



Universidade Federal
de Campina Grande

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS



FELIPE HENRIQUE MACHADO DA SILVA

PLANO DIRETOR: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO EGITO - PE

SOUSA- PB

2016

PLANO DIRETOR: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO EGITO – PE

FELIPE HENRIQUE MACHADO DA SILVA

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof.Ms. Francisco Jean Carlos de Sousa Sampaio.

SOUSA

2016

Felipe Henrique Machado da Silva

PLANO DIRETOR: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO EGITO – PE

Esta monografia foi considerada adequada para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis e aprovada, em sua forma final, pela Banca Examinadora designada pela Comissão de TCC do Curso de Ciências Contábeis do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande.

Sousa/PB, 24 de Maio de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof.º M.Sc Francisco Jean C. de Souza Sampaio
(Orientador – UFCG)

Prof. º M.Sc Lúcia Silva Albuquerque
(Examinador – UFCG)

Prof. º M.Sc Cristiane Queiroz Reis
(Examinador – UFCG)

DEDICATÓRIA

Dedico esta monografia primeiramente a Deus por ter mim dado à vida, força para conter a saudade de meus pais, coragem e sabedoria para continuar perseverando em meus objetivos.

Também agradeço muito a minha mãe que foi a minha principal incentivadora e pessoa que sempre me apoiou em todos os momentos da minha vida, compartilhando vitórias, dividindo as dificuldades e a quem sou muito grato por ter me ajudado a ser esta pessoa que sou hoje, que mesmo nas dificuldades e problemas nunca deixou faltar nada a minha criação.

Agradeço a figura de meu pai, que embora não esteja entre-nos fisicamente foi um grande companheiro de todas as horas, mesmo com seu jeito rude e desajeitado de ser sempre procurava me incentivar, fazendo com que pudesse notar meu potencial e capacidade para vencer os obstáculos.

No entanto, sou grato a todos os docentes desta instituição de ensino superior (UFCG) que fizeram parte de minha vida acadêmica durante esse período de graduação, repassando seus conhecimentos técnicos profissionais e de cidadania os quais carregarei para o resto da minha vida. Também agradeço em especial ao orientador Prof. MSc Francisco Jean Carlos de Souza Sampaio por ter se disponibilizado a mim orientar neste trabalho de conclusão de curso, sendo muito atencioso e paciente comigo durante este período de elaboração.

Agradeço a meus amigos de curso que foram uma segunda família aqui em Sousa e dos quais eu levarei muita saudade e lembrança dessa temporada que aqui passei, portanto espero um dia revê-los e compartilhar de boas histórias.

EPIGRAFE

“Que nossos esforços desafiem as impossibilidades. Lembrai-vos que as grandes proezas da história foram conquistadas do que parecia impossível” (Charles Chaplin).

RESUMO

A metodologia trabalhada apresenta uma pesquisa: aplicada quanto à natureza, em qualitativa quanto à abordagem do problema, em exploratória e descritiva quanto aos objetivos e em documental e de campo quanto aos procedimentos técnicos utilizados. Tendo como objetivo geral analisar as Cartas Programas dos Candidatos a Prefeito no município de São José do Egito – PE para a gestão 2013 a 2016 e do Plano Diretor deste município, a fim de estabelecer um padrão de conformidade entre esses instrumentos de planejamento de governo e crescimento. A pesquisa revela o nível de observância deste instrumento de gestão e identifica aonde deve ser feita melhorias, chegando à conclusão que apenas um candidato levou a sério a questão da observância do Plano Diretor, o que levou a obter êxito no período eleitoral. As áreas de atendimento à população egipciense contempladas nas cartas programas dos candidatos ao governo municipal de São José do Egito – PE foram: Agricultura, Assistência Social, Esporte e Lazer, Indústria, Comércio e Serviço, Infraestrutura, Orçamento Participativo, Saúde, Saneamento, Trânsito e Transporte, Planos de Cargos e Carreiras, Investimentos Hídricos, Fianças Públicas e Segurança Pública. Demonstrou que, conforme o Plano Diretor do Município de São José do Egito, as áreas prioritárias de atendimento ao município em estudo são: Agricultura; Assistência Social; Educação; Esporte e Lazer; Expansão e Desenvolvimento; Função Social da Propriedade; Gestão Participativa; Habitação/Moradia; Impactos a Vizinhança; Infraestrutura; Ocupação do Solo; Patrimônio Histórico Cultural; Planejamento de Investimentos; Preservação Ambiental; Saneamento; Saúde; Sistemas Viários e Urbanismo. O percentual de atendimento das cartas programas de governo municipal ao Plano Diretor do Município de São José do Egito corresponde a 50,90% para a coligação Reconstrua São José, 38,90% para a coligação Frente Popular e 27,80% para a coligação Coragem, compromisso e lealdade. A carta programa que possa atender às necessidades da população, de acordo com o Plano Diretor do Município de São José do Egito deve contemplar: Agricultura; Assistência Social; Educação; Esporte e Lazer; Expansão e Desenvolvimento; Função Social da Propriedade; Gestão Participativa; Habitação/Moradia; Impactos a Vizinhança; Infraestrutura; Ocupação do Solo; Patrimônio Histórico Cultural; Planejamento de Investimentos; Preservação Ambiental; Saneamento; Saúde; Sistemas Viários e Urbanismo.

Palavras Chave: Planejamento Orçamentário. Plano Diretor. Administração Pública. Legislação Orçamentária Pública.

ABSTRACT

The methodology worked presents a research: applied on the nature, in qualitative as to approach the problem in exploratory and descriptive about the objectives and documentary and field on the technical procedures used. Having as main objective to analyze the letters to Mayor Candidates of the Program in São José do Egito - PE for management 2013 2016 and the Master Plan of the municipality in order to establish a pattern of conformity between these government planning tools and growth. The research reveals the level of observance of this management tool and identifies where improvements should be made, coming to the conclusion that only one candidate took seriously the issue of observance on the master plan, which led to succeed in elections. The service areas to São José do Egito Citizens contemplated in the programs proposals of candidates for the municipal government of São José do Egito – PE were: Agriculture, Social Care, Sport and Leisure, Industry, Commerce and Services, Infrastructure, Participatory Budget, Health, Sanitation, Traffic and Transportation, Career Plans and Careers, Water Investment, Guarantees Public and Public Safety. It showed that, according to the Master Plan of the City of St. Joseph of Egypt, the priority areas of service to the municipality under study are: Agriculture; Social assistance; Education; Sports and leisure; Expansion and Development; Social Function of the Property; Participative management; Housing; Impact the neighborhood; Infrastructure; Soil occupation; Heritage Cultural History; Investment Planning; Environmental Protection; Sanitation; Cheers; Traffic lines and Urban Systems. The percentage of attendance of the program proposals for the Municipal Government on the Master Plan of the City of São José do Egito correspond to 50,90% for the coalition Reconstrua São José (Rebuilt São José), 38,90% for the coalition Frente Popular (Popular Front) and 27.80% for the coalition Coragem, Compromisso e Lealdade (Courage, Commitment and Loyalty). The program proposal that may meet the people's needs, according to the master plan of the City of São José do Egito must include: Agriculture; Social assistance; Education; Sports and leisure; Expansion and Development; Social Function of the Property; Participative management; Housing; Impact the neighborhood; Infrastructure; Soil occupation; Heritage Cultural History; Investment Planning; Environmental Protection; Sanitation; Cheers; Traffic line and Urban Systems.

Keywords: Budget Planning. Master plan. Public Administration. Budget Legislation.

Sumário

1 INTRODUÇÃO ..	13	
1.1 Objetivos ..	14	
1.1.1 Objetivo Geral	14	
1.1.2 Objetivos Específicos	14	
1.2 Justificativa	14	
1.3 Procedimentos Metodológicos	15	
1.3.1 Tipo de pesquisa	16	
1.3.2 Universo e amostra	17	
1.3.3 Coleta de dados	18	
1.3.4 Tratamento dos dados.....	19	
2 REFERENCIAL TEÓRICO	20	
2.1 Planejamento orçamentário público	21	
2.1.1 Plano plurianual – PPA.....	22	
2.1.2 Lei de diretrizes orçamentárias- LDO.....	24	
2.1.3 Lei orçamentaria anual – LOA.....	26	
2.2 Legislação orçamentária pública	27	
2.2.2 Lei nº 101 de 04 de maio de 2000	30	
2.2.3 Lei nº 10.180 de 06 de fevereiro de 2001.	38	
2.2.4 Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.	40	
2.3 Administração Pública	43	
2.4	Plano	Diretor
.....		Er
ro! Indicador não definido.		
3 ANÁLISE DOS DADOS	46	

3.1 Relação do Plano Diretor do Município de São José do Egito com as cartas propostas pelas coligações.	46
3.2 Relação das áreas propostas nas cartas programas das coligações com as discriminadas no Plano Diretor do Município de São José do Egito.	47
3.3Proposição de carta programa que possa atender às necessidades da população, de acordo com o Plano Diretor do Município de São José do Egito – PE.	50
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS.....	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Informações de Coleta de dados.....	19
Quadro 2: Esquema da evolução das leis do Orçamento Público	27
Quadro 3: Repartição do limite máximo com despesas de pessoal em relação à receita corrente líquida	34
Quadro 4: Áreas contempladas nos documentos coletados.....	47
Quadro 5: Percentual de observância em relação ao Plano Diretor	49
Quadro 6: Pontos a constarem na carta proposta dos candidatos à Prefeito da cidade de São José do Egito – PE.....	50

LISTRA DE FIGURAS

Figura 1: Esquema resumido do PPA.....	23
Figura 2: Esquema resumido do conteúdo da LDO	25

1 INTRODUÇÃO

Com o crescimento desordenado das cidades, influenciado pela Revolução Industrial e pela Globalização dos mercados, passaram a ser os alvos da migração dos cidadãos que tentavam obter melhores condições de trabalho e conseqüentemente uma melhor condição de vida nas cidades aonde se encontravam as grandes empresas.

Diante deste cenário os administradores notaram a importância de encontrar caminhos que possibilitassem um desenvolvimento social e ambiental equilibrado. De acordo com esse contexto os gestores procuram traçar estratégias e definir ações que pudessem ser desenvolvidas visando atingir todas as necessidades e anseios da população. Para normatizar e regulamentar este novo processo de organização, viu a necessidade da criação de um instrumento que normatizasse os caminhos para concretizar esse modelo de gestão, foi daí que surgiu o Estatuto da Cidade através da Lei Federal nº 10.257/01, no qual propôs uma forma de governo democrática através da utilização dos tradicionais instrumentos orçamentários como: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, todas essas em consonância com o Plano Diretor.

Este mais novo instrumento de ação governamental passou a ser obrigatório para as cidades com mais de 20.000 mil habitantes no intuito de efetivar os princípios constitucionais de participação popular e da garantia da função de propriedade, aonde todas as ações devem ser realizadas no intuito de atingir o bem estar social.

