UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
UNIDADE SANTANA DO IPANEMA – CAMPUS SERTÃO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

GEISY ALVES ROCHA

ANÁLISE DE RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM POÇO DAS TRINCHEIRAS – AL NO PERÍODO DE 2001 A 2011

SANTANA DO IPANEMA - AL
2018

GEISY ALVES ROCHA

ANÁLISE DE RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM POÇO DAS TRINCHEIRAS – AL NO PERÍODO DE 2001 A 2011

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para o Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Msc. Alcides José Omena Neto

Coorientador: Prof. Msc. Fábio Correia da Silva.

SANTANA DO IPANEMA - AL
2018

Catalogação na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Unidade Santana do Ipanema
Bibliotecária responsável: Larissa Carla dos Prazeres Leobino – CRB-4 *2169*

R672a Rocha, Geisy Alves

Análise de receitas e despesas públicas municipais em Poço das Trincheiras – Al no período de 2001 a 2011 / Geisy Alves Rocha. – 2018.
69 f. : il.

Orientação: Prof. Me. Alcides José Omena Neto.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Alagoas. Unidade Santana do Ipanema. Curso de Ciências Econômicas. Santana do Ipanema, 2018.

Bibliografia: f. 66 - 69.

1. Orçamento Público. 2. Gestão Municipal. 3. Gastos Municipais. I. Título.

CDU: 35.073.52

Folha de Aprovação

GEISY ALVES ROCHA

ANÁLISE DE RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM POÇO DAS TRINCHEIRAS – AL NO PERÍODO DE 2001 A 2011

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à banca examinadora da Universidade Federal de Alagoas para o curso de Ciências Econômicas. Aprovado em 20 de dezembro de 2018.

Professor Msc. Alcides José Omena Neto, UFAL
(Orientador)

Banca Examinadora:

Professor Msc Fábio Correia da Silva, FAT
(Examinador Externo)

Professor Msc. Hermani Magalhães Olivense do Carmo, UFAL
(Examinador)

A minha mãe, Gilvanda Alves Ramalho.

Ao meu pai, Josivaldo Rocha da Silva (*in memorian*), que sei que de onde ele estiver, segurou minha mão do começo ao fim desta jornada.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de iniciar meus agradecimentos para com aquele que me deu o dom da vida e por ter me proporcionado forças para chegar até aqui. **Obrigada, meu Deus!** A caminhada não foi fácil, mas os motivos para estar agradecendo hoje, foram muito maiores.

A minha família. Em especial a minha mãe Gilvanda, exemplo de mulher guerreira e batalhadora a quem eu devo todas as minhas vitórias e em quem me espelho todos os dias. Obrigada por todo esforço para cuidar, educar e formar seus filhos mesmo com tantas dificuldades. Aos meus irmãos, Josy, Joyce e Jordan, e ao meu sobrinho que é o amor da minha vida, Jorge Rocha. Sem vocês nada disso teria sentido.

Aos meus amigos de classe, Afrânio, Carlos e Daniele. Assim como, Hudys Ferreira, Stonny Wanderley, Gustavo Vinicius, Railma Alencar, Franklin Moismar, Carine Ferreira e Vitória Reis pela parceria e amizade construída ao longo dos anos. E em especial ao meu amigo da vida, *Pedro Augusto*, a quem devo muito do começo ao fim deste curso.

Aos presentes mais lindos que a UFAL me deu, minhas amigas Patrícia Reis, Ammiquielly Gomes, Jhennifer Mendes, e Ene Cabral. Obrigada por terem sentido junto comigo, todas as angústias e felicidades, acompanhando cada passo de perto. Pelo amor, amizade, e apoio depositados, além da companhia por todos esses anos, melhor convívio, não poderia encontrar.

Ao meu namorado, melhor amigo e companheiro de todas as horas, Felipe Souto. Obrigada por abrir os meus olhos, por me cobrar, me incentivar, e por querer sempre o melhor para mim. Obrigada principalmente por sonhar comigo todos os meus sonhos.

Ao professor Mestre Fábio Correia da Silva, a quem desde o início pude partilhar bons momentos de amizade e “puxões de orelha” onde os mesmo me incentivaram e somaram em minha vida, e que foi peça fundamental para o desenvolvimento deste trabalho.

A todos meu “**MUITO OBRIGADA”**!

RESUMO

Nas últimas décadas foram impostas várias leis no modo de administrar o serviço público, a fim de fiscalizar e regulamentar as Finanças Públicas, e principalmente, os Gastos Públicos. Com o objetivo de diminuir o nível de endividamento público, os gestores públicos municipais foram obrigados a se adaptarem às novas leis, as mesmas que auxiliam no planejamento e execução dos gastos para que dessa forma, através de indicadores fiscais, seja possível chegar a melhor forma de conduzir a administração e promover o bem estar social. O presente trabalho tem por objetivo analisar alguns indicadores, como o comportamento das Receitas Próprias comparando-as as Transferências Constitucionais no Município de Poço das Trincheiras – AL, assim os gastos por função do período determinado, e uma análise comparativa das Receitas Orçamentárias com os municípios circunvizinhos, Maravilha-AL e Ouro Branco-AL. Os resultados finais dos indicadores são dados elaborados a partir de pesquisas efetuadas no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no período de 2001 – 2011 e também no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Portanto, conclui-se que com os dados expostos foi possível examinar a relação entre receitas e despesas e os reflexos das transações que foram efetuadas dentro de um período de 11 anos.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Municipal. Orçamento Público. Gastos Municipais.

ABSTRACT

The latest changes have been made to regulate and regulate public rules and, in particular, Public Expenditure. With the objective of reducing the level of public indebtedness, public managers have been forced to comply with laws laws, such as those that help planning and execution of expenditures for this form, through exit indicators, it is possible to reach the best management and promote social well-being. The work has the goal to inject some indicators, such as the behavior of Revenues and comparatives such as the Constitutional Transfers in the Municipality of Poço das Trincheiras - AL, as well as the expenses with the function of time period, and a comparative analysis of the Common Revenues of the municipalities. surrounding, Maravilha-AL and Ouro Branco-AL. The final data of the reports are elaborated from the surveys carried out on the website of the National Treasury Secretariat (STN), in the period of 2001 - 2011 and also in the Brazilian Institute of Geography and Statistics - IBGE. Therefore, it is concluded that the data exposed were possible to a relation between revenues and expenses and the reflections of the transactions that were made within a period of 11 years.

KEYWORDS: Municipal Management. Public Budget. Municipal Expenditures.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO PROBLEMA PÚBLICO.....30

FIGURA 2 - ILUSTRAÇÃO DAS DIRETRIZES 36

FIGURA 3 - LOCALIZAÇÃO DA CIDADE DE POÇO DAS TRINCHEIRAS NO MAPA DE ALAGOAS.....53

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – LIMITES MÁXIMOS DE DESPESA NA ESFERA FEDERAL.....39

TABELA 2 – LIMITES MÁXIMOS DE DESPESA NA ESFERA ESTADUAL.....39

TABELA 3 – LIMITES MÁXIMOS DE DESPESA NA ESFERA MUNICIPAL.....40

TABELA 4 – INFRAÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUAS PENALIDADES.....40

TABELA 5 - PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS ITENS DE RECEITAS PRÓPRIAS NO MUNICIPIO DE POÇO DAS TRINCHEIRAS- AL (R$) (2001-2011).....55

TABELA 6 - PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS ITENS DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NO MUNICÍPIO DE POÇO DAS TRINCHEIRAS - AL (R$) (2001-2011).....56

TABELA 7 - PRINCIPAIS ITENS DE GASTOS POR FUNÇÃO (R$) (2001-2011)...58

TABELA 8 - DADOS MUNICIPAIS DE POÇO DAS TRINCHEIRAS, MARAVILHA E OURO BRANCO.....60

TABELA 9 - RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS DE POÇO DAS TRINCHEIRAS, MARAVILHA E OURO BRANCO. (R$) (2001-2011).....61

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DAS RECEITAS PRÓPRIAS X TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (R$) (2001-2011).....57

GRÁFICO 2 – REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DOS GASTOS POR FUNÇÃO (R$) (2001-2011).....59

GRÁFICO 3 – RELAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS DE POÇO DAS TRINCHEIRAS, MARAVILHA E OURO BRANCO. (R$) (2001-2011).....63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CRFB/1988 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

FPM – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

FUNDEF – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

ICMS – IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS

IDMS – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL

IPTU – IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

ISS – IMPOSTO SOBRE SERVIÇO

ITBI – IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS

LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

LRF – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

PPL – PLANO PLURIANUAL

STF – SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL

STJ – SUPERIOR TRIBUNAL JUDICIÁRIO

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....14

2. PROCEDIMENTO METODÓLOGICO.....17

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....18
3.1 Administração Pública e Estado.....18
3.1.1 Conceito de Administração Pública.....18
3.1.2 Conceito de Estado.....22
3.2 Princípios Básicos da Administração Pública.....23
3.3 Serviços Públicos: Prestação e Regulação.....26
3.3.1 Serviços Públicos: Prestação.....28
3.3.2 Serviços Públicos: Regulação.....29
3.4 Políticas Públicas.....30

4. FERRAMENTAS DO PLANEJAMENTO.....33
4.1 Planejamento na Administração Pública.....33
4.2 Plano Diretor.....34
4.3 Plano Plurianual.....35
4.4 Lei de Diretrizes Orçamentárias.....36
4.5 Lei Orçamentária Anual.....37
4.6 Lei de Responsabilidade Fiscal.....39

5. ORÇAMENTO PÚBLICO.....41
5.1 Princípios Básicos do Orçamento Público.....44
5.2 Elaboração da Proposta Orçamentária.....48
5.3 Finanças Públicas.....49
5.3.1 Receitas Públicas.....50
5.3.2 Despesas Públicas.....51

6. ANÁLISE DOS GASTOS PÚBLICOS DO MUNICIPIO DE POÇO DAS TRINCHEIRAS.....53
6.1 O Município em Números.....53
6.2 Análise dos Dados.....54
5.2.1 Receitas Próprias x Transferências Constitucionais.....55
5.2.2 Gastos por Função.....59
5.2.3 Análise Comparativa.....61

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....64

REFERÊNCIAS.....67

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, pode-se perceber a importância da gestão municipal, que se aproxima com uma proposta mais criteriosa, envolvendo diversas políticas públicas em sua execução. Isso ocorre em função do papel dos municípios brasileiros que está sendo cada vez mais redefinido, e da ordenação de seus bens e serviços públicos. Levando em consideração que esse processo vem resultando de alguns impactos muito importantes nas relações fiscais, e competências tributárias.

A necessidade existente de adaptar-se as constantes mudanças no quadro político e também econômico, vem a partir da premissa de planejar para utilizar de forma mais eficiente possível seus recursos, e dessa forma atingir mais brevemente seus objetivos. Tudo isso levando em consideração variáveis que sejam economicamente viáveis. Dessa forma, governos e empresas têm sido pressionados e levados a se concentrarem mais no processo de planejamento de suas ações e também em estratégias de sobrevivência dos mesmos.

O planejamento é ferramenta de fundamental importância em qualquer tipo de decisão em ações futuras. O planejamento público é entendido como um ambiente de interação entre Estado e sociedade. É quando toda sua atividade de produção é colocada a serviço de atendimento efetivo das necessidades de todos os homens.

Para se tornar possível a promoção do bem estar social, o Estado assegura a sociedade através das ações da Administração Pública, procurando desta formar firmar a eficiência de suas ações e o alcance de seus objetivos. Para realização destas das ações, existe um conjunto e órgãos, serviços e agentes que são responsáveis pela constatação dos diversos graus de necessidades, tais como segurança, saúde, educação e saneamento básico.

O Estado por sua vez, atua propondo a execução das Ferramentas do Planejamento que são Leis estabelecidas pela Constituição Federal do Brasil de 1988: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a

Lei Orçamentária Anual (LOA) e por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Independente do papel do Estado, a Administração Pública precisa dispor de transparência na execução e aplicação dos recursos públicos, com o objetivo de averiguar maior eficácia, eficiência e economicidade dos gastos públicos. As leis que compõem o orçamento público possibilita uma linguagem clara sobre a obrigatoriedade do cumprimento das mesmas que atuam de forma preventiva na detecção de irregularidades, e a Constituição Federal De 1988 assegura que o descumprimento das mesmas, sejam infrações penalizadas perante a lei.

