



DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA PÚBLICA MUNICIPAL: UMA REVISÃO DA LITERATURA SOB ASPETOS DE CONTROLE E MÉTODOS

CONTEMPORARY CHALLENGES OF THE MUNICIPAL PUBLIC FINANCIAL ADMINISTRATION: A REVIEW OF THE LITERATURE FROM CONTROL ASPECTS AND METHODS

Adriano Pereira da Silva, Universidade do Estado da Bahia, Brasil, pereiras.adriano@gmail.com

Resumo

A administração pública é um conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades gerenciais, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Segundo Matias-Pereira (2008), define que o propósito é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo (Federal, Estaduais e Municipais), no qual os objetivos são atender às necessidades da população, mediante a administração dos recursos públicos, sendo estes, por sua vez, escassos. Nesse contexto, o município, como unidade político-administrativa, busca melhorias da gestão pública, nos seus aspectos financeiros, econômicos e de gestão, conduzindo corretamente seus recursos econômicos, haja vista a inerente ligação das receitas e despesas (SILVA, 2004). Tendo em vista esses pressupostos o presente artigo visa expor as principais práticas da administração financeira pública municipal referente aos critérios de controle e método, pois, identifica-se a carência de investigar, através de pesquisas bibliográficas - apoiada por modelos e elementos atuais do cenário governamental - a integração, estruturação e consolidação do modelo econômico da gestão financeira e orçamentária do setor público. por conseguinte, observa-se a sistematização analítica dos fatores que contribuem no gerenciamento e promoção da administração financeira pública municipal frente a contemporaneidade.

Palavras-chave: pesquisas bibliográficas; cenário governamental; administração financeira pública municipal; contemporaneidade.

Abstract

Public administration is a set of services and entities charged with carrying out managerial activities, that is, the execution of political and legislative decisions. According to Matias-Pereira (2008), the purpose is the management of qualified community assets and interests within the three levels of government (Federal, State and Municipal), in which the objectives are to meet the needs of the population, through administration of public resources, which in turn are scarce. In this context, the municipality, as a political-administrative unit, seeks improvements in public management, in its financial, economic and management aspects, correctly guiding its economic resources, given the inherent link between revenues and expenses (SILVA, 2004). In view of these assumptions, the present article aims at exposing the main practices of municipal public financial administration regarding the criteria of control and method, because, it is identified the lack of research, through bibliographical research - supported by models and current elements of the governmental scenario - the integration, structuring and consolidation of the economic model of the financial and budgetary management of the public sector. therefore, we observe the analytical systematization of the factors that contribute to the management and promotion of municipal public financial management in relation to contemporaneity.

Keywords: bibliographic research; government scenario; municipal public financial administration; contemporaneity.



1. INTRODUÇÃO

A administração pública municipal é a atividade pela qual os gestores buscam interpretar e avaliar as necessidades e aspirações da sociedade para atendê-las por intermédio dos seus serviços. Assim, a organização política, definida na Constituição Federal, é composta de União, Estados e Distrito Federal, e municípios. Tais entes, em muitas situações, atuam em conjunto, no entanto preservam as suas autonomias administrativa e financeira (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Neste contexto, Torres (2001), informa que os desafios contemporâneos de ordem financeira decorrem a partir da escassez dos recursos necessários para custear os serviços públicos, além da gestão estrutural envolvendo os devidos fatores econômicos que perpassam pelos agentes municipais. A natureza comportamental refere-se à forma de gerenciamento dos agentes públicos e decorrem, principalmente, das imposições legais. Portanto, o orçamento governamental é o instrumento de gestão de maior relevância e utilizado pelos governos para organizar os recursos financeiros. Desta forma, iniciou-se com a intenção de controlar as finanças públicas e, com a evolução, vem incorporando novas instrumentalidades. Sua existência está prevista constitucionalmente, materializada através de lei para um determinado exercício.

Outrossim, identifica-se a necessidade de buscar a integração e difundir a estruturação e consolidação do modelo econômico da Gestão Financeira e Orçamentária do setor público. Diante o exposto, a problemática desse trabalho é: quais as principais práticas da administração financeira pública municipal referente aos critérios de controle e método?

Por conseguinte, o objetivo geral é apresentar as melhores práticas financeiras da gestão pública municipal. Em paralelo, os objetivos específicos seguem: Definir políticas públicas contemporâneas; definir desenvolvimento econômico municipal; identificar influências do fenômeno da globalização no desenvolvimento econômico municipal; relacionar as receitas municipais; identificar um sistema geral de controle interno na administração financeira pública; descrever o processo de organização dos sistemas de controle interno financeiro; e enunciar os elementos principais que estabelecem as diretrizes para as atividades de programação e orçamentação municipais.