De acordo com esses conceitos procurou desenvolver este estudo no município de São José do Egito – PE no intuito de conseguir responder a seguinte problemática: **Qual o percentual de atendimento das cartas programas dos candidatos ao governo municipal de São José do Egito - PE, para a gestão de 2013 a 2016, ao Plano Diretor deste município?**

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar as Cartas Programas dos Candidatos a Prefeito no município de São José do Egito – PE para a gestão 2013 a 2016 e do Plano Diretor deste município, a fim de estabelecer um padrão de conformidade entre esses instrumentos de planejamento de governo e crescimento.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Identificar as áreas de atendimento à população egipciense contempladas nas cartas programas dos candidatos ao governo municipal de São José do Egito – PE;
- Demonstrar, conforme o Plano Diretor do Município de São José do Egito, as áreas prioritárias de atendimento ao município em estudo;
- Verificar o percentual de atendimento das cartas programas de governo municipal ao Plano Diretor do Município de São José do Egito;
- Elaborar uma carta programa que possa atender às necessidades da população, de acordo com o Plano Diretor do Município de São José do Egito.

1.2 Justificativa

Esta pesquisa justifica-se no sentido de prestar uma informação a população acerca da observância do Plano Diretor pelos gestores no momento da elaboração de suas cartas propostas, visando atingir um desenvolvimento coordenado e adequado para o município de São José do Egito – PE.

Portanto tal informação na maioria das vezes não é disponibilizada em meios de acesso que possibilitem a população em geral ter conhecimento e exercer sua participação, o que nos traz a certeza de que maior parte dos cidadãos egipcenses desconhece como também não sabe a importância desse instrumento para uma gestão equilibrada e que vise o desenvolvimento igualitário de todo município.

Existem poucos municípios na região que apresentam o Plano Diretor por ainda não se enquadrar aos requisitos básicos de implantação deste mecanismo de gestão. Daí torna-se evidente exaltar a importância da existência deste documento nos municípios brasileiros, além de se respeitar a exigência legal.

Rezende e Ultramari (2007, p. 257) defendem que, o Plano Diretor municipal (PDM) e o planejamento estratégico municipal (PEM) são instrumentos de planejamento e gestão de municípios e prefeituras, considerados, atualmente, de importância inquestionável. A realização de tais instrumentos deve mesmo ser compatibilizada com regulamentos de ordem superior, tais como a própria Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade.

Segundo Tomás e Ferreira (2003 p. 3), defendem que a ausência do plano, ou de sua inadequação, ou da falta de sua implantação, cria e agrava problemas sociais urbanos de várias ordens e dimensão. A cidade esta em constante processo de transformação, e se esse processo não passa por um controle ou planejamento, maiores serão as chances de desigualdades no acesso ao solo, congestionamentos, uma qualidade de vida ruim, áreas segregadas, verticalização excessiva, periferias sem infraestrutura, etc. Por esse motivo, se faz necessário que os planos já existentes sejam reavaliados e rediscutidos.

1.3 Procedimentos Metodológicos

Este capítulo tem como finalidade delinear os métodos, caminhos e procedimentos a serem utilizados a fim de alcançar os objetivos desta pesquisa. Segundo Santos (2012), Existem vários tipos de técnicas e métodos a serem aplicados pelo investigador para que este possa vim a alcançar os resultados desejados, basta ele utilizar um pouco de sua imaginação e criatividade.

De modo, que esta seção abordará o tipo de pesquisa, universo e a amostra, coleta de dados e o tratamento dos dados.

1.3.1 Tipo de pesquisa

Segundo Marconi e Lakatos (2009, p. 43) a pesquisa “[...] é um procedimento formal, com método e pensamento reflexivo, que requer tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para encontrar verdades parciais.”.

Pode-se definir pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A 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. (GIL, 2010, p. 17).

Dessa forma, toda pesquisa tem que procurar especificar de que métodos utilizara para que possa explicar os fatos e constatar sua veracidade. De acordo com Silva (2005) a pesquisa pode ser classificada de diferentes formas: quanto a sua natureza, a forma de abordagem do problema, o ponto de vista dos objetivos e seus procedimentos técnicos.

Quanto à natureza, esta pesquisa se classifica como aplicada. Silva (2005) diz que, a pesquisa aplicada objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais. Conforme exposto, esta pesquisa procura investigar a realidade local, no que se refere ao grau de proximidade das cartas propostas dos candidatos a prefeito de São José do Egito – PE, das eleições ocorridas em outubro de 2012, às exigibilidades impostas no Plano Diretor deste município.

Em relação à forma de abordagem do problema, a pesquisa se apresenta como qualitativa, porque há uma tentativa de compreender os conteúdos que estão contidos nos documentos, nesse sentido serão estruturadas tabelas, quadro, narrativas e análises do percentual das cartas programas ao Plano Diretor do município para o andamento da investigação.

Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa classifica-se em exploratória e descritiva. Nesse sentido, o referido trabalho é de caráter exploratório, porque busca se aprofundar no conhecimento dos programas de governo dos candidatos a eleição municipal de 2012 para a gestão 2013 a 2016 da cidade de São José do Egito - PE se estão em convergência com os instrumentos de planejamento exigidos pela legislação. De acordo com Gil (1991), citado por Silva (2005, p. 21) a pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o

problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Ela também se classifica como descritiva, pois procura estabelecer um comparativo entre variáveis, onde serão confrontadas as cartas programas dos candidatos ao pleito com o Plano Diretor Municipal. Ainda segundo Gil (2010, p. 42), a pesquisa descritiva pode ser caracterizada com a finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis, um dos aspectos deste tipo de pesquisa, é que se propõe a estudar as características de grupos como, por exemplo, o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade, dentre outras relações que ser feitas a partir deste procedimento.

Enquanto aos procedimentos técnicos esta pesquisa se caracteriza como documental e de campo.

Segundo Gil (2010) esta pesquisa se caracteriza como documental, pois tais documentos que serão utilizados como fonte de pesquisa ainda não recebeu nenhum tratamento analítico. Serão analisados, portanto, o Plano Diretor municipal, as Cartas Programas dos candidatos de São José do Egito – PE para a gestão 2013 a 2016 em vigor, no intuito de fornecer dados e responder aos objetivos da pesquisa.

Também é caracterizada como uma pesquisa de campo, porque o pesquisador vai a campo aonde há os acontecimentos para investigar e coletar dados para explicar os fatos. Gil (2010, p.53) diz que:

“No estudo de campo, o pesquisador realiza a maior parte do trabalho pessoalmente, pois é enfatizada importância de o pesquisador ter tido ele mesmo uma experiência direta com a situação de estudo. Também se exige do pesquisador que permaneça o maior tempo possível na comunidade, pois somente com essa imersão na realidade é que se podem entender as regras, os costumes e as convenções que regem o grupo estudado”.

1.3.2 Universo e amostra

No intuito de delinear nosso universo de pesquisa levamos em consideração a seguinte definição: Universo ou população é o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum. (Lakatos e Marconi, 2009)

O trabalho em questão tem como o universo as cartas propostas dos partidos políticos para as eleições suplementares de 2012, no município de São José do Egito - PE, devidamente registrados e aprovados pelo Tribunal Superior Eleitoral, bem como o Plano Diretor Municipal do referido município.

De acordo com o TSE os partidos devidamente cadastrados são o do Candidato Romério Augusto Guimarães Partido dos Trabalhadores (PT), o qual tinha como programa de governo **Unidade das Forças Populares**, candidato Ecleriston de Vasconcelos Pessoa Ramos, filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), o qual tinha como programa de governo **Frente Popular** e o candidato Benone Leão de Oliveira, filiado ao partido Democrata (DEM), que tinha como programa de governo **Coragem, Compromisso e Lealdade**.

Por se tratar de uma população pouco numerosa Gil (2002) recomenda que sejam pesquisados/analísados todos os elementos, e nesse caso, quando o universo pesquisado recolhe informações de todos os integrantes, tem-se um censo.

Diante deste contexto, a pesquisa utiliza-se do censo, dispensando o cálculo de dados amostrais, haja vista o estudo possui elementos limitados e podem ser analisados na sua totalidade. E assim podem-se obter resultados mais fidedignos diante a apreciação dos documentos.

1.3.3 Coleta de dados

De acordo com Matias Pereira (2007), a coleta de dados dependerá dos objetivos estabelecidos na pesquisa e do universo a ser investigado.

Para esta pesquisa a fonte primordial de coleta de dados foi documental, através de livros, leis, dados governamentais, censo e uma gama extensa de outros elementos.

A coleta de dados foi realizada através do portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), onde estava contida o registro das candidaturas e as respectivas cartas propostas destes candidatos a prefeito da cidade de São José do Egito – PE, disponíveis ao público em geral.

Foi recolhido junto à prefeitura deste respectivo município o instrumento de planejamento – Plano Diretor, como os demais instrumentos que serão utilizados para extrair dados que serão analisados e que venham satisfazer a problemática levantada na pesquisa, bem como os objetivos da mesma.

Dados Coletados	Local de Coleta	Período de Coleta
Carta Programa Reconstrua São José	Portal TSE	10/03/2016
Carta Programa Frente Popular	Portal TSE	10/03/2016

Carta Programa Coragem, Compromisso e Lealdade.	Portal TSE	10/03/2016
Plano Diretor	Prefeitura M. de São José do Egito	20/03/2016

Quadro 1: Informações de Coleta de dado.

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

É importante reiterar que por se tratar de um estudo onde serão analisados todos os integrantes da população com base em documentos, este dispensa a participação de sujeitos, questionários e/ou formulários, pois os documentos coletados serão suficientes para atingir os resultados esperados da pesquisa em tela.

1.3.4 Tratamento dos dados

De acordo com Best, citado por Marconi e Lakatos (2010, p. 151) a coleta de dados representa a aplicação lógica dedutiva e indutiva do processo de investigação.

De modo, que o presente estudo utiliza a análise e interpretação de dados por meio de documentos coletados, cujos ainda não foram tratados, nesses casos Gil (2010, p. 67) orienta que se utilize o tratamento analítico, pois é o mais recomendado para a análise de conteúdo, o que representa o foco da pesquisa.

Nestes três programas foram estabelecidas as propostas, divididas em áreas de interesse local, que cada candidato visava concretizar caso fosse eleito, tais programas serão confrontados com o Plano Diretor municipal no intuito de determinar até que ponto estas cartas propostas estão em conformidade com o Plano Diretor.

O Plano Diretor nas suas mais diversas áreas é analisado a partir do tratamento analítico, em que a partir da leitura aprofundada conhecerá o documento na íntegra, de modo que seja possível ordenar e resumir as informações contidas nas fontes. A partir deste procedimento é possível identificar quais são áreas abrangidas pelo instrumento.

A partir do levantamento dos dados, foi elaborado um quadro no qual elenca os pontos abordados e que convém serem analisados no Plano Diretor, onde passam a ser confrontados com os dispostos nas cartas programas, utilizando-se, portanto de uma abordagem qualitativa, para que daí possa conhecer qual dos candidatos se aproximou a cumprir com as exigências estabelecidas no Plano Diretor do município.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Planejamento orçamentário público

O orçamento na Administração Pública representa um dos mais antigos instrumentos de planejamento e execução das finanças públicas. Mesmo que de forma rudimentar, o planejamento sempre se fez presente na história da humanidade a partir do momento em que o homem passou a viver em sociedade (CARVALHO, 2010).

