



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI - UFSJ  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

NELSON HAKAMADA

Planejamento Orçamentário 2014-2017: Um estudo de caso no  
município de Marília/SP na área de Educação

São João Del Rei

2018

NELSON HAKAMADA

Planejamento Orçamentário 2014-2017: Um estudo de caso no  
município de Marília/SP na área de Educação

Monografia apresentada à Universidade Federal de São João Del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Msc. Eduardo de Belford Rodrigues de Britto

São João Del Rei

# Planejamento Orçamentário 2014-2017: Um estudo de caso no município de Marília/SP na área de Educação

Monografia apresentada à Universidade Federal de São João Del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Msc. Eduardo de Belford Rodrigues de Britto

Aprovada:

---

Prof. Dr. Nome do membro da banca  
(UFV)

---

Prof. Dr. Nome do membro da banca  
(UFSJ)

---

Prof. Msc. Eduardo de Belford Rodrigues de Britto (UFSJ)

2018

(Orientador)

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, essencial em minha vida, autor da salvação, à minha família, minha esposa Kelly e minhas filhas Gabriela e Manuella, aos meus pais pelo apoio sempre que necessito.

Ao orientador e professor Eduardo de Belford Rodrigues de Britto, por seus ensinamentos, paciência e confiança ao longo das supervisões das minhas atividades neste trabalho, além do incentivo e apoio.

E a todos que desejam um país melhor, mas que para isso aconteça cada um deve cumprir seu papel de cidadão com pequenas atitudes corretas e honestas.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, provedor da vida e de todas coisas, principalmente pela minha vida.

Aos meus pais, Ilda e Kazumasa, por não pouparem esforços para proverem tudo e por me educar e ensinar princípios que guardo até hoje.

À minha amada esposa, Kelly, por estar sempre ao meu lado.

Ao meu professor e orientador Eduardo de Belford Rodrigues de Britto, pela dedicação, atenção e considerações durante a realização desse trabalho, além do incentivo e apoio.

## RESUMO

O Planejamento Orçamentário é um instrumento legal e obrigatório, que todos os gestores públicos, das esferas Federal, Estadual, Municípios e Distrito Federal devem planejar e apresentar para realizar as ações que utilizam os recursos financeiros públicos. Desta forma é necessário um estudo prévio para elaborar corretamente e legalmente um documento que após enviado para aprovação se transforma em Lei, que são o Planejamento Plurianual(PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA), todos previstos na Constituição Federal de 1988, além da Lei n. 4.320/64 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101, de 04 de maio de 2000). Este trabalho busca verificar se a execução das ações do governo municipal da cidade de Marília/SP na área de educação no período 2014 a 2017 está em conformidade com o que está descrito no PPA, LDO e LOA. Desta forma, foi realizada uma pesquisa documental em busca dos aspectos legais dos procedimentos realizados à época pelo município. Analisando as receitas e despesas, após o levantamento dos dados, foi realizada uma avaliação do que foi executado conforme o alinhamento descrito no planejamento estratégico do município para área de educação. E com base nos resultados obtidos foi constatado que o município cumpriu, na área da educação grande parte do que estava descrito no Planejamento Orçamentário para o período 2014-2017.

Palavras-chave: PPA, LOA, LDO, Planejamento Governamental, Orçamento Público.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	8
1.1	Justificativas .....	9
1.2	Problema de pesquisa .....	10
1.3	Hipótese do problema de pesquisa .....	10
1.4	Objetivos .....	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	13
2.1	Conceito de Orçamento Público .....	13
2.2	Ciclos Orçamentários .....	14
2.3	Lei de Responsabilidade Fiscal .....	18
2.4	Emendas Constitucionais Aplicáveis em Educação .....	19
3	CONHECENDO MARÍLIA .....	21
4	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DO ESTUDO .....	22
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	26
	REFERÊNCIAS .....	28

## 1 INTRODUÇÃO

Conforme consta na Constituição Federal do Brasil de 1988, mais especificamente no artigo 165, onde especifica que todo o Planejamento Orçamentário do Governo Federal, Estadual, Distrito Federal e Municípios, deve se pautar pelos seguintes instrumentos legais, sendo eles: o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). (BRASIL, 1988)

O PPA é um planejamento estratégico orçamentário, que deve conter todo o regramento orçamentário do governo, sendo este responsável por instituir as metas, objetivos e diretrizes da administração pública para o período de quatro anos, sempre abrangendo a partir do segundo ano de governo, seja federal, estadual ou municipal, até o primeiro ano de governo seguinte. Enquanto, a LDO e a LOA fazem parte do planejamento estratégico operacional anual e onde a administração pública deve colocar todo planejamento de execução dos programas previstos no PPA, sendo que a LDO tem como objetivo principal o estabelecimento das metas e prioridades da administração pública, sempre orientando como deve ser a elaboração da Lei Orçamentária Anual, que também é um instrumento legal responsável por fazer a previsão das receitas e fixar as despesas do governo. (BRASIL, 1988)

