

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL- REI  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA**

Angela Maria Rosa Maciel  
2017200530067

**ORÇAMENTO PÚBLICO:  
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO IMPORTANTE NA GESTÃO PÚBLICA**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**VOTORANTIM -SP  
ANO 2018**

**ANGELA MARIA ROSA MACIEL**

**ORÇAMENTO PÚBLICO:  
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO IMPORTANTE NA GESTÃO PÚBLICA**

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

Orientador: Prof. Me. Flávio Silva Belchior

**VOTORANTIM - SP  
ANO 2018**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

ANGELA MARIA ROSA MACIEL

### **ORÇAMENTO PÚBLICO: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO IMPORTANTE NA GESTÃO PÚBLICA**

Trabalho de conclusão de curso aprovado como requisitos parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

#### **BANCA EXAMINADORA:**

---

Pref<sup>o</sup>. Dr. Fabrício Molica de Mendonça – UFSJ  
(Presidente)

---

Pref<sup>o</sup>. Me. Flávio Silva Belchior – PUCSP  
(Membro I)

**VOTORANTIM - SP  
ANO 2018**

"A mente que se abre a uma nova ideia  
jamais voltará ao seu tamanho original."

(ALBERT EINSTEIN)

Dedico este trabalho aos meus pais Benedito e Tereza *in memoriam*, meus amigos de curso que juntos enfrentamos essa nova caminhada de estudos.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus por fortalecer minha alma para continuar após dificuldades com a saúde, me fortalecendo para não abandonar os estudos.

Ao Núcleo de Educação a Distância (Nead) da UFSJ, pela sua existência e oportunidade de ensino a distância. A todos os professores, orientadores em especial a tutora Elke Carvalho Teixeira que nos acompanhou durante todo esse período de estudos, pela orientação, dedicação e apoio proporcionados para conhecimentos em meu trabalho no setor público.

Aos meus irmãos, Dalva, Sandra, Silvana e Fernando, sem eles não seria possível concluir este curso. Muito obrigada a todos.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ABTN - Associação Brasileira de Normas Técnicas

ART. - Artigo

BACEN - Banco Central do Brasil

CF - Constituição Federal

CTN – Código Tributário Nacional

INC - Inciso

LC - Lei Complementar

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA - Lei de Orçamento Anual

MPOG -Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão

PPA - Plano Plurianual

RCL -Receita Corrente Líquida

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

## RESUMO

Trata-se de um trabalho monográfico o qual se desenvolve o tema Orçamento Público-Instrumento de Planejamento Importante na Gestão Pública. As áreas de pesquisas foram no Direito Tributário, Público, Contabilidade Pública e Leis Orçamentárias. Esse trabalho tem o interesse de analisar o conjunto de normas brasileiras, como também, as regras, conceitos e princípios para que um gestor público possa atuar na administração pública com conhecimento e, decisão em relação ao orçamento e endividamento público, como também e relação ao contingenciamento mostrando uma visão de identificar quais as melhorias a serem implementadas nas regras atuais administrativas a fim de garantir desenvolvimento e controle financeiro na gestão pública. Para tanto foi necessário verificar os conceitos orçamentários e seus princípios, como também, leis orçamentárias que são fundamentais para o sistema do orçamentário. Através do acesso a informação proporcionado pela transparência das informações dos recursos utilizados na gestão pública, o cidadão pode acompanhar e fiscalizar seu gestor público em relação as receitas e despesas.

**Palavras-chave:** Orçamento Público; Administração Pública; Leis Orçamentárias; Princípios Orçamentários.

## **ABSTRACT**

It is a monographic work which develops the theme Public Budget Important Planning Instrument in Public Management. The research areas were in the Tax Law, Public, Public Accounting and Budget Laws. This work has the interest of analyzing the set of Brazilian norms, as well as the rules, concepts and principles for a public manager to act in the public administration with knowledge and decision in relation to the budget and public indebtedness, as well as in relation to the contingency showing a vision to identify the improvements to be implemented in the current administrative rules in order to guarantee development and financial control in public management. For that, it was necessary to verify the budget concepts and their principles, as well as budget laws that are fundamental to the budget system. Through access to information provided by the transparency of the information of the resources used in public management, citizens can monitor and supervise their public manager regarding revenues and expenses.

**Keywords:** Public Budget; Public administration; Budgetary Laws; Budgetary Principles.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
1.1.	Justificativa	11
1.2	Problema de Pesquisa	11
1.3	Hipótese do Problema de Pesquisa	11
1.4	Objetivos	12
1.4.1	Objetivos Gerais	12
1.4.2	Objetivos Específicos	12
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>12</b>
2.1	Orçamento Público	12
2.2	Conceitos Orçamentários	14
2.2.1.	Direito Financeiro e Direito Tributário	14
2.3	Legislação Aplicável	14
2.4	LRF -Lei de Responsabilidade Fiscal	15
2.5	Plano Plurianual – PPA	18
2.6	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	18
2.7	Lei Orçamentária Anual – LOA	19
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>20</b>
<b>4</b>	<b>INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO</b>	<b>21</b>
4.1	Receita Pública	21
4.2	Despesa Pública	22
4.3	Tipos de Orçamentos	25
4.4	Princípios Orçamentários	25
4.5	Elaboração da Proposta Orçamentária	27
4.6	Portal de Transparência	27
4.7	A Transparência e a participação social	29
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>31</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>33</b>

## 1 - INTRODUÇÃO:

O objeto de estudo deste trabalho traz a relevância do Orçamento Público na gestão pública aborda e apresenta a existência de instrumentos que auxiliam na elaboração do orçamento público bem como apresentar os meios de controle dos orçamentos. O orçamento público é a base para uma gestão eficiente dos recursos públicos, é de elaboração obrigatória e serve de marco para o desenvolvimento local, em que a sociedade poderá utiliza-la para acompanhar o orçamento e gastos públicos podendo fiscalizar e assim efetivar o exercício de cidadão.