Desta forma, foi realizado pesquisas bibliográficas, servindo como base para a estruturação deste artigo, composta por modelos e elementos contemporâneos do cenário governamental. Assim, o trabalho apresenta uma análise dos fatores que contribuem no gerenciamento e promoção da administração financeira pública municipal frente a contemporaneidade.

2. REFERÊNCIAL TEÓRICO

A fundamentação teórica permite verificar o estado do problema apresentado, sob a ótica da pesquisa. Assim, sustenta à análise dos dados e expõe conceitos e modelos que irão abordar a argumentação acerca dos aspetos de controle e métodos da administração financeira pública municipal.



2.1 Desafios atuais da administração pública

Acerca dos desafios atuais da administração pública tem como principal finalidade aproximar-se das questões que envolvem as responsabilidades do poder público local afim de formular e implantar políticas públicas de suas competências, não descuidando das diversas modalidades de cooperação intergovernamental que tangem o cumprimento da programação do governo em detrimento ao desenvolvimento sustentável do município em suas diversas dimensões.

2.1.1 Promoção do desenvolvimento econômico

Notadamente as transformações políticas, econômicas e tecnológicas provocaram alterações em larga escala em todo o mundo ao longo das últimas décadas do século XX, caracterizada pelo ecônomo da globalização. No decorrer da sociedade os fluxos de conhecimentos, pessoas, bens e serviços foram acelerados pelo desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e por sua gradual expansão.

Conforme Reis (2008), não prescinde do local a execução desses mecanismos, ou vice-versa. Assim, o Estado brasileiro e o município, como parte integrante e indissolúvel da Federação, foram profundamente afetados por mudanças decorrentes da inserção do país na economia global, trazendo consigo todos os ônus e benefícios decorrentes da globalização, a qual passou a influenciar direta ou indiretamente todas as atividades humanas. Por conseguinte, os Governos nacionais, pressionados pela sociedade organizada e pelos segmentos empresariais mais avançados, depararam-se na contingência de reforçar suas políticas de descentralização, para desempenhar novas responsabilidades de desenvolvimento atribuídas a cada país em sua inserção na comunidade internacional.

Tomando como ponto de partida o Brasil, considerado um país de dimensões continentais, apresentando uma população ultrapassando 200 milhões de habitantes, vivendo predominantemente em áreas urbanas, na quais persistem os desequilíbrios na ocupação de território e desigualdades sociais e econômicas, resultantes do processo de urbanização, a descentralização revelou ser imperiosa. Haja vista a Constituição de 1988, reflete o processo de redemocratização do país e as novas exigências colocadas ao Poder Público, sinalizada claramente para a descentralização, própria de um federalismo cooperativo e para a participação cidadã em relação ao estado civil. Na ausência da institucionalização de um novo pacto federativo, as relações intergovernamentais vão sendo transformadas e moldadas pelas circunstâncias, visando assegurar as condições de desenvolvimento do país (BRITO, 2000).

Como consequência, são atribuídas aos agentes políticos municipais, progressivamente, novas responsabilidades na promoção do desenvolvimento em seu território, transformando-se de prestadores de serviço em agentes de desenvolvimento local, visto que seu objetivo é o desenvolvimento pautado na promoção da economia sustentável. Assim, Jund (2008), declara que esta dimensão assegura a continuidade e crescimento de oportunidades de potencializar a economia local, ampliando as ocupações produtivas, a geração de empregos, a melhoria da renda de indivíduos e familiares e a exploração sustentável e outros aspectos, como os recursos ambientais e sociais. Portanto, projetos de desenvolvimento econômico local, voltados na promoção do turismo tecnológico, na reciclagem de resíduos sólidos ou fortalecimento da agricultura familiar, poder ser exemplos nos quais a exploração econômica dos recursos ambientais poderá ser usufruída de forma sustentável.



Em decorrência da globalização, da mobilização do capital e das inovações tecnológicas, as decisões locacionais das empresas se tornaram mais flexíveis, buscando equilibrar externalidades negativas (preço da terra, restrições ambientais, escassez de mão de obra etc.) e as vantagens comparativas nos custos de produção (insumos, infraestrutura etc.). Assim, esse movimento da economia global resultou em uma acirrada disputa, entre países, regiões, cidades e localidades, para atrair novas empresas para seus territórios. No Brasil, as administrações municipais preveem impedir o esvaziamento econômico e privado, gerando empregos e renda, aumentando a arrecadação municipal (MATIAS-PEREIRA, 2006).