De acordo com a Constituição Federal de 1988 é de suma importância a elaboração de um planejamento para a realização de um orçamento. Pois no orçamento serão previstas as receitas e fixadas às despesas, o que irá nortear inicialmente a gestão municipal. Nesse sentido, a legislação brasileira criou um arcabouço jurídico amplo, exigindo que o gestor público planeje com responsabilidade e atenda os ditames da Lei.

São diversos os tipos de planejamento, são eles: Orçamento programa, Orçamento Participativo, Orçamento de base zero, Orçamento Desempenho, Orçamento tradicional, entre outros. De acordo com Carvalho (2010), também podemos classificar os orçamentos de acordo com o sistema político de cada país, que são:

- Orçamento Legislativo: Neste o Legislativo é responsável pela elaboração e aprovação e fica de responsabilidade do Executivo a execução. Este tipo de orçamento vigora em países parlamentaristas.
- Orçamento Executivo: Como o próprio nome sugere a responsabilidade da elaboração, execução, aprovação e controle são de dever do Executivo. Este tipo de orçamento vigora em países de governo absolutistas.
- Orçamento Misto: Neste tipo de orçamento, a responsabilidade da elaboração e execução fica a cargo do Executivo, tendo o Legislativo o dever de aprovar e controlar. Este é o Orçamento adotado nos países democráticos, no caso o Brasil.

Orçamento público é um Instrumento de planejamento adotado pela Administração Pública - União, Estados, Distrito Federal e Município realizado nas três esferas de poder - Executivo, Legislativo e Judiciário o qual prevê ou estima todas as receitas a serem arrecadadas e fixa as despesas a serem realizadas no exercício financeiro seguinte, objetivando a continuidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade na qualidade dos serviços prestados à sociedade. (CARVALHO, 2010).

Portanto o orçamento é um processo dinâmico e flexível, aonde o executivo irá prever a receita e fixa a despesa a ser realizada no período de um ano, cabendo ao Legislativo aprová-la de acordo com a Lei.

O Manual do Gestor Público (2011, p. 145) define planejamento no setor público como:

Planejamento é um conjunto de conceitos, ideias e intenções viáveis sistematicamente organizados e com identificação de responsabilidades de pessoas e organizações norteadores das ações a serem implementadas para atingir determinado fim da Administração Pública. O planejamento, embora seja uma ferramenta de natureza estratégica, é somente uma atividade meio.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 em seu Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos introduziu os instrumentos de planejamento que balizam na condução das programações das ações governamentais. O art. 165 determina os instrumentos de planejamento obrigatórios para Administração Pública, a saber: Plano Plurianual; a Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

2.1.1 Plano plurianual – PPA

Este é um plano de médio prazo com a finalidade de apresentar todas as ações a serem desenvolvidas pelos gestores de forma regionalizada e continua, tanto na esfera Federal, Estadual e Municipal com o objetivo de atingir suas metas traçadas para os quatro anos de governo (três anos do gestor atual e um ano do gestor subsequente). (KOHAMA, 2013; CARVALHO 2010).

Carvalho (2010) esquematizou o plano plurianual da seguinte forma, afim de facilitar seu entendimento:

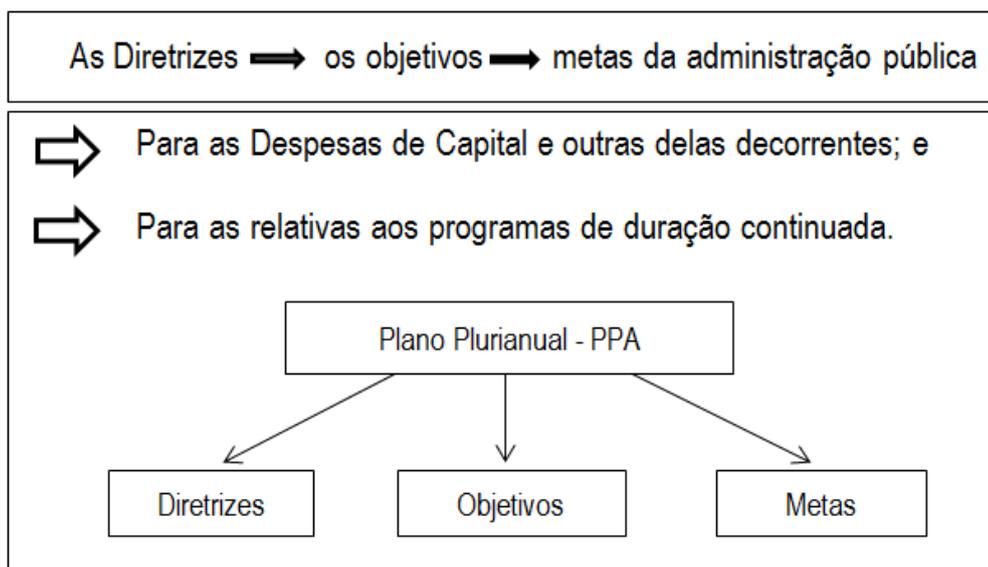


Figura 1: esquema resumido do conteúdo do PPA

Fonte: Carvalho (2010 p.36) (adaptado)

A CF/88 no art. 165 § 1º diz que “A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”.

Quanto à elaboração do PPA deve-se ocorrer de forma regionalizada, levando em consideração que cada localidade tem suas necessidades. No âmbito federal geralmente essa divisão é feita levando em consideração as cinco regiões do país; no que tange a esfera estadual, essa divisão leva em consideração as mesorregiões ou área administrativa; em relação aos municípios essa divisão ocorre de forma bem básica em zona rural e urbana. Vale ressaltar que a forma que será delimitada ou regionalizada não está disciplinada na legislação, é de escolha do Poder Executivo, a norma diz apenas que deve acontecer a regionalização para atender todo o território.(ANDRADE, 2010).

A Constituição Federal, em seu art. 167, § 1º-, determina que nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. De acordo com esse dispositivo, devemos levar em consideração o princípio do equilíbrio aonde devemos sempre igualar as receitas com as despesas no intuito de não provocar distorções no orçamento.

Segundo a Constituição Federal de 1988, citada por Kohama (2013, p. 42) há dispositivos legais a serem observados para instituição do plano plurianual, como:

“O § 9º, Inciso I, do artigo 165 da Constituição Federal, diz: Cabe a Lei complementar dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e orientação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.”

Já o artigo 35 em seu paragrafo § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, diz:

“Até a entrada em vigor da Lei complementar a que se refere o § 9º do art. 165 le II serão obedecidas as seguintes normas:

I. o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, será encaminhado até quatro meses do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

De acordo com Kohama (2013), não havendo legislação para disciplinar a elaboração do plano plurianual, que é tratado no § 9º do art. 165 da Constituição Federal, este é elaborado segundo as necessidades individuais de cada ente da federação, seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal.

2.1.2 Lei de diretrizes orçamentárias- LDO

A LDO foi instituída pela Constituição de 1988 e é o instrumento norteador da elaboração da LOA. Compreende as metas e prioridades (MP) da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Orienta a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (CARVALHO, 2010; KOHAMA, 2013; ANDRADE, 2010).

Com o advento da Lei Complementar 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO passou ainda a intensificar o equilíbrio entre a receita e despesa, impor critérios e limites de empenho a fim de cumprir as metas fiscais e os resultados primários e nominais, além de direcionar formas de gastos com pessoal, limites de dívida, uso da reserva de contingência, avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar a estabilidade das contas públicas. (ANDRADE, 2010, p. 28).

De acordo com a LRF 101/2000, citado por Slomski (2014 p.), no caput de seu art. 9º diz que: “Se verificado que ao final de um bimestre, a realização poderá não comportar o cumprimento das metas dos resultados primários ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

Segundo a CF de 1988 seu encaminhamento pelo chefe do poder Executivo ao Legislativo será, de oito meses e meio de antecedência antes do encerramento do exercício financeiro para que este possa ser aprovado ou vetado até o final da primeira sessão legislativa.

De acordo com Carvalho (2010) a LDO não tem vigência de um ano civil, pois esta vigora do segundo período legislativo de cada ano e vai até o final do primeiro período legislativo do ano subsequente.

Carvalho (2010) esquematizou o seguinte quadro levando em consideração o § 2º do art. 165 da CF, no qual a LDO deverá:

- Compreender as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- Orientar a elaboração da LOA;
- Dispor sobre as alterações da Legislação Tributária;
- Estabelecer a política das agências financeiras oficiais de fomento

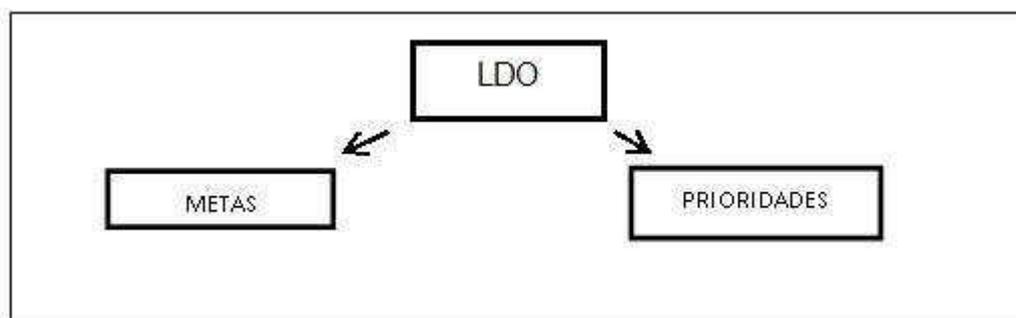


Figura 2: esquema resumido do conteúdo da LDO

Fonte: Deusvaldo Carvalho (2010, p. 40) (adaptado).

Este instrumento de planejamento é utilizado como um elo entre o PPA e a elaboração do orçamento anual (LOA). Portanto a LDO só poderá ser aprovada se suas orientações estiverem de acordo com as estabelecidas no Plano Plurianual. Esta também contém os anexos de Metas e Riscos Fiscais, os quais devem conter todas as metas e valores correntes referentes ao exercício financeiro e avaliação dos passivos contingentes ou outras permutações que possam vir a alterar as contas públicas.

2.1.3 Lei orçamentaria anual – LOA

Tem por finalidade a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual. É o que poderíamos chamar de orçamento por excelência ou orçamento propriamente dito. (CARVALHO, 2010)

Neste instrumento de planejamento procura-se prever a receita e fixar a despesa a serem realizadas no exercício subsequente, ano a ano, no intuito de cumprir com o planejamento e metas traçadas no PPA.

Segundo Andrade (2010), a LOA é uma lei especial que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecendo aos princípios de unidade, universalidade e anualidade.

De acordo com o § 8º do art. 165 da Constituição Federal, citado por Carvalho (2010), o Congresso Nacional pode, na própria LOA, autorizar: Contratação de qualquer modalidade de operação de crédito; Abertura de crédito adicional, somente o suplementar e Operações de crédito por antecipação da receita orçamentária – ARO.