Este trabalho além desta introdução (composta basicamente pelo problema de pesquisa, hipótese do problema de pesquisa, justificativa, objetivos e estrutura), no capítulo inicial que expõem o tema estudado, objetivo e forma que o trabalho será formulado, possuirá mais três capítulos.

Primeiramente, são apresentados os conceitos de orçamento público, a importância do orçamento na contabilidade pública, legislação aplicável ao setor público, e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF que trouxe mecanismo de planejamento e fez com que os administradores públicos cumpram metas, efetuando despesas no máximo ao valor equivalente as receitas, as leis orçamentárias que são fundamentais para o sistema orçamentário, PPA, LDO e LOA. Além disso, possibilita uma maior participação popular no processo, pois exige um planejamento e uma divulgação nas mídias dos resultados para a sociedade.

No capítulo seguinte será abordado o Orçamento Público enfatizando receita e despesa pública com seus princípios, bem como abordar, o processo orçamentário e a elaboração da proposta orçamentária, a importância do instrumento da transparência da Gestão disponibilização feita pelas unidades gestoras para que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar a utilização dos recursos financeiros. Seguindo as considerações finais.

Caso contrário, significa um atraso no desenvolvimento e gastos desnecessários dos recursos públicos. Neste estudo, tivemos como objetivo principal abordar os temas pertinentes ao orçamento público e analisar por meio de um levantamento bibliográfico, a elaboração de orçamento público e seus aspectos relevantes sobre das Leis orçamentárias que compõe o sistema orçamentário brasileiro.

### **1.1 Justificativa:**

A relevância da pesquisa se dá pela importância das Leis Orçamentárias que compõem o sistema orçamentário público brasileiro, sendo estas leis que definem como deverão ser aplicados os recursos públicos e, se bem elaboradas pode efetivamente garantir o planejamento estratégico, a programação de ações e a definição de metas de governança capazes de gerar o bem-estar para a população, porém, se mal elaboradas trarão consequências desastrosas tais como, déficit orçamentário e o endividamento municipal, prestação de serviços de má qualidade para população e facilitação para desvios de erário e verbas públicas.

Na qualidade de gestor público é extremamente importante conhecer e compreender o funcionamento da elaboração do orçamento público, sendo uma peça estratégica para o controle financeiro, conciliando despesas e receitas. É através do orçamento público que se verifica as melhores maneiras de alocação dos recursos financeiros as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade.

Tal conhecimento será fundamental para a gestão pública alcançar a reorganização das contas de seu governo o respeito da sociedade pelo trabalho realizado.

### **1.2 Problema de Pesquisa**

De que forma pode-se utilizar o orçamento público para auxiliar à gestão? Neste caso, entende-se por “forma”, todo o processo que vai desde a formulação e o planejamento do orçamento público na sua implementação, passando por sua função junto ao planejamento e controle, chegando até a escolha das peças orçamentárias e dos métodos orçamentários.

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

Tendo a pesquisa analisado toda a forma de elaboração do orçamento público bem como sua importância na gestão pública, a necessidade de um equilíbrio orçamentário em um sistema de contas, sua influência no planejamento, e observando que as crises econômicas estão diretamente relacionadas à falta de planejamento público.

## **1.4 OBJETIVOS**

### *1.4.1 Objetivos gerais*

O planejamento orçamentário demanda grande esforço no sentido de obter informações adequadas, as quais são elementos fundamentais para a elaboração dos planos e controle geral das despesas orçamentárias bem como a estimativa das receitas públicas, neste contexto tem-se que o objetivo geral deste estudo é analisar a importância da elaboração do Orçamento Público, sua real relevância na elaboração do orçamento público, proporcionando uma visão geral, de seus princípios, planejamento, execução e controle.

### *1.4.2 Objetivos específicos*

Descrever o procedimento e as principais informações relativas ao instrumentos utilizados para a elaboração das peças orçamentárias na gestão pública de um município; analisar mostrando a importância da elaboração do Plano Plurianual bem como as leis que são peças importantes que compõe o PPA; a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentaria Anual, são as três leis que regem o ciclo orçamentário, são estreitamente ligadas entre si, correlacionadas e fundamentais na elaboração do orçamento público.

## **2 – REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Orçamento Público**

O Orçamento Público, na sua forma restrita, deve ser entendido como um plano de governo criado para direcionar as ações do Poder Público a curto e médio prazo. As principais determinações legais para a construção do Orçamento Público Brasileiro estão presentes na Constituição Federal, na Lei 4.320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (L.C. 101 de 2000). “Classicamente, o orçamento é uma peça que contém a previsão das receitas e a

autorização das despesas, sem preocupação com planos governamentais e com interesses efetivos da população” (HORVATH, 1999, p. 69). “Orçamento Público – Previsão dos fatos patrimoniais de uma entidade pública. Previsão de despesas e receitas de uma entidade pública. Previsão do exercício de uma entidade de fins públicos” (SÁ & SÁ, 1995, p. 337).

O Orçamento Público é um plano de governo expresso em forma de lei, que faz a estimativa de receita a arrecadar e fixa a despesa de igual valor para um período determinado de um ano, chamado exercício financeiro, em que o governante não está obrigado a realizar todas as despesas ali previstas, porém, não poderá contrair outras sem a prévia aprovação do poder legislativo.

O Orçamento está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à ideia da soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do Governo, em contrapartida ao Estado Antigo, quando o monarca considerava patrimônio próprio o tesouro público e a soberania do príncipe tinham fundamento divino. Nessa época o povo não participava da fixação dos impostos e dos gastos públicos, pois o monarca impunha os tributos que desejava e gastava segundo seu poder discricionário.

O Orçamento Público evoluiu ao longo da nossa história, desde o Orçamento tradicional, com ênfase no gasto, até o que denominamos hoje de Orçamento-programa, criado no Brasil pelo Decreto-Lei nº 200/67, que consagrou a integração entre o planejamento e o Orçamento Público, uma vez que, com seu advento, surgiu a necessidade de se planejar as ações, antes de executar o Orçamento.