O presente estudo tem por finalidade apontar alguns indicadores da Gestão Municipal de Poço das Trincheiras com relação à Receitas e Despesas por Função, assim como uma análise comparativa com outros municípios. Para isto, faz-se necessário conceituar pontos importantes, por isto, o trabalho está fragmentado em seis Capítulos. Iniciando o primeiro com esta introdução, o segundo Capítulo busca demonstrar os conceitos de Administração Pública, seguido da conceituação de Estado, Políticas e Serviços Públicos. A intenção de incluir neste trabalho uma pequena amostra sobre o Serviço Público é pelo fato de ser por este viés que a Administração põe em prática seus planos. Já no terceiro Capítulo foram apresentadas as Ferramentas do Planejamento e sua importância para a gestão em todas as esferas, Municipal, Estadual e Federal. No quarto Capítulo foi explanado o Orçamento Público e fincado com seus princípios e finanças. O quinto Capítulo aborda a Discussão dos resultados, neste fragmento serão apresentados e comentados os dados e resultados da pesquisa. Por fim, no sexto e ultimo Capítulo apresenta as considerações finais.

O objetivo geral deste trabalho consiste em mostrar que o planejamento orçamentário tem fundamental importância nas ações da gestão que devem ser previamente planejadas observando as normas que estão prevista da Constituição regente, buscando assegurar o desenvolvimento social e promover o bem-estar da sociedade pocense. Então, como objetivo específico, o estudo procura analisar Indicadores da Gestão Pública Municipal de Poço

das Trincheiras com relação a Receitas e Despesas a fim de complementar na prática como funciona a realidade do município. Além disso, faz-se uma análise comparativa com municípios circunvizinhos para mostrar que o município não defere da realidade dos demais.

2 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Este trabalho de conclusão de curso tem como hipótese da pesquisa a premissa de que a Gestão Pública Municipal, de modo geral, possui hoje uma proposta mais criteriosa, envolvendo diversas políticas públicas em sua execução. Isso ocorre em função do papel dos municípios em tornar possível a promoção do bem estar social.

O trabalho foi desenvolvido através de um amplo Referencial Teórico derivado da proposição de elencar os principais conceitos e estudos sobre Gestão Pública Municipal reconhecendo princípios que regem o setor público municipal. Os dados utilizados a cerca da análise deste trabalho originaram-se de uma pesquisa quantitativa sobre as Receitas e Despesas dos municípios de Poço das Trincheiras, Maravilha e Ouro Branco, cujos obtidos no site da Secretaria do Tesouro Nacional.

O período analisado percorre o ano de 2001 á 2011, sendo o mesmo escolhido com base na disponibilidade dos dados que eram necessários para conclusão do trabalho, levando em consideração que analisando apenas um curto período de tempo, não seria possível perceber alterações significativas nos dados. Cabe aqui salientar, que este trabalho de conclusão de curso foi desenvolvido no período de agosto a dezembro de 2018.

Quanto à revisão de literatura foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental com a finalidade de apresentar uma fundamentação teórica e análise dos resultados relacionada ao tema escolhido e mostrar algumas temáticas relevantes para construção do trabalho, tais como: administração pública, seus princípios, idealizações e conceitos; as leis que moldam o planejamento e orçamento público; assim como o conceito de receitas e despesas públicas.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública na tentativa de melhor desempenhar suas funções, utiliza explícita ou implicitamente, de algumas diretrizes importantes, buscando assim firmar uma imposição entre os interesses públicos sobre o particular e ao mesmo tempo, o respeito à convivência dos administradores.

Existem algumas normas legais que precisam ser observadas na gestão dos recursos públicos, pois a Administração Pública sobrepõe a vontade particular de cada administrador, então é necessário que haja orientação para a elaboração de novas normas e condições de trabalho, de forma a vir privilegiar o interesse público acima do interesse individual do administrador.

Desse modo, sente-se a necessidade de expor a importância dos Princípios da Administração Pública, pois os mesmos representam um relevante papel que permite um equilíbrio significativo entre os direitos dos Administradores e as prerrogativas da Administração.

3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ESTADO

3.1.1 CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de Administração Pública está completamente ligado ao conceito de Estado, como se acaba de ver, a grande diferença é que o Estado está relacionado com o conjunto de instituições que o controlam e que administram determinado território, enquanto que o de Administração Pública é bem mais amplo, pois este conceito pode ser entendido como um conjunto de órgãos, agentes responsáveis e serviços, bem estar da sociedade, e uma série de fatores em prol do bem estar social.

“A Administração Pública é um conjunto de pessoas (físicas e jurídicas), autarquias, agentes e até a própria organização utilizada para realizar e organizar as atividades e dirigir patrimônios públicos” (SOUZA, 2008). E para Meirelles: "Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas" (1984 apud KOHAMA, 2003, p.29). Já para Silva

"Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos organizados e necessários para executar as decisões políticas" (2004 apud CASTRO, 2010, p.18).

Ou seja, pode-se desse modo afirmar que todos os órgãos, pessoas, recursos e ações destinados a exercer funções administrativas na União, Estados e Municípios, fazem parte da Administração Pública.

Baseado no que foi exposto anteriormente, a Administração Pública não é nada além de uma ferramenta utilizada pelo Estado para poder realizar seus objetivos e alcançar suas metas, estes então gerados das suas decisões políticas.

A constituição de 1988 em seu art. 3º destaca alguns de seus objetivos que são fundamentais.

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

De acordo com Meireles (2005, p.64):

> “Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em beneficio da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos (em itálico no original).”

Desse ponto em diante, após conhecer os objetivos que estão constituídos na Constituição Federal, podemos perceber que o Estado, que nesse caso representado pela República Federativa do Brasil, foi criado pela sociedade brasileira com objetivo de promover e gerar o bem estar social, por meio de utilização de suas normas.

Levando em consideração os artigos 1º e 2º, que tem o intuito de mostrar como se divide a estrutura da Administração Pública, a CF aborda os níveis e os poderes públicos:

> 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
> I - a soberania;
> II - a cidadania;
> III - a dignidade da pessoa humana;
> IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
> V - o pluralismo político.
> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.
> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Neste ponto, existem três níveis, que são eles:

- **Municipal –** Estão apenas os prefeitos e vereadores, nele não há Judiciário, pois todos os fóruns locais estão sob a estrutura do Judiciário estadual. Este nível é responsável pelos aspectos que tem impacto direto na vida das pessoas, educação, saúde, saneamento básico, transporte público e assim por diante. Segundo o censo de 2010, o Brasil é ainda um país de pequenas cidades, pois dos 5.570 municípios, 5.287 tem população menor ou igual a 100 mil habitantes.

- **Estadual –** Estão aqui os governadores, deputados estaduais (ou distritais) e o Judiciário com as cortes de instâncias inferiores. O Portal Politize cita as responsabilidades mais importantes dos governos estaduais como:
  - Infraestrutura: como rodovias que ligam cidades do estado;
  - Segurança pública: como o comando das polícias civis e militares;
  - O corpo de bombeiros;
  - O sistema de execuções penais;
  - Projetos de moradias populares;

- Atendimento de saúde para os casos mais complexos, como aqueles tratados nos hospitais;
- Educação do ensino médio e da segunda parte do ensino fundamental.

- **Federal –** Neste nível encontramos o Presidente da República, os deputados federais, senadores, e no Judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ). As leis federais tem prioridade sob as outras citadas mais acima, e contemplam aspectos importantes para todo o país.

Existe o STF como o órgão máximo da justiça brasileira, seguido pelo STJ que é o responsável por toda interpretação da legislação Federal. Entretanto, todos os poderes citados acima são responsáveis por seu controle interno e todos estes cargos do poder legislativo possuem mandatos de quatro anos, com exceção dos senadores, com oito. O conjunto desses três poderes, legislativo, judiciário e executivo, aliados aos três níveis, correspondem exatamente a Administração Pública direta. E já na Administração Pública Indireta Kohama (2003, p.35) diz que:

> "é aquela atividade administrativa, caracterizada como serviço público ou de interesse público, transferida ou deslocada do Estado, para outra entidade por ele criada ou cuja criação é por ele autorizada."

Algumas entidades que compõem essa Administração Indireta são as Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas. Como por exemplo, o Banco do Brasil e a Petrobrás.

3.1.2 CONCEITO DE ESTADO

Estado é uma organização que tem o extremo poder soberano para governar um povo, dentro de uma determinada área territorial, atentos aos interesses sociais.

Segundo Meirelles (2005, p.60) Estado pode ser denominado como:

> Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário (Jellinek); sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção (Malberg); sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana (Biscaretti di Rufia); na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 14, I).

Então, ele é criado exatamente como pessoa jurídica em serviço de uma comunidade fixada sobre um determinado território soberano, dotada de mando originariamente Constitucional.

Continuando com Meirelles (2005, p.60):

> O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; Governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e autoorganização emanado do Povo (em itálico no original).

O conceito de estado, em outras palavras, consiste em três elementos, que são eles:

- **Povos:** São todos aqueles que habitam em um determinado território, inclusive todas aquelas que não possuem qualquer vínculo com o Estado, mas estão temporariamente no território.
- **Território**: é a base física onde está fixado a população, e o lugar onde há ordenamento jurídico.
- **Soberania:** é considerada a autoridade superior que exerce poder absoluto de mando.

É necessário deixar claro a importância de conceituar Nação, levando em consideração o enunciado do dicionário Michaelis (2018):

> “Grupo social com autonomia política que ocupa um território definido e está ligado por tradições culturais e históricas, geralmente com uma língua comum, porém não necessariamente com a mesma etnia ou religião, tendo governo, Constituição nacional e leis compartilhadas.”

Desse modo, o conceito de Nação é complementar ao de Estado. E, para Queiroz o Estado é o grupo de instituições que fiscalizam e administram uma nação (2007, p.26), ou, de modo mais apropriado, "uma estrutura organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo que dela faz parte".

Queiroz (2007, p.27), continua:

> De uma forma simplificada, o Estado pode ser visto como um contrato social (representado por uma Constituição) que os homens fazem entre si e no qual cada um cede uma parte de sua liberdade ao Estado, para que este possa regular as relações entre eles e, assim, prover a prosperidade de todos.

Pode-se assim concluir que Estado é a junção dos elementos acima citados: Povo, Território e Governo Soberano. E que um está completamente ligado ao outro.

3.2 PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- **Princípio da Legalidade**

O Principio da Legalidade diz que, todos os Atos da administração têm que ser executados de forma legal. Esse princípio observa as leis, mas não somente. Os regulamentos que compõem as normas administrativas que fazem parte do contexto constitucional também são observados. Com o descumprimento das leis, executando práticas ilegais, ou seja, quando a administração pública se afasta destes comandos, os servidores que praticam estes atos correm o risco até de serem demitidos.

De acordo com Medauar (2010):

> “[...] o princípio da legalidade é considerado um princípio fundamental no regime jurídico-administrativo, pois além de ser essencial, é específico e informador, submetendo ainda o Estado à lei. Como a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei, este princípio protege o

> cidadão dos abusos dos agentes administrativos e limita o Poder do Estado na interferência da liberdade individual.”

É a lei que distribui competências aos administradores, e o administrador público é obrigado ao estrito cumprimento de leis e regulamentos que ela permite. Tem ainda como finalidade evitar que os agentes ajam com determinada liberdade, a fim de seguir somente as normas em lei em prol do bem estar coletivo.

- **Princípio da Impessoalidade**

Este princípio tem como principal função servir de ponte entre os outros princípios estruturais e seus deveres. Contando ainda com a Impessoalidade Relativa aos Administradores, que diz que o administrador só poderá praticar atos impessoais se os mesmos favorecerem o bem comum (coletividade), e a Impessoalidade Relativa à Administração, onde neste caso os atos se originam a administração, independente de quem tenha praticado. Esse princípio tem como objetivo a exclusão de promoção pessoal de autoridades e/ou serviços sobre suas relações administrativas. Essa corrente enfatiza que os atos são dos órgãos, e não dos agentes.

Para finalizar, Meirelles (2010) complementa:

> “[...] o princípio da impessoalidade é o que o clássico princípio da finalidade impõe ao administrador público, que é somente a prática do ato para o seu fim legal, sendo aquele que a norma de direito indica de forma expressa o objetivo do ato de forma impessoal, excluindo também, a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas.”

A maior preocupação quanto a este princípio, é que devido ao fato dele dar margem para vários tipos de interpretação, é exigido que a impessoalidade do Administrador impere em suas decisões em sua administração. .