A Lei 4320/64 institui as normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos citados, também é um importante instrumento legal que deve ser seguido na elaboração do Planejamento Orçamentário. (BRASIL, 1964)

A compatibilidade entre peças orçamentárias, PPA, LDO e LOA estão previstas na Lei Complementar nº. 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos gestores públicos, que é a Lei de Responsabilidade Fiscal. (BRASIL, 2000)

Assim sendo, e considerando que a elaboração da LOA deve se seguida pelas orientações da LDO e seguida pelos objetivos, metas e diretrizes estabelecidos pelo PPA, podemos estabelecer seguinte questionamento:

A partir da análise do Planejamento Orçamentário 2014-2017 para o município de Marília/SP, na área de educação, verificaremos se estão de acordo e dentro dos limites legais das peças orçamentárias propostas.



## 1.1 Justificativas

O processo orçamentário público inicia-se através do planejamento, elaboração e aprovação do Plano Plurianual (PPA), cujo documento prevê o planejamento financeiro para o período de quatro anos governo, seja Federal, Estadual ou Municipal, que engloba todas as ações e programas em que serão destinados os recursos orçamentários na gestão pública. (BRASIL, 1988)

E em conjunto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), documento este, onde são definidas as metas e as prioridades da administração pública. Finalizando com a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), que é trata-se de um instrumento de planejamento de curto prazo, ou seja, para um ano. É na LOA onde são definidos os programas de governo contidos no Plano Plurianual e que serão de fato executados. É dentro da LOA também, que se faz o controle dos gastos públicos, além da aplicação dos recursos de acordo com o planejamento realizado previamente. (BRASIL, 1964)

Este trabalho destaca-se pela importância na verificação das peças orçamentárias e principalmente na execução do orçamento dentro dos limites legais impostos pela lei. Sendo através do orçamento que é definido, onde é aplicado cada recurso público, ou seja, como será aplicado o que fora arrecadado no governo.

Através deste estudo pode-se ter o conhecimento sobre a execução orçamentária do município na área da educação, verificando se os resultados apurados em relação aos previstos, se realmente o que está sendo realizado está dentro do previsto na lei orçamentária anual e dentro do previsto no PPA, além de entender como é realizado todo o planejamento do orçamento público em nível municipal.

A relevância desta pesquisa vai da necessidade de se realizar trabalhos voltados ao planejamento orçamentário municipal que evidencie os resultados, contribuindo para melhorar a compreensão da relação interdisciplinar entre os instrumentos legais orçamentários do município e avaliar o grau desempenho das ações governamentais na área de educação, sendo uma área tão importante para governo em todas suas esferas.

Além da grande relevância, este estudo irá contribuir para novos estudos e pesquisas na área orçamentária pública, além da transparência para população saber como está a aplicação dos recursos na área da educação. Trata-se de uma pesquisa que gera muitas oportunidades de estudo, pois há uma vasta área de pesquisa bibliográfica,

de coleta de dados, de acesso às informações, como o orçamento do município que será objeto deste estudo, acesso ao plano de governo, as leis que o complementam e os diversos manuais existentes sobre o assunto.

O período de 2014-2017 é justificado por conta do Planejamento Orçamentário do município de Marília, onde o Plano Plurianual 2014-2017 foi elaborado pelo governo da gestão 2013-2016, no qual no seu primeiro ano de gestão planejou, elaborou e aprovou o PPA 2014-2017. Dessa forma, no primeiro ano de gestão da administração 2013-2016, cumpriu a LDO e a LOA que já haviam sido aprovadas no ano anterior, sendo parte do PPA 2010-2013 também do governo anterior. A partir do segundo ano de mandato do prefeito é que começa a cumprir efetivamente o PPA, LDO e LOA da gestão atual. Da mesma forma, o próximo governo que entra, obrigatoriamente deve cumprir o último ano do PPA, LDO e LOA da gestão anterior. (BRASIL, 1988)

## **1.2 Problema de pesquisa**

No estudo de caso para o município de Marília/SP o problema de pesquisa é verificar se o orçamento público está dentro do estabelecido e previsto pelas leis, PPA, LDO, LOA e Lei de Responsabilidade Fiscal e se estão compatíveis entre si.

## **1.3 Hipótese do problema de pesquisa**

Na pesquisa que se propões estudar a aplicação dos recursos municipais e as condições de legais perante o PPA, LDO e LOA, foram formuladas as seguintes hipóteses:

- A previsão legal dos orçamentos entre receitas e despesas estão de acordo no planejamento do orçamento do município, na área de educação?
- O investimento mínimo de 25% do orçamento da receita para a área de educação, foi cumprido?
- A execução dos investimentos em educação foram cumpridos, conforme a LOA para cada ano no período de 2014 a 2017?

