



**FANESE – FACULDADE DE ADMINISTRAÇÕES E NEGÓCIOS DE SERGIPE
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO – NPGE
AUDITORIA GOVERNAMENTAL E CONTABILIDADE PÚBLICA**

DAIANE SANTOS DA CRUZ

**INTEGRAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
DO MUNICÍPIO DE SÍTIO DO QUINTO/BA**

Aracaju/SE

25 de janeiro de 2016

DAIANE SANTOS DA CRUZ

**INTEGRAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
DO MUNICÍPIO DE SÍTIO DO QUINTO/BA**

Artigo apresentado como pré-requisito parcial para conclusão da disciplina Metodologia dos Trabalhos Acadêmicos do Curso de Pós-graduação em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE.

Avaliador: Profa. Esp. Josefa Vanuza de Santana

Aracaju/SE

25 de janeiro de 2016

INTEGRAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DO MUNICÍPIO DE SÍTIO DO QUINTO/BA

Daiane Santos da Cruz¹

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo examinar a integração dos instrumentos de planejamento governamental do município de Sítio do Quinto/Ba, haja vista que dificuldades enfrentadas pelo município no processo de efetivação dos planos de governo poderiam ser causadas justamente devido a falta de compatibilidade e integração entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Desta maneira, o estudo partiu do da análise das LDOs e das LOAs aprovadas para os exercício financeiros de 2014 e 2015 e sua compatibilidade com o PPA sancionado para o período 2014/2017. Diagnosticando-se uma série de inconsistências e incompatibilidades, e até irregularidades, entre os três instrumentos de planejamento. Sendo que da maneira como os mesmos se encontravam organizados, não haveria com existir uma sequência que permitisse a implantação dos programas de governo e as suas efetivações durante as execuções orçamentárias, contribuindo para que ao findar do PPA a administração municipal não tivesse executado o seu plano de governo com eficiência e eficácia como objetiva o planejamento governamental.

Palavras-chave: Planejamento. Integração. PPA. LDO. LOA.

ABSTRACT

This study aimed to examine the integration of government planning instruments of the municipality of Sítio do Quinto/Ba, given that difficulties faced by the municipality in the process of realization of government plans could be caused precisely because of the lack of compatibility and integration between the Multi-Year Plan (PPA), the Budgetary Guidelines Law (LDO) and Annual Budget Law (LOA). In this way, the study came from the analysis of the LDOs and the LOAs approved for the 2014 financial year and 2015 and its compatibility with the PPA sanctioned for the period 2014/2017. Diagnosing a series of inconsistencies and inconsistencies and to irregularities between the three planning tools. Since the way they were organized, there would be to be a sequence that would allow the implementation of government programs and their functionings during budget execution, contributing to the close of the PPA municipal administration had not executed his plan government efficiently and effectively as objective the government planning.

Keywords: Planning. Integration. PPA. LDO. LOA.

¹Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - AGES

1 INTRODUÇÃO

Planejamento é ferramenta determinante para o sucesso de qualquer ação e em qualquer área. Porém, em se tratando de ações governamentais planejar se torna essencial, não somente por se tratar de recursos públicos, mas pelo fato de que neste caso o planejamento pode transformar a realidade social e econômica de um país, estado ou município.

A Constituição Federal de 1988 instituiu três instrumentos de planejamento governamental, são eles o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com a finalidade de planejar, orientar e executar, respectivamente, os programas de governo. Todavia, além da instituição destes mecanismos a Carta Magna assegurou ainda a integração entre eles como meio de garantir que o processo de planejamento seja eficiente e eficaz.

Para regulamentar e fiscalizar as formas como os instrumentos de planejamento são empregados para o bem comum, a legislação se faz presente de forma bastante rigorosa e atua como direcionador e limitador das ações de cada gestor público, assim o dinheiro do povo deve ser revertido para o povo em forma de políticas públicas.

A premissa básica para a elaboração deste trabalho firmou-se após perceber as dificuldades enfrentadas pelos governantes municipais da cidade de Sítio do Quinto/Ba no processo de elaboração e execução dos instrumentos de planejamento propostos pela legislação brasileira. Uma vez que, os programas de governo são aprovados e ao findar dos prazos previstos para sua execução a realidade do município é praticamente a mesma, ou seja, o planejamento não funciona como um corretor das distorções social e econômicas.

Outro ponto relevante que motiva a realização deste trabalho é a necessidade da integração entre os instrumentos de planejamento, prevista na Constituição Federal, como premissa para a eficiência e eficácia deste mecanismo que se faz essencial para a administração pública neste contexto de escassez de recursos frente a inúmeras e distintas demandas sociais. Deste modo, parte-se da ideia de que as dificuldades enfrentadas pelo município no processo de efetivação dos planos de governo podem ser causadas justamente devido a falta de compatibilidade e integração entre o PPA, a LDO e LOA.