A vista disso, Oliveira (1945), informa que muitas iniciativas podem ser tomadas por um prefeito empreendedor, mas, o desenvolvimento econômico local é tarefa que demanda a mobilização de outras esferas e instâncias de governo, a articulação das lideranças políticas e empresariais ou até mesmo regionais, a construção e consolidação de parcerias com órgãos governamentais, organizações e empresas públicas e privadas e com as próprias comunidades interessadas.

Algumas ações mais comumente aplicadas nas estratégias de desenvolvimento econômico local são: Facilitar a abertura de empresas, mediante a redução da burocracia; investir na ampliação do tempo e dos custos envolvidos na abertura, legalização, expansão e fechamento das empresas; investir na ampliação e recuperação da infraestrutura; realizar compras no comércio local ou pequenos produtores locais; apoiar a comercialização, através da promoção de feiras e exposições, construção ou ampliação de mercados populares etc.; facilitar o acesso ao crédito e aos serviços financeiros, à tecnologia, à capacitação de mão de obra; Apoiar o desenvolvimento e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais, o cooperativismo e o associativismo entre os pequenos produtores (MATIAS-PEREIRA, 2006).

Em linhas gerais, as responsabilidades do Poder Público municipal na promoção do desenvolvimento econômico local devem se traduzir em ações que assegurem um ambiente propício para o crescimento das atividades e para a abertura de novas empresas, que resultem em mais empregos, mais renda e mais receita municipal.

2.2 Receitas municipais

Dentro da esfera essencial que os municípios ocupam, sendo o âmbito político que uma entidade da Federal exerce, possuem seus recursos financeiros próprios, condizentes com suas atribuições. A dependência de verbas repassadas de acordo com a vontade do governo federal ou estadual (por meio de transferências voluntárias) desconsola o espírito federalista, uma vez que membro dessa confraria pode acometer a se sujeitar à vontade e às decisões políticas do outro, por conta das limitações econômicas enfrentadas (IUDÍCIBUS; MARION, 1999).

A partir desse cenário, Andrade (2007), expõe que as receitas públicas devem servir como garantia ao respectivo ente federativo exerça suas atividades com a devida autonomia. Por receita pública, em concepção mais rigorosa, entende-se o ingresso de novos recursos financeiros destinados a aumentar o patrimônio público. Com a lógica do Estado se remete a acumular bens, porém, prestar serviços à coletividade, normalmente esse acréscimo será consumido pelas novas despesas que precisarão ser assumidas, tomando a devida observância que um município bem administrado também deve possuir reservas orçamentárias para momentos difíceis e inesperados, na qual é comum a exigência do mesmo para financiamentos



junto à União ou mecanismos internacionais, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) ou o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), por exemplo. Mesmo assim, aquela entrada de recursos representou contabilmente um ganho ao Tesouro Público (MEIRELLES, 1996).

2.2.1 Classificação das espécies de receitas públicas

De acordo com Angélico (1994), ao analisar as espécies da receita pública, identifica-se uma variedade de classificações. Para tais finais, é possível dividir em dois grupos, sendo eles: Receita Tributária (proveniente de tributos); E Receita Patrimonial (também denominada de voluntária).

Acerca dos tributos, constituem em obrigações pecuniárias, ou seja, imposições legais para que uma determinada pessoa pague a quantia correspondente para o Estado. Portanto, os tributos são qualificados como obrigações compulsórias, uma vez que não dependem da vontade do contribuinte. Nesse sentido, dividem-se em três categorias, sendo configurada pelo Imposto (espécie de tributo cobrado do contribuinte sem ter por contrapartida uma atividade estatal específica. Podem incidir sobre o patrimônio, sobre a renda ou sobre o consumo e servem para financiamento de serviços universais, como educação e segurança. Sendo no patronímico, no que diz respeito a renda e referente ao consumo); Taxa (espécie de tributo gerado pelo exercício regular do Poder Público da Polícia ou de serviço público prestado ou posto à disposição do contribuinte de forma específica e divisível (KOHAMA, 2008). Para que seja instituída, é fundamental identificar que se trate de uma atividade prestadora pelo município de forma compulsória, isto é, independente da vontade pessoal de quem será atendido pela atividade; além disso, a atividade será prestada de forma imediata e direta para o contribuinte e não a título gerar a coletividade); E a Contribuição de Melhoria (espécie de tributo que incide sobre a valorização dos imóveis particulares decorrentes de obra pública. Trata-se da cobrança que busca assegurar o retorno aos cofres públicos dos valores gastos em uma obra, de acordo com a valorização que a intervenção física do Poder Público ocasionou, especialmente para aqueles proprietários de imóveis próximos ao local da obra (SLOMSKI, 2006).