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

Apresentar e verificar se o que foi previsto na elaboração orçamento público municipal para educação no município de Marília/SP, ou seja, no PPA, LDO e LOA, foram de fato seguidos e pautados nos tramites legais.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

Com os objetivos específicos procurou-se, a partir de dados obtidos, analisar, comparar e fazer uma avaliação dos planos plurianual, LDO e LOA, para município de Marília no período 2014-2017, na área de Educação, além da verificação da aplicabilidade do planejamento orçamentário.

## **1.5 Metodologia**

A seguir, os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa serão, utilizando-se de conhecimentos científicos, além de normas e procedimentos para pesquisa e estudo.

Para definirmos pesquisa, usaremos a definição de Gil (1996, p19) que diz que pesquisa é:

“o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. Pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou, então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema.”

Na organização desta pesquisa serão adotados procedimentos que serão constituídos de pesquisa bibliográfica, análise documental e o estudo de caso. Para

análise bibliográfica, será utilizada a consulta de livros, manuais, legislações e os meios eletrônicos.

Utilizando Martins (2009, p. 54) para definição de pesquisa bibliográfica:

“trata-se da estratégia de pesquisa necessária para a conclusão de qualquer pesquisa científica. Uma pesquisa bibliográfica procura explicar e discutir um assunto, tema ou problema com base em referencias publicadas em livros, periódicos, revistas, enciclopédias, dicionários, jornais, sites, cds, anais de congressos etc. Busca conhecer, analisar e explicar contribuições sobre determinado assunto, tema ou problema.”

Para abordagem dos problemas apresentados, a pesquisa será qualitativa, pois os dados extraídos serão analisados de forma comparativa usando os dados de relatórios financeiros obtidos da prefeitura de Marília/SP. Consistindo no método de comparações, verificando e analisando possíveis divergências entre os resultados obtidos e os que foram descritos no PPA e os que realmente foram descritos na LDO e LOA.

Para Furlanetti e Nogueira (2013, p. 14):

“pesquisas qualitativas tem uma abordagem histórico-social e tem caráter exploratório, detectando a forma em que os seres humanos se relacionam historicamente.”

A pesquisa também será descritiva, onde o pesquisador descreve a situação ocorrida. Segundo Furlanetti e Nogueira (2013, p. 10) a pesquisa descritiva é definida como:

“a pesquisa descritiva tem apenas a finalidade de observar, registrar, analisar e determinar a frequência em que um mesmo fenômeno ocorre”.

Assim sendo, neste trabalho em relação à abordagem do problema, apresentando os valores extraídos dos relatórios financeiros obtidos na página da internet da prefeitura, os dados obtidos foram analisados de forma comparativa entre o orçamento previsto e o fora realizado,

Dessa forma, consistindo em um método de comparações, com a finalidade de identificar possíveis divergências entre os resultados obtidos para o estudo de caso.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo procura-se embasar as ideias propostas a partir de um referencial teórico que tratam das diferentes abordagens e conceitos de planejamento orçamentário, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Orçamento Anual, Lei de Responsabilidade Fiscal, além da Constituição Federal do Brasil, que auxiliaram nas respostas encontradas para os objetivos traçados.

### **2.1 Conceito de Orçamento Público**

Além de ser obrigatório por lei, o planejamento e elaboração do orçamento público, também é um ato de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, ou seja, do Presidente da República, do Governador e dos prefeitos. Assim, cada um dos poderes elaborará sua proposta orçamentária e encaminhará ao Poder Executivo para consolidação e posterior envio da proposta consolidada de orçamento para o legislativo para aprovação.

Conforme, Aliomar Baleeiro (2000, p.55),

“orçamento é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.”

O Planejamento Orçamentário também tem a função de controle. Frezatti (2005, p.84) define bem o controle orçamentário como,

“Controle orçamentário é um instrumento da contabilidade gerencial que deve permitir à organização identificar quão próximos estão seus resultados em relação ao que se planejou para dado período. O gestor deve identificar suas metas, os resultados alcançados, as variações numéricas entre eles, analisar, entender as causas da variação e decidir ações que ajustem as metas no futuro ou que permitam manter aquelas que foram decididas.”

Em 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LEI COMPLEMENTAR N. 101, de 04 de maio de 2000), as responsabilidades do

administrador público em relação aos orçamentos públicos da União, Estados e Municípios, como o limite de gastos com pessoal, por exemplo, além de muitos outros limites e responsabilidades, ficaram descritas nesta lei. A LRF também instituiu uma disciplina fiscal e contribuiu para um melhor planejamento e transparência no gasto do dinheiro público, nas três esferas dos poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Além de impor por mais que se pareça obvio, que é não permitir que os governos não gastem mais do que arrecadam.