Segundo Kohama (2013) a LOA compreenderá:

- I. Orçamento Fiscal aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos, e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II. O orçamento de investimento das empresas em que o estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e
- III. O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

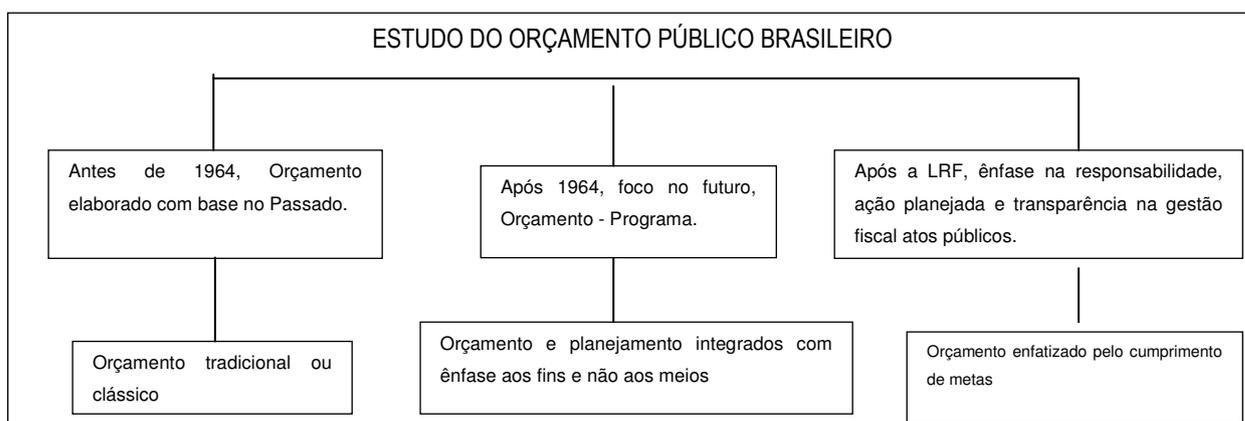
Levando em consideração o art. 35, § 2º, inciso III da CF, já citado por Carvalho (2010), diz que: “O encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual, deverá ser realizado quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até encerramento da sessão Legislativa.”.

Considerando o exposto na LRF 101/200, a LOA deve estar em consonância com os programas e metas estabelecidas no PPA e com as diretrizes fixadas na LDO, visando buscar cumprir todos objetivos traçados para o quadriênio de forma eficaz e eficiente.

2.2 Legislação orçamentária pública

Este capítulo aborda sobre a legislação brasileira que rege o orçamento público relacionado à temática pesquisada.

De acordo com Carvalho (2010) a legislação que rege o setor das finanças públicas (orçamento) passou por muitas transformações desde a primeira constituição de 1824 a de 1988 ainda vigente e que estatui normas que são seguidas na elaboração, aprovação e execução do orçamento. Portanto, podemos visualizar melhor quando observamos o diagrama abaixo:



Quadro 2: Esquema da Evolução das Leis do Orçamento Público

Fonte: Carvalho (2010, p.4) (adaptado).

Dentre a tantas Leis que norteiam a contabilidade no setor público iremos dar ênfase as Leis 4.320/64 que estabelece as normas que visam o ordenamento a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços públicos; a Lei Complementar 101/2000 que estabelece normas de finanças voltadas para responsabilidade fiscal. Nela são fixados os limites dos gastos públicos; a Lei 10.180/2001 que normatiza a sistematização do planejamento, orçamento e controle do poder executivo; a Lei 10.257/2001 que regulamenta os art. 182 e 183 da CF de 1988 que estabelece as diretrizes gerais da política urbana.

2.2.1 Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964

De acordo com o prefácio e o art. 1º “Esta Lei estatui normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços: da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º inciso XV, letra b, da Constituição Federal.” (BRASIL, 1964).

Legislação que em 2015 completou 51 anos continua em vigor disciplinando e ordenando o processo orçamentário, bem como o planejamento governamental, o seu texto legal contempla: Lei do Orçamento; Da Proposta Orçamentária; Da Elaboração da Lei do Orçamento; Do Exercício Financeiro; Dos Créditos Adicionais; Da Execução do Orçamento; Dos Fundos Especiais; Do Controle da execução orçamentária; Da Contabilidade; Das Autarquias e Outras Entidades.

Conforme o art. 2º a Lei do Orçamento conterà a discriminação das receitas e despesas que por intermédio destas devem nortear os trabalhos do governo. Evidenciando as políticas econômicas e financeiras, obedecendo aos princípios de unidade, universalidade e anualidade. A lei do orçamento também deve englobar os quadros demonstrativos da receita, despesa e programação de trabalho de governo.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (2013), a receita pública é o ingresso de recursos financeiros nos cofres do Estado, registradas como receita orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

Estas receitas por sua vez podem ser classificadas, de acordo com sua categoria econômica, como Receitas Correntes e Receitas de Capital.

Segundo o decreto Lei 1.939/82, são receitas correntes e de capital:

“§ 1º São receitas correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, de serviços, agropecuária, industrial e outras e, ainda, as recebidas por outras pessoas de direito público ou privado, destinadas a atender as despesas correntes.

§ 2º São receitas de capital as provenientes de realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privados destinados a atender as despesas classificáveis como despesas de capital, e, ainda, o superávit do orçamento corrente”.

De acordo com Carvalho (2010), despesa são dispêndios realizados pelo ente público a fim de possibilitar o funcionamento e manutenção dos serviços prestados a sociedade. Essas despesas por sua vez podem ser classificadas, de acordo com sua categoria econômica, como despesa Corrente e de Capital. Despesas correntes são os gastos operacionais efetuados para custear o funcionamento e manutenção dos órgãos e serviços públicos. Já as despesas de Capital são aquelas oriundas de gastos efetuados a fim de adquirir algum bem de capital para compor o erário público.

A proposta orçamentária trata do conteúdo e da forma que deve conter no orçamento, como as especificações, metas, objetivos, bem como a descrição sucinta das principais finalidades que as unidades administrativas visam atender. Abrange todos os governos (Executivo, Legislativo, Judiciário e mais Ministérios Públicos) e demais órgãos.(CARVALHO, 2010).

Prevê ainda na elaboração da proposta orçamentária a busca para atender Quadro de Recursos e de Aplicações de Capital, onde se consideram as metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa.

Para exercício financeiro, a legislação dita que este deve coincidir com o ano civil o qual pertencente às receitas arrecadas e despesas legalmente empenhadas. O texto legal completa ainda que pode considerar os Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas ainda não pagas até 31 de dezembro, onde se devem distinguir as processadas das não processadas.

De acordo com a Lei 4.320/64 são créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (são créditos incluídos nos orçamentos em data posterior a aprovação da LOA). Classificados em suplementares; especiais e extraordinário. Terão vigência quando submetida ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Vale ressaltar que Título IX da Lei 4.320/64 trata da contabilidade no setor público. De acordo com o Manual de Contabilidade, da Secretaria do Tesouro Nacional, (2012 p. 5) a Contabilidade “[...] tem como finalidade principal o fornecimento de informações, contribuindo de forma significativa para a adequada tomada de decisão. [...] adequar as práticas contábeis, as demonstrações e a evidenciação da informação às novas necessidades dos usuários.”. A norma fixou a Contabilidade à competência de destacar os fatos decorridos a administração orçamentaria, financeira, patrimonial e industrial. A Contabilidade é contemplada nesta norma sob os seguintes pontos: da Contabilidade orçamentária e financeira reforça a obrigação do registro das receitas e despesas, bem

como todas as operações e fatos de acordo com a lei específica; dispõe sobre a contabilidade patrimonial e industrial, a contabilidade manterá todos os registros tanto dos bens quanto das receitas provenientes dos mesmos. Ainda disciplina como a contabilidade apresentará seus registros, no caso os Balanços, nele constarão os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, conforme as exigências dos anexos da Lei 4.320/64, e assim conhecer o desempenho da gestão.

A lei ainda regula as peças orçamentárias para Autarquias e Outras Entidades, ou seja, pertencem a essa disposição às empresas e/ou organizações com autonomia financeira e administrativa que tiveram capitais integralmente pertencentes ao poder público, desse modo veicula-se ao orçamento dos entes federados, sejam eles União, Estados, Municípios ou Distrito Federal. Devendo cumprir os prazos exigidos e submeter o balanços aos órgãos competentes. (BRASIL, 1964).

2.2.2 Lei nº 101 de 04 de maio de 2000.

Conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a Lei Complementar nº 101/00 representa grandes avanços quanto aos instrumentos de planejamento utilizados atualmente. Normatiza as finanças públicas com vistas a transparência e equilíbrio das contas, ou seja, a responsabilidade da gestão fiscal. Atendendo ao Título VI capítulo II – Das Finanças Públicas. Regulamentando desse modo, os art. 163 e 169 da Constituição Federal de 1988. Conforme o art. 1º determina:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas 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 consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)

A LRF atende também ao artigo 169 da Carta Magna, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de Lei Complementar. Neste sentido, ela revoga a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, a chamada Lei Camata II (artigo 75 da LRF).

As disposições dessa Lei Complementar abrangem todos os entes da federação, a saber: União, cada Estado, Distrito Federal, cada Município, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público, bem como administrações diretas e outras Autarquias. Vários são comandos emanados pela legislação, conforme serão descritos a seguir.

2.2.2.1 Planejamento

Este é um instrumento fundamental para que se possa alcançar os objetivos traçados inicialmente nos planos de governo dos gestores.

No capítulo II da Lei de Responsabilidade Fiscal foi estabelecido o ordenamento dos instrumentos de planejamento, de forma que atinge as exigências estabelecidas no art. 165 da constituição federal de 1988. Estes se dividem em três:

- Plano Plurianual (PPA): Este instrumento equivale a um mandato do chefe do poder executivo (três anos do gestor atual com um do seu sucessor). Aqui estão contidas todas as propostas referentes as metas, diretrizes e objetivos do programa do governo. Portanto, tal documento é de suma importância para elaboração dos demais instrumentos, os quais iram refletir os objetivos e metas aqui fixados a fim de atender as necessidades de população;
- Lei de diretrizes Orçamentárias (LDO): Nesta é incluída todas as metas e objetivos do governo em curto prazo para o mandato subsequente, condizentes com as fixadas no PPA, servindo de base para elaboração da Lei Orçamentária anual, o que a torna um elo entre o PPA e a LOA. Nela também deverá conter os anexos de Metas e Riscos Fiscais.
- Lei Orçamentária Anual (LOA): Aqui são realizadas as previsões das receitas e a fixação da despesa corrente e de capital do exercício subsequente, estando sempre em conformidade com as metas e objetivos estabelecidos no PPA e LDO. Após aprovação e promulgação do texto da LRF nº 101/00, este instrumento de planejamento passou a ser de suma importância no equilíbrio das receitas e despesas públicas.

2.2.2.2 Receitas públicas

Kohama (2013 p. 66) define Receita Pública como “todo e qualquer ingresso de recursos aos cofres públicos [...] que o governo tem de direito de arrecadar em virtude de leis, contratos, os outros dispositivos que lhe conferem esse poder”.