No Brasil a primeira Lei Orçamentária foi formulada por um corpo legislativo, desde a fundação do Império, e sancionada por decreto de 15/12/1830, para os exercícios de 1831-1832. No decorrer dos anos as constituições brasileiras passaram por algumas evoluções e retrocessos, no entanto, há que se destacar aquela que provocou profundas alterações no processo orçamentário de 1967, instituída durante o período do Regime Militar, da qual retirou, através da emenda constitucional, a competência do Congresso Nacional de discutir e votar o orçamento, embora nessa constasse como uma das suas atribuições.

A restrição de competência do Congresso Nacional só foi extinta com a Constituição de 1988 que estabeleceu a participação dos representantes do povo, eleitos através do voto direto, e inseriu também o princípio da participação popular.

Com a finalidade de apresentar o orçamento público com maior transparência, a Constituição de 1988 também mudou a sistemática de elaboração, fixando a obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual, da Lei das Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento

Anual. Desta forma, devolveu aos legisladores a prerrogativa de participar, de forma concreta, da elaboração dos planos e dos orçamentos públicos.

## **2.2 Conceitos Orçamentários**

### *2.2.1. Direito Financeiro e Direito Tributário*

Os conceitos orçamentários são elementos que mostram o caminho correto à União, no que tange ao atendimento das necessidades sociais.

Por meio deles, o gestor público terá condições para gerenciar e delinear suas decisões, sempre com conduta condicionada à preservação do interesse da coletividade.

Onde o Direito Financeiro tem por objeto a disciplina jurídica de toda a atividade financeira do Estado e abrange receitas, despesas e créditos públicos. O Direito Tributário tem por objeto específico a disciplina jurídica de uma das origens da receita pública: o tributo.

As normas básicas referentes ao Direito Financeiro e ao Tributário encontram-se na CF; na Lei no 4.320, de 17 de março de 1964; na Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 - CTN; na Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 - LRF; Os incisos I e II do art. 24 da CF, a seguir, estabelecem competência concorrente para legislar sobre o assunto: Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento.

## **2.3 Legislação Aplicável**

A Lei nº 4.320/64 determina normas gerais de Direito Financeiro para elaboração, execução e controle dos orçamentos das três esferas, Municipal, Estadual e Federal.

A Constituição Federal (CF) Capítulo II Das Finanças Públicas, instituída em seu art. 163, que a LC – Lei Complementar instrumento competente para normatizar acerca de finanças.

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual (PPA);
- II – as diretrizes orçamentárias (LDO);

III – os orçamentos anuais (LOA).

A Lei nº 4.320/64 introduziu o sistema de programação da execução orçamentária. A programação é um processo contínuo em administração. Aprovado o orçamento, inicia-se a tarefa de operacionalizá-lo. Para isso é necessária uma programação do fluxo de caixa, a cada exercício, de um quadro de cotas de despesas que cada unidade orçamentária ficasse autorizada a utilizar, para atender os objetivos de assegurar às unidades orçamentárias, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução de seu programa anual de trabalho manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências financeiras.

Assim o sistema de controles municipais deve atender duas necessidades simultâneas: as exigências legais descritas na Constituição Federal e nas legislações aplicáveis ao setor público; e as necessidades de gestão da administração municipal.

Ao mesmo tempo em que a legislação exige certos controles sobre as ações da administração pública, necessita-se também de ferramentas que mensurem o desempenho da gestão municipal, como exemplo as auditorias municipais.

De acordo com Certo e Peter (1993 apud REZENDE 2005), sabe-se que:

[...] as auditorias municipais podem se constituir de meios efetivos de controles municipais. A medição do desempenho municipal, a comparação do desempenho municipal com padrões predefinidos e as ações corretivas podem se constituir em etapas integradas de controle municipal.

## **2.4 LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal**

A LRF foi aprovada em 2000 pelo Congresso Nacional, introduziu novas responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos Estados e Municípios, com limite de gastos com pessoal, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outros.

A Lei introduziu a restrição orçamentária na legislação brasileira e criou a disciplina fiscal para os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. A LRF foi introduzida como um instrumento para conter os déficits públicos e endividamento crescente das unidades da federação.

O controle interno passou a ser pressuposto da Responsabilidade Fiscal, conforme disposto no Art.1º § 1º da Lei Complementar Federal número 101/2000, transcrito a seguir:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II do título VI da Constituição federal.

§ 1º A responsabilidade da gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e convergem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operação de garantias e inscrição em restos a pagar.

A Lei de Responsabilidade Fiscal busca sanar as deficiências dos controles das finanças públicas, baseando-se na responsabilidade com o gasto público, definida como gestão fiscal. A própria LRF define o que seria a responsabilidade na gestão fiscal, estabelecendo os seguintes postulados:

- Ação planejada e transparente;
- Prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
- Garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Entretanto, a LRF não se restringe apenas a impor limites ao gasto e ao endividamento, mas também contempla o orçamento como um todo ao estabelecer diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação.

Nos termos da Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma lei complementar de finanças públicas, o que permite associá-la a uma função estabilizadora da economia. (NASCIMENTO, 2013, p.4).

Com o advento da LRF, “o administrador pode ser constantemente avaliado, analisado, fiscalizado, penalizado e expungido da administração, desde que verificados atos lesivos à coisa pública e obedecido o devido processo legal”. (ROSA e GHIZZO-NETO, 2001, p. 85).

Em linhas gerais, a LRF através do equilíbrio das contas públicas propõe uma mudança cultural e institucional na administração dos recursos do Estado. Assim, por força dos deveres jurídicos trazidos pela LRF, os agentes públicos ficam subordinados as normas estabelecidas pela lei, na qual a violação desses deveres à responsabilidade acarretará em sanções institucionais e contra os próprios sujeitos que servem ao poder público (AMORIM, 2009, p. 42).

A LRF trouxe mecanismos de planejamento, de acompanhamento e de gestão fiscais, anteriormente desconhecidos pela maioria dos gestores públicos. Antes de sua promulgação a penalidade definida para quem desrespeitasse o planejado na LOA, LDO e PPA eram ineficazes e não eram cumpridas. Para executar qualquer programa ou ação estes deveriam estar autorizados na lei, assim sendo, autorizavam-se tudo, mas os municípios não tinham capacidade financeira para execução. Não havia uma vinculação da capacidade financeira do município com o seu orçamento, não havia preocupação com a gestão (ALMEIDA, 2012, p. 01).