## 2.2 Ciclos Orçamentários

O processo orçamentário, também conhecido como ciclo orçamentário, que engloba todo processo de elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação dos programas de dispêndios do setor público, são elencadas pela Constituição no campo do ciclo orçamentário em especial no art. 166, § 3º, I e § 4º -, e são descritas em oito fases, da seguinte forma:

- “a) formulação do planejamento plurianual, pelo Executivo;
- b) apreciação e adequação do plano, pelo Legislativo;
- c) proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos pelo Executivo;
- d) apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo;
- e) elaboração da proposta de orçamentos, pelo Executivo;
- f) apreciação, adequação e autorização legislativa;
- g) execução dos orçamentos aprovados;
- h) avaliação da execução e julgamento das contas.” (BRASIL, 1988)

A Constituição Federal de 1988, no artigo 165, descreve cada etapa da seguinte forma:

- “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:  
I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

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

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro 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.

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

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

Sendo assim, as três etapas que estão inseridas no art.165, da CF são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). (BRASIL, 1988)

#### **a) Plano Plurianual – PPA**

O Plano Plurianual (PPA) é a lei que estabelece o planejamento de médio prazo da administração. É no PPA que as diretrizes, objetivos e grandes metas estratégicas de governo são organizadas e planejadas para um prazo de quatro anos. (BRASIL, 1988)

O PPA é dividido em planos de ações ou programas, onde cada plano deverá conter o objetivo, o órgão do Governo responsável pela execução do projeto, o valor, o prazo de conclusão, as fontes de financiamento, o indicador que represente a situação que o

plano visa alterar, a necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do previsto, tudo isso de forma regionalizada, ou seja, para cada ação. (BRASIL, 1988)

Cada um desses planos está ligado a uma unidade responsável competente, mesmo que durante a execução dos trabalhos várias unidades da esfera pública estejam envolvidas. Também será designado um gerente específico para cada ação prevista no Plano Plurianual, por determinação direta da Administração Pública. (BRASIL, 1988)

A vigência do PPA é de quatro anos, porém o PPA apesar de ser de quatro anos não coincide com o mandato do chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito), inicia-se no segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo, e termina no primeiro ano do mandato subsequente. Desta forma, o objetivo dessa metodologia é uma tentativa de manter um mínimo de continuidade administrativa. (BRASIL, 1988)

#### **b) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**

A lei de Diretrizes Orçamentárias é o elo entre o planejamento estratégico de médio prazo (PPA) e os orçamentos anuais (LOA). Isso porque as metas estipuladas no PPA para os quatro anos são desdobradas em metas anuais por meio da LDO, que contém toda a orientação para a elaboração do orçamento daquele exercício em questão. Ou seja, ao longo dos quatro anos o governo deverá cumprir as metas estabelecidas na LDO. Deste modo, a cada ano, os orçamentos anuais vão ser elaborados levando em consideração àquela meta anual que vem da LDO e que se origina no desdobramento do PPA, e as metas das quatro LDOs do período considerado devem ser iguais à meta do PPA (BRASIL, 1988):

$$\text{PPA} = \text{LDO (1ºANO)} + \text{LDO (2ºANO)} + \text{LDO (3ºANO)} + \text{LDO (4ºANO)}$$

A LDO deve ser compatível com o PPA, segundo a Constituição Federal, deve conter as informações de metas e prioridades da administração pública, que inclui as despesas de capital para o exercício financeiro do ano subsequente, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe também sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer também a política de aplicação do orçamento para as agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988)



### **c) Lei Orçamentária Anual – LOA**

A LOA deve ser compatível com o PPA e LDO, compreendendo a programação das ações a serem executadas, visando atingir as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidas no PPA. Ou seja, é o cumprimento ano a ano das etapas previstas no PPA, em consonância com a LDO e também com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreenderá:

A) Orçamento Fiscal, que se refere aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

B) Orçamento de Seguridade Social abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Pública direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público;

C) Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, previsto no inciso II, parágrafo 5º do art. 165 da CF, que abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A LOA deve conter em anexo, o documento com o demonstrativo de compatibilidade da programação os orçamentos com o s objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO, além do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios da natureza financeira, tributaria e creditícia; também deve estar acompanhado das medidas anexo de metas fiscais de compensação à renúncia de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, e deve conter a reserva de contingencia, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita a corrente líquida, estabelecido na LDO. (BRASIL, 1988)

### **d) Vigência das Leis Orçamentárias x Período de Governo**

Para uma facilitar uma melhor compreensão e para entendimento do período da vigência das leis orçamentárias, será apresentando na Figura 1, um demonstrativo de como funciona o período desde o PPA, LDO e LOA, além também do período do governo. O período de governo, seja Presidente, Governadores e Prefeitos, não coincide com os respectivos planejamentos orçamentários, sempre se cumpre no primeiro ano de gestão, qualquer que seja a esfera federal, estadual ou municipal, o PPA, LDO e LOA da gestão anterior. No primeiro ano de mandato é que o chefe do executivo planeja, elabora e envia seu planejamento orçamentário para os próximos anos. De forma efetiva, cada governo efetua apenas 3 (três) anos do que foi colocado em seu planejamento, e 1 (um) ano, do que foi proposto pelo governo anterior. (BRASIL, 1988)