- **Princípio da Moralidade**

O Princípio da Moralidade está diretamente relacionado com os próprios atos dos cidadãos comuns em seu convívio com a sociedade, ou seja, liga-se à moral e à ética administrativa. Onde, a ética administrativa estará sempre presente na vida do administrador público, sendo ela um pouco mais rigorosa que a ética comum. Mello (2010) afirma:

> "[...] conforme o princípio da moralidade, a Administração e seus agentes têm que atuar na conformidade dos princípios éticos, pois, ao violá-los, se implicará na violação do próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, de acordo com a Constituição da República."

Enfim, a intenção primordial deste princípio da moralidade, é conseguir orientar a e controlar a ação administrativa e também o poder discricionário do certo administrador. Seu objetivo em outras palavras é promover a confiança e boas intenções.

- **Princípio da Publicidade**

No princípio da Publicidade, encontra-se o momento em que todos os atos da administração são publicados e divulgados para a ciência do público em geral, com intenção de iniciar a sua atuação externa. Essas publicações ainda têm de ter objetivo educativo, informativo e de interesse social. Não podendo ser utilizados símbolos, desenhos, ou quaisquer formas que caracterize a promoção pessoal do agente administrativo.

Este princípio diz que "trata-se da divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus feitos externos" (Meirelles 2010, p.94). Na verdade, ele visa à transparência dos procedimentos públicos acima de tudo, para que as pessoas possam ter conhecimento das decisões dos administradores e desse modo poder verificar se elas estão seguindo ao que realmente se destinam, que é o interesse da coletividade, e ampliação da transparência.

- **Princípio da Eficiência**

Neste princípio o governo deve atuar com eficiência. Ou seja, é o princípio que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum. Tudo isso por meios de exercícios de suas competências de uma forma que seja neutra, transparente e participativa. É importante também que atue com rapidez, prontidão, êxito, gentileza, constância e em prol de qualidade. Este princípio é tido como um dos deveres por Meireles (2010, p. 96) onde diz que:

> "[...] o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros."

Ele é definido como medida rápida, com eficiência para satisfazer as necessidades de um regime de igualdade. São soluções eficazes e coerentes do Administrador que venham a utilizar dos melhores meios sem se distanciar dos reais objetivos da Administração Pública, e que desse modo possam atingir seus resultados de forma satisfatória para ambos os lados.

3.3 SERVIÇOS PÚBLICOS: PRESTAÇÃO E REGULAÇÃO

A CF prevê as formas de prestação do Serviço Público em seu Art. 175 onde diz que: "Incube ao poder político, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos".

Segundo Di Pietro (2006, p.90) o conceito de Serviço Público pode ser dado como:

> "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público."

Continuando:

> **Parágrafo único.** A lei disporá sobre:
> I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
> II - os direitos dos usuários;
> III - política tarifária;
> IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Já Meirelles (2007, p.330) define o serviço público de modo mais extenso:

> "todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado."

Ou seja, o serviço público pode ser caracterizado como as atividades que são destinadas a satisfazer as necessidades essenciais da coletividade em geral. Levando em consideração a sua importância, o Estado tem o poder de assumi-las, pois não seria adequado deixa-las expostas às vontades da livre iniciativa.

Vale ainda ressaltar aqui que existe diferença entre os conceitos de serviço público e serviço de utilidade pública, pois, o primeiro é essencial para a sobrevivência, enquanto o outro é apenas conveniente para sociedade.

Tendo em vista as considerações acima, será abordado o conceito dos seus principais pontos, que são eles: Prestação e Regulação. E além do fato que são nestes serviços que ocorrem os gastos públicos.

3.3.1 SERVIÇOS PÚBLICOS: PRESTAÇÃO

O conceito de “Serviço Público” conta com várias definições, e por isto existem vários autores que até hoje buscam de forma geral, entender este conceito. E, dentre esta relação de serviços existem aquelas onde a prestação é privativa do Estado, e geralmente são gratuitos ou de baixo custo, para que desse modo seja garantido o acesso de todas as pessoas da sociedade.

São Serviços Privativos do Estado àqueles tipos de serviços que agem diretamente prestando atenção á sociedade, são eles os propriamente ditos lembrados por reconhecer a sua essencialidade e necessidade de grupo social, e são privativos do Poder Público. Esta doutrina de Prestação de Serviços classifica os serviços públicos em critérios próprios. O portal da Contabilidade Pública define o Serviço Privativo do Estado como:

> “[...] são serviços que a Administração presta diretamente à sociedade, por serem considerados próprios do Estado e, como tal compete exclusivamente e privativamente, em virtude do reconhecimento de sua característica de atendimento de necessidades coletiva e permanente que envolve a sua prestação. Relaciona-se intimamente ao bem estar do coletivo e por isso mesmo só podem ser executados diretamente pelo Poder Público, a quem incube provê-los sem delegação a particulares.”

Ou seja, é possível citar como exemplo claro a emissão de moedas e o de controle de fiscalização de instituições de crédito e de seguros. É importante ainda ressaltar que os serviços públicos podem ou não ser executados sob a titularidade do Estado, apesar de os demais serviços serem serviços de utilidade pública, não podendo ser classificados como próprios do Estado, comerciais, administrativos ou industriais, são prestados por delegação do Poder Público.

Quanto aos Serviços de Utilidade Pública, ALVES (201-, p.12) diz que:

> Os serviços públicos não privativos do Estado, que o Estado tem obrigação de prestar, onde a iniciativa privada pode atuar concomitantemente são chamados pela doutrina de serviços sociais e abrangem educação, saúde, previdência social e assistência social. Os serviços sociais constituem atividade estatal quando prestado pelo Poder Público, podendo ser prestado por terceiros sob o regime de direito público, através

> dos institutos de execução indireta (concessão, permissão e autorização) e quando prestados por particulares sob o regime jurídico de direito privado constituem-se atividade privada, configurando o que os administrativistas chamam de serviço público impróprio.

Neste caso, estes direitos passam a ser elevados para a categoria de direitos fundamentais, pois existe a necessidade de se observar o que diz a Constituição de 1988 quanto às obrigações de se manter no Sistema de Controle Interno. Estes intuitos estão intimamente ligados a um fundamento muito importante – a dignidade da pessoa humana.

3.3.2 SERVIÇOS PÚBLICOS: REGULAÇÃO

Definir este conceito não é tarefa fácil, e este tópico vem intencionalmente citar a existência de regulação para o serviço público, pois ele está atrelado ao fato de encontrar-se um mecanismo que possa assegurar que os serviços públicos serão prestados em conformidade com a Administração Pública e seus princípios. O Ordenamento Jurídico Nacional prevê ainda que a sua prestação pode se dar de duas formas: sejam elas diretas, ou indiretas, e Barroso (2002, p. 115) explica:

> "[...] os serviços públicos podem ser prestados diretamente, pelos órgãos despersonalizados integrantes da Administração, ou indiretamente, por entidades com personalidade jurídica própria. Na prestação indireta, abrem-se duas possibilidades: pode o Estado constituir pessoas jurídicas públicas (autarquias e fundações públicas – as chamadas fundações autárquicas) ou privadas (sociedades de economia mista e empresas públicas) e, mediante lei (CF, art. 37, XIX), outorgar a tais entes a prestação do serviço público de educação, água, eletricidade ou qualquer outro. Ou pode, por outro lado, delegar à iniciativa privada, mediante contrato ou outro ato negocial, a prestação de serviço. Serve-se aí o Estado de figuras jurídicas, como a concessão e a permissão. Mais recentemente, têm sido concebidas diferentes formas de delegação, identificadas genericamente como terceirização, que incluem espécies negociais, como a franquia e o contrato de gestão, entre outros."

Para noção de Regulação do Serviço Público é preciso levar em consideração o tratamento diferenciado que é imposto por circunstâncias de tempo e também de espaço. O motivo primordial disto é que independente de

Estados, ou momentos diferentes que os Estados estejam vivendo com seus ordenamentos jurídicos, poderão ter as mais variadas visões e entendimentos.

Por fim, é possível afirmar que a regulação de serviço público pode ser estabelecida como sendo uma atividade administrativa executada por pessoa jurídica de direito público consistente no disciplinamento, e controle do serviço prestado.

3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS

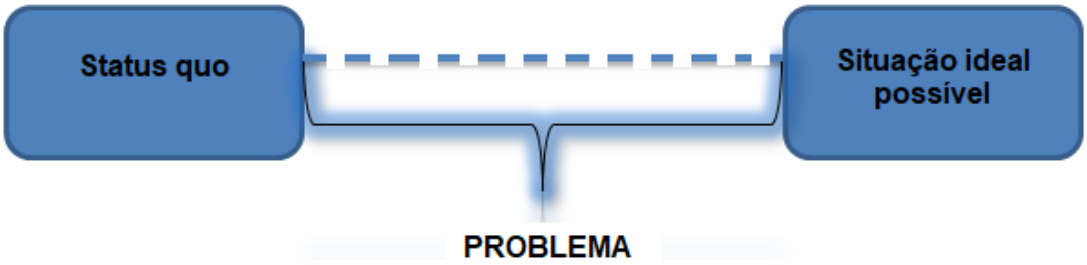
Antecipadamente, observa-se que existem muitos entendimentos do que seja Política Pública, e resumindo entende-se que Política Pública não é nada mais do que as ações da Administração Pública para o atendimento imediato das necessidades do povo. Podendo ser definida também por um conjunto de programas, e ações que são tomadas pelos governos, sejam eles municipais, estaduais ou nacionais, que determinam direito de cidadania para vários grupos da sociedade, e correspondem a direitos assegurados na Constituição Federal.

Este conceito ainda carrega consigo dois sentidos diferentes, o sentido político e o segundo sentido vêm mais do ponto de vista administrativo. No primeiro, as Políticas Públicas são encaradas como um processo de decisão, nele onde um conflito de interesses existe naturalmente. No segundo sentido as Políticas Públicas são um grupo de atividades, projetos e programas realizados pelo governo. Dando continuidade, elas ainda podem ser classificadas como parte tanto de uma Política de Estado, quanto Política de Governo.

Brancaleon, Yamanaka et all (2015, p.2) destacam:

> A Política Pública possui dois elementos fundamentais:
> **a) Intencionalidade pública –** motivação para o estabelecimento de ações para tratamento ou para resolução de um problema;
> **b) Problema público –** diferença entre uma situação atual vivida (status quo) e uma situação ideal possível à realidade coletiva.

FIGURA 1 – REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO PROBLEMA.



Desenho Com Base Na Ilustração Original
Fonte: Secchi, Leonardo. Políticas Públicas, 2012.

A figura apresentada consegue identificar o problema público, mostrando a diferença entre a situação atual e a possível situação ideal para a realidade pública. Secchi (2012) ainda destaca:

> "Naturalmente, a definição do que seja um "problema público" depende da interpretação normativa de base. Para um problema ser considerado "público", este deve ter implicações para uma grande quantidade ou qualidade notável de pessoas. Em síntese um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade)".

De fato já classificamos o conceito de Política Pública, como um conceito bastante abstrato. Elas tomam forma através de programas públicos, projetos, leis, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, dentre muitos outros fatores, como é possível observar a seguir, alguns exemplos diretos de política pública em cada seguimento, segundo Brancaleon, Yamanaka et all (2015, p.2):

- **Saúde:** programa de distribuição gratuita de preservativos em parceria com Sistema Único de Saúde (SUS) e Organizações Não-Governamentais locais;
- **Educação:** programa de reforço escolar para alunos com dificuldades em Matemática do ensino fundamental do estado de Roraima;
- **Economia:** regime de câmbio flutuante definido pelo Banco Central, que permite que a taxa de cambio varie de acordo com a oferta e a demanda de moeda estrangeira;
- **Justiça e cidadania:** portaria emitida pelo Juiz da Comarca do município de Paineiras do Sul, no Paraná, que proíbe o

> funcionamento de bares e restaurantes após às 22h em dias de semana.

A importância de citar neste trabalho as Políticas Públicas vem do fato de serem elas o objeto das ações do governo, representam os anseios e interesses da sociedade e, por isso, devem ser contempladas na elaboração de qualquer orçamento para que desse modo, possam ser traduzidos em bens, serviços e decisões adequadamente planejadas, além de ser um objeto de análise na Administração Pública.