Após a implantação da LRF, esta obriga o planejamento das ações públicas cada vez mais na importância de três "figuras" orçamentárias em busca do equilíbrio fiscal, que são: o Plano Plurianual; a Lei de Diretrizes do Orçamento; e a Lei Orçamentária Anual (SACRAMENTO, 2004,).

A LRF direciona aos municípios um “espírito inovador da gestão responsável, onde o que não se pode mais admitir é o déficit motivado pela superestimação da receita no orçamento” (TOLEDO JR. e ROSSI, 2001, p.174).

Assim sendo, os ajustes financeiros e orçamentários municipais sofreram um impacto mais forte do que o previsto, pois as distorções evidenciadas na elaboração da receita acabavam comprometendo o desempenho anual das finanças públicas.

Rezende (2005) sugere uma metodologia para elaborar e implementar o planejamento estratégico municipal com as seguintes fases: análises estratégicas; diretrizes estratégicas; estratégias e ações municipais; e controles municipais e gestão do planejamento:

- Análises estratégicas, buscam a real situação do município;
- As diretrizes estratégicas, buscam estabelecer as metas;
- As estratégias e ações municipais, definiram as atuações que a cidade deve planejar e atender seus objetivos;
- Os controles municipais e gestão de planejamento, estabelecem o controle estratégico buscando os controles táticos e operacionais do planejamento municipal.

Os administradores públicos deverão seguir as regras e limites claros para conseguir administrar as finanças públicas de maneira transparente e equilibrada.

## **2.5 Plano Plurianual – PPA**

Plano Plurianual: O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas, construindo um Brasil melhor. O PPA orienta o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos da República. O Plano apresenta a visão de futuro para o País, macro desafios e valores que guiam o comportamento para o conjunto da Administração Pública Federal. Por meio dele o governo declara e organiza sua atuação, a fim de elaborar e executar políticas públicas necessárias. O Plano permite também, que a sociedade tenha um maior controle sobre as ações concluídas pelo governo (MP. 2014, p.01).

O Plano Plurianual tem vinculação com o planejamento financeiro e é referência básica para os demais instrumentos que integram o sistema orçamentário. A própria Constituição Federal, em seu art. 165, §§ 1º e 4º, determina que os planos e programas da administração serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual. Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina em seu art. 5º que o projeto de lei orçamentária anual deverá ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual, bem como a Lei das Diretrizes Orçamentárias.

O planejamento é definitivamente um instrumento aliado do gestor público, oferecendo condições de, através da realidade atual de sua administração, poder projetar outra para um cenário futuro, sempre com a finalidade de melhorar a relação entre a administração pública e o interesse de toda a sociedade.

## **2.6 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**

Lei de Diretrizes Orçamentárias: LDO – estabelece quais serão as metas e prioridades da administração pública para ano seguinte, incluindo as despesas de capital, orienta 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. (MP.2014, p.01).

Uma das funções da LDO é estabelecer regras necessárias nas distribuições dos recursos financeiros no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, as realizações das metas e objetivos contemplados no PPA. (MP, 2018, p.01).

A Lei das Diretrizes Orçamentárias é um plano de curto prazo capaz de traduzir as diretrizes e os objetivos do Plano Plurianual em metas e prioridades para o ano seguinte, servindo como orientação para elaboração do orçamento anual.

A Lei das Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e as prioridades da administração, segundo a Constituição Federal, art. 165, § 2º, orientará a Lei Orçamentária Anual e disporá sobre alterações tributárias, com a Lei de Responsabilidade Fiscal em vigor. A Lei das Diretrizes Orçamentárias municipal também deve dispor: (MP, 2018, p.01).

- a) sobre o equilíbrio da receita e despesa;
- b) sobre os programas financeiros com receitas do orçamento;
- c) sobre as normas relativas de controle de custos;
- d) sobre as condições e exigências para transferência de recursos a entidade pública e privada;
- e) sobre as metas fiscais e os riscos fiscais.

## **2.7 Lei Orçamentária Anual – LOA**

Lei de Orçamento Anual: por sua vez, é formada por três orçamentos, compreendendo o orçamento fiscal da União, incluindo todos os poderes, fundos, órgãos e entidades de administração direta e indireta, o orçamento de investimento das empresas que a União detém maioria do capital social com direito a voto, e o orçamento da seguridade social. Esta lei é a principal ferramenta de controle do orçamento público, cujo objetivo principal é administrar o equilíbrio entre despesas e receitas. (ROCHA e GIUBERTI, 2007).

A LOA deve apresentar um demonstrativo de compatibilidade do orçamento com as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO; a previsão da reserva de contingência, em percentual da receita corrente líquida (RCL), destinada ao pagamento de restos a pagar, passivos contingentes e outros imprevistos fiscais; e as despesas relativas à dívida pública mobiliária e contratual, bem como as respectivas receitas, com exceção do refinanciamento da dívida que deve ser demonstrado de forma separada. Essas medidas trazem uma maior

transparência no processo de elaboração do orçamento e visam a garantir a consistência entre objetivos e execução (ROCHA e GIUBERTI, 2007).

A Lei Orçamentária Anual é elaborada pelo Executivo e concretiza o que foi planejado no Plano Plurianual, obedecendo as metas e prioridades estabelecidas pela Lei das Diretrizes Orçamentárias, transformando-as em dotações orçamentárias efetivas. O prazo de encaminhamento ao Legislativo é 31 de agosto. É com base na Lei Orçamentária Anual que as despesas do exercício são executadas. (CARVALHO, 2009).

A Lei Orçamentária Anual corresponderá:

- o orçamento fiscal;
- o orçamento de investimentos;
- o orçamento da seguridade social.