Paralelo a essa decorrência, quanto à receita patrimonial, ao Poder Público também compete, por outro lado, gerar riquezas próprias por meio de produção de bens ou da prestação de serviços, ou seja, pela utilização de seu patrimônio de forma a auferir renda. Essa situação se expressa mais claramente na figura do preço público ou tarifa, que decorre de um serviço prestado pelo Estado e que o particular só utiliza se assim desejar. Neste caso a relação jurídica entre o indivíduo e o Poder Público existirá como uma opção, dessa forma, normalmente será instituída por meio de contrato, o que representa um acordo de vontades (MEIRELLES, 1996).

Assim, o a tributação permite determina a migração da riqueza originariamente produzida pela sociedade para o Estado, com o objetivo de custear os exercícios das funções públicas. Dentro desse aspecto, o Código Tributário apresenta que a lei municipal, normalmente denominada de Código Tributário Municipal, defina os tratamentos mais específicos, de modo a completar aquele tratamento geral dado pelo Código Tributário Nacional. Nota-se que, pelo rigor exigido no atendimento das questões de interesse público, o município é obrigado a instituir seus tributos e cobra-los dos contribuintes (SILVA, 2008).



2.3 Sistema geral de controle na gestão pública

A partir de Aguiar (1993), o controle visto como um sistema no contexto da administração pública se caracteriza por ser uma função abrangente, posto que envolve além dos órgãos que a integram, mas também dirigentes ou gestores públicos. Em virtude da obrigação de prestação de contas a que todo ente estatal e os seus agentes públicos e administrativos estão sujeitos, o controle destaca-se por sua importância. Nesse âmbito, tal função está instituída pela Lei 4.320/64 (que estatui normas gerais do Direito Financeiro), pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Complementar 101, de maio de 2000.

Este conjunto de normas faz referência a dois tipos de controle a serem aplicados aos atos e fatos da gestão pública: o controle interno e o controle externo, conforme se verifica a partir da legislação que segue abaixo:

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964.
TÍTULO VII - Do Controle da Execução Orçamentária.
Capítulo I - Disposições Gerais
Art. 75. O Controle da execução orçamentária compreenderá:
I. A legalidade dos atos de que resultem a arrecadação das receitas ou a realização da despesa, o nascimento ou extinção de direitos e obrigações;
II. A fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
III. O cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.
CAPÍTULO II - Do Controle Interno
Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.
Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.
Capítulo III - Do Controle Externo
Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.
Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.
§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.
§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer.
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988
Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I. Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II. Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
III. Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

Tabela 01 – Legislação aplicada ao controle interno e externo



A aplicação dos dispositivos legais citados possibilita a visualização e a estruturação de um sistema geral de controle interno integrado na Administração Pública, que pode ser representado conforme a figura 01, a seguir:

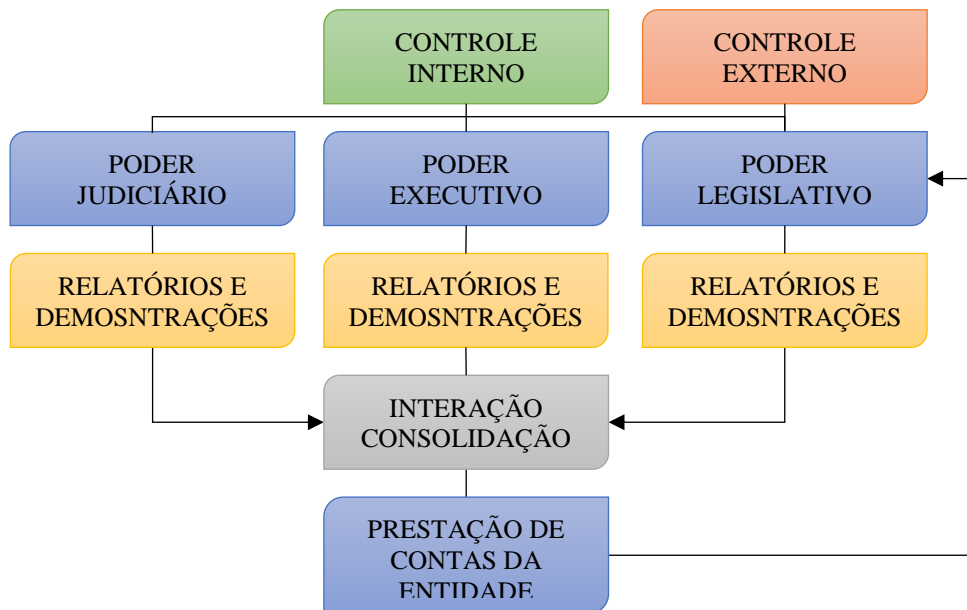


Figura 01 – Esquema do sistema geral de controle interno

2.3.1 Controle interno e o papel da controladoria municipal

O controle interno, também conhecido pelos doutrinadores como controle administrativo, é a função que tem como finalidade o acompanhamento da execução das atividades dos órgãos subordinados e/ou vinculados à mesma, mantendo como foco principal o cumprimento dos respectivos objetivos, bem como a observância aos princípios constitucionais estabelecidos para os atos e fatos no âmbito da gestão pública, na qual a partir de Brasil (1988), estabelece o artigo 37 da Constituição da República, como segue: “Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalmente, moralidade, publicidade e eficiência”.

Desta forma, a manutenção de efetivas atividades do sistema de controle interno possibilita à administração revogar ou alterar os seus próprios atos e punir os seus agentes com as penalidades estatutárias. Assim, só revoga o ato ilegal e anula o ato legal considerado ineficiente, inoportuno ou inconveniente, se este ato ainda for passível de supressão ou de modificação. Por conseguinte, Matias-Pereira (2009), expõe no âmbito do setor público, a institucionalização e o fortalecimento do controle interno vêm se constituindo em permanente preocupação e interesse das autoridades governamentais, que têm como principais objetivos garantir:

- a) A materialidade tempestividade das informações que são indispensáveis no esforço empregado para a formulação de diretrizes de ação administrativa. Os princípios básicos de controle interno para alcançar este objetivo são: documentação hábil e fidedigna;



elaboração de conciliações e análises dos atos de gestão; manutenção de um plano descritivo contendo a função e o funcionamento das contas; e utilização de equipamentos de processamentos eletrônicos de dados;

b) A fidedignidade dos informes e relatórios contábeis, financeiros e operacionais. Os princípios básicos de controle interno para alcançar este objetivo são: clareza na elaboração dos relatórios e excelente estado de conservação dos documentos comprobatórios dos dados epigrafados nos documentos;

c) A integridade e o controle patrimonial. Segundo este objetivo, os ativos devem ser protegidos contra quaisquer situações de riscos, fraudes, desperdícios e erros decorrentes de cálculos incorretos, da adoção de procedimentos de contabilização inadequados ou não autorizados, ou mesmo de omissão de informações sobre os atos e fatos de gestão.

Diante deste cenário, segundo Reis (1998), a contabilidade é indispensável para o monitoramento e a execução das atividades ligadas ao sistema de controle interno e deve ser organizada e mantida como processo gerador de informações úteis e confiáveis, cujos procedimentos observarão os princípios fundamentais e as características das informações. Assim, a organização da contabilidade considera:

- a) A área de responsabilidade, que executa as ações governamentais em busca dos objetivos e resultados programados previamente;
- b) Os órgãos como meios institucionais na execução das atividades para a concretização daqueles objetivos;
- c) Os fundos alocados a fim de que os objetivos sejam concretizados;
- d) O processo decisório, que poderá ser centralizado ou descentralizado conforme a estrutura organizacional interna da entidade e será objeto de registro e informações sobre as responsabilidades.

Deste modo, a contabilidade das entidades governamentais levará em conta o disposto no artigo 83, da lei 4.320/64, a seguir: “A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados” (BRASIL, 1964).

Neste sentido, Aucoin (1990), sintetiza um novo modelo de gestão valorizando os aspectos da eficiência e da eficácia nos atos governamentais, a partir da controladoria, assegurando o controle, juntamente com o planejamento, a coordenação, direção, gestão de pessoal e o orçamento, são funções da administração.