Nesse contexto, o presente trabalho se propõe a examinar a integração dos instrumentos de planejamento governamental do município de Sítio do Quinto/Ba, partindo da análise das LDOs e das LOAs aprovadas para os exercícios financeiros de 2014 e 2015 e sua compatibilidade com o PPA sancionado para o período 2014/2017.

2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O planejamento governamental é uma ferramenta administrativa que viabiliza a construção de um referencial futuro, corrige as distorções socioeconômicas e atende as demandas sociais, ou seja, configurando-se no meio pelo qual se direciona os objetivos e as metas a serem alcançadas em um determinado período.

Neste sentido, Andrade (2010, p.1) argumenta:

Considerando tratar-se de uma das funções da administração, o planejamento é indispensável ao administrador público responsável. Nesses aspectos, planejar é essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a qualidade do mesmo ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população.

Ainda, em meio à escassez de recursos vivenciada por todo o país, o planejamento se torna ainda mais relevante, sendo ele o direcionador e o quantificador do erário público às necessidades e demandas mais prioritárias.

Como citado inicialmente, os instrumentos de planejamento governamental foram instituídos pelo art. 165, incisos I, II e III da Constituição Federal de 1988, sendo eles o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Assim, destaca-se que o PPA objetiva estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, cabendo à LDO selecionar as metas e prioridades para cada exercício, e a LOA alocar os recursos para a execução dos mesmos. Os quais serão detalhados mais adiante.

Além dos três instrumentos citados acima, deve-se destacar também outro que deverá estar presente no planejamento governamental, ou seja, o Plano Diretor. Ele foi instituído pelos arts. 182 e 183 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Ele configura-se num planejamento de longo prazo, devendo o PPA, a LDO e a LOA, como instrumentos de médio e curto prazo, em sua elaboração se reportarem ao Plano Diretor.

2.1 Plano Diretor

O plano diretor é um instrumento constitucional que foi instituído para que toda cidade com população acima de vinte mil habitantes os gestores possam utilizá-lo como um instrumento norteador do desenvolvimento de seu município. Tal limitação está explícita na CF/88 em seu § 1º do art. 182 ao prescrever que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Este atua como um dos mais importantes planos de um município, pois através deste é possível saber até onde o município pode crescer, e que áreas podem receber investimentos para a moradia. De forma mais simplificada, pode-se afirmar que o plano diretor é uma lei municipal na qual os gestores públicos tentam contemplar a sociedade nos mais diversos segmentos com o propósito de oferecer melhor qualidade de vida para seus munícipes.

Para Meirelles (2008, p. 552):

A implantação do plano diretor faz-se pelos órgãos e agentes executivos municipais, sujeitos a todas as suas normas e diretrizes na realização dos empreendimentos planejados, notadamente na execução das obras e serviços locais, nas aberturas das vias públicas, na regulamentação do uso do solo urbano e urbanizável, na aprovação dos loteamentos para fins urbanos, na formação dos núcleos industriais, no controle da edificação e das atividades particulares que possam afetar a vida e o bem-estar da comunidade e na preservação ambiental, que constitui preocupação urbanística de todo e qualquer planejamento territorial.

O plano diretor é constituído como um norteador para o planejamento municipal de forma sustentável, visando sempre o desenvolvimento municipal de forma diversificada. Devendo ser de conhecimento da população, de modo que a mesma seja conhecedora e participante da elaboração deste plano. Assim, com a introdução deste poderoso instrumento a sociedade pode se tornar presente nas discussões referentes ao desenvolvimento de seu município, intervindo no que achar necessário.

O referido plano deve estar integrado aos demais instrumentos de planejamento governamental, ou seja, para que haja uma harmonia no planejamento municipal se faz necessário que todos os instrumentos estejam em harmonia. Deste modo, Plano Diretor, PPA, LDO e LOA devem estar vinculados para que as diretrizes contidas no Plano Diretor estejam também previstas no PPA na forma de programas e ações, para que conseqüentemente sejam

consideradas como programas prioritários pela Lei de Diretrizes e tenham os recursos necessitados garantidos pela Lei Orçamentária.

2.2. Plano Plurianual

O Plano Plurianual é um dos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal, o qual organiza os planos de governo da administração pública para o período de quatro anos consecutivos. Assim, o PPA deverá ser aprovado no primeiro ano de mandato do gestor público, ou seja, quando um prefeito toma posse, ele terá que cumprir com o planejamento deixado pelo seu antecessor no primeiro exercício financeiro sob sua administração, a apenas nos três exercícios seguintes o gestor poderá trabalhar com o PPA elaborado pelo seu governo, evitando desta forma a descontinuidade das ações governamentais.