Figura 1. Ilustração da Vigência das Leis x Período de Governo

### 2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), estabeleceu que as normas de finanças públicas, além da responsabilidade do gestor público na gestão fiscal, sendo esta lei aplicável à União, Estados, Municípios e Distrito Federal, assim como o Poder Executivo, Poder Legislativo, abrangendo também os Tribunais de Conta, o Poder Judiciário, Ministério Público, além das administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais. (BRASIL, 2000)

Por conta do art. 4º, a LDO passa a ter uma função de maior relevância. Dentre estas funções, está a de manter um equilíbrio entre as receitas e as despesas por parte da administração pública, estabeleceu critérios e formas de limitação de empenho, foram criadas normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Além disso, o Anexo de Metas Fiscais e de Riscos, também devem conter em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois exercícios seguintes. (BRASIL, 2000)

No § 2º do art. 4º, determina que o anexo conterá a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, demonstrativo das metas anuais, este instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; além também da evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; avaliação da situação financeira e atuarial dos: Regimes Geral de Previdência Social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; e demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial, e demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. (BRASIL, 2000)

Ainda, de acordo com a LRF, é vedado consignar na Lei Orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada. (BRASIL, 2000)

## **2.4 Emendas Constitucionais Aplicáveis em Educação**

A Constituição Federal traz em uma de suas emendas, um tratamento diferenciado no planejamento de gastos quanto se refere à área de educação.

A emenda que trata sobre o orçamento para educação é a Emenda Constitucional nº 14, que trata do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e tem por objetivo priorizar, melhorar e garantir o

investimento de recursos na educação, dada a importância para uma nação crescer e se desenvolver, somente se dará através da educação.

No art. 212 da Constituição Federal, diz:

“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Ou seja, os municípios devem destinar no mínimo 25% da sua arrecadação de impostos e transferências, somente para educação. Sendo desses 25% previstos, 60% devem ser destinados ao financiamento do ensino fundamental e os 40% restantes ao financiamento de outros níveis de ensino. (BRASIL, 1988)

Também é estabelecido que, 60% dos recursos do FUNDEF devem ser destinados exclusivamente para o pagamento dos salários dos professores, com a importância e objetivo de valorizar os quadros de professores e além de melhorias da qualidade do ensino. (BRASIL, 1988)

A especial atenção à educação na Constituição Federal, é dada em função do art. 214 da Constituição Federal diz que será estabelecido um plano nacional de educação, com diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas com o seguintes objetivos:

“I - erradicação do analfabetismo;  
II - universalização do atendimento escolar;  
III - melhoria da qualidade do ensino;  
IV - formação para o trabalho;  
V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.  
VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.”

### 3 CONHECENDO MARÍLIA

Marília foi fundada em 4 de abril de 1929. É uma cidade que se situa na região centro-oeste paulista, distante 443 km da capital São Paulo. O nome dado foi por conta de um livro chamado “Marília de Dirceu”, de Tomás Antônio Gonzaga, lido por Bento de Abreu Sampaio Vidal, então deputado estadual na época, o qual procurava um nome para a cidade iniciada pela letra “M”, por conta das estradas de ferro que estavam em expansão interior a dentro e a cada estação inaugurada, estas seguiam as letras do alfabeto. Hoje, a cidade possui aproximadamente 220 mil habitantes. (MARILIA, 2018)

A cidade cresceu e se desenvolveu em seu início por conta da agricultura do café e algodão e hoje, o grande número de indústrias alimentícias é seu principal destaque, como Nestlé, ZDA, Dori, Marilan, Harald, Coca-Cola, entre outras, além da indústria metalúrgica, como a Sasazaki portas e janelas. (MARILIA, 2018)

Na área da educação o município conta com sistemas de educação desde a rede básica até superior e pós-graduação. A Rede Municipal de Ensino possui 52 unidades, sendo 33 Emeis (Escolas Municipais de Educação Infantil); 03 Emefeis (Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Educação Infantil) 16 Emefs (Escolas Municipais de Ensino Fundamental), atendendo aproximadamente 18 mil alunos. Além disso, o município dispõe do CEMAEE – Centro-Escola Municipal de Atendimento Educacional Especializado “Profª Yvone Gonçalves”, que atende alunos com atraso no desenvolvimento neuropsicomotor, deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, dificuldades de aprendizagem e altas habilidades ou superdotação. A estrutura educacional do município ainda é composta por 46 escolas estaduais; 16 escolas particulares; 02 faculdades; 01 fundação de ensino e 03 universidades (duas públicas e uma particular). São mais de 40 cursos superiores atraindo estudantes de toda a parte do país. Marília também dispõe gratuitamente de escolas de idiomas, matemática e cursos profissionalizantes, como o Ceprom (Centro Profissionalizante de Marília), Etec (Escola Técnica Estadual) Antonio Devisate, Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e SESI (Serviço Social da Indústria). (MARILIA, 2018)