2.4 Gestão orçamentária e financeira

A gestão orçamentária e financeira tem como principais finalidades aproximar as questões relacionadas ao funcionamento da estrutura de planejamento governamental e das peças integrantes do sistema de planejamento, apresentando, assim, as técnicas de organização e programação. Por conseguinte, promove a modelagem de processos com objetivo de melhoria contínua dos serviços prestados na administração pública (MATIAS-PEREIRA, 2010).



2.4.1 Sistema de planejamento governamental

De acordo com Matias-Pereira (2010), o sistema de planejamento governamental é definido como o processo desenvolvido pelos entes federativos para alcançar uma situação desejada do modo mais eficiente, eficaz e efetivo, que venha a refletir a melhor concentração de esforços e recursos pela organização pública.

Nesse contexto, Brito (2000), informa a estrutura do sistema de planejamento governamental vigorada para todas as esferas de governa (União, estados, Distrito Federal e os municípios). Esta estrutura consiste em conceitos, instrumentos e classificações para elaborar e formar aos planos e orçamentos dessas organizações governamentais. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 instituiu, no seu artigo 165, uma estrutura de planejamento sustentado pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei de Orçamento Anual. Tal estrutura é estabelecida mediante normas gerais, em legislação federal (UNIÃO, 1995).

No que diz respeito do município, o emprego de tal estrutura deverá se adequar às peculiaridades e às da gestão municipal, em que se evidenciarão aspectos de governança local específicos, refletindo nos programas locais e no orçamento, ajustados por leis municipais que observem e complementem as normas gerais estabelecidas na legislação federal. A partir disso, observa-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – também denominada de Lei Complementar nº 101/2000 – um novo enfoque a ser seguido na gestão de recursos públicos, que apresenta como uma de suas exigências o aperfeiçoamento técnico na elaboração e na execução do orçamento público, enfatizando os aspectos relacionados ao processo de planejamento governamental (BRASIL, 2000).

Dentro dessa perspectiva, Brasil (1999), identifica-se uma estrutura de classificação mediante ao aspecto gerencial, orientado a identificação e análise de problemas e soluções internas e externas à organização em três níveis, sendo eles:

- a) Nível Estratégico: Função de estabelecer diretrizes, objetivos e metas do governo, em especial no que diz respeito no que se refere aos investimentos a serem realizados num determinado período, é exercida com a elaboração do Plano Plurianual (PPA).
- b) Priorizam-se as ações a serem realizadas no curto prazo (um ano). Neste nível, também são definidas regras para quantificar monetariamente as ações priorizadas, com base na estimativa que se faz do quadro com cada fonte de financiamento das atividades e projetos governamentais pode gerar lucro naquele mesmo período. No processo de planejamento apresentado, é no momento da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentaria das ações, bem como estimar a receita anual.
- c) Nível Operacional: Calculam-se as estimativas de receita e os valores a serem gastos com a execução de cada ação fixada para determinado exercício financeiro.

Tais ações são relacionadas por executor (órgão público respectivo), áreas de atuação do Estado e objetivos a serem alcançados (programas). As ações também são identificadas como atividade ou como projeto e são detalhadas em função dos recursos necessários à sua realização (elemento de despesa) e em função de seu possível custo quantificado em moeda (crédito orçamentário).



A partir desta conceituação, dentro do processo de planejamento mencionado, a função de estimar receitas e ficar despesas ocorre com a elaboração da Lei de Orçamento Anual (LOA).

2.4.2 Diretrizes para programação e orçamentação

A programação orçamentária compreende um conjunto de atividades com o objetivo de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros para assegurar a execução dos programas anuais de trabalho, com base nas diretrizes e regras estabelecidas pela legislação vigente, visto que, compete as três esferas de governo.

Dentre as normas que, de forma comum, abrange a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, destacam-se a Lei 4.320/64 e Lei Complementar nº 101. Desta forma, como dispõe o art. 9º da LRF, muitas vezes o ritmo de execução do orçamento não é compatível com o fluxo de recursos financeiros que assegure a execução dos programas anuais de trabalho previstos (BRASIL, 2000). Quando assim ocorre, fica evidenciada a necessidade de contingenciamento dos gastos públicos. O mecanismo utilizado para limitação da execução das despesas é, normalmente, um decreto de programação orçamentaria e financeira ou, simplesmente, “Decreto de Contingenciamento”, que indicará: As despesas paritárias (em razão da sua importância estratégica para administração) e aquelas consideradas obrigatórias – que não podem ser contingenciadas; Os critérios a serem postos em prática no momento do contingenciamento dos gastos (BRASIL, 2000).