4 FERRAMENTAS DO PLANEJAMENTO

4.1 PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 30 determina que seja de competência dos municípios manter programas de educação, saúde, serviços públicos, e também promover um ordenamento territorial adequado, assim como proteger o patrimônio público, histórico e cultural local. Isso leva o município a ter obrigação de possuir uma estrutura administrativa para atender à sociedade e prestar serviços básicos de cidadania. Assim, deve-se usar o intuito do planejamento para conseguir organizar seu território, de forma que os programas sociais permaneçam em execução, sejam disponibilizados equipamentos e serviços públicos para a sociedade como um todo.

Desse ponto em diante o planejamento começa a ganhar uma importância muito considerável na estrutura municipal, a partir de mudanças institucionais que ocorreram pela reforma da administração pública na década de 90.

O processo orçamentário no Brasil, leva em consideração e tem como base algumas leis que compõem a Constituição Federal do país. Trata-se se uma base jurídica que alcança todas as esferas, e tem como alicerce os mesmos princípios para todas elas. O Planejamento orçamentário é considerado uma ferramenta de aprendizado, e esse processo é composto das leis que veremos ao decorrer do capítulo, são elas: Plano Diretor – Plano Plurianual – Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei Orçamentária Anual – Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.2 PLANO DIRETOR

O Plano Diretor pode ser definido como uma lei municipal que está prevista na CF de 1988 em seu § 1 do art. 182, de forma a ser o instrumento básico de expansão urbana e desenvolvimento.

> **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)
> **§ 1º** O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O Plano Diretor comporta-se como um “complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”. (MEIRELLES 2006, p. 538)

Este Plano tem como finalidade desenvolver estratégias e também diretrizes com o intuito de fortalecer a dimensão territorial dentro do prazo pré-determinado. Tem consigo propostas sempre transparentes a população sobre a gestão pública atual, afim de analisar a forma dos serviços que são prestados a população, como também a qualidade do serviço oferecido.

Meirelles (2006, p. 541) explica como funciona após estabelecer a aprovação do Plano Diretor:

> Faz-se pelos órgãos e agentes executivos municipais, sujeitos a todas as suas normas e diretrizes na realização dos empreendimentos planejados, notadamente na execução das obras e serviços locais, na urbanizável, na aprovação dos loteamentos para fins urbanos, na formação dos núcleos industriais, no controle da edificação e das atividades particulares que possam afetar a vida e o bem-estar da comunidade e na preservação ambiental, que constitui preocupação urbanística de todo e qualquer planejamento territorial. (MEIRELLES 2006, p. 541)

Desse modo, é perceptível que só através de ações dos gestores dos municípios é que acontecem planejamentos e execuções, ambas com o

objetivo de desenvolver o município de forma economicamente sustentável e planejado, sempre com intuito de promover o bem estar social.

O Plano Diretor está estritamente ligado ao planejamento de longo prazo, onde serão avaliadas todas as variáveis e diretrizes no âmbito municipal, o que também é conhecido como Lei de Zoneamento ou Estatuto da Cidade. Ainda é importante salientar que o Plano Diretor tem como emprego oficial promover um adequado ordenamento territorial.

O Plano Diretor também se destaca dentre os demais, pois dispõe de uma obrigatoriedade apenas para as cidades com mais de vinte mil habitantes, além daquelas que constituem as regiões metropolitanas e os conglomerados urbanos.

4.3 PLANO PLURIANUAL

Está previsto no art. 165 da CRFB/1988 o Plano Plurianual (PPA):

> **Art. 165 § 1**
> "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".

Ou seja, o PPA, foi criado a partir da CF e é um objeto que está designado a organizar e viabilizar a ação pública, com perspectivas de cumprir os fundamentos e objetivos da República. Por conta do descrédito do Plano Governamental, que estava sob crítica dos ideológicos da onda neoliberal, o PPA surgiu e é dito como um conjunto das políticas públicas do governo em seu período total (4 anos) para viabilizar e ordenar suas metas previstas.

O PPA a todo o momento reúne as propostas dos candidatos eleitos na ultima eleição, para entrar em vigor a partir do ano seguinte, incluindo grandes obras – é necessário saber se serão concluídas, - ou não – no prazo máximo dos quatro anos de mandato. É ele quem define o que será prioridade nesse intervalo de tempo, sejam elas nacionais ou regionais cada um com meta em

seu determinado seguimento, seja ele; saúde, educação, saneamento, etc., é um tipo de carta de voo do governo federal.

O PPA também é responsável por fazer o cruzamento entre o planejamento estratégico e orçamento disponível em cada ano, por isso é considerado como a grande lei do planejamento do país. Segundo Sanchez (2003):

> "O PPA constitui-se no instrumento de planejamento de médio prazo, e foi criado com o objetivo de assegurar existência e continuidade das ações do governo, ou seja, constitui o plano de governo propriamente dito, e tem vigência entre o segundo ano de um governo e o primeiro ano do governo seguinte".

Para finalizar esta etapa, vale lembrar que não é possível estarem dentro do PPA do governo federal todos os investimentos públicos que são feitos no país, pois cada esfera do governo – federal, municipal ou estadual – têm seus próprios PPAs, suas leis orçamentárias e suas responsabilidades.

4.4 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Assim como o PPA, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias também está prevista no Art. 165 da CRFB/1988:

> **Art. 165 § 2º**
> "A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento."

A LDO encontra-se pontualmente ligada ao PPA, ela é quem faz a seleção dos programas previstos pelo PPA que deverão ser contemplados com importâncias da LOA – Lei Orçamentária Anual correspondente, e é considerada o "elo" entre o PPA e a LOA.

Tem como objetivo dar orientação e direção aos gastos públicos, assim como os parâmetros que devem conduzir a elaboração do projeto de Lei Orçamentária para a atividade subsequente e também decidir quais programas

do PPA terão prioridade em sua execução. Além de desempenhar o papel de preencher as lacunas que são deixadas nos programas/projetos pela ausência de legislação, no que diz respeito a conceitos, estruturas e prazos das ferramentas de planejamento e orçamento (art. 165, § 9o, da CF/1988).

A Figura 2 ilustra as diretrizes do PPA e LDO a fim de esclarecer suas determinadas funções:

FIGURA 2 – ILUSTRAÇÃO DAS DIRETRIZES

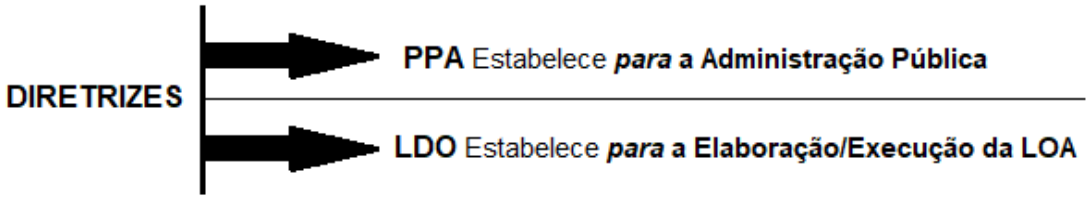


Ilustração com elaboração própria com base no original
Fonte: PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento Público E Administração Financeira E Orçamentária e LRF / Augustinho Vicente Paludo. 2013.

A CRFB/1988 ressalta que é dever do PPA estabelecer Diretrizes, Objetivos e Metas para a administração pública federal; e para a LDO cabe a parte de estabelecer Metas e Prioridades, além das Diretrizes para elaboração dos orçamentos anuais. Segue o sentido de orientar a elaboração e execução dos orçamentos e estar sempre em harmonia com o PPA para que desse modo possa orientar a elaboração da LOA.

4.5 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei Orçamentária Anual – LOA tem o propósito de unir os objetivos e metas estabelecidos no PPA, de acordo com a LDO, além de estar contida também no Art. 165 da CRFB/1988:

§ 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.

A LOA está na CRFB/1988 como uma lei especial, pois conta com a discriminação da receita e despesa pública, ou seja, age com intuito de mostrar a política econômica financeira e o esquema de trabalho do governo, cujos são cumpridos juntamente com os princípios da unidade, universalidade e anualidade. “A lei de orçamentos anuais é o instrumento utilizado para a consequente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados, visando ao melhor atendimento e bem-estar da coletividade” (Kohama, 1995).

Tem como objetivo avaliar a receita e fazer uma previsão dos gastos anuais em relatório bem detalhados, pois se dá na elaboração da LOA a grande disputa dos gastos públicos.

Para Paludo (2013) a LOA é:

> “A Lei Orçamentária Anual é um instrumento de planejamento que operacionaliza no curto prazo os programas contidos no Plano Plurianual. O projeto de Lei Orçamentária Anual contempla, conforme selecionado pela LDO, as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas no exercício financeiro. A lei orçamentária disciplina todas as ações do Governo Federal no curto prazo. É com base nas autorizações da Lei Orçamentária Anual que as despesas do exercício são executadas.”

A LOA é constituída pelos orçamentos fiscais, de investimentos estatais e de seguridade social, tudo isso devido ao fato dela antecipar os recursos que serão arrecadados e também fixa as despesas que serão realizadas pelo Governo Federal, pertinente aos três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário.

De acordo com Santos, 2000 apud Calil (2005, p.24):

> [...] As leis do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento passam a ser peças de fundamental importância, pois de meros instrumentos editados para cumprimento do ordenamento constitucional e legal, muitas vezes fictícios, passam a ser, verdadeiramente, instrumentos de planejamento que deverão ser cumpridos pelos administradores [...].

O projeto da LOA passa por alguns trâmites antes de entrar em execução. De início no Congresso a Comissão Mista de Planos onde são alterados ou não, e votados, Orçamento Público e Fiscalização, que é de responsabilidade dos deputados e senadores, e logo mais, encaminham-se para sessão plenária do Congresso onde é votado até o dia 22 de dezembro.

4.6 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Em 4 de maio de 2000, foi sancionada na CRFB/1988 a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, lei complementar de nº 101. A LRF é um código de conduta para os gestores que tem como intenção estabelecer alguns parâmetros a serem seguidos referentes ao gasto público de cada ente federativo, vale para os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como para as três esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal. No Art. 163 da CRFB/1988 esta Lei Complementar utiliza:

> **Art. 163.**
> I - finanças públicas;
> II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
> III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
> IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
> V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
> VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
> VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Segundo Arruda, *apud* Bonacim (2012) a LRF:

> "[...] tem como objetivo estabelecer normas que pressupõem ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. A extensão de sua aplicação abrange todos os entes nacionais, desde a União a todos os estados, distrito federal e todos os municípios, incluindo também os poderes executivo, legislativo, judiciário, tribunais de contas, ministérios públicos, administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais relacionadas ou dependentes destes entes."

A LRF tem função de trazer melhorias para a administração das contas públicas, pois depois da sua implantação os governantes passarão a ter um comprometimento muito maior quanto aos orçamentos e suas metas, cujas que precisam ser apresentadas e aprovadas pelo seu respectivo Poder Legislativo.

Vale ressaltar aqui mais um fato importante quanto a LRF, ela determina limites para com despesas com pessoal, divida pública, além de estabelecer a criação de metas para controlar as receitas e despesas. Conforme as Tabelas 1, 2, e 3, pode-se perceber que para cada Poder da União, Estados, DF e dos Municípios existem limites:

TABELA 1 – LIMITES MÁXIMOS DE DESPESAS NA ESFERA FEDERAL

50% da Receita Corrente Líquida – (RCL) são assim distribuídos:	
2,5 %	Para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas;
0,6 %	Para o Ministério Público da União;
6 %	Para o Poder Judiciário;
3 %	Para custeio de despesas do DF e de ex-territórios;
37,9 %	Para o Poder Executivo.

Fonte: LCP 101. Sessão II. Art. 20 "I".

TABELA 2 – LIMITES MÁXIMOS DE DESPESAS NA ESFERA ESTADUAL

60% da Receita Corrente Líquida – (RCL) são assim distribuídos:	
3 %	Para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas;
2 %	Para o Ministério Público;
6 %	Para o Poder Judiciário;
49 %	Para o Poder Executivo.

Fonte: LCP 101. Sessão II. Art. 20 “II”.

TABELA 3 – LIMITES MÁXIMOS DE DESPESAS NA ESFERA MUNICIPAL

60% da Receita Corrente Líquida – (RCL) são assim distribuídos:	
6 %	Para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver;
54 %	Para o Poder Executivo.

Fonte: LCP 101. Sessão II. Art. 20 “III”.

A LRF proíbe todos os governantes de criar quaisquer tipos de despesas continuadas, sem que indique uma fonte de receita ou sem reduzir as que já existem. Desse modo os governantes ficam compromissados em pagar as despesas sem comprometer o orçamento.