De acordo com o capítulo III da LRF, a Receita detêm características fundamentais para a responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação. Em consonância com art. 12, a previsão da receita ocorrerá de acordo com a observância das normas técnicas e legais, levando sempre em consideração alguma modificação na legislação, da variação dos índices de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhados de demonstrativos de sua evolução pelos últimos três anos. Os representantes do Executivo deverão obedecer ao prazo, de no mínimo 30 dias antes do encerramento do encaminhamento de suas propostas orçamentárias, no qual irá colocar a disposição dos demais Poderes e do Ministério Público os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida e as respectivas memórias de cálculo. As receitas só serão desdobradas em bimestrais no intuito de fazer toda arrecadação dos tributos. Independente de qual seja a situação para renúncia de receita, esta deverá vir acompanhada do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva se iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000).

2.2.2.3 Despesa pública

É considerada como um dispêndio de numerários necessários para o custeio das atividades da máquina pública. Estas podem ser classificadas como: despesas correntes e de capital.

Segundo Carvalho (2010 p.336) despesa “é um conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos disponibilizados à sociedade”.

De acordo com Carvalho (2010) e Kohama (2013), o grupo das despesas correntes é composto por desembolsos efetuados, mais que não serão utilizados para aquisição de um

bem de capital e sim para manutenção das atividades do ente público. Já o grupo de despesas de capital é composto por desembolsos efetuados para aquisição de um bem que vá compor o ativo imobilizado ou de investimento do ente público.

Para LRF a geração de despesa será considerada irregular, quando esta não obedecer à legislação vigente. De acordo com o art. 16, a criação ou expansão dessa despesa dentro do exercício, deve conter estimativa do impacto orçamentário-financeiro no momento em que esta entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes, semprestando em conformidade com a LOA, PPA e LDO, respeitando os limites impostos por esses demonstrativos durante o exercício. Este dispositivo ainda considera obrigatória e de caráter continuado as despesas derivadas de Lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Os atos que criarem ou aumentarem este tipo de despesa, deverão ser instruídos com a estimativa prevista e demonstrar a origem dos recursos para custeá-los. É importante no momento destacar que, essas despesas criadas ou aumentadas não poderão afetar as metas de resultado fiscais estabelecidas inicialmente, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, para que o equilíbrio das contas seja respeitado. Este dispositivo, em sua seção II, disporá sobre as despesas com pessoal e os limites que devem ser obedecidos.

A LRF em seu art.18 define despesa de pessoal como:

“[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”

Obedecendo ao disposto no art. 169 da Constituição Federal de 1988, a norma fixa a despesa com pessoal para cada ente da federação em seus respectivos períodos de apuração, enquanto no art. 20 da LRF ele faz a segregação desses limites globais, os quais, não podem ultrapassar o percentual da receita corrente líquida, discriminada a seguir:

União	Limite máximo de 50%
Poder Executivo	37,9%
Poder Judiciário	6,0%
Despesas do Distrito Federal e ex-territórios	3,0%
Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas da União.	0,6%
Ministério Público da União	2,5%
Estados	Limite máximo de 60%
Poder Executivo	49,0%
Poder Judiciário	6,0%
Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado.	3,0%
Ministério Público	2,0%
Municípios	Limite máximo de 60%
Poder Executivo	54,0%
Poder Legislativo incluindo Tribunal de Contas do Município, quando houver.	6,0%

Quadro 3: repartição do limite máximo com despesas de pessoal em relação RCL

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal (adaptado).

Além de determinar os limites para poder utilizar a receita corrente líquida, esta norma também estabelece alguns procedimentos de controle e fiscalização ao final de cada quadrimestre. Caso a despesa exceda 95% do limite da despesa com pessoal, a entidade fica sujeita as restrições dos art. 22 e art. 23 dessa Lei Complementar. Permanecendo nesse excedente, o poder ou órgão ficarão sujeitos a não receber transferências voluntárias; obter garantia direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento de dívida mobiliária e as que visem à redução com as despesas de pessoal. (BRASIL, 2000).

2.2.2.4 Das Transferências Voluntárias

Estas transferências voluntárias são definidas segundo a LRF nº 101/2000 capítulo V, como toda transferência de recurso corrente ou de capital de um ente para outro da federação desde que esta não seja determinada constitucionalmente, legalmente ou destinada ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Dentre as exigências estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária para realização das transferências voluntárias, outros pré-requisitos devem ser observados para concretização desta transmissão de bens, são eles:

- Existência de dotação específica;

- Não transferências desses recursos para quitação da dívida com pessoal ativo, inativos e pensionistas do Estado, Distrito Federal e Municípios;
- Comprovação por parte do beneficiário que se encontra em dia com suas obrigações tributárias, empréstimos e financiamentos devidos ao órgão transferidor, bem como a prestação de contas desses recursos anteriormente recebidos, obedecendo aos limites constitucionais com gastos em educação e saúde, restos a pagar, despesa com pessoal e os relativos à dívida pública;
- Previsão de contra partida no orçamento do ente beneficiário.

Em regra geral, os recursos recebidos por essas transferências não podem ser destinado à outra operação a não ser aquela pactuada no momento da formalização da cedência dos recursos.

De acordo com Nascimento e Debus (2000 p. 34) este capítulo V – Transferências Voluntárias da LRF Nº 101/ 2000 é regido pela Instrução Normativa 01, de 04 de maio de 2001, a qual estabelece parâmetros a serem seguidos pelos gestores para que estes possam ter acesso a essas transferências e possam vim a firmar convênios.

2.2.2.5 Da Destinação de Recursos para o Setor Privado.

De acordo com a art. 26 da LRF 101/2000, a destinação de recursos do poder público para o setor privado, com a finalidade de cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, só pode ocorrer se estes desembolsos estiverem obedecendo ao disposto na LDO, autorizados por lei específica e previsto no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Sempre que o ente beneficiário de uma operação de crédito não estiver sob controle direto do ente transferidor dos recursos, os encargos financeiros da operação, as comissões e outras despesas não poderão ser inferiores ao que dispuser a lei ou ao seu custo de captação. (NASCIMENTO; DEBUS, 2000, p. 44).

2.2.2.6 Da Dívida e do Endividamento

A dívida pública de nosso país teve um enorme crescimento no período de 1994 a 2000 resultantes de ações desenvolvidas pelo governo de forma desordenada como: fortalecimento dos bancos, aumento dos repasses para os estados e municípios, desvalorização cambial, entre outros fatores. Tema ainda que rende muito polêmica e discussão na atualidade.

Segundo o art. 29 da LRF 101/2000 podemos ter a seguinte classificação da Dívida Pública:

- Consolidada ou Fundada: Neste tópico estão contidos todos os dispêndios realizados pelo ente público, assumidos através de leis, contratos, convênios e que tem um prazo de até 12 meses para serem amortizados;
- Dívida Pública Mobiliária: São títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco do Brasil, Estados e Municípios;
- Operações de Crédito: Dívida assumida pela organização pública derivada de empréstimos tomados, os quais podem ser amortizados num período de 12 meses, ou adiantamento de recebimento, referente à venda de bens ou prestação de serviço, que de uma forma ou de outro constituíram receita no orçamento.
- Concessão de garantia: é um termo fixado entre um ente da Federação ou entidade a ela vinculada de assumir a responsabilidade do fornecimento de um bem ou serviço a população, tendo dentro de um período de tempo o direito de auferir ganhos como contraprestação do uso dos mesmos.
- Refinanciamento da Dívida: é a dívida normal acrescida de taxas e juros, devido a atualização monetária, sendo vedada a possibilidade que no fim do período atual a dívida seja maior que a do período anterior.

Nas seções I e II são estabelecidos os prazos para que as dívidas em questão sejam reconhecidas e posteriormente consolidadas, cumprindo suas obrigações perante aos entes que a financiaram, regulando desse modo nas seções subsequentes todas as operações que possam vir a comprometer a exequibilidade dos serviços e evitar a insolvência dos órgãos. (BRASIL, 2000)

Está lei impões no seu art. 42, aonde trata dos restos a pagar, que o gestor nos últimos dois quadrimestres de sua gestão adquira dívidas que venham ultrapassar seu tempo de governo, ou que não dispunham de dotação suficiente para efetuar seu pagamento.

2.2.2.7 Gestão Patrimonial

Carvalho (2010 p. 515) conceitua patrimônio público como:

[...] o conjunto de bens e direitos, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados ou mantidos com recursos públicos, integrantes do patrimônio de qualquer entidade pública ou de uso comum, que seja portador ou represente um fluxo de benefícios futuros inerentes à prestação de serviços públicos.

Segundo Silva (2010) patrimônio é um conjunto de bens, direitos e obrigações vinculados a uma pessoa física e jurídica, mais que para reconhecermos como tanto ele deve conter algumas características, como: ser possível de mensuração e existir interdependência do patrimônio com a entidade que vise alcançar determinados fins.

Diante do exposto a Lei complementar dispõe sobre alguns pontos que devem ser levados em consideração a cerca da gestão do patrimônio. O primeiro deles, Disponibilidades de caixa em seu art. 43 deixa claro que “As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.” e como define o § 1º do art. 43 que ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira. No que tange a **Preservação do Patrimônio Público** fica fixada que as receitas de capital da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público não poderão financiar as despesas correntes, salvo as especificidades ditadas em lei; só poderão incluir novos projetos depois de atendidos adequadamente os que estão em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, sempre respeitando os prazos legais para cada situação ocorrida. Quanto as **Empresas Controladas pelo Poder Público** que firmar contrato de gestão onde se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, de acordo com a lei, usufruirá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem que haja prejuízos previstos na Constituição. (BRASIL, 2000).

2.2.2.8 Da Transparência, do Controle e Fiscalização.

Esta lei complementar foi criada para possibilitar o maior nível de transparência na administração pública, vindo nesse tópico desenvolver e nos mostrar parâmetros a serem observados e seguidos tanto pelo Executivo como Legislativo para garantir o desenvolvimento de uma boa política fiscal.

No art. 48 da LRF evidenciam alguns dos instrumentos utilizados para demonstrar a transparência da gestão, são eles: planos, orçamentos e leis orçamentárias, prestações de contas e os relatórios da execução orçamentária e gestão fiscal. Todos esses dispositivos devem ser disponibilizados para o público em geral, assim como fomentar a participação da população na elaboração de planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000).

Do art. 50 a 58 buscou-se definir de que forma elaborar a escrituração das contas patrimoniais e de resultado, além de nos deixar claro quais demonstrativos elaborar para aumentar a confiabilidade e credibilidade do disclosure da gestão. Para a fiscalização da gestão fiscal fica fixada no art. 59 que o Poder Legislativo junto ao Tribunal de Contas, o sistema de controle interno de cada Poder e o Ministério Público fiscalizarão o cumprimento da norma expressas na Lei 101/00, como por exemplo, atingimento das metas estabelecidas, limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar, cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver, fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária, dentre outros aspectos contidos no art. 59. (BRASIL, 2000).