#### 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DO ESTUDO

Após levantamento e análise este trabalho verificou-se a aplicabilidade e conformidade legal da execução das ações governamentais na área de educação do município de Marília, em consonância e dentro dos limites legais previstos na Lei Orçamentária Anual de 2014 a 2017, alinhados dentro do que fora estabelecido pelo PPA e LDO.

Desta forma, foi apresentando os seguintes quadros com a previsão de receitas e despesas para área de educação no período descrito.

No Quadro 1, apresenta-se o que fora descrito no PPA2014-2017, com a previsão das estimativas de receitas para o período de 4 (quatro) anos, ano a ano, assim como também a totalização desse montante. Ainda, também foi efetuada a previsão de estimativa de despesas para área de educação apenas na totalização de gastos, pois no PPA2014-2017, as inúmeras descrições dos gastos dificulta a soma destes valores ano a ano, justificando assim porque só apresenta-se a totalização dos 4 (quatro) anos.

Ainda no Quadro 1, foi apresentada a previsão mínima obrigatória, para os governos dos estados e municípios, prevista na Constituição Federal, no art. 212.(BRASIL, 1988)

#### Plano Plurianual 2014-2017 – Estimativas de Receitas, Despesas em Educação e Gastos Obrigatórios

##### *Prefeitura Municipal de Marília/SP*

	2014	2015	2016	2017	TOTAL
<i>Estimativa de Receita</i>	R\$ 482.848.470,00	R\$ 488.661.611,00	R\$ 510.889.257,00	R\$ 543.901.904,00	R\$ 2.026.301.242,00
<i>Estimativa de DESPESAS COM EDUCAÇÃO</i>					R\$ 543.801.000,00
<i>Estimativa Gasto Obrigatório (25%)</i>	R\$ 120.712.117,50	R\$ 122.165.402,75	R\$ 127.722.314,25	R\$ 135.975.476,00	R\$ 506.575.310,50

#### Quadro 1 – PPA 2014-2017

Fonte: Prefeitura Municipal de Marília/SP  
(<http://www.marilia.sp.gov.br>)

No Quadro 2, refere-se as LOA 2014, LOA 2016, LOA 2016 e LOA 2017, onde estão descritos previsão de receita da prefeitura de Marília, assim como o total ao final dos 4 (quatro) anos, foi levantando também a previsão do gastos no investimento em educação de cada ano, de acordo com a verificação na respectiva LOA.

Assim como também foi realizado o cálculo de 25% sobre o total da previsão de arrecadação (receitas), novamente o mínimo previsto pela Constituição para investimentos em educação para os municípios.

**Lei Orçamentária Anual 2014-2017 – Receitas Efetivamente Arrecadada,  
Despesas em Educação e Gasto Obrigatório (25%)**

*Prefeitura Municipal de Marília/SP*

	2014	2015	2016	2017	TOTAL
<i>Estimativa de Receita</i>	R\$ 529.726.270,00	R\$ 587.866.840,00	R\$ 595.146.347,00	R\$ 613.241.100,00	R\$ 2.325.980.557,00
<i>Estimativa de DESPESAS COM EDUCAÇÃO</i>	R\$ 131.863.000,00	R\$ 155.807.510,00	R\$ 161.613.000,00	R\$ 167.300.000,00	R\$ 616.583.510,00
<i>Estimativa Gasto Obrigatório (25%)</i>	R\$ 132.431.567,50	R\$ 146.966.710,00	R\$ 148.786.586,75	R\$ 153.310.275,00	R\$ 581.495.139,25

**Quadro 2 – LOA 2014-2017**

Fonte: Prefeitura Municipal de Marília/SP  
(<http://www.marilia.sp.gov.br>)

No Quadro 3, refere-se ao balanço financeiro efetivo realizado no período de 2014-2017 onde estão descritos os reais valores que foram gastos efetivamente em cada ano na área da educação, assim com o que foi realmente arrecadado previsão de receita da prefeitura de Marília. Também é apresentando os totais, além do gasto obrigatório de 25%, calculado sobre o valor arrecadado para cada ano.