Entende-se a fundamental importância da LRF, pois tem o dever de reforçar os alicerces do desenvolvimento econômico sustentado, sem inflação, assim controlando os gatos do setor público sem nenhum tipo de endividamento em excesso e, sem criar técnicas para cobrir os erros de uma má gestão.

Desse modo, é possível entender também o motivo da LRF ter punições graves para quem a descumpre. Na tabela a seguir, veremos alguns exemplos de infrações e quais as penalidades para cada uma delas.

TABELA 4 – INFRAÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUAS PENALIDADES

INFRAÇÃO	SANÇÃO / PENALIDADE
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º).Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21);Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único);Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Inscrever, em Restos a Pagar, despesas que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda o limite estabelecido na lei (LRF, art. 42 e art. 55, inciso III, alínea “b”).	Detenção de seis meses a dois anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º, inciso XVI)
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20; art. 24, § 2º; art. 59, § 1º, inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite, no prazo previsto em lei (LRF, art. 31, § 1º).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º inciso XVI). Proibição de realizar operação de crédito, enquanto perdurar o excesso. Obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho (LRF, art. 31, § 1º).
Exceder, ao término de cada ano, o refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior (LRF, art. 29, § 4º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa em desacordo com a lei. (LRF, art. 43, §§ 1º e 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Fonte: Tesouro Nacional. Acesso em dez 2018.

5. ORÇAMENTO PÚBLICO

O Orçamento Público é um instrumento de planejamento utilizado pelo Governo, a fim de preparar as alternativas ideais para o gasto do dinheiro público que é arrecadado com os tributos. É a partir desse instrumento de suma importância que o governante, independente do cargo que possuir consegue identificar a viabilidade e execução de seu projeto de governo. Para isso, são tomadas decisões acerca de quais serão os serviços públicos que o presente governo colocará à disposição da população, e também se esses serviços precisarão de alguma contrapartida. Em outras palavras, será verificada a quantidade de recursos que será necessário para alcançar determinada meta. O orçamento público foi definido como uma lei pela Secretaria de Orçamento Federal, que em outros aspectos exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos.

Pode-se afirmar que o Orçamento Público é um instrumento de fundamental importância em qualquer que seja a administração. Pois é ele que determina a execução de ações prioritárias para atender as demandas da sociedade, levando em consideração a escassez de recursos. É nele que o governo consegue identificar o montante total da aplicação disponível para desse modo poder oferecer bens e serviços como educação, saúde, saneamento, dentre outros, para a sociedade.

Assim “na economia moderna o orçamento público é um plano de ações através do qual o governo planeja intervenções, prevê receitas, autoriza despesas, ou seja, é um instrumento de previsão, fixação, execução, controle e fiscalização das necessidades sociais em um determinado período de tempo” (SANTOS, 2009). Ou seja, o orçamento público não é exatamente uma lei, mas sim uma ferramenta de trabalho de qualquer Poder Executivo.

O Orçamento Público ainda pode classificar-se como: Clássico ou Tradicional; Desempenho ou por Realizações; Programa e; de Base Zero:

Ele é Clássico ou Tradicional quando existe uma preocupação excessiva com o controle contábil do gasto, ou seja, constavam apenas a fixação da despesa e a previsão da receita, e era totalmente feito sem nenhum tipo de planejamento. Orçamento de Desemprenho ou por Realizações partiu do crescimento do orçamento clássico, a fim de dar ênfase na elaboração da peça orçamentária. Ou seja, neste orçamento, o gestor passa a se preocupar com o resultado dos gastos, e não somente com o gasto em si.

Orçamento Programa está diretamente ligado ao planejamento. Assim, o orçamento tem por obrigação considerar os objetivos que o governo pretende alcançar. Funciona como um plano de trabalho e instrumento de planejamento do governo. Introduzido no Brasil pela Lei 4320/64 e do Decreto Lei 200/67, com base nessas características, o orçamento programa foi implantado pela CF/88 deixando evidente assim o extremo zelo do constituinte para com o planejamento das ações do governo.

Orçamento – Base Zero – é uma ferramenta estratégica que consiste basicamente em uma análise mais criteriosa utilizada na elaboração do Planejamento Orçamentário dentro de um período determinado, a partir de uma base zerada. Nesta fase, é proposto o questionamento das reais necessidades, sem nenhum tipo de compromisso com um montante inicial. Em outras palavras, variáveis como despesas, receitas, custos e investimentos anteriores serão completamente desconsiderados.

5.1 PRINCÍPIOS BÁSICOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Desde o início, o Orçamento Público, foi rodeado com uma sequência de regras com o objetivo de acrescentar-lhe a consistência no cumprimento de seu fundamental desígnio: assessorar o controle parlamentar sobre os executivos. Esta norma conservou grande ênfase na etapa que os orçamentos tinham maior conotação jurídica, bastando poucos incorporados na seguinte legislação: A CRFB/1988 sanciona a Lei 4.320/64:

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

Além disso, está também nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's). Os Princípios Orçamentários são ideias iniciais a tornarem-se analisadas na geração da proposta orçamentária, trata-se de regras sucintas que todo orçamento federal deve acompanhar e tornou-se previsto na CF desde 1964 e funciona de determinada forma que faça o serviço ser executado afim de padronizar e assegurar que o dinheiro público seja usado de maneira mais correta possível. Com interesse em assegurar a racionalidade, transparência e a eficiência na composição do orçamento público, surge então à necessidade de expor os seus princípios básicos:

- **Princípio da Legalidade:** Reivindica que o administrador público contemplem as normas legais inseridas na arrecadação de receitas e à consumação de despesas. Este princípio está respaldado legalmente nos art. 37 166 da CF de 1988 que dispõe: "Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum". Tem como objetivo delimitar o poder estatal e assegurar a indisponibilidade do interesse público.
- **Princípio da Anualidade ou Periodicidade:** Sugere que as suposições de receitas e os assentimentos de despesas têm de mencionar a um período limitado de tempo que na maioria das vezes gira em torno de um ano, denominado como "exercício financeiro" que diz respeito ao período de vigência do orçamento. Está também prevista na CRFB/1988 no art. 2º da Lei nº 4.320/1964, onde dispõe que: "... a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade".
- **Princípio da Universalidade:** Nesta causa, o orçamento tem de deter todas as receitas e despesas do Estado. Vital para o controle

parlamentar pois proporciona: a) ficar por dentro de todas as receitas e despesas do governo; b) impossibilitar ao executivo a efetivação de seja qual for a operação de receita e despesa sem autorização; c) compreender a capacidade adequada global das despesas lançadas pelo governo com a finalidade de autorizar a cobrança adequada de tributos.

- **Princípio do Orçamento Bruto:** Manifestou-se rente ao da universalidade, com intenção de promover os mesmos objetivos: os componentes precisam por obrigatoriedade estar presentes no orçamento com seus valores brutos, sem que possa haver quaisquer tipos de alteração ou dedução.
- **Princípio da Exclusividade:** A LOA terá que abranger somente matéria orçamentária ou financeira. Desse modo, será eliminado qualquer dispositivo contestável à estimativa da receita e ao interesse da despesa. Como está contido no Art. 165, § 8º da CRFB/88.
- **Princípio da Unidade:** O orçamento deve ser único para cada atividade financeira e que também comtemple todas as despesas previstas para aquele período. Este princípio tem respaldo legal por meio do Art. 2º da Lei 4.320/64 e a favor do § 5º do art. 165 da CRFB/1988.
- **Princípio da Especificação, Especialização ou Discriminação:** As receitas e despesas necessitam surgir de forma distinta, de um modelo que permita-nos saber, minuciosamente, os princípios dos recursos de sua utilização.
- **Princípio da Não Afetação de Receitas:** Fragmento inoperante da receita geral poderá ser restrita ou envolvida para responder a certos casos ou a delimitado gastos, isto é, dessa forma é possível diminuir o nível de autonomia de cada gestor, afim de engessar o planejamento de curto, médio e longo prazo. De outra ótica: a receita não é capaz de ter vinculações.
- **Princípio da Publicidade:** É de cunho obrigatório o uso dos veículos oficiais de comunicação para que a sociedade venha ficar a par do que está acontecendo e para eficácia de sua validade, como por exemplo, o

Diário Oficial. O Art. 37 da CRFB/88 dispõe: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ...". A divulgação do conteúdo orçamentário deixa mais transparente a suma quantia, destino e utilização dos créditos orçamentários.

- **Princípio do Equilíbrio:** Determina que a despesa firmada não pode ser maior do que a receita calculada, ela tem que estar no mesmo nível, ou seja, ser igual. Tem por objetivo acabar com o crescimento desordenado dos gastos governamentais fazendo com que assim diminua o déficit orçamentário.
- **Princípio do Planejamento e da programação:** Por ser um dos mais recentes, é considerado um princípio moderno, mas que também está previsto na CRFB/1988, Art. 165 § 1º: “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas...”. Trata da obrigatoriedade de elaboração do PPA, e também dos outros planos e programas nacionais.
- **Princípio do Não estorno:** Presente na CRFB/1988 em seu Art. 167 § 5º dispõe que: “é vedado: a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”. Dessa forma, o gestor público fica impossibilitado de remanejar verbas de um setor para outro sem possuir de antemão uma autorização prévia.
- **Princípio da Clareza:** Exige que acima de qualquer coisa seja mantida uma linguagem clara e compreensível quanto à apresentação do orçamento público. Tem como objetivo trazer uma linguagem que permita a todas as pessoas comuns entendê-las e assim facilitar o controle social.

Cada princípio acima citado permite a elaboração de um orçamento organizado, padronizado e de fácil entendimento. É através dos princípios

básicos que podem apontar uma falha, erro ou inconstitucionalidade presente em um orçamento interferindo na sua aprovação.

Concorda-se que estes princípios garantem que o orçamento permaneça de acordo com a Constituição Federal, e certifica-se que a transparência esteja sempre presente quanto à execução dos gastos públicos. Isto é, qualquer alteração que fuja dos padrões impostos pelos seus princípios, terá que ser retirada dos documentos e analisadas para impor correção de gastos do dinheiro público com necessidades básicas do nosso país.

5.2 ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Antes da Elaboração da Proposta Orçamentária é necessário fazer uma avaliação e planejamento que venha com intenção de definir as regras e estratégias de trabalho, além de esclarecer as prioridades em cada projeto de acordo com a LDO, arquitetar o cronograma da execução e a efetividade dos recursos. A Proposta Orçamentária é realizada anualmente e nela consta as intervenções e programas que serão executados no ano seguinte, desse modo serão definidos também de que modo os recursos serão utilizados nas mencionadas ações.

Quanto aos orçamentos municipais, é necessário fazer-se uma observação no cumprimento dos princípios que foram estabelecidos pelas diretrizes legais, no intuito de alcançar a estimativa de receitas e despesas fixadas. No Art. 165 na CRFB/1988 em seu § 5º compreenderá que a LOA deve ficar atenta quanto às regras contidas no mesmo:

> Art. 165
> 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.

Este orçamento tem como obrigação comtemplar todas as possibilidades de receita e despesas. Uma vez elaborada, a proposta precisa ser levada ao Poder Legislativo para que possa ser avaliada como forma de projeto de Lei.

5.3 FINANÇAS PÚBLICAS

Neste fracionamento do trabalho, pretende-se mostrar uma resumida conceituação de Finanças Públicas, levando em consideração que é em função dela que se pode exercer quaisquer atividades na Administração Pública, e elaboração do Orçamento Público.

“Finanças Públicas” trata-se da captação de recursos para que seja possibilitado o atendimento das necessidades sociais, o que complementa diretamente o Orçamento Público. Possui também o objetivo de compensar a sociedade, pois as Finanças Públicas surgem como benfeitorias.

Carvalho (2005, p.39), complementa amplificando a importância das Finanças:

> É fundamental que todos os estados organizem suas finanças e as executem com transparência, controle de gastos, planejamentos adequados, modernos eficazes e democráticos, e desempenhem suas atividades com eficácia e eficiência e que cada servidor exerça sua atividade obedecendo aos preceitos éticos e morais, atendendo aos anseios do povo para o seu próprio desenvolvimento e de toda a nação.

Para melhor destrinchar este termo, nos próximos tópicos é possível entender sobre Receitas e Despesas Públicas, a fim de esclarecer e fazer a contextualização do tema.