2.2.3 Lei nº 10.180 de 06 de fevereiro de 2001.

Este dispositivo tem como finalidade, de acordo com seu art. 1, organizar sob forma de sistema as atividades da administração financeira federal, planejamento e de orçamento federal, contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal. (BRASIL, 2001).

A norma estipula em relação ao Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, que este deve responsabilizar-se pela formulação do planejamento estratégico nacional; planos setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais; gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal e promover a articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal. (BRASIL, 2001). Nota-se a importância das funções de administração, controle e coordenação das ações governamentais nas três esferas de governo para o fornecimento adequado dos serviços.

Se tratando do Sistema de Administração Financeira Federal, tem por competência manter o equilíbrio financeiro na esfera do Governo Federal, administração de direitos e haveres, garantias e obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional e de orientação técnico-normativa referente a execução orçamentária e financeira. (BRASIL, 2001). Este sistema é composto por vários órgãos. A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, órgãos setoriais ou de programação financeira dos Ministérios, a Advocacia-Geral da União, a Vice-Presidência e da Casa Civil e da Presidência da República. (CARVALHO, 2010).

O Sistema de Contabilidade Federal, segundo seus arts. 14,15 e 16 do seguinte instrumento normativo, afirmam que é de responsabilidade desse sistema evidenciar e registrar todos os atos e fatos sobre a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União, assim como elaborar os respectivos demonstrativos para prestação de contas. Integra o Sistema de Contabilidade Federal, a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central, e órgãos setoriais.

De acordo com o Título V, Capítulo I e II da Lei nº 10.180/01, o Sistema de Controle Interno e Externo visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos e federais, como também, o cumprimento das metas previstas no plano plurianual. Utilizando como instrumentos para efetuar esses procedimentos a fiscalização e auditoria governamental.

A Lei define que se deve fazer avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da por meio da auditoria e a fiscalização, para que a regularidade, legalidade, prudência e responsabilidade da gestão aconteçam ininterruptamente. (BRASIL, 2001).

2.2.4 Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

Denominada como Estatuto da Cidade, esta legislação em seu escopo estabelece normas de interesse público e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001).

Para devida utilização e elaboração desse planejamento deve-se levar em consideração algumas diretrizes fundamentais como: desenvolvimento sustentável, gestão democrática e o planejamento do desenvolvimento das cidades.

A norma dota o Poder Executivo de várias ferramentas de planejamento sistematizando em administrativos, tributário, financeiro, jurídico para que o objetivo máximo seja alcançado. Seguindo todo esse ordenamento o gestor público dará efetividade às ações governamentais e garantirá a qualidade nos serviços prestados à população.

No capítulo I da lei 10.257/01 são definidas quais atividades devem ser realizadas para que o pleno desenvolvimento possa ser alcançado. Desse modo é importante evidenciar pontos centrais das diretrizes gerais disciplinadas: gestão democrática, cooperação entre os governos, ordenação e controle do uso do solo, adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira, regularização de áreas ocupadas de forma ilegal, desenvolvimento sustentável, dentre outras disposições contidas no art. 2 da lei.

O capítulo II, seção I a política urbana é instrumentalizada, ou seja, elaborou um amplo ordenamento jurídico que possibilita aos administradores públicos garantir a efetividade na gestão. Para o município é previsto os instrumentos de planejamento e gestão, institutos tributários e financeiros, institutos jurídicos e políticos, estudo prévio de impacto ambiental, estudo prévio de impacto de vizinhança.

A partir da seção II e as subsequentes são previstos os instrumentos para a construção da política urbana e a garantia da função social da propriedade. São considerados os conteúdos mínimos que devem constar na legislação de política urbana, os pontos estão elencados abaixo:

➤ Do parcelamento, edificação ou utilização compulsório, para evitar uma quantidade excessiva de terrenos ociosos estocados em geral com fins especulativos a espera da

valorização de mercado com o passar dos anos por investimentos de vias do poder público e da vizinhança. Por lei o Poder Executivo pode exigir que esses terrenos sejam utilizados para atingir a função social daquela região, regula também empreendimento de grande porte, este em caráter excepcional a lei municipal específica e que disporá as normas. Para tanto colados prazos e punições caso as especificações não sejam atendidas.

➤Do IPTU progressivo no tempo, acontece caso os terrenos, empreendimentos, imóveis não se adequam as propriedades da cidade, onde a bens inutilizados ou com destinação incorreta o Município procederá à aplicação do imposto do IPTU progressivo no tempo, como forma de pressionar o particular a usar seus bens e contribuir para o desenvolvimento do município, isto acontecerá mediante aumento da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, não podendo exceder duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento, para que todo território possa ter condições razoáveis de desenvolvimento.

➤Da desapropriação com pagamento em títulos, após cinco anos do pagamento do IPTU progressivo o proprietário não tendo cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, a prefeitura poderá proceder à desapropriação do imóvel, paga a propriedade, mas não em valor de mercado e em única vez. O pagamento é feito parcelado e em títulos de dívida pública podendo chegar ao prazo para pagamento de até dez anos.

➤Da usucapião especial de imóvel urbano. O legislador criou uma nova configuração da usucapião, exigindo menor prazo de análise que a usucapião regida pelo Código Civil. É de direito entrar com uma ação de usucapião o cidadão que vivi a mais de cinco anos em uma propriedade, mas não é o titular legal. O terreno pode ser privado ou público, mas precisar ser comprovado que estava abandonado. Para titular particulares, área máxima do terreno é de até duzentos e cinquenta metros, para usucapião especial coletiva, esta pode ser superior a duzentos e cinquenta metros, ambos os casos devem seguir as especificações dos arts. 9 a 14 da Lei 10.257/01.

➤ Do direito da superfície. Os arts. 21 a 24 amplia o conceito da propriedade, o proprietário pode conceder a outra pessoa o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada, abrangendo o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato. Aquele que estiver com o direito do uso do terreno responderá pelas obrigações exigidas, caso seja descumprido as especificações do contrato uma das partes poderá perder o poder sobre o bem.

➤Direito de preempção. Se o município tem real interesse em adquirir um bem em determinada região, é importante destacar que o interesse deve ser para o bem coletivo, o gestor poderá dispor em lei específica, desse modo terá o direito de preempção, ou seja, preferência para aquisição do bem. O Plano Diretor delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, respeitando o valor de mercado do imóvel.

➤Da outorga onerosa do direito de construir. Esse instrumento em consonância com o Plano Diretor definirá como poderá ser feita as edificações e aproveitamento do solo. É vedada a construção do quanto e o que quiser no terreno, devendo-se respeitar o aproveitamento básico e os limites máximos especificados na lei dando o direito do que pode construir por área. Sendo desrespeitadas as normas o poder público cobrará do proprietário as medidas cabíveis.

➤Das operações urbanas consorciadas. É um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação popular, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

➤Da transferência do direito de construir. Assegurado por lei municipal e Plano Diretor poderá autorizar ao proprietário o direito de outro local para construir ou alienar por escritura pública quando o referido imóvel tenha a finalidade de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

➤Do estudo do impacto da vizinhança. O estatuto ordena que a lei municipal estabelecerá os empreendimentos e atividades público ou privado, cujos precisarão de estudos de impactos da vizinhança, desse modo será levantados os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, para obter as licenças, autorizações de construção, ampliação ou funcionamento.

A norma no capítulo III dispõe sobre um dos mais importantes instrumentos de planejamento urbano municipal, o Plano Diretor. Nele contém as principais diretrizes, interesses, funções, objetivos, assegurando as necessidades dos cidadãos, bem como a justiça social, a qualidade de vida e as funções econômicas e sociais do município.

O Plano Diretor aprovado por lei municipal garante o desenvolvimento e a expansão urbana e integra ferramentas como o PPA, LDO, LOA. O território municipal deverá ser englobado como um todo (zona rural e urbana) deverá ser avaliado a cada dez anos para fazer as alterações necessárias aos municípios e haver participação popular para que haja efetividade do instrumento. Por determinação da Lei o Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, salvo outras providências.

O legislador eleva consideravelmente a importância da participação popular para função planejamento no âmbito municipal. A gestão deve ser democrática e participativa, desse modo a lei determina que se deve garantir participação a integração da população nas discussões da política de desenvolvimento, de política urbana das diferentes esferas de governo, importante que haja debates, audiências e consultas públicas; iniciativa popular nos projetos de lei, nos planos, programas e projetos que elevam a expansão do município.

2.3 Administração Pública

Administrar é a prática da gestão de determinada entidade, órgão ou empresa através da prestação e execução de serviços objetivando um resultado satisfatório.

Kohama (2013, p. 9) retrata que “existe uma sintonia entre a Administração Pública e o Serviço Público, onde a execução de um é feita privativamente pelo outro, quer diretamente, quer por delegação”.

Para Zucatto *et al.* (2009, p. 04), “por administração pública entende-se que é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito Federal, Estadual ou Municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, em busca do bem comum”.

Portanto a Administração Pública pode ser classificada da seguinte forma: “a Legislação Federal por sua vez, de acordo com o Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelo Decreto-lei nº 900 de 29 de setembro de 1969, que dispõe sobre a Organização da Administração Federal, diz que a ela compreende a administração direta e Indireta.” (KOHAMA, 2013, p. 14)

Administração Direta ou Centralizada é relacionada ao modelo de governança estabelecido no governo do nosso país, que se encontra interligada e ligada na estrutura organizacional diretamente ao Chefe do poder executivo. Já a Administração Indireta ou Descentralizada é exercida por outras pessoas jurídicas de direito público ou privado que proporcionam ao

estado a satisfação de seus fins administrativos, dentre essas entidades podemos destacar as autarquias, empresas estatais, sociedades de economia mista, empresas paraestatais e serviços sociais autônomos. (KOHAMA, 2013).

Para haver uma boa administração é indispensável à elaboração de um planejamento estratégico, que é definido por Rezende e Castor (2006) como um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município. É elaborado por meio de técnicas administrativas diferentes e complementares envolvendo de forma ativa os diversos atores sociais do espaço trabalhado. É formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais para produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada aos seus munícipes. É um projeto urbano global que considera as múltiplas temáticas municipais e valoriza a forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro.

A prática do planejamento nos municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas. O planejamento é, de fato, uma das funções clássicas da administração científica indispensável ao gestor municipal. Planejar a cidade é essencial, é o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva diante da máquina pública, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar dos munícipes (Andrade et al., 2005).

2.4 Plano Diretor

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 41 já estabelecia a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor por toda cidade que possua uma população superior a 20 000 habitantes, sendo só regulamentado através do Estatuto das Cidades Lei nº 10.257/01 que prevê vários instrumentos de política urbana, dentre eles, o Plano Diretor que tem como objetivo estabelecer o desenvolvimento uniforme de todo território municipal.

Todavia, a constitucionalidade dessas novas obrigatoriedades introduzidas pelo Estado pode ser questionada, já que “a Constituição Federal assegura que municípios com menos de 20.000 habitantes têm a liberdade de escolher, dentro dos limites da autonomia municipal, se terão ou não Plano Diretor.” (HORBACH, 2004).