Por conseguinte, esta configuração evidencia a preocupação do legislador quanto ao fiel cumprimento do equilíbrio no orçamento entre receitas e despesas. Permitindo, assim, ao mesmo tempo, que o Poder Executivo se organizasse de forma a prevenir as oscilações normais que podem acontecer no decorrer do exercício financeiro, invocando a necessidade de estipular cotas trimestrais para execução da despesa. À vista disso, o processo de monitoramento do cumprimento das metas fiscais, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – estabelece, no âmbito de cada unidade federativa, os aspectos referentes à determinação fiscal e dos recursos postos à disposição – é contínuo, ocorrendo durante todas as fases de elaboração e realização orçamentária (BRASIL, 2006).

2.4.3 Sistema de informações orçamentarias

A produção e divulgação sistemática de informações é um dos aspectos mais relevantes da Lei Complementar 101. Para tanto, é necessária a criação de estruturas de sistemas de elaboração e divulgação de informações sobre a execução das receitas e despesas. Nesse sentido, através de boas práticas, tais sistemas de informações, constituem um dos requisitos fundamentais à prestação de contas de sua gestão, submetendo-se o desempenho à avaliação da sociedade (BRASIL, 2008).

Diante este cenário, o texto da LRF prevê o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos (BRASIL, 2000). Assim, a administração pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no qual o efetivo cumprimento das determinações dispostas gera uma demanda pelo estabelecimento das normas gerais de consolidação das contas públicas. Tal demanda dispõe sobre a nova classificação econômica das receitas e despesas, que passa a ser utilizada por todos os entes da Federação, na



qual a classificação das receitas deverá estar de acordo com seus diferentes atributos, contendo sua representação numérica formada por oito dígitos, como se exemplifica a seguir (BRASIL, 2001).

1º Dígito: Categoria Econômica
1 000 Receita Corrente
2º Dígito: Subcategoria Econômica
1 100 Receita Tributária
3º Dígito: Fonte - Origem Dos Recursos
11 10 Impostos
4º Dígito: Subfonte
111 2 Impostos sobre o Patrimônio e a Renda
5º E 6º Dígitos: Rubrica
1112.0 2 Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
7º E 8º Dígito: Sub-Rubrica, A Critério Da Esfera
1112.02.0 1 Imposto sobre Propriedade Predial Urbana

Tabela 02 – Classificação das receitas

A partir destas classificações, quando bem utilizadas, auxiliam na interpretação, análise e avaliação das origens das aplicações dos recursos públicos, bem como na elaboração do orçamento. Em paralelo, as despesas, com o intuito de uniformizar procedimentos da União, dos estados e municípios, foram consolidadas frente as contas públicas nacionais (lei complementar de 2000), criando o conceito de grupo de despesas e modalidade de aplicação.

Desta forma, Brasil (2001), apresenta classificação da despesa que devem ser analisada: A categoria econômica; O grupo de despesa (com mesma característica de aplicação); Modalidade de aplicação (realizada diretamente por órgãos e entidade da mesma esfera); E o elemento de despesa (identificação do objeto do gasto). Estes critérios estão especificados abaixo:

CLASSIFICAÇÃO: 3.3.90.30
3 Classificação Econômica: Despesa Corrente
3 Grupo de Natureza de Despesa: Outras Despesas Correntes
90 Modalidade de aplicação: Aplicação Diretas.
30 Elemento da Despesa: Material de Consumo

Tabela 03 – denotação consignada no orçamento

Observa-se atualmente, o funcionamento de diversas ferramentas que sustentam às atividades de acompanhamento e controle de execução orçamentária, colocadas à disposição, baseada na padronização.

CONCLUSÃO

Evidenciando a organização político-administrativa brasileira, definida na Constituição Federal, composta de União, Estados e Distrito Federal, e Municípios, observa-se autonomias política, administrativa e financeira. Assim, a pesquisa proporcionou a identificação e avaliação das variáveis que orientam o gerenciamento financeiro dos municípios.

Neste contexto, o cenário contemporâneo da administração financeira propõe uma estruturação baseada na decorrente escassez dos recursos necessários para custear os serviços públicos, derivando a partir da expansão de suas atividades, de natureza comportamental referentes à



forma de gerenciamento, principalmente, das imposições legais. Por conseguinte, a Constituição Federal assegura aos municípios o direito de participarem de determinadas receitas da União e dos Estados, havendo a possibilidade de tributar pessoas físicas e jurídicas nas suas jurisdições, com impostos e taxas, aumentando suas receitas.