5.3.1 RECEITAS PÚBLICAS

Receitas Públicas são entendidas como todo o tipo de recurso que é captado pelo Governo a fim de promover e beneficiar todo o atendimento demandado pela sociedade. A captação de recursos destinado à isso, pode ocorrer de duas formas, originárias e derivadas. São originários recursos extraídos do seu próprio patrimônio, e são derivadas quando necessitam do seu poder de império para exploração do patrimônio de terceiros, ou seja, é necessário utilizar o patrimônio particular por meio de tributação.

Também conhecida como Regime de Caixa, a Receita Pública tem como atributo o momento do efetivo recebimento, ou seja, cujo recolhimento é feito pelos cofres públicos, por numerários ou bens, método utilizado apenas pelas instituições públicas, conforme Mauss (2012).

Segundo Kohama (2010), quanto maior for a competência da organização administrativa, mais eficácia se terá na arrecadação da receita que lhe compete arrecadar.

A receita pública, conta em seu processamento por quatro estágios fundamentais, são eles: previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento. De modo simplificado, Carvalho (2005):

- **Previsão:** diz respeito a uma projeção do montante que é pretendido arrecadar;
- **Lançamento:** é considerado um procedimento administrativo em que é possível verificar a procedência do crédito fiscal, ou seja, quem e quando se deve pagar.
- **Arrecadação:** consiste no recolhimento pelo contribuinte ao agente arrecadador.
- **Recolhimento:** consiste no repasse, pelo agente arrecadador.

5.3.2 DESPESAS PÚBLICAS

Entende-se por Despesas Públicas a aplicação de tudo que é arrecadado (dinheiro), seja por meio de impostos ou quaisquer outras fontes de rendas, para financiar os serviços púbicos que são prestados para toda a sociedade e também para que possa haver investimentos.

> Essa estrutura de despesas varia com o tempo e reflete o próprio estágio de desenvolvimento econômico do País. Em países mais pobres predominam as despesas correntes, pois o setor público tem uma base menor para aplicar tributos, sobrando menos recursos para os gastos de capital. O setor público brasileiro, por conta dos ajustamentos fiscais com vistas a controlar o processo inflacionário das últimas décadas, ficou com margem estreita para os gastos de capital em décadas recentes. (SANSON, 2011)

Existem alguns estágios para conclusão da execução da despesa onde o processo deve percorrer, e todos eles estão previstos na Lei nº 4.320 de 1964, neles estão: empenho, liquidação e pagamento. O Portal da Transparência do Governo distingue essas etapas como:

- **Empenho:** é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. Isso ajuda o governo a organizar os gastos pelas diferentes áreas do governo, evitando que se gaste mais do que foi planejado.
- **Liquidação:** é quando se verifica que o governo recebeu aquilo que comprou. Ou seja, quando se confere que o bem foi entregue corretamente ou que a etapa da obra foi concluída como acordado.
- **Pagamento:** por fim, se estiver tudo certo com as fases anteriores, o governo pode fazer o pagamento, repassando o valor ao vendedor ou prestador de serviço contratado.

As despesas, assim como as receitas, são classificadas de duas formas quanto à categoria econômica: correntes e de capital. Como dispõe o Art. 12 da Lei nº 4.320/64:

> Art. 12
> - A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:
> - Despesas Correntes:

- Despesas de Custeio;
- Transferências Correntes.

- Despesas de Capital:
  - Investimentos;
  - Inversões Financeiras;
  - Transferências de Capital.

A intenção de poder classificar-se quanto ao segmento econômico, diz respeito sobre o efeito que o gasto público tem de certo modo na economia como um todo. Estes dispêndios com previsão legal, foram classificados como Correntes e de Capital, cada um com suas características tem o objetivo de auxiliar na aplicação do dinheiro público pelos entes estatais.

Por fim, as Despesas Públicas têm o objetivo de demonstrar como o dinheiro público vem sendo gasto e se sua finalidade que era suprir as necessidades sociais e a manutenção da máquina estatal estava sendo atendidas. Neste contexto, entra a Constituição e as Leis, a fim de controlar esses gastos e garantir que tudo seja feito por meios legais, obedecendo estritamente ao que prega a Constituição, e garantindo que os entes federativos estão aptos a punições no momento em que se descumpra a lei. Tudo estritamente dentro das normas da LRF, para que a mesma controle a realidade real e não ultrapasse seus limites, seguindo sempre o objetivo de promover com máxima objetividade, bem estar social e econômico.

6 ANÁLISE DE RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM POÇO DAS TRINCHEIRAS – AL NO PERÍODO DE 2001 A 2011

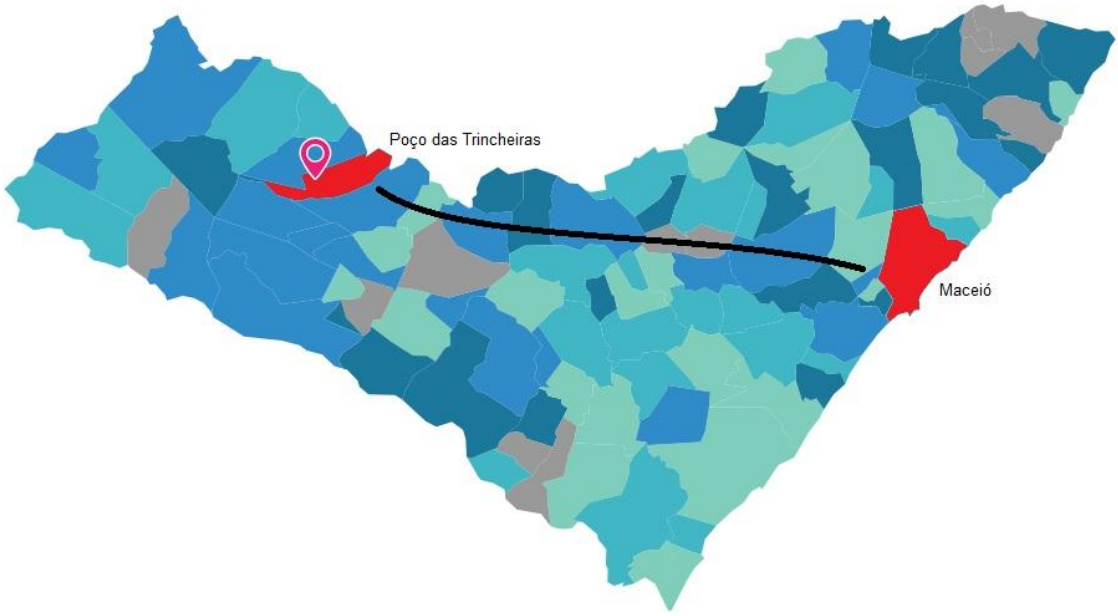
6.1 O MUNICÍPIO EM NÚMEROS

Poço das Trincheiras elevou-se à condição de município a partir da aprovação da Lei nº 2.100 de 15 de julho de 1958, fazendo o desmembramento do município vizinho, Santana do Ipanema, e foi oficialmente instalado e emancipado em 20 de janeiro de 1959.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o município do Alto Sertão Alagoano denominado Poço das Trincheiras, possuía uma população de 13.872 habitantes (Censo 2010), e estima-se que em 2018 a população atinja o número de 14.453 habitantes. Com uma área de unidade territorial de aproximadamente 284,256 km² (2017) e com uma densidade demográfica de 47,52 habitantes por km². O pequeno município mantinha apenas 2.043 habitantes residentes da zona urbana, pois concentra sua maior parte da população na zona rural, com um total estimado em 11.829 habitantes em 2010.

Como se pode perceber na Figura 3, Poço das Trincheiras está situada a 195 km da capital Maceió, o município limita-se com alguns municípios do sertão alagoano: Santana do Ipanema, Maravilha, e Senador Rui Palmeira, além de fazer divisa também com o estado de Pernambuco na cidade de Águas Belas.

FIGURA 3 – LOCALIZAÇÃO DA CIDADE DE POÇO DAS TRINCHEIRAS NO MAPA DE ALAGOAS



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do IBGE (2010)

Segundo o IBGE o município conta com um PIB per capta de 5.447,62 R$ (2015), e tem como fonte principal de geração de renda a agricultura e proventos públicos (prefeitura). O comércio local é pouco significante nos rendimentos, pois, a proximidade com a cidade de Santana do Ipanema acaba influenciando negativamente no desenvolvimento do comércio local, uma vez que a cidade vizinha é mais desenvolvida.

6.3 ANÁLISE DOS DADOS

Como representantes da sociedade local, os gestores públicos devem responder as demandas desta, e para isto, como foi exposto no decorrer do trabalho, eles possuem o conhecimento de leis e contam com documentos oficiais constituídos de diretrizes e alvos que encaminham para o atingimento do que foi planejado.

6.2.1 RECEITAS PRÓPRIAS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

É interessante frisar a importância das Receitas Próprias e das Transferências Constitucionais, levando em consideração que a composição das mesmas formam basicamente as entradas municipais. Acredita-se que a grande maioria dos municípios interioranos são dependentes dos repasses constitucionais, e em Poço das Trincheiras a realidade não é diferente, como pode-se observar nas tabelas 5 e 6, a arrecadação de recursos próprios ainda é muito inferior aos constitucionais, o que causa uma dependência extrema destas transferências constitucionais.

A prefeitura dispõe de um conjunto de Receitas Tributárias que formam suas receitas próprias, como podemos observar na Tabela 5, existem alguns itens e suas arrecadações ao longo de 11 anos, como Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, Imposto Sobre Serviços - ISS, Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e as TAXAS (sobre serviços públicos), assim como na Tabela 6 pode-se observar as transferências constitucionais.

Segundo o portal do Tesouro Nacional, Transferências Constitucionais são descritas como uma:

> "Parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios." (Cartilhas de Transferências Constitucionais).

É possível visualizar na Tabela 6 os principais itens de arrecadação de Transferências Constitucionais, que são eles: Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

TABELA 5 – PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS ITENS DE RECEITAS PRÓPRIAS NO MUNICÍPIO DE POÇO DAS TRINCHEIRAS - AL. (R$) (2001-2011)

PRINCIPAIS ITENS DE RECEITAS PRÓPRIAS MUNICIPAIS					
EXERCÍCIO	**IPTU**	**ISS**	**ITBI**	**TAXAS**	**TOTAL ARRECADADO**
2001	1.909,24	5.794,76	1.040,00	0,00[1]	8.744,00
2002	26.690,33	28.622,26	0,00	66,00	55.378,59
2003	2.190,69	30.728,36	1.840,27	18.062,23	52.821,55
2004	2.759,97	31.275,87	300,07	816,92	35.152,83
2005	147,78	120.671,27	1.113,10	679,60	122.611,75
2006	663,55	144.197,19	300,00	686,00	145.846,74
2007	7.051,99	107.858,14	1.889,88	1.305,27	118.105,28
2008	169.106,64	135.074,83	1.420,80	932,18	306.534,45
2009	4.490,81	37.474,45	1.340,10	1.962,09	45.267,45
2010	16.782,00	128.276,90	4.103,98	1.001,00	150.163,88
2011	21.222,27	112.056,36	7.964,74	0,00	141.243,37

Fonte: Elaboração Própria com base em dados do STN.

[1] No STN não foram encontrados dados para as TAXAS no exercício de 2001, nem explicações do porque constar zero.