**Balço Financeiro 2014-2017 – Receitas Efetivamente Arrecadada,  
Despesas em Educaço e Gasto Obrigat3rio (25%)**

*Prefeitura Municipal de Mar3lia/SP*

	2014	2015	2016	2017	TOTAL
RECEITA ORÇAMENT3RIA TOTAL	R\$ 493.234.133,68	R\$ 515.631.670,94	R\$ 557.863.137,08	R\$ 576.957.141,19	R\$ 2.143.686.082,89
DESPESAS COM EDUCAÇO	R\$ 136.931.885,17	R\$ 141.222.000,90	R\$ 162.554.163,95	R\$ 157.055.111,98	R\$ 597.763.162,00
Gasto Obrigat3rio (25%)	R\$ 123.308.533,42	R\$ 128.907.917,74	R\$ 139.465.784,27	R\$ 144.239.285,30	R\$ 535.921.520,72

**Quadro 3 – Balço Efetivo 2014-2017**

Fonte: Prefeitura Municipal de Mar3lia/SP  
(<http://www.marilia.sp.gov.br>)

Os resultados foram apurados verificando a previs3o de receita l3quida, a previs3o de despesas no orçamento para educaço no PPA e nas LOAs e tamb3m a apuraço do que fora realmente arrecadado e o que foi realmente investido, atrav3s do Balço Financeiro. Al3m da verificaço de que pela Constituiço 3 obrigat3rio o investimento de no m3nimo 25% do orçamento em educaço. E tamb3m a verificaço da compatibilidade do PPA, LDO e LOA, entre si. E estes com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os resultados da pesquisa tamb3m demonstram conformidade, que pelo menos na 3rea de educaço, a execuço das aço3s governamentais previstas no planejamento orçament3rio anual foram executadas dentro do que estava previsto. Embora a previs3o de arrecadaço da receita, tanto no PPA e na LOA no ano de 2014 fosse maior e o que realmente foi arrecadado foi menor, as despesas com educaço foram maiores do que o planejado e destaca-se o valor efetivamente gasto foi superior ao m3nimo imposto por lei para educaço. No ano de 2015, a previs3o de receita orçament3ria tamb3m ficou abaixo do esperado, refletindo nos gastos em educaço, por conta do percentual m3nimo de investimento em educaço, mas no balço efetivo, ficou acima dos 25% obrigat3rios por lei. Em 2016, se as previs33es de arrecadaço tamb3m ficam abaixo, por3m os investimentos da educaço superam as previs33es e tamb3m ficam al3m do m3nimo previsto em lei. E finalmente em 2017, em relaço 3 previs3o de arrecadaço, se repete o que aconteceu nos anos anteriores e fica abaixo do esperado, e mesmo que os investimentos em educaço ficam abaixo da previs3o, no balço efetivo, acaba ficando acima dos 25% que a lei obriga.



Além disto, de acordo com as análises, é possível verificar que a execução orçamentária seguindo o planejamento previsto no PPA, LDO e LOA é de extrema importância para uma gestão pública transparente e responsável.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de conclusão de curso foi elaborado com intuito de analisar a aplicabilidade e conformidade da execução das ações de governo na área de educação em decorrência do alinhamento legal da Lei Orçamentária Anual com o PPA e a LDO. A aplicabilidade das previsões e a conformidade dos instrumentos orçamentários foram verificadas através de pesquisa documental. Os resultados foram apurados por meio da verificação entre o quantitativo realizado e as metas anuais das ações governamentais do municipal de Marília/SP nos períodos de 2014 a 2017.

É importante ressaltar que cada município tem seu orçamento próprio, assim todos os anos a proposta de orçamento anual é planejada e elaborada pelo Poder Executivo e remetida para aprovação pelo Legislativo (Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa ou Câmara dos vereadores), resultando na Lei Orçamentária Anual (LOA), que autoriza como os administradores públicos irão gastar os recursos arrecadados através dos impostos, taxas entre outros, para o ano seguinte.

Na LOA é onde é definido o que será realizado de fato, as estimativas de previsão das receitas e fixadas as despesas para o exercício financeiro do ano seguinte e onde também são traçados e detalhados todos os programas e ações de trabalho de todos os órgãos e entidades da administração pública municipal que receberão recurso financeiros aprovados.

Durante a pesquisa e o levantamento de dados percebe-se o quão complexa é a legislação orçamentária quanto ao uso dos recursos públicos, o nível de detalhamento, as exigências para aquisição de serviços, materiais ou obras de acordo com o valor do que se deseja adquirir, demonstra o quanto é difícil para a administração pública gerenciar e não fugir da legalidade. Além de administrar situações inesperadas, como catástrofes, incidentes, surtos de doenças, entre outras. Também se leva em conta a situação econômica do país, que derruba as previsões de arrecadação das prefeituras e governos estaduais, conseqüentemente refletindo diretamente nos investimentos das prefeituras.