Todas as leis orçamentárias são executadas pelo Poder Executivo que as envia, sob a forma de proposta, para análise, apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Cabendo assim, ao Chefe do Poder Executivo sancioná-las e executá-las. Concerne ao Poder Legislativo acompanhar e fiscalizar a execução. (CARVALHO, 2009).

### **3 – METODOLOGIA**

Neste capítulo seu objetivo é apresentar seu método de pesquisa, a metodologia que foi empregada no estudo do trabalho “Orçamento Público: Instrumento de planejamento importante na gestão pública” e ainda apontar quais instrumentos utilizados na pesquisa para produzir e analisar resultados e suas dificuldades por se tratar de um assunto tão amplo e complexo.

A metodologia de elaboração do orçamento público utilizada pelos municípios, conforme orienta a literatura acerca do assunto, o que o torna como um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a serem realizadas e pela identificação dos recursos necessários à sua execução, sendo elaborado com base no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e expresso através da Lei Orçamentária Anual (LOA).

À medida que o exercício financeiro se inicia (coincidentemente com o ano civil), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) entraram em vigor,

dando início, então, a execução do orçamento público, que se constitui na concretização dos objetivos e metas determinados para o setor público.

Em suma, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento público propriamente dito, compreendendo fundamentalmente a previsão da receita pública com a origem dos recursos, bem como a fixação da despesa pública com a destinação dos recursos. É preciso compreender o Orçamento Público não apenas como um instrumento de previsão de receitas e despesas. É preciso ter em mente sua importância enquanto ferramenta de desenvolvimento dos municípios e atendimento dos anseios mais profundos da população.

Assim, a principal contribuição deste estudo reside no fato de que é necessário conhecer na prática quais os instrumentos de planejamento governamental foram/são utilizados na elaboração do orçamento público municipal, para que ele possa se tornar um instrumento capaz de contemplar e atender o interesse da população.

A limitação deste trabalho reside justamente no fato de que o tema orçamento público é muito amplo e possui várias abordagens, sendo um assunto praticamente inesgotável. Além disso, o orçamento público não pode ser considerado como um produto final, pois é um processo dinâmico que se retroalimenta a cada novo período fiscal, movendo-se em grandes fases: elaboração, discussão/aprovação, execução, controle e avaliação.

## **4 - INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**

### **4.1 Receita Pública**

Em sentido amplo, receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres públicos do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

O conceito da receita pública é trazido pelo Manual de Procedimento da Receita Pública, editado e aprovada pela Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Fazenda, que define: “Receita pelo enfoque orçamentário, são todos os ingressos disponíveis pra cobertura das despesas públicas, em qualquer esfera governamental”.

Conforme Jund (2008), o conceito de receita pública, no contexto orçamentário, é caracterizado por todo o recebimento ou ingresso de recursos arrecadados pela entidade pública com o fim de ser aplicado em gastos operacionais e de administração, ou seja, todo recursos obtido pelo governo para atender as despesas públicas.

Receita, pela visão orçamentária, são todos as entradas de recursos disponíveis para cobertura das despesas públicas, em qualquer esfera governamental. Em que a Lei nº 4.320/64 que regulamenta os ingressos está disponível para todos os entes da federação, classificado em dois grupos: orçamentários e extraorçamentários. As entradas de recursos financeiros, ou ingressos orçamentários são os arrecadados para um determinado objetivo como aplicações em programas e ações pré-determinadas pelo governo, ou seja, aqueles pertencentes às entidades públicas.

Os ingressos extraorçamentários são os arrecadados pelos entes públicos exclusivamente para atender necessidades sociais contratadas, ou seja, são ingressos pertencentes a terceiros.

Cabe ressaltar que segundo De Plácido e Silva (1967, p. 967):

Receita é o total de valores, representado em dinheiro, recebido pelo erário público, provimentos de diversas rendas ordinárias, extraordinárias e especiais. Sendo a despesa “todo emprego ou dispêndio de dinheiro para aquisição de alguma coisa ou execução de um serviço”.

## **4.2 Despesa Pública**

Despesa Pública é um conjunto de dispêndios realizados pelos os entes públicos para o funcionamento dos serviços prestados pela coletividade, ela faz parte do orçamento e corresponde às autorizações para os gastos com as várias atribuições governamentais.

As despesas públicas têm grande destaque, importância para a Administração Pública, pois está envolvida em situações diversas, como, por exemplo, o estabelecimento de limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além de possibilitar a realização de estudos e análise da qualidade do gasto público e do equilíbrio fiscal das contas. (CARVALHO, J. C. O.2009)

[...] Constituem Despesa Pública os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc [...] (KOHAMA, 2010, p. 87)

Para sua execução a despesa deve percorrer os estágios: empenho, liquidação e pagamento, previstos na Lei nº 4.320, de 1964: “Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

- I. “Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.”
- II. “Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.”
- III. “Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.”

Algumas classificações das despesas públicas:

➤ Quanto à Natureza:

- Despesas Extraorçamentárias – Não constam do orçamento; independem de Lei específica; Em geral correspondem a devolução de uma receita extrarçamentária.
- Despesas Orçamentárias: Constam do orçamento; dependem de lei, autorização legislativa.

➤ Quanto à Categoria Econômica:

- Despesas Correntes: Despesas de custeio e Transferência correntes – Despesas de custeio são dotações destinadas as obras de manutenção, conservação e adaptação. Ex.: pagamento de serviços à terceiros, pagamento de pessoal e encargos, aquisição de material de consumo, entre outras. Transferência correntes são dotações destinadas para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado. Ex.: transferência de assistência e previdência social, pagamento de salário-família, juros da dívida pública
- Despesas de Capita: *Investimentos, Inversões Financeiras, Transferência de Capital- Investimentos* – são dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas ultimas, bem como para os programas especiais de trabalho,

aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e, constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro (Art.12, §4º, Lei 4.320/64).

**Inversões financeiras** – são aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição e títulos; constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas; operações bancárias ou de seguros.