TABELA 6 – PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS ITENS DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NO MUNICÍPIO DE POÇO DAS TRINCHEIRAS - AL. (R$) (2001-2011)

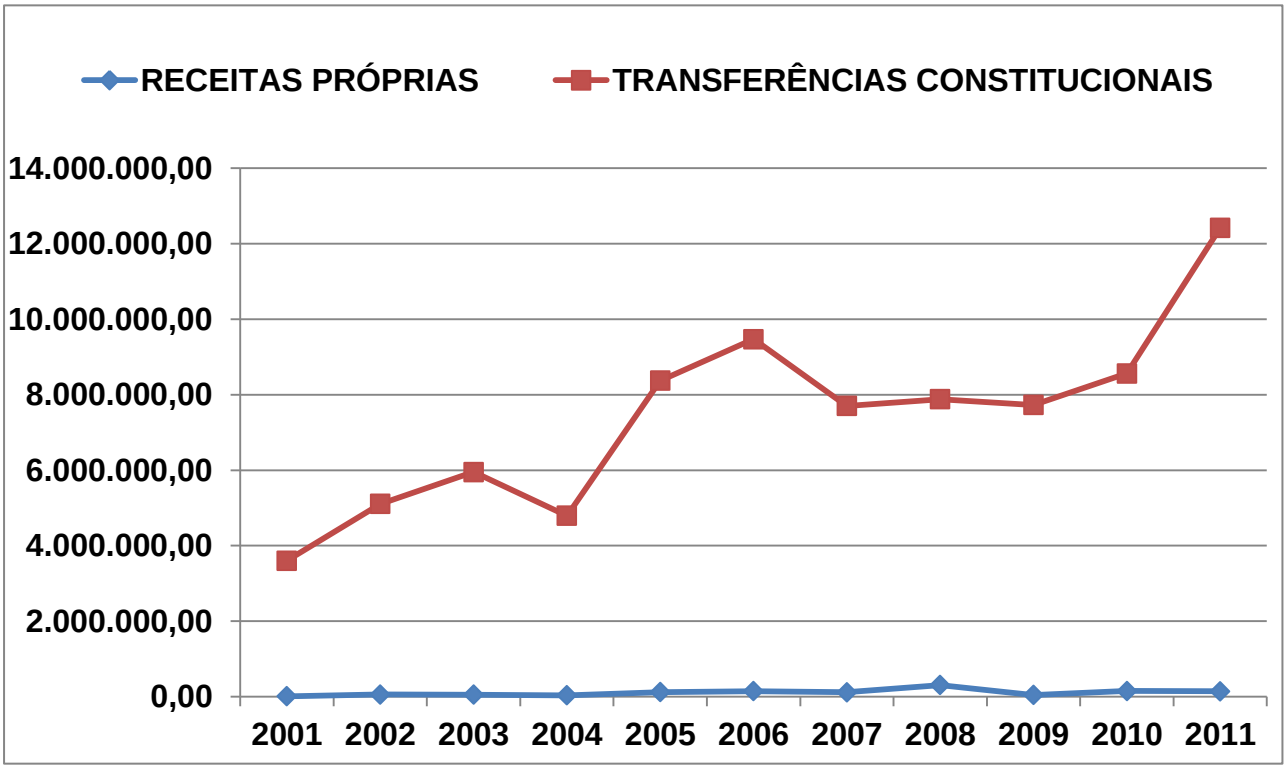
PRINCIPAIS ITENS DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS MUNICIPAL					
EXERCÍCIO	**FPM**	**FUNDEF (UNIÃO)**	**ICMS**	**FNDE**	**TOTAL ARRECADADO**
2001	2.322.538,76	949.284,21	329.728,24	-[2]	3.601.551,21
2002	3.017.489,88	1.556.546,75	380.578,14	151.850,66	5.106.465,43
2003	3.647.165,07	1.656.858,04	440.346,53	208.509,16	5.952.878,80
2004	4.082.922,38	-[3]	497.603,63	214.039,75	4.794.565,76
2005	5.128.549,57	2.291.710,97	597.776,94	353.342,06	8.371.379,54
2006	5.692.128,84	2.561.279,44	741.733,96	477.726,87	9.472.869,11
2007	6.499.099,40	-	757.003,50	447.316,07	7.703.418,97
2008	6.485.735,47	-	974.877,34	418.056,84	7.878.669,65
2009	6.199.184,08	-	1.022.095,51	505.095,45	7.726.375,04
2010	6.663.148,37	-	1.180.797,59	719.356,68	8.563.302,64
2011	10.287.004,93	-	1.373.836,52	760.134,87	12.420.976,32

Fonte: Elaboração própria com base em dados do STN.

A seguir, o Gráfico 1 demonstra a relação desse modelo econômico de arrecadação de Receitas Própria versus Transferências Constitucionais e mostra como as Receitas Próprias são inferiores.

[2] Não constam no STN dados de Transferências Constitucionais do FNDE no ano de 2001. Então não se sabe ao certo se não existiram ou se não foram informadas.
[3] O mesmo acontece com as transferências Constitucionais do FUNDEF para os anos 2004, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

GRÁFICO 1 – REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DAS RECEITAS PRÓPRIAS X TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (R$) (2001-2011)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do STN.

Vale salientar as consequências desta situação, uma vez que os municípios já possuem um comprometimento elevado de suas receitas com despesas fixas, índices mínimos de aplicação em saúde e educação, e folha de pagamento, o mesmo fica impossibilitado de promover políticas públicas para o fomento do desenvolvimento local. Desse modo pode-se entender que este modelo traz para sociedade pocense um risco, pois a necessidade de priorizar as receitas próprias parte do pressuposto que o município não venha a sofrer com possíveis cortes dos constitucionais, como FPM e ICMS.

6.2.2 GASTOS POR FUNÇÃO

Nesta parcela do trabalho pode-se perceber com o que foi exposto na Tabela 7 a seguir, que os dados que tratam dos gastos por função realizada no setor público municipal pocense, foram ao longo do período de 11 anos em alguns momentos constantes.

TABELA 7 – PRINCIPAIS ITENS DE GASTOS POR FUNÇÃO NO MUNICÍPIO DE POÇO DAS TRINCHEIRAS (R$) (2001-2011)

PRINCIPAIS ITENS DE GASTOS POR FUNÇÃO (R$)			
EXERCÍCIO	**SAÚDE E SANEAMENTO**	**EDUCAÇÃO E CULTURA**	**ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO**
2001	863.924,73	2.046.294,42	699.415,61
2002	1.185.562,95	2.308.756,65	657.112,71
2003	1.446.007,21	2.824.882,40	620.373,75
2004	1.992.564,33	3.137.667,52	725.622,70
2005	1.465.379,88	3.584.638,47	1.016.434,76
2006	2.401.603,57	3.840.979,80	1.236.080,51
2007	2.327.542,44	5.543.132,47	1.169.943,01
2008	2.534.203,16	6.456.855,37	1.223.138,83
2009	2.208.876,58	6.810.510,28	1.336.758,29
2010	2.870.000,00	6.459.000,00	640.000,00
2011	3.114.379,01	12.462.799,39	1.394.962,54

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STN.

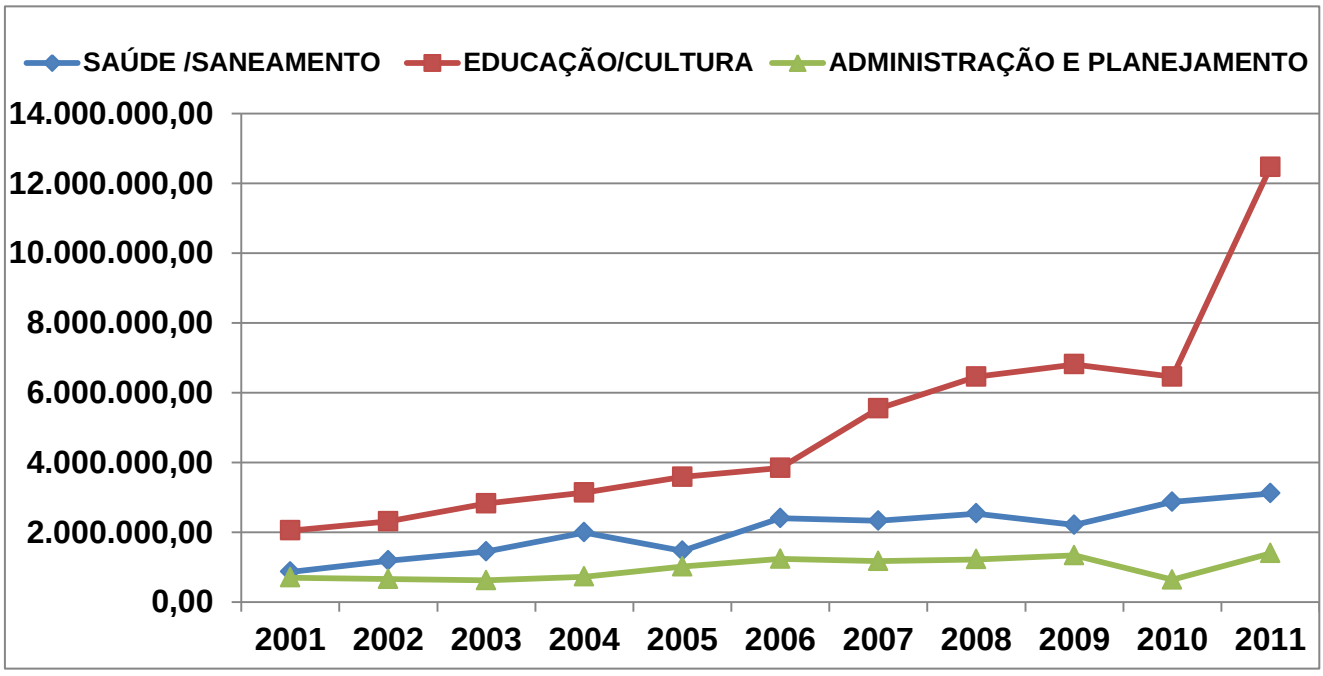
Com relação à Saúde e Saneamento, pode-se perceber algumas quedas e aumentos nos gastos com o passar dos anos. A partir do ano 2005 os gastos diminuem, o que não é muito significante, pois no ano seguinte (2006) eles voltam a crescer. O mesmo serve para os anos 2007-2008, e 2009-2010. Voltando em 2011 a aumentar.

Já quanto a Educação e Cultura, os gastos continuaram aumentando. Somente no ano de 2011 que o aumento foi bastante significativo, passando de R$ 6.459.000,00 para R$ 12.462.799,39 um crescimento de 92,9% dos gastos no ano. Na Administração e Planejamento, apenas no ano 2010 houve uma queda significativa de R$ 638.663,24, voltando a crescer em 2011 99,7%.

Como é possível observar no Gráfico 2 a seguir, o crescimento dos itens selecionados como gastos por função é praticamente constante. É perceptível que houve alterações de diminuição com os gastos com Saúde e Saneamento em alguns anos, assim como na Administração e Planejamento. Já a Educação e Cultura, apenas no ano de 2010 houve uma queda de R$ 351,000,00 nos gastos. O que não foi significante, pois no ano de 2011 os gastos foram praticamente dobrados.

Diante dessas informações, percebe-se que existiram ações de investimentos mais voltados para a educação, referenciando a obtenção de níveis de homogeneidade social em termos de qualidade de vida e ao ingresso aos recursos de igualdade social.

GRÁFICO 2 - REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DOS GASTOS POR FUNÇÃO (R$) (2001-2011)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STN.

6.2.3 ANÁLISE COMPARATIVA

As Receitas Orçamentárias (Tabela 8) foram selecionadas para comparação devido ao fato de serem elas os principais meios de recursos financeiros que ingressam nos cofres públicos.

Para compor esta comparação das Receitas Orçamentárias os municípios vizinhos Maravilha e Ouro Branco foram elencados por se aproximarem mais da realidade pocense, como se pode observar na Tabela 8 logo abaixo.

TABELA 8 – DADOS MUNICIPAIS DE POÇO DAS TRINCHEIRAS, MARAVILHA E OURO BRANCO.

	POÇO DAS TRINCHEIRAS	MARAVILHA	OURO BRANCO
POPULAÇÃO ESTIMADA EM 2018	14.354	9.326	11.456
ÁREA DA UNIDADE TERRITORIAL	284,256 km²	332,373 km²	196,561km²
DENSIDADE DEMOGRÁFICA (2010)	47,52 hab/km²	34,05 hab/km²	53,29 hab/km²
PIB PER CAPITA (2016)	5.957,68 R$	7.073,56 R$	6.021.73 R$
ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM) (2010)	0.526	0.569	0.547

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE.

Em relação à população estimada pelo IBGE em 2018 Poço das Trincheiras possui a maior população com 2.898 a mais que Ouro Branco e, consequentemente, Maravilha conta com a menor população. No tocante a área da unidade territorial, apesar de Maravilha ser maior em território, possui

também a maior densidade demográfica, deixando Poço das Trincheiras um pouco a baixo nos dois seguimentos.

Quanto ao PIB per capita, Maravilha destaca-se pelo montante maior, de 7.073,56 R$, seguido de Ouro Branco, e logo após Poço das Trincheiras. Analisando-se os dados do IDMS, identificamos que as diferenças não são tão relevantes, pois todos se encaixam acima de 0,5 e abaixo de 0,6.

Tendo como base estas informações, na Tabela 9 estão expostas as Receitas Orçamentárias.