Segundo o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01 em seu Capítulo III, art. 40, define Plano Diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” No §1, desta mesma lei, estabelece que este plano seja integrante dos instrumentos de planejamento municipal, devendo PPA, LDO e LOA seguirem suas diretrizes e prioridades. Nos seus parágrafos §2 e §3 fica claro que o prazo para sua revisão seja pelo menos de dez em dez anos, podendo mudar essa data de acordo com a legislação de cada município. (BRASIL, 2001).

De acordo com Silva (2000), o Plano Diretor apresenta vários aspectos: físico, social e administrativo-institucional. O aspecto físico diz respeito à ordenação do espaço municipal, traçando as localidades e zonas para diferentes usos. O aspecto social do Plano Diretor está relacionado à busca pela melhoria da qualidade da comunidade, mediante o planejamento dos espaços habitáveis. Por último, o aspecto administrativo institucional se refere ao meio de atuação urbanístico do Poder Público. Nesse sentido, o plano inclusive deve ser incluído na perspectiva mais ampla do planejamento municipal, “devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (art. 40, 1º da Lei 10.257/2001).

No processo de elaboração e fiscalização da sua implementação, os poderes Executivos e Legislativos municipais deveram, de acordo com o disposto no §4 da Lei nº 10.257/01, promover audiências públicas e tornar público todos os documentos elaborados como também o acesso destes a qualquer interessado.

Neste sentido, o objetivo do estudo é verificar o percentual de atendimento das cartas programas ao governo municipal em relação ao Plano Diretor do município de São José do Egito – PE.

3 ANALISE DOS DADOS

3.1 Relação do Plano Diretor do Município de São José do Egito com as cartas propostas pelas coligações.

Ao comparar o Plano Diretor de São José do Egito com as cartas propostas dos candidatos percebeu-se que o plano aborda sobre: Agricultura; Assistência Social; Educação; Esporte e Lazer; Expansão e Desenvolvimento; Função Social da Propriedade; Gestão Participativa; Habitação/Moradia; Impactos a Vizinhança; Infraestrutura; Ocupação do Solo; Patrimônio Histórico Cultural; Planejamento de Investimentos; Preservação Ambiental; Saneamento; Saúde; Sistemas Viários e Urbanismo, sendo um total de 18 áreas.

A coligação “Reconstrua São José” em sua carta programa estabeleceu 11 áreas a serem exploradas neste município caso vença o pleito, que são: Cultura, Lazer e Turismo; Agricultura; Assistência Social; Educação; Esporte; Inclusão Social; Indústria, Comércio e Serviços; Infraestrutura; Orçamento Participativo; Saúde; Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores Públicos, tendo 9 dessas áreas relação direta com os tópicos abordados no Plano Diretor.

Já a Coligação “Frente Popular” expos em sua carta programa 11 áreas que poderão ser trabalhadas em sua gestão caso ganhem as eleições municipais: Administração; Agricultura; Assistência Social; Cultura e Turismo; Educação; Esporte; Finanças Públicas; Inclusão Social; Infraestrutura; Saúde; Trânsito e Transporte, tendo 7 dessas áreas relação direta com os tópicos abordados no Plano Diretor.

No entanto, a coligação “Coragem, Compromisso e Lealdade” evidenciou 8 áreas a serem trabalhadas na sua gestão caso ganhe as eleições municipais, são elas: Administração; Agricultura; Educação; Esporte e Lazer; Investimentos Hídricos; Saneamento Básico; Saúde e Segurança Pública, tendo 5 dessas áreas relação direta com os tópicos abordados no Plano Diretor.

No quadro abaixo estão elencados as áreas que contêm no Plano Diretor e nas cartas propostas dos candidatos, as quais serviram de fonte para compararmos cada item e analisarmos o conteúdo. Desta forma, iremos saber qual das propostas se aproximam mais das exigibilidades impostas no Plano Diretor, e propor elaborar uma carta programa que possa atender às necessidades da população, de acordo com o Plano Diretor do Município de São José do Egito, respondendo então os objetivos da pesquisa.

Plano Diretor - São José do Egito/PE	Carta Programa - Reconstrua São José	Carta Programa - Frente popular	Carta Programa - Coragem, Compromisso e Lealdade.
Áreas	Áreas	Áreas	Áreas
Agricultura	Cultura, Lazer e Turismo	Administração	Administração
Assistência Social	Agricultura	Agricultura	Agricultura
Educação	Assistência Social	Assistência Social	Educação
Esporte e Lazer	Educação	Cultura e Turismo	Esporte e Lazer
Expansão e Desenvolvimento	Esporte	Educação	Investimentos hídricos
Função Social da Propriedade	Inclusão Social	Esporte	Saneamento Básico
Gestão Participativa	Indústria, Comércio e Serviços	Finanças Públicas	Saúde
Habitação/Moradia	Infraestrutura	Inclusão Social	Segurança Pública
Impactos a Vizinhança	Orçamento Participativo	Infraestrutura	
Infraestrutura	Saúde	Saúde	
Ocupação do Solo	Plano de Cargo e Carreira dos Servidores Públicos	Trânsito e Transporte	
Patrimônio histórico Cultural			
Planejamento de Investimentos			
Preservação Ambiental			
Saneamento			
Saúde			
Sistemas Viários			
Urbanismo			

Quadro 4: áreas contempladas nos documentos coletados.

Fonte: elaborado pelo autor (2016).

3.2 Relação das áreas propostas nas cartas programas das coligações com as discriminadas no Plano Diretor do Município de São José do Egito.

No que tange a questão do setor agrícola vimos que as três coligações programaram em suas cartas programas propostas a serem desenvolvidas visando melhorar as condições para essas pessoas que vivem no campo como, melhoramento das vias de acesso, criação e restauração dos grupos escolares, instalação de unidades de saúde nas comunidades, instalação de uma rede de tratamento de água e esgoto nos distritos municipais, entre outras providências.

Trazendo em questão o setor de Assistência Social, apenas as coligações “Reconstrua São José” e “Frente Popular” mostraram preocupação com os investimentos realizados neste setor, procurando destinar recursos e esforços que pudessem melhorar as condições econômicas, sociais e humanas de certa camada da sociedade que se encontra ainda em estágio de pobreza e miséria.

A Educação é um ponto indagado nas três cartas propostas, visto que este é um setor, não só neste município, que requer bastantes esforços e dedicação dos governantes e demais profissionais da educação no intuito de promover uma aprendizagem digna e continuada a nossos munícipes. No objetivo de torna-los pessoas capazes de atuar no mercado profissional e exercer seu papel de cidadão com veemência.

Em relação ao setor de Esporte e Lazer, os candidatos dispõem em suas cartas programas alguns planos para incentivar a atividade física dos cidadãos e jovens, que além de despertar o cuidado com a saúde procura integrar e ajudar pessoas que tenham problemas de socialização, com drogas, entre outros. Isto se dá através de recuperação e construção de alguns ginásios, ampliação de campos na zona rural, melhoramento da estrutura física e organizacional do campeonato aberto municipal, os quais iram possibilitar que boa parte da população possa ir junto com seus familiares prestigiar de forma segura e confortável esses eventos.

No que concerne a área de Expansão e Desenvolvimento proposta pelo Plano Diretor, aonde irá analisar quais ações e recursos serão destinados para promover um desenvolvimento social, econômico, sustentável de forma ordenada e equilibrada dentro da gestão, foi tratada só pela carta programa da coligação “Reconstrua São José”.

A Função Social da Propriedade por sua vez não foi proposta por nenhuma das cartas programas. Neste item, os candidatos deveriam demonstrar como pretendiam utilizar-se do poder público no intuito de desenvolver projetos que visassem atender a necessidade de toda população, tentando proporcionar um bem comum aos habitantes.

A carta programa “Reconstrua São José” se preocupou de estabelecer no seu plano de governo a Gestão Participativa, fato que traz bastantes exemplos de sucesso no setor privado e que passou ter relevância na gestão pública, aonde deixa de existir aquele governo pautado em atender suas próprias necessidades e passa dar lugar a voz do povo que são peças fundamentais e decisivas no desenvolvimento de um município, estado ou federação. Através deste compartilhamento da gestão o executivo passa a ter mais confiança em elaborar seu plano de trabalho, no que se refere à locação de recursos para os setores da saúde, educação, segurança pública, lazer e moradia que são direitos básicos estabelecidos na nossa Constituição Federal.

Em relação ao processo de Infraestrutura, foi algo abordado nos três programas de governo, aonde os candidatos deixaram explicitas sua preocupação em desenvolver atividades que melhorassem os setores de saneamento, calçamento, limpeza urbana, procurando torna o ambiente mais limpo e organizado para o bem estar de todos.

A questão de Saneamento foi tratada em uma das cartas programas, aonde constatamos ações a serem desenvolvidas por os gestores a fim de conter a falta de uma rede de tratamento de esgoto adequada, criação de um aterro sanitário na cidade, entre outras providências.

O que se refere à Saúde, os três gestores definiram em suas estratégias de governo que poderiam melhorar este setor como: criação de novos postos de saúde na zona rural e urbana, destinação de 20% da receita do município para investir nesse setor, implementar alguns programas federais (SAMU, NASF, CAPS, PID, PAD), entre outras ações. Visando sempre o atendimento das necessidades dos munícipes.

Já alguns tópicos não foram abordados pormenorizadamente nas cartas programas, são eles: Habitação/Moradia; Impactos a Vizinhança; Ocupação do Solo; Patrimônio Histórico Cultural; Planejamento de Investimentos; Preservação Ambiental; Sistemas Viários e Urbanismos. Essas ações por sua vez são fundamentais para um desenvolvimento coerente e coeso, pois procura definir questões de convivência, construção, preservação cultural e ambiental, dentre diferentes formas que podem influenciar no bem estar da sociedade.

Concluiu-se que através da análise dos 18 pontos elencados no Plano Diretor do Município de São José do Egito – PE em comparação com as cartas programas dos candidatos ao pleito 2013 a 2016 encontramos o seguinte resultado:

DOCUMENTOS COLETADOS	PORCENTAGEM
Plano Diretor - São José do Egito/PE	100%
Carta Programa - Reconstrua São José	50,90%
Carta Programa - Frente popular	38,90%
Carta Programa - Coragem, Compromisso e Lealdade.	27,80%

Quadro5: Percentual de observância em relação ao Plano Diretor

Fonte: elaborado pelo autor (2016)

Levando em consideração o quadro acima, podemos observar que a carta programa da coligação “Reconstrua São José” foi a que obteve mais êxito em elaborar sua proposta de governo, já a coligação “Frente Popular” ficou com a segunda colocação e a coligação “Coragem, Compromisso e Lealdade” ocupou a terceira colocação. Tal ranking foi elaborado levando em consideração os pontos abordados nas referidas cartas programas em consonância com o Plano Diretor do município estudado.

No entanto, os candidatos a governo deste município devem atentar ao elaborar suas propostas a todos os pontos que constam no Plano Diretor, qual recursos a serem destinados, o que se pretende alcançar no final do mandato e o que isso trará de benefício a sociedade, sendo este o principal objetivo de uma gestão pautada para o desenvolvimento igualitário e equilibrado de um município.