**Transferência de Capital-** são dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens e serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

➤ Quanto à afetação patrimonial:

- Despesas efetiva: reduzem a situação líquida patrimonial do Estado, provocando um fato contábil modificativo diminutivo. Ex.: pessoas e encargos; juros e encargos da dívida interna e externa; outras despesas correntes; salvo aquelas despesas de material de consumo para estoque.
- Despesas não efetiva: não provocam alteração na Situação Líquida Patrimonial do Estado. Ex.: investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida interna e externa, outras despesas de capital, salvo aquelas destinadas a auxílios e contribuições de capital bem como os investimentos em bens de uso como do povo; despesa corrente para formação de estoque de material de consumo

➤ Quanto à regularidade:

- Ordinária: destinadas à manutenção contínua dos serviços públicos
- Extraordinária: de caráter esporádico ou excepcional, provocadas por circunstâncias especiais e inconstantes.

➤ Quanto à competência institucional:

- Federal: competência da União, atende demandas de dispositivo constitucional, leis ou contratos.
- Estadual: competências dos Estados.

- Municipal: competência dos Municípios.

Assim sendo, as despesas que são consideradas legais são aquelas respaldadas pela Lei Federal 4.320/64, sendo classificadas em despesas correntes e despesas de capital.

A evolução leva o Estado a programar um sistema de despesa pública para regulamentação do funcionamento do serviço público tanto para a população quanto para a manutenção de si próprio. Nesse sentido, a despesa assume, na Administração Pública, um papel fundamental, pois através desta se estabelece limites legais permitindo a análise de gastos e a justificativa deste no setor.

### **4.3 Tipos de Orçamentos**

É uma característica que estipula a forma de elaboração do orçamento, segundo o regime político em vigor, sendo dividido em três tipos:

- Legislativo: utilizado em países parlamentaristas, sendo elaborado, votado e aprovado pelo Poder Legislativo e executado pelo Executivo.
- Executivo: utilizado em países onde se impera o poder absoluto, sendo elaborado, aprovado, executado e controlado pelo Poder Executivo.
- Misto: é o tipo utilizado no Brasil, pois as funções legislativas são desempenhadas pelo Congresso ou Parlamento, sendo aprovado pelo Chefe do Poder Executivo. É o orçamento cuja elaboração e execução é de responsabilidade do Poder Executivo e votação e controle compete ao Poder Legislativo. (GIACOMONI, 2001).

### **4.4 Princípios Orçamentários**

Os Princípios Orçamentários propõem criar regras básicas, com objetivo de atribuir a racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do Orçamento Público. Estes princípios são válidos para os três poderes: Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, estabelecidos pelos os entes federativos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (FERREIRA, 2018).

Os Princípios são normalmente divididos em:

1. Princípio da Unidade – o Orçamento deve ser uno, isto é, deve existir apenas um orçamento e não mais que um para dado exercício financeiro. Visa-se com esse princípio eliminar a existência de orçamentos paralelos;
2. Princípio da Totalidade – possibilita a coexistência de múltiplos orçamentos que, entretanto, devem sofrer consolidação, de forma a permitir uma visão geral do conjunto das finanças públicas;
3. Princípio da Universalidade – o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos e entidades da administração direta e indireta (art. 165, § 5º, X-CF);
4. Princípio da Anualidade – também denominado periodicidade, as previsões de receita e despesa devem referir-se, sempre a um período. Ao período de vigência do Orçamento denomina-se exercício financeiro. No Brasil, de acordo com o art. 34 da Lei 4.320, o exercício financeiro coincide com o ano civil: 01 de janeiro a 31 de dezembro;
5. Princípio da Exclusividade – o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos (art. 165, CF). Este princípio foi introduzido no Direito brasileiro pela reforma constitucional de 1926. Exceção a este princípio são as autorizações para abertura de créditos suplementares e contratação de créditos;
6. Princípio da Especificação – este princípio tem como objetivo vedar as autorizações globais, ou seja, as despesas devem ser classificadas com um nível de desagregação tal que facilite as análises por parte das pessoas. De acordo com o art. 15 da Lei nº 4.320/64, “a discriminação da despesa da lei-de-meios far-se-á, no mínimo, por elementos (pessoal, material, serviços, obras, etc.)”.
7. Princípio da Não vinculação – nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender certos casos ou a determinado gasto;
8. Princípio da Orçamento bruto – todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução;
9. Princípio da Legalidade – nenhuma receita poderá ser arrecadada e nenhuma despesa poderá ser aplicada sem que estejam incluídas no orçamento anual, nem os seus limites poderão ser ultrapassados;
10. Princípio da Publicidade – o conteúdo orçamentário deve ser divulgado nos veículos oficiais de comunicação;
11. Princípio da Clareza – o Orçamento Público deve ser apresentado em linguagem

clara e compreensível; (DALTON, FGV. PP. 175-202, 1997).

Segundo Sanches (1997):

[...] Princípios orçamentários é um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vista a dar-lhe a estabilidade e consistência, sobretudo ao que se refere a sua transparência e ao seu controle pelo poder legislativo e demais instituições da sociedade [...]

#### **4.5 Elaboração da Proposta Orçamentária**

O Orçamento Público no Brasil inicia-se com sua elaboração pelo Poder Executivo e entregue ao Poder Legislativo para apreciação, aprovação e conversão em lei. O documento contém a estimativa de arrecadação das receitas para o ano seguinte e a autorização para a realização de despesas do mesmo ano. Porém, está atrelado a um forte sistema de planejamento e ações estratégicas da administração pública e suas ações a realizar no exercício. (GIACOMONI, Atlas, 1998).

Preliminarmente, observa-se que o orçamento programa anual é um instrumento de nível operacional, ou seja, de curto prazo, do governo onde é inserida nas políticas de médio e longo prazo do País.

Existem os princípios básicos que devem ser respeitados no momento da elaboração e controle dos Orçamentos Públicos, que estão definidos na Constituição, na Lei 4.320/64, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na recente Lei de Responsabilidade Fiscal. (FERREIRA, 2018).

É no Orçamento que a sociedade irá identificar a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de taxas e impostos.