Em paralelo, visto a preocupação com os gastos e endividamento na administração pública, vigoraram-se normas e padrões voltados para a gestão fiscal responsável e pontos centrais regulatórios. Assim, o desafio maior que enfrentam os gestores municipais é prover o atendimento às demandas por serviços, aliando a preocupação da disposição dos recursos, despesas e receitas.

Como sugestão de próximos trabalhos, propõe-se um estudo de caso aplicando os conceitos mencionados neste artigo, expondo quantitativamente uma administração assertiva financeiramente, proporcionando ganhos aos cofres públicos.

REFERÊNCIAS

- Andrade (2007), Nilton Aquino De. Contabilidade Pública Na Gestão Municipal. 3 Ed. São Paulo: Atlas.
- Angélico, João (1994). Contabilidade Pública. 8.Ed. São Paulo: Atlas.
- Aguiar, Joaquim Castro (1993). Competência E Autonomia Dos Municípios Na Nova Constituição. Rio De Janeiro: Forense.
- Aucoin, Peter (1990). Administrative Reform In Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes And Pendulums. Governance.
- Brasil (1988). Constituição Da República Federativa Do Brasil. Brasília: Presidência Da República.
- _____ (2000). Lei Complementar Federal N° 101. Estabelece Normas De Finanças Públicas Voltadas Para A Responsabilidade Na Gestão Fiscal E Dá Outras Providências. Diário Oficial Da República Federativa Do Brasil, Brasília, Df.
- _____ (2006). Lei De Diretrizes Orçamentárias. Diário Oficial Da República Federativa Do Brasil, Brasília, Df.
- _____ (1964). Lei Federal N° 4.320. Estatui Normas Gerais De Direito Financeiro Para Elaboração E Controle Dos Orçamentos E Balanços Da União, Dos Estados, Dos Municípios E Do Distrito Federal. Diário Oficial Da República Federativa Do Brasil, Brasília, Df.
- _____ (1999). Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão: Portaria N° 42. Diário Oficial Da República Federativa Do Brasil, Brasília, Df.
- _____ (2001). Portaria Interministerial Stn/Sof N° 163. Diário Oficial Da República Federativa Do Brasil, Brasília, Df.
- _____ (2008). Ministério Da Fazenda. Portaria N° 184. Diário Oficial Da República Federativa Do Brasil, Brasília, Df.
- Brito, Hugo Machado De (2000). Curso De Direito Tributário. São Paulo: Malheiros.
- Iudícibus, Sérgio De; Marion, José Carlos (1999). Introdução À Teoria Da Contabilidade. São Paulo: Atlas.



Jund, Sergio (2008). Administração, Orçamento E Contabilidade Pública. Rio De Janeiro: Elsevier.

Kohama, Heilio (2008). Contabilidade Pública: Teoria E Prática. 10 Ed. São Paulo: Atlas.

Matias-Pereira, José (2006). Finanças Públicas: A Política Orçamentária No Brasil. 3 Ed. São Paulo: Atlas.

_____ (2009). Manual De Gestão Pública Contemporânea. 2. Ed. São Paulo, Sp: Editora Atlas.

_____ (2010). Governança No Setor Público. São Paulo, Sp: Editora Atlas.

Meirelles, Hely Lopes (1966). Direito Administrativo Brasileiro. Revista Dos Tribunais.

Oliveira, Manoel Marques De (1945). Lições De Contabilidade Pública. 5ª Ed. São Paulo: Atlas.

Reis, Heraldo Da Costa (1998). “Áreas E Centros De Responsabilidade No Controle Interno Das Entidades Governamentais”, In A Lei 4320 Comentada, 28ª Ed. Ibam, Rio De Janeiro.

Silva, José Afonso Da (2008). Curso De Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros.

Silva, Lino Martins (2004). Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo. 7. Ed. São Paulo: Atlas.

Slomski, Valmor (2006). Manual De Contabilidade Pública: Um Enfoque Na Contabilidade Municipal, De Acordo Com A Lei De Responsabilidade Fiscal. Ed. São Paulo: Atlas.

Torres, Silva Faber (2001). Princípio Da Subsidiariedade No Direito Público Contemporâneo. Rio De Janeiro: Renovar.

União, Defensoria Pública (1995). Tribunal De Contas Da União. Resolução Administrativa Nº 15.