De acordo com Kohama (2008, p. 35):

O plano plurianual é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixadas para um período de quatro anos, ao nível do governo federal, e também de quatro anos ao nível dos governos estaduais e municipais.

Sendo assim, o PPA é um instrumento de planejamento mediador entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais que permitem a alocação dos recursos públicos a cada exercício.

Neste sentido, cabe aos técnicos relacionados na elaboração do plano a criação de indicadores que possibilitem o controle do cumprimento das ações de cada programa presente no PPA. A partir daí então, as tarefas de acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas e da execução dos programas previstos neste instrumento de planejamento são de incumbência dos controles internos dos Poderes Executivos e Legislativo, como determina o inciso I, do art. 74 da Constituição Federal. Ao passo que, cabe a LDO dispor sobre as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em seu art. 4º, inciso I, alínea *e*.

O Plano Plurianual deverá ser elaborado de maneira regionalizada, como reza o art.165, § 1º da Constituição Federal, no caso de municípios pequenos o critério utilizado geralmente é “zona rural” e “zona urbana”. O mesmo aparelho legal também prevê que deverá conter no PPA as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada, entendendo-se por despesa de duração continuada aquela cuja execução seja por um período superior a dois exercícios, de acordo com o art. 17 da LRF.

Ainda, o PPA deve conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, como determina o dispositivo constitucional citado no parágrafo anterior. Assim deve abranger todas as prioridades de um município, estado ou união em todas as suas competências e obrigações, tais como: saúde, educação, saneamento básico e seguridade social. Caso este não seja bem elaborado, a administração não funcionará satisfatoriamente, uma vez que os demais instrumentos de gestão elaborados para cada exercício, a LDO e LOA, serão elaborados de maneira integrada e compatível com o PPA.

Vale destacar que as diretrizes configuram-se nas orientações que nortearão as ações do governo, ou seja, são as diretrizes que conduzirão a escolha dos objetivos e das metas a serem alcançados pelas políticas públicas. No que diz respeito aos objetivos, estes demonstram quais os resultados que os programas de governo almejam atingir. E quanto às metas, estas estão associadas aos produtos alcançados por cada ação de governo, devendo ser quantificadas física e financeiramente, com a finalidade de possibilitar o acompanhamento e a avaliação do PPA, bem como a apuração dos programas e ações governamentais (ANDRADE, 2010).

2.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentária foi introduzida pela Constituição Federal de 1988, e segundo o seu art. 165, § 2º, nela deverá conter as metas e prioridades da administração pública para cada exercício financeiro, compreendendo as despesas de capital, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária, e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Neste sentido, as metas e prioridade integrarão a LDO em formato de Anexo, devendo conter as ações governamentais que terão precedência na locação de recursos, seguida das metas previstas para cada ação, ou seja, como dito anteriormente, dos produtos a serem alcançados pelas mesmas.

A LDO configura-se num elo entre o PPA e a LOA, devendo em sua elaboração se reportar ao PPA e selecionar, meio às ações governamentais previstas, aquelas que serão prioridade no exercício financeiro seguinte, ou seja, as que integrarão a elaboração e a execução da LOA. Esta que viabilizará os recursos necessários para a execução destas ações. Ressalta-se então, como os três instrumentos de planejamento devem estar integrados, sendo condição essencial para o cumprimento dos programas de governo elaborados para os quatro anos.

Todavia, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio reforçar ainda mais a importância da LDO no que diz respeito à administração dos recursos públicos, ou seja, com o advento da LRF a Lei de Diretrizes foi obrigada a agregar mais algumas exigências fiscais impostas por este instrumento legal, com a finalidade de contribuir para o equilíbrio entre as receitas e as despesas durante a execução do orçamento.

Em relação ao conteúdo da LDO Andrade (2010, p.74) elenca os pontos exigidos pela LRF:

- dispor sobre o equilíbrio entre as receitas e despesas;
- definir os critérios e formas de limitação de empenho;
- estabelecer as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- estabelecer as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- definir o montante e forma de utilização da reserva de contingência;
- dispor sobre contratação excepcional de horas extras;
- autorizar o Município a auxiliar o custeio de despesas atribuídas a outros entes da federação;
- definir critérios para o início de novos projetos;
- definir as despesas consideradas irrelevantes;
- definir condições para renúncia de receitas.

Além das obrigatoriedades listadas acima, a LRF introduz dois anexos muito relevantes para a o equilíbrio das contas públicas que são o Anexo de Metas Fiscais, previsto no art.