Estudantes	62 – Aquisição de Produtos para Revenda
1 – Pessoal e Encargos Sociais	19 – Auxílio-Fardamento	63 – Aquisição de Títulos de Crédito
2 – Juros e Encargos da Dívida	20 – Auxílio Financeiro a Pesquisadores	64 – Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
3 – Outras Despesas Correntes	21 – Juros sobre a Dívida por Contrato	65 – Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
4 – Investimentos	22 – Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato	66 – Concessão de Empréstimos e Financiamentos
5 – Inversões Financeiras	23 – Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária	67 – Depósitos Compulsórios
6 – Amortização da Dívida	24 – Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária	71 – Principal da Dívida Contratual Resgatado
C – MODALIDADES DE APLICAÇÃO	25 – Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita	72 – Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
20 – Transferências à União	26 – Obrigações decorrentes de Política Monetária	73 – Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
30 – Transferências a Estados e ao Distrito Federal	27 – Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares	74 – Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada
40 – Transferências a Municípios	28 – Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos	75 – Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação da Receita
50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	30 – Material de Consumo	48 – Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas
60 – Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	32 – Material de Distribuição Gratuita	76 – Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado
70 – Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais	33 – Passagens e Despesas com Locomoção	77 – Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado
80 – Transferências ao Exterior	34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização	81 – Distribuição de Receitas
90 – Aplicações Diretas	35 – Serviços de Consultoria	91 – Sentenças Judiciais
99 – A Definir	36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	92 – Despesas de Exercícios Anteriores
D – ELEMENTOS DE DESPESA	37 – Locação de Mão-de-Obra	93 – Indenizações e Restituições
01 – Aposentadorias e Reformas	38 – Arrendamento Mercantil	94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas
03 – Pensões	39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	95 – Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo
04 – Contratação por Tempo Determinado	41 – Contribuições	96 – Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado
05 – Outros Benefícios Previdenciários	42 – Auxílios	99 – A Classificar
06 – Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso	43 – Subvenções Sociais	
07 – Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência	45 – Equalização de Preços e Taxas	
08 – Outros Benefícios Assistenciais	46 – Auxílio-Alimentação	
09 – Salário-Família	47 – Obrigações Tributárias e Contributivas	
10 – Outros Benefícios de Natureza Social		
11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil		
12 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar		
13 – Obrigações Patronais		

Em síntese, as ações definidas na LDO consignarão em dotações na programação orçamentária. Assim sendo, e, levando em consideração os exemplos de programas e ações indicados nos quadros 1 e 2, além

do conteúdo dos anexos das portarias nº 42 e 163, pode-se definir, respeitando a compatibilização entre as três peças do planejamento orçamentário, o quadro de detalhamento de despesa – QDD:

QUADRO 3 – Quadro de Detalhamento de Despesas – QDD para 2002.

ORÇAMENTO-PROGRAMA – 2003		
QUADRO DE DETALHAMENTO DE DESPESAS – QDD		
ÓRGÃO	0500	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
UNIDADE	0502	DEPARTAMENTO DE ENSINO
FUNÇÃO	12	EDUCAÇÃO
SUBFUNÇÃO	361	ENSINO FUNDAMENTAL
PROGRAMA	04	FORMAÇÃO DE CIDADÃOS DE SUCESSO
DOTAÇÃO	0502.12.361.04.1.XXX	Construir Escolas Municipais de Ensino Fundamental
DESCRIÇÃO: Atendimento de despesas com a Construção de três escolas municipais de ensino fundamental, sendo uma na linha Salto da Onça, outra na Linha Porco Gordo e outra na Vila Graxaim, totalizando 40 salas de aula e 2.000 m ² de área construída.		
4.4.90.51.00	Obras e Instalações	R\$ 400.000,00
ORÇAMENTO-PROGRAMA		
QUADRO DE DETALHAMENTO DE DESPESAS		
ÓRGÃO	0500	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
UNIDADE	0502	DEPARTAMENTO DE ENSINO
FUNÇÃO	12	EDUCAÇÃO
SUBFUNÇÃO	361	ENSINO FUNDAMENTAL
PROGRAMA	04	FORMAÇÃO DE CIDADÃOS DE SUCESSO
DOTAÇÃO	0502.12.361.04.1.XXX	Adquirir de equipamentos para escolas municipais de Ensino Fundamental
DESCRIÇÃO: Atendimento de despesas com a aquisição de 50 retroprojetores para equipar salas de aulas das escolas A, B e C.		
4.4.90.52.00	Equipamentos e Material Permanente	R\$ 20.000,00

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no tocante às ações de planejamento dos programas e ações públicas, mormente na esfera do município, fornecendo uma visão técnica acerca dessas novas responsabilidades fiscais que estão atingindo todos os gestores públicos.