TABELA 9 – RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS (R$) DOS MUNICÍPIOS DE POÇO DAS TRINCHEIRAS, MARAVILHA E OURO BRANCO. (2001-2011)

RECEITA ORÇAMENTÁRIA			
EXERCÍCIO	**POÇO DAS TRINCHEIRAS - AL**	**MARAVILHA – AL**	**OURO BRANCO - AL**
2001	4.975.620,44	5.177.141,44	3.792.861,00
2002	6.531.622,46	6.674.400,85	5.338.494,51
2003	7.028.672,45	6.999.902,90	5.940.257,30
2004	8.447.331,74	8.022.146,62	6.861.691,18
2005	10.209.496,50	9.517.665,42	8.904.205,24
2006	12.152.905,74	11.309.869,97	9.639.875,49
2007	13.714.942,57	13.691.280,76	11.393.749,27
2008	14.756.260,96	14.731.204,74	13.161.825,88
2009	16.163.519,44	16.664.565,33	13.666.303,40
2010	18.488.328,72	16.582.060,73	17.200.754,44
2011	26.897.886,47	21.940.310,25	20.320.842,97

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STN.

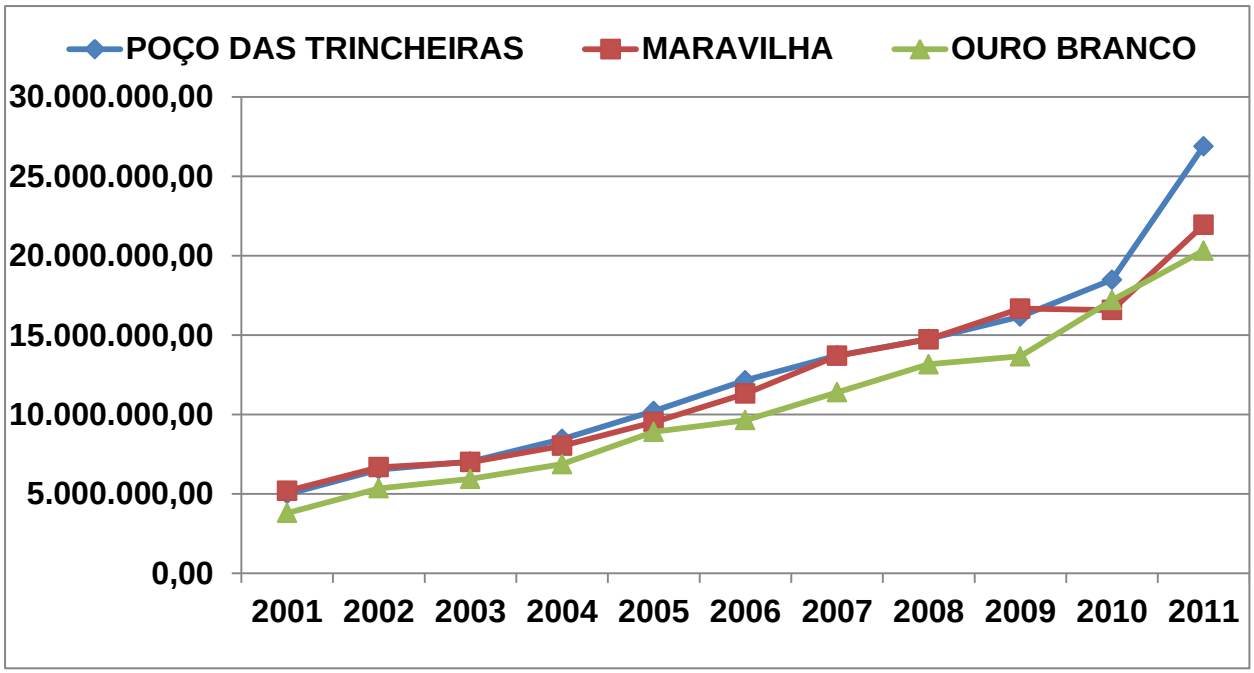
As Receitas Orçamentárias são tidas como ferramenta principal pelas quais se pode proporcionar a execução das políticas públicas, é uma nascente

de recursos destinados a utilização em programas e ações com o objetivo de atender as necessidades sociais.

Poço das Trincheiras e Ouro Branco, por sua vez, mantiveram durante todo o período analisado suas receitas constantes. Sendo assim, identificou-se que nenhum dos municípios apresentou desempenho negativo, apenas Maravilha demostrou um resultado negativo em 2010 de -0,49%.

Ao analisar-se o contexto econômico, levando em consideração os indicadores acima, obtiveram-se os resultados comparativos. Através deles, foi possível identificar que o Município de Poço das Trincheiras foi o único dentre os três selecionados que apresentou nível crescente e significativo no ano de 2011 aumentando em aproximadamente 45% sua receita. O município de Ouro Branco também manteve-se com receitas crescentes, apesar de não se destacar em nenhum ano. Por outro lado Maravilha foi o único que apresentou involução no ano de 2010. O gráfico 3 a seguir apresenta o comparativo.

GRÁFICO 3 – RELAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS (R$) DOS MUNICÍPIOS DE POÇO DAS TRINCHEIRAS, MARAVILHA E OURO BRANCO. (2001-2011)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STN.

Com base nos dados levantados sobre os anos de 2007, 2008 e 2009, foi possível perceber diferenças consideráveis no recolhimento de receitas no município de Ouro Branco, Pois enquanto Poço das Trincheiras e Maravilha seguiam praticamente juntos com receitas crescentes, Ouro Branco permaneceu sempre abaixo das demais.

É importante salientar que o desempenho dos demais municípios em outras áreas, como saúde, educação e administração, não entraram nesta análise, pois não interferiam na exibição de suas receitas.

Por fim, a pesquisa voltou-se para a análise das Receitas Orçamentárias, a qual compreende em atender as demandas da sociedade. O que leva-se a concluir que a realidade do município de Poço das Trincheiras não foge das demais cidades circunvizinhas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como a finalidade geral para execução deste trabalho foi apresentar uma análise das Receitas e Despesas do Município de Poço das Trincheiras - AL, a fim de discorrer sobre a importância, para a gestão municipal, de se manter dentro das Leis e planejamentos orçamentários para que, desse modo, possam ser monitorados os gastos dos recursos que são aplicados na intenção de promover o bem-estar social.

Para conclusão dos seus objetivos, a gestão pública municipal conta com uma tríade para garantir a efetividade do planejamento, que são elas: PPA, LDO, LOA. E, tendo iniciado o trabalho com a explanação direta desta tríade, além de diretrizes e leis expostas em cada etapa da pesquisa, ao final foi possível identificar a deficiência existente no cumprimento de algumas leis no município pocense, a começar das limitações encontradas com a transparência dos resultados, dificultando a arrecadação de dados desta pesquisa, o que não alterou o seu resultado.

Observando os números do município, pôde-se perceber que o mesmo é completamente dependente das Transferências Constitucionais o que o deixa limitado quanto a promover o desenvolvimento do município a fim de aumentar suas Receitas Próprias. E como solução para este problema, é necessário que a gestão municipal promova uma avaliação da estrutura econômica municipal, assim sendo, é possível detectar quais as características que devem ser apontadas a fim de fortalecer sua produção de bens e serviços que geram as receitas e arrecadação tributária promovendo sua autonomia a partir de suas receitas próprias.

Já com relação aos Gastos por Função, o município aparece aparentemente com aumentos constantes em seus gastos com Saúde e Saneamento e Administração e Planejamento no período analisado, tendo apenas pequenas oscilações. Mas é perceptível que o mesmo concentra a maior parte dos seus investimentos com gastos com a educação, tendo de 2010 para 2011 um crescimento de quase 100% no valor total de seus gastos.

Comparando o município pocense com as cidades circunvizinhas denominadas como Maravilha e Ouro Branco, percebe-se que com relação às Receitas Orçamentárias vivem praticamente a mesma realidade. O que pode-se dizer é que não há grandes diferenças entre elas, apesar das Receitas do município de Ouro Branco serem um pouco menores durante os anos analisados.

Por fim, o trabalho dá um reforço para a promoção da apuração de dados que exemplifiquem suas Receitas e Despesas, além de mostrar a relação entre elas e seus respectivos resultados obtidos. Vale salientar que ainda é possível desenvolver políticas que possam melhorar a efetividade da gestão pública, mas para isso é necessário que aja continuidade no trabalho dos gestores do município, com eficiência e comprometimento para propor ao cidadão pocense uma comodidade que os mesmos merecem.

REFERÊNCIAS

_____. **Despesa com Pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Análise da Situação na União, nas Unidades Federadas e nos Municípios.** Disponível em: http://www.observarh.org.br/observarh/repertorio/Repertorio_ObservaRH/NESP-UnB/Despesa_pessoal_LRF.pdf. Acesso em 01 de set. 2018.

_____. **Ipea Data**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 09 nov 2018.

_____. **Art. 165**. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_165_.asp>. Acesso em 01 de set. 2018.

_____. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/. Acesso em 15 dez 2018.

_____. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988. Disponível em**: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 de ago. 2018

_____. **Contas Anuais**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>. Acesso em 10 dez 2018.

_____. **Contas Anuais**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em 10 dez 2018.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**, Atualizado por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, 15ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 538.

_____. **Espécies do Orçamento Público**. Disponível em: <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/administracao/especies-de-orcamento-publico/44343>. Acesso em 06 de nov 2018.

_____. **Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e Suas Penalidades.** Acesso em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/infracoes-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-suas-penalidades 18/10/2018>. Acesso em 16 de out. 2018.

_____. **O Que É Estado? Entenda A Constituição Da Sociedade Política**. Disponível em: <http://www.politize.com.br/estado-o-que-e/>. Acesso em: 12 de ago. 2018.

_____. **O que é o PPA?** (2015) Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-ppa.> Acesso em 28 de ago. 2018.

_____. **Orçamento e Contabilidade Pública**. Disponível em: <turmacontabilidadepublica.blogspot.com/2010/08/servicos-publicos.html> Acesso em 22 de ago. 2018.

_____. **Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_EAD%2017%2004%202015.pdf>. Acesso em 14 de ago. 2018.

_____. **Transferências Constitucionais e Legais**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais>. Acesso em 12 dez 2018.

_____. **Transferências Constitucionais**. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>. Acesso em 12 dez 2018.

_____. **Três Níveis de Governo: O Que Faz o Federal, O Estadual E O Municipal?** Disponível em: <http://www.politize.com.br/niveis-de-governo-federal-estadual-municipal/#municipal>. Acesso em 13 de ago. 2018.

ALVES, Domitila Duarte. **Serviços Públicos.** 201-. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_servicos_publicos.pdf> Acesso em 28 de ago. 2018.

ARRUDA, Ana Carolina Rosolen (Fearp/USP). BONACIM, Carlos Albert Grespan. **Análise da evolução da estrutura dos gastos públicos sob a ótica do fluxo de caixa livre para a sociedade**.

BARROSO, Luís Roberto. **Apontamentos sobre as Agências Reguladoras**. *In:* MORAES, Alexandre de. (org.). *Agências Reguladoras* .2002, p. 115.

BARROUIN, Cesar Silveira. **Direito Administrativo: Conceitos e Princípios de Administração Pública**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35630/direito-administrativo-conceitos-e-principios-de-administracao-publica>. Acesso em 22 de ago. 2018.

CALIL, Vera Lucia Lelis de Oliveira. **Estruturação de um sistema de integração orçamentária, financeira e de custos para as universidades estaduais do Paraná**. Florianópolis, 2005. Disponível em: <http://teses.eps.ufsc.br> Acesso em: 22/08/2018.

CONSTANTINO, Giuseppe Luigi Pantoja. **Regulação de serviços públicos: conceitos e evolução histórica.** Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,regulacao-de-servicos-publicos-conceitos-e-evolucao-historica,49487.html#_ftn26>. Acesso em 22 de ago. 2018.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria E Prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MAUSS, Cezár Volnei. **Análise De Demonstrações Contábeis Governamentais: Instrumento De Suporte À Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 22/08/2018

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal**. 14º Edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público E Administração Financeira E Orçamentária e LRF** / Augustinho Vicente Paludo. – 4. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. Editora Atlas, 20ª edição.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: IBPEX, 2007.

SANCHEZ, A. **Algumas reflexões sobre o processo orçamentário no Brasil**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 27, 2003, Atibaia. Anais Eletrônicos... Atibaia: ANPAD, 2003.

SANSON, João Rogério. **Teoria das finanças públicas** / João Rogério Sanson. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2011. 132p. : il

Secchi, Leonardo. **Políticas Públicas**. Florianópolis, 2012.

SILVA, Giselle Oliveira Da. **Despesas Públicas**. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/38889/despesas-publicas. Acesso em 16 de out 2018.

SOUZA**,** Corine Sumski De. **O Papel Do Controle Interno Na Gestão Dos Gastos Públicos Municipais.** Curitiba, 2008.