Além da relevância deste trabalho para o meio acadêmico, como cidadão, contribuinte de impostos e taxas, é um trabalho que além de conseguir visualizar as dificuldades desde o planejamento das leis orçamentárias, compreender o funcionamento legal dos processos orçamentários, como são estabelecidas as

prioridades de uma gestão pública, além o uso responsável dos recursos públicos, ou melhor, dizer do uso do dinheiro público para atingir as necessidades da população neste caso especificamente na área de educação, abre-se possibilidades de se realizar outros trabalhos de interesse público, voltados ao planejamento orçamentário municipal em outras áreas de relevância para o contribuinte do município, como saúde, saneamento básico, habitação, infraestrutura, cultura, desenvolvimento econômico, muitos outros, que estão diretamente na vida dos cidadãos, afim de evidenciar quais os resultados naquelas ações, contribuindo para melhorar a compreensão da relação entre os instrumentos legais orçamentários do município e avaliação do grau desempenho das ações governamentais por parte dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

MARTINS. Gilberto de Andrade. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARÍLIA. LEI 7571/2013 – PLANO PLURIANUAL 2014-2017 DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em <<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2013/12/PPA-LEI-7571-anexos.pdf>>, acesso em 29/03/2018.

MARÍLIA. LEI 7564/2014 – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2014 PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em <<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2013/12/LEI-7564-LDO-2014.pdf>>, acesso em 29/03/2018.

MARÍLIA. LEI 7523/2014 – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2014 PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em: <<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2013/12/LEI-7523-LDO-20141.pdf>>, acesso em 29/03/2018.

MARÍLIA. LEI 7642/2015 – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2015 PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em <<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2014/09/Lei-7642-14.pdf>>, acesso em 29/03/2018.

MARÍLIA. LEI 7839/2016 – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2015 PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em: <[http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2012/07/Lei\\_Ordin%C3%A1ria\\_n%C2%BA7839.pdf](http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2012/07/Lei_Ordin%C3%A1ria_n%C2%BA7839.pdf)>, acesso em 29/03/2018.

MARÍLIA. LEI 7972/2017 – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2017 PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em: <<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2012/07/LEI-7972.pdf>>, acesso em 29/03/2018.

MARÍLIA. LEI 7972/2017 – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2014 PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em: <<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2012/07/LEI-7972.pdf>>, acesso em 29/03/2018.

MARÍLIA. LEI 7575/2013 – LEI DE ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2014 - PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em: <<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2014/06/Lei-n%C2%BA-7575.pdf>>, acesso em 29/03/2018.

MARÍLIA. LEI 7728/2014 – LEI DE ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2015 - PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em:

<<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2015/02/LEI-7728.pdf>>, acesso em 29/03/2018.

MARÍLIA. LEI 7918/2015 – LEI DE ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2016 - PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em: <[http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2012/07/Lei\\_Ordin%C3%A1ria\\_n%C2%BA7918.pdf](http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2012/07/Lei_Ordin%C3%A1ria_n%C2%BA7918.pdf)>, acesso em 29/03/2018.

MARÍLIA. LEI 8036/2016 – LEI DE ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2017 - PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em: <[http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2012/07/Lei\\_Ordin%C3%A1ria\\_n%C2%BA8036.pdf](http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2012/07/Lei_Ordin%C3%A1ria_n%C2%BA8036.pdf)>, acesso em 29/03/2018.

MARÍLIA. BALANÇO FINANCEIRO 2014 - PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em: <<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2012/07/BALAN%C3%87O-ISOLADO-ANEXO-13-2014.pdf>>, acesso em 10/07/2018.

MARÍLIA. BALANÇO FINANCEIRO 2015 - PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em: <<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2012/07/BALAN%C3%87O-ISOLADO-2015-ANEXO-13.pdf>>, acesso em 10/07/2018.

MARÍLIA. BALANÇO FINANCEIRO 2016 - PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em: <<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2012/07/BALAN%C3%87O-ISOLADO-ANEXO-13-FINANCEIRO.pdf>>, acesso em 10/07/2018.

MARÍLIA. BALANÇO FINANCEIRO 2017 - PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Disponível em: <<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/wp-content/uploads/2012/07/BALAN%C3%87O-FINANCEIRO-ISOLADO-2017.pdf>>, acesso em 10/07/2018.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao1988.html](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html)>, acesso em 29/03/2018.

MARÍLIA. Dados de Marília. Disponível em <<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/marilia/dados-de-marilia/>>, acesso em 23/07/2018.

BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à ciência das finanças. 14<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense,2000.

FURLANETTI, A.C; NOGUEIRA,A.S. *Metodologia do Trabalho Científico: Elaboração e Apresentação Gráfica de Textos Acadêmicos*. 3<sup>a</sup> ed. Clube de Autores, 2013.

BRASIL. LEI N. 101, de 04 de maio de 2000. “*Lei de Responsabilidade Fiscal*”. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 21.07.2018.

BRASIL. LEI N. 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 21.07.2018.

FREZATTI, Fabio. *Orçamento Empresarial: Planejamento e Controle Gerencial*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.