#### **4.6 Portal de Transparência**

O desenvolvimento do Portal da Transparência parte do pressuposto em que os cidadãos e as organizações de sociedade civil é um do mais importante mecanismo, com intuito de dificultar anormalidade envolvendo os recursos públicos. Por meio das disposições contidas nos arts. 48-48 A e 49 da LRF, que determinam ao governo, a divulgação do orçamento público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios de informações referente a execução

orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar as informações para qualquer pessoa sobre arrecadação da receita e a execução da despesa. (BRASIL, 2000).

Através do Portal da Transparência é possível ter acesso aos conteúdos receitas, despesas e indicadores gerenciais de cada município, estimulando assim a prática do controle social, nos casos de suspeitas ou qualquer irregularidade que poderá ocorrer dentro da administração pública e, podendo comunicar à Controladoria Geral da União, por meio de formulário específico através do *site*: [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br).

A transparência, a fiscalização e o controle das ações dos governantes nas três esferas públicas, União, Estado e Municípios são fundamentais para que estes possam cumprir seus objetivos de forma plena. Tornar transparente a relação interna e externa do Governo e a sociedade, mas, sobretudo das mudanças estruturais da filosofia econômica de uma cultura administrativa de várias gerações. É necessário acabar com os maus costumes de gestores públicos no trato com o dinheiro público. A irresponsabilidade praticada hoje, a falta de ética em qualquer nível de governo, resultará amanhã em mais impostos, déficit ou em mais inflação. (BRASIL, 2000).

O Portal da Transparência é uma página do Portal Oficial do Órgão Público, Federal, Estadual e Municipal, com a finalidade em divulgar, através da mídia Internet, os dados e informações gerais referentes aos atos administrativos dos órgãos da Administração Pública. Este Portal apresenta dados, informações e demonstrativos referente a execução orçamentária de cada exercício fiscal, nos termos da L. R. F., bem como informações sobre dispêndio com fornecedores em suas diversas modalidades. (BRASIL, 2000).

A prestação de contas referente as despesas públicas é um dever dos gestores públicos, e o acesso à essas informações são de direito de cada cidadão.

Portanto, a utilização de recursos públicos e sua prestação de contas sempre foram objeto de debate e preocupação, haja vista os constantes desvios e má utilização dos recursos públicos, associados a falta de punição das autoridades responsáveis pela sua destinação ou desvios. Como solução, busca-se não só consolidar os controles financeiros, mas também despertar a conscientização por parte dos administradores da correta utilização dos recursos e da necessidade de prestação de contas transparentes (PALUDO A.V., 2018).

#### 4.7 A Transparência e a participação social

A administração pública tem o dever de informar a população com transparência como é gasto o dinheiro público, com isso prestará contas à população e publicar de formar clara em local visível e de fácil acesso para todos os cidadãos. Em cumprimento dos art. 48 e 49 da LRF a prefeitura ainda tem que incentivar a participação da população na discussão de planos e orçamentos. (NASCIMENTO, 2018).

A legislação brasileira garante alguma transparência quando define o direito de informação e ao impor um determinado padrão ético à Administração Pública em todas as esferas públicas. Entretanto, essa ética formal, apesar de provida pela Constituição brasileira de 1988, está longe de impor ou mesmo estimular um compromisso mais latente e mais fiel por parte dos gestores públicos brasileiros com a transparência de suas despesas. (NASCIMENTO, 2018).

Porém, a maioria da população não acredita que existe transparência na administração pública, pela dificuldade no acesso às informações ou de entender os dados disponíveis nas plataformas exibidas no Portal da Transparência de seu município. Os instrumentos que são colocados à disposição do cidadão devem servir de incentivo à sua participação nas audiências públicas, no processo de elaboração e discussão dos planos e leis orçamentárias.

É pertinente reconhecer que disponibilizar planilhas e relatórios em que o cidadão comum não compreenda o conteúdo, se faz necessária uma divulgação mais objetiva, com clareza onde sua interpretação seja *acessível* para *todos* os cidadãos, onde todos possam compreende-las. (NASCIMENTO, 2018).

A partir dessas informações que a sociedade verifica se os objetivos, metas e recursos destinados à sociedade foram alcançados e utilizados com eficiência e eficácia.

É importante ressaltar que o avanço da tecnologia da informação disponibiliza novas possibilidades de transparência pelas organizações, fazendo com que a sociedade esteja mais próxima das informações acompanhando a real situação da administração local. A utilização de novos recursos de informatização favorece melhorar qualidade da informação produzida pela organização, e ainda um extraordinário impacto sobre o seu acesso. O Governo Municipal, ao certificar suas transparências aos seus atos, dá demonstração clara de seu compromisso com a sociedade. (TOLEDO Jr., p. 169. 2001).

Administradores afirmam que não basta a sociedade ser consultada para a elaboração dos projetos de leis orçamentárias, é preciso chamar a comunidade para participar do processo

de elaboração do PPA e da LDO. Assim, a comunidade sendo mais atuante suas reivindicações poderão ter mais possibilidades de serem atendidas.

Por fim, se compreende a transparência das ações da administração pública perante a sociedade, considerada fundamental e importante para o fortalecimento do desenvolvimento econômico e para sua democracia.

## 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, verifica-se que o orçamento público é um documento que possui alta relevância não somente para a Administração Pública, mas para toda população, sendo uma peça fundamental para o setor público e, é obrigatório conforme determina a Lei nº 4.320/64, a Lei Complementar nº 101/2000 e a Constituição Federal de 1988 que estabelece os objetos de planejamento.

Sem dúvidas, uma elaboração bem executada do orçamento, terá uma ótima ferramenta para a gestão pública, pois tendo previsto com antecedência as receitas e despesas que este órgão possa vir a ter durante o exercício financeiro, podendo-se analisar frequentemente se a Prefeitura está em equilíbrio com suas contas, se os objetos de planejamento que compõem a elaboração do orçamento estiverem condizentes uns aos outros assegurarão uma maior eficiência e eficácia das ações da administração pública, tornando-as o mais transparente possível.