3.3 Proposição de carta programa que possa atender às necessidades da população, de acordo com o Plano Diretor do Município de São José do Egito – PE.

Tomando por base o Plano Diretor do município em estudo, propomos uma carta programa que possa viabilizar e possibilitar o crescimento e desenvolvimento ordenado e sustentável de toda comunidade, de uma maneira que possa atingir algo comum e que venha beneficiar toda sociedade. Os pontos são os seguintes:

Pontos do Plano Diretor		
Agricultura	Gestão Participativa	Planejamento de Investimentos
Assistência Social	Habitação/Moradia	Preservação Ambiental
Educação	Impactos a Vizinhança	Saneamento
Esporte e Lazer	Infraestrutura	Saúde
Expansão e Desenvolvimento	Ocupação do Solo	Sistemas Viários
Função Social da Propriedade	Patrimônio histórico Cultural	Urbanismo

Quadro 6: Pontos a constarem na carta proposta dos candidatos à Prefeito da cidade de São José do Egito – PE.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O que tange a Agricultura, o Plano Diretor direciona esforços que possam auxiliar o produtor na sua produção através de uma companhia técnica preparada que possa capacitá-lo e torná-lo apto para produzir alimentos de qualidade e sem degradar o meio ambiente, possibilitando uma nova fonte de geração de renda, como também manter as famílias na zona rural com objetivo diminuir o inchaço das cidades.

Enquanto a Assistência Social, promover as condições mínimas de subsistência, incentivar a inclusão social e desenvolver projetos que priorizem a segurança dos cidadãos. Isto para

ser planejado e executado de forma correta é de extrema importância à participação da sociedade em geral para identificar e fiscalizar a destinação de recursos e ações para atingir tais objetivos.

No que concerne a Educação a gestão municipal deve promover a educação fundamental básica de forma que possa instruir futuros cidadãos de seus direitos e deveres diante a sociedade. Para que isso seja efetivado é necessário investimentos contínuos na infraestrutura das escolas, creches municipais, como também qualificação e valorização do corpo docente do município.

A área do Esporte e Lazer é uma forma da gestão procurar incentivar as crianças, jovens, adultos e a terceira idade praticar exercícios possibilitando de uma forma saudável a inclusão social, como também incentivar a pratica de atividade física dos munícipes de forma que pudesse promover a diminuição de algumas doenças relacionadas ao sedentarismo.

A Expansão e Desenvolvimento se da pelo incentivo de instalação de algumas empresas na cidade, gerando oportunidade de emprego e renda para a população.

A Função Sociedade da propriedade pode ser observada e executada no momento em que a gestão desempenhe esforços orçamentários e de pessoal para que possa atender ou promover o bem comum a toda sociedade, sem exclusão de nenhuma das partes.

A Gestão Participativa é algo que vem sendo discutindo através desse instrumento de gestão, aonde deixa explicito a necessidade de audiências públicas no intuito de ouvir os populares, suas reivindicações, sugestões de forma que possam agir de forma mais objetiva para sanar todas as necessidades encontradas.

De acordo com a Constituição Federal um dos direitos básicos do cidadão é o direito de Habitação e Moradia, sendo assim o município deve atuar visando erradicar essa falta de residências no município, propiciando uma moradia digna e justa aos munícipes.

Os impactos a vizinhança deve ser um item sempre de atenção aos administradores, para que antes de desenvolver alguma obra ou instalar algum empreendimento na cidade veja o que este poderá trazer de benefício e malefícios para a população local.

A infraestrutura é algo fundamental para que uma cidade funcione de maneira adequada, sendo sempre necessária manter investimentos neste setor para manter os serviços disponíveis e um espaço adequado que possibilite a convivência em harmonia das pessoas.

Ocupação do Solo e Urbanismos são dois fatores que andam juntos, pois através de um bom projeto de ocupação de solo, o urbanismo é ordenado e possibilita o crescimento equilibrado de todos os bairros de maneira que não sejam ocasionados danos futuros a sociedade através de ações naturais como, fortes chuvas que possam alagar alguns pontos da cidade, provocar deslizamentos de terra, ente outras.

O Planejamento é algo fundamental para uma gestão eficaz, portanto para ser eficiente devem ser destinados recursos e atividades para que possam torna-lo um instrumento de sucesso. Um ponto que deve ser pensado e traçado uma forma de melhoramento são as vias de acesso ao nosso município, tanto das zonas rurais, quanto para as cidades vizinhas o que dificulta o trajeto de pessoas e conseqüentemente afetem o comércio da cidade que é ponto primordial da economia.

A Saúde e Saneamento são pontos que requerem atenção, tendo como dever da gestão possibilitar acesso à rede de água e esgoto tratado, um adequado aterro sanitário, entre outros pontos que influenciam diretamente no combate a doenças. No que tange a saúde é proposto mais investimentos em instalações, equipamentos, quadro de funcionários, viaturas de atendimento, entre outras ações que possibilitem o devido funcionamento e possibilite a utilização dos serviços. Portanto este serão ainda por muitos anos um carma de muitos municípios, até que possam programar um controle efetivo e serviço adequado a este setor.

A preservação da História e do ambiente de nosso município é de extrema importância, para que possamos manter vivas nossas raízes e valores, como também manter um ambiente saudável e que possibilite o crescimento e diversificação da fauna e flora que são características de nossa região. Para isso deve ser desenvolvidas medidas de conservação de patrimônio histórico cultural como ambiental em nosso município.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como o objetivo deste trabalho foi de analisar as cartas programas dos candidatos a prefeito no município de São José do Egito – PE para a gestão 2013 a 2016 e do Plano Diretor deste município, a fim de estabelecer um padrão de conformidade entre esses instrumentos de planejamento de governo e crescimento, considerando suas potencialidades e fraquezas. Notamos que não é fácil desenvolver uma gestão participativa e ordenada para atingir um bem comum. Portanto, este plano pode se tornar um instrumento de suma importância num processo de gestão da cidade.

A pesquisa concluiu que as áreas de atendimento à população egípciese contempladas nas cartas programas dos candidatos ao governo municipal de São José do Egito – PE foram: Agricultura, Assistência Social, Esporte e Lazer, Indústria, Comércio e Serviço, Infraestrutura, Orçamento Participativo, Saúde, Saneamento, Trânsito e Transporte, Planos de Cargos e Carreiras, Investimentos Hídricos, Fianças Públicas e Segurança Pública. Demonstrou que, conforme o Plano Diretor do Município de São José do Egito - PE, as áreas prioritárias de atendimento ao município em estudo são: Cultura, Lazer e Turismo, Agricultura, Assistência Social, Educação, Esporte, Inclusão Social, Indústria, Comércio e Serviços, Infraestrutura, Orçamento Participativo, Saúde, pontos propostos pela coligação “Reconstrua São José”; Agricultura, Assistência Social, Cultura e Turismo, Educação, Esporte, Saúde e Infraestrutura, colocados como pontos da carta programa da coligação “Frente Popular; Agricultura, Educação, Esporte e Lazer, Saneamento Básico e Saúde, elencados na carta programa da coligação “Coragem, Compromisso e Lealdade”. O percentual de atendimento das cartas programas de governo municipal ao Plano Diretor do Município de São José do Egito corresponde a 50,90% para a coligação Reconstrua São José, 38,90% para a coligação Frente Popular e 27,80% para a coligação Coragem, compromisso e lealdade, confirmando a coligação Reconstrua São José como a vitoriosa nas urnas.

A carta programa que possa atender às necessidades da população, de acordo com o Plano Diretor do Município de São José do Egito deve contemplar os seguintes pontos: Agricultura; Assistência Social; Educação; Esporte e Lazer; Expansão e Desenvolvimento; Função Social da Propriedade; Gestão Participativa; Habitação/Moradia; Impactos a Vizinhança; Infraestrutura; Ocupação do Solo; Patrimônio Histórico Cultural; Planejamento de Investimentos; Preservação Ambiental; Saneamento; Saúde; Sistemas Viários e Urbanismo, de maneira a destinar recursos de forma adequada e desenvolver atividades que pudessem viabilizar a concretização desses objetivos.

Em relação a contribuição pretendida por este trabalho, estão direcionadas a prestar uma informação a sociedade egipiciense diante da observância dos candidatos a prefeito do município na elaboração de seus programas de governo, como demonstrar a extrema relevância que se tem em projetar um governo ponderado e sustentável.

A discussão também pode facilitar pesquisas aplicadas em outras cidades para entender e sugerir alternativas para os seus desafios emergentes de planejamento e de gestão que envolve seus munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade.

Para as cidades, esta discussão pode contribuir com a integração e as relações entre os demais instrumentos de gestão permitindo um melhor entendimento.

REFERÊNCIAS.

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.** São Paulo: Atlas, 2005.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal.** 5 ed. São Paulo: Atlas 2010.

Lei nº 10.180, de 06 de Fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em :
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acessado em: 04/03/2016.

Lei nº10.257, de 10 de Julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e da outras providências. Disponível em :
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acessado em: 04/04/2016.

Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:
<http://www.senado.leg.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf>.
Acessado em: 25/10/2015

Lei nº 101, de 04 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>. Acessado em: 26/10/2015.

Lei no 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. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 07/07/ 2015.

Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado á União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios/ Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 5 ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública 2013.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios** - 5.ed. - Rio de Janeiro :Elsevier, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 4 ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 5 ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

HORBACH, Carlos Bastide. **Direito urbanístico constitucional: instrumento de políticas urbana na Constituição de 1988.** Apostila da pós – graduação lato sensu em “Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental” – CDS/UnB, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2000.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 13 ed. São Paulo: Atlas 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos.** 7 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS – PEREIRA, José. **Manual de metodologia da pesquisa científica.** 1 ed. São Paulo: Atlas2007.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. **Plano Diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual.** Revista de administração Pública. Rio de Janeiro 41(2): 255-71 Mar./Abr. 2007.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B.V.J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas.** 2.ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SANTOS, Izequias Estevam dos. **Manual de métodos e técnicas de pesquisa científica,** 9 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2012.

Secretaria da Fazenda/ RS. **Manual do gestor público: um guia de orientação ao gestor público.** 2 ed. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas 2011.

Seminário de Qualificação do Plano de Estágio – 2014.2 SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública.** 1 ed. São Paulo : Atlas, 2014.

SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação,** 4 ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Lino Martin da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública .** 9 ed. São Paulo: Atlas 2010.

TOMÁS, Livia Rodrigues; FERREIRA, Denise Labrea. **PLANO DIRETOR: DOCUMENTO OU INSTRUMENTO? Um estudo de caso de Tupaciguara – MG.** III Simpósio Regional de Geografia “Perspectivas para o cerrado no Século XXI”. Universidade Federal de Uberlândia – Instituto de Geografia de 26 a 29 de Novembro de 2003.

ZUCATTO, Luis Carlos; SARTOR, Ulliana M.; BEBER, Sedinei; WEBER, Rudi. **Proposição de indicadores de desempenho na gestão pública.** In: Anais... XV Congresso Brasileiro de Custos – 2008. Curitiba-PR. v. 9, n. 16, 2º semestre de 2009, Porto Alegre.