Como corolário, a da Lei Complementar nº 101/2000, LRF, integrou o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, apresentado à sociedade brasileira. Mais comumente pode-se atribuir a sanção e promulgação da LRF a três motivos básicos. O primeiro, de ordem constitucional, o de

regulamentar o artigo 163 a 169 da Carta Magna. Segundo, para atender às exigências do Fundo Monetário Internacional – FMI, do Banco Mundial, bem como dos países integrantes do G7 (tanto isso é verdade que o próprio Deputado Pedro Novais, Relator do Projeto na Câmara Federal, asseverou que o PEF, anunciado em fins de 1998 e apoiado pelo FMI, contempla medidas de curto prazo e de natureza estrutural, entre as quais se inclui a Lei de Responsabilidade Fiscal). Por último, é inegável vincular o nascimento da LRF à carência de disciplina rígida e de regras inflexíveis para controlar os exacerbados gastos públicos, diante da malversação e descaso com os bens públicos.

Não obstante, com a LRF ganhou o Brasil como um todo, porquanto este instrumento trata, acima de tudo, de uma política de controle dos gastos, com maior rigidez e autoridade. E, quando esta se refere, em suas normas, à compatibilidade entre os três instrumentos do planejamento orçamentário, ao controle de custos, à vedação de se consignar, na lei orçamentária, de créditos com finalidades imprecisas, determina uniformidade no planejamento das ações governamentais, de tal sorte que é descabido, mais do que nunca, elaborar e aprovar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual com intuito primeiro de “cumprir a lei”, aniquilando desta feita, o alvo principal dessas três peças que é o estabelecimento de objetivos a serem atingidos com as implementações de ações concebidas em programas estrategicamente eleitos.

O gestor público tem a missão, a partir da publicação da LRF, em 5 de maio de 2000, de mostrar ao contribuinte, de forma clara e transparente, que os recursos captados pelo Estado estão à disposição da sociedade de forma planejada e, acima de tudo, representado as prioridades eleitas pelo povo.

Além do objetivo central, que é o de proibir que os entes da Federação, principalmente Estados e Municípios gastem mais do que arrecadem e, atendam a vários limites, principalmente com relação ao endividamento público, ao se referir a LRF, no parágrafo 1º, do seu artigo 1º, que a responsabilidade fiscal pressupõe a “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas...”, quis, o legislador pátrio, estabelecer normas de finanças públicas que

“fossem capazes de colocar um basta na forma irresponsável com que alguns administradores públicos vinham tratando da coisa pública, sem um mínimo de escrúpulo, e o que é pior, sem sofrer qualquer sanção, já que a legislação até então existente, era ineficaz para punir os infratores” (SILVA, 2001, p.19).

REFERÊNCIAS

- BALEEIRO, A. **Uma Introdução à Ciências das Finanças**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- BARROS, L. C. de. **Responsabilidade Fiscal e Criminal**: “Comentários à Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) – Lei nº 10.028, de 19.10.2000 (Lei de Responsabilidade Criminal)...” Bauru, SP: EDIPRO, 2001.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo-SP: **Revista dos Tribunais**, 2000.
- GIACOMINI, J. Orçamento público. 12 ed. São Paulo: Editora Atlas. 2003.
- GIAMBIGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus. 2000.
- GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia**. São Paulo: Atlas, 1990.
- MACHADO Jr., J. T.; REIS, H. da C. **A Lei nº 4.320 comentada**. 30 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001.
- Portaria Interministerial STN/SOF nº 163**, de 7 de maio de 2001.
- Portaria SOF nº 42**, de 14 de abril de 1999.
- SILVA, E. J. da. **O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Leme – SP: LED, 2001.
- STIGLITZ, J. **Economics of the public sector**. 3 ed. New York: W. W. Norton & Company. 1999.