Assim, permitir que o cidadão verifique a execução dos objetivos e metas planejadas bem como sua execução, as políticas públicas propostas se foram atendidas de acordo com sua elaboração anual, seja pela União, pelos Estados e pelos Municípios brasileiros.

Este trabalho teve por objetivo descrever a importância do planejamento do Orçamento Público, sua elaboração respeitando suas leis orçamentárias que são fundamentais para o sistema do orçamento brasileiro.

O presente estudo foi desenvolvido mediante a realização de pesquisa quantitativa por meio de relatórios de Gestão Contábil, Orçamentária e Financeira, pesquisas em Portais do Governo, além de consulta a obras de estudiosos no assunto e as leis que regem o referido assunto.

A metodologia de elaboração do orçamento público utilizada nas três esferas públicas segue as regras e princípios na elaboração do orçamento com base no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e expresso através da Lei Orçamentária Anual (LOA).

No Plano Plurianual (PPA) são estabelecidas as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, definindo a política e os propósitos estratégicos a serem atingidos para um período de quatro anos. Feito e aprovado, o Plano Plurianual (PPA) passa a servir para direcionamento tanto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como da Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o orçamento propriamente dito. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

onde compreende as metas e prioridades da administração pública, servindo para orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Após a elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) será elaborada utilizando-se das premissas nela estabelecidas.

Assim, observa-se que é fundamental que os agentes políticos tenham a conscientização de que o dinheiro público não é deles, e que todo recurso financeiro deverá ser aplicado de forma correta, não gastando em seu próprio benefício ou de terceiros. A Transparência Pública veio exatamente com a finalidade de evitar principalmente o desvio do dinheiro público, promovendo a fiscalização, impedindo assim os desvios, a falta de ética por parte dos agentes públicos e principalmente que empresas fantasmas sejam contratadas.

Conclui-se, portanto, que tanto o registro, como o controle e a execução orçamentária e financeira de uma administração pública, seja ela na esfera Federal, Estadual ou Municipal tem como base principal o orçamento público, que é sem dúvida um instrumento onde se reproduz todo o planejamento elaborado na administração seja direta ou indireta, onde está previsto seus recursos a serem arrecadados e determina onde serão aplicados esses recursos públicos, é com base no orçamento público que a administração pública traça suas metas, seus objetivos, programas e atividades que pretende realizar durante seu exercício financeiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2018.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. 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: 18 mai. 2018.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4320.htm)>: Acesso em: 20 mai. 2018.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. **Lei do Direito Financeiro**: Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>>. Acesso em: 21 mai. 2018

BERNARDONI, D. L; CRUZ, J. A. W. **Planejamento e orçamento na administração pública**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Ibpe, 2010 (série Gestão Pública).

CARVALHO, J. C. O. de. **Orçamento público**: Teoria e questões atuais comentadas. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. Elsevier: Rio de Janeiro, 2004, p. 172

CRUZ, Flávio da (Coord.) et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001

DALTON, Hugh. **Princípios de Finanças Públicas**. 4ed. Rio de Janeiro: FGV. PP. 175-202, 1997.

DE PLÁCIDO E SILVA em seu clássico Vocabulário Jurídico, Rio: Forense, 2ª Ed., 1967, Vol. III, pág. 967 para o verbete

FERREIRA, Gustavo Bicalho. **Princípios Orçamentários**. Disponível em: <[http://www.estudaqui.com.br/geral/arquivos/17\\_PRINC%C3%8DPIOS%20OR%C3%87AMENT%3%81RIOS \(Gustavo\).pdf](http://www.estudaqui.com.br/geral/arquivos/17_PRINC%C3%8DPIOS%20OR%C3%87AMENT%3%81RIOS%20(Gustavo).pdf)> Acesso em: 21/05/2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública**: Teoria e Prática. 11. Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

LUNELLI, Reinaldo Luiz Lunelli. **Elaboração do orçamento público** : Disponível em: <<http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>>. Acesso em: 11 jun. de 2018.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Orçamento Cidadão**. publicado: 01/09/2015 15h05, última modificação: 13/11/2017 19h59. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/136597381/Oficina-03-Entendendo-a-Lrf>>. Acesso em: 29 de mai. de 2018.

PALUDO, Agostinho. **Administração Pública para auditor fiscal da receita Federal e auditor fiscal do trabalho**. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=VN53q5FqcQC&pg=PA142&lpg=PA142&dq=Nas>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

PRATES, Wladimir Ribeiro. **Despesas Públicas, conceito e classificações**. Administração Financeira e Orçamentária Disponível em: <<https://www.adminconcursos.com.br/2014/09/despesas-publicas-conceito-e.html>> Acesso em: 10 jun. 2018.

PORTAL DO GOVERNO BRASILEIRO. **Manual técnico de orçamento**. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto:cap3>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

PORTAL DO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Lei de acesso a informação na administração pública federal**. Disponível em: <[http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao\\_lai\\_2edicao.pdf](http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2018.

PORTAL TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA- GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>> Acesso em: 15 jun. 2018.

REZENDE, Denis Alcides Castor, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2005

ROCHA, F, GIUBERTI, AC. **Composição do gasto público e crescimento econômico**: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. Econ. aplic., São Paulo, v. 11, n. 4, p. 463-485, outubro-dezembro 2007.

ROSA, A, GHIZZO, A. **Improbidade Administrativa e Lei de Responsabilidade Fiscal**, Florianópolis: Habitus Editora, 2001, pp. 85-86

SÁ, Antônio Lopes de & SÁ, Ana Maria Lopes de. **Dicionário de contabilidade**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

SANCHES, Oswaldo. M. **Dicionário de Orçamentos, Planejamentos e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.

TOLEDO JR., Flavio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3. ed. São Paulo: NDJ, 2005.

TOLEDO Jr., Flávio C. de; ROSSI, Sergio Ciqueira. **O processo orçamentário municipal à vista da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Revista do Direito Administrativo, n. 224, p. 169-182, jan./jul. 2001. Disponível em: <[http://federativo.bnds.gov.br/bf\\_bancos/estudos/e0001296.pdf](http://federativo.bnds.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001296.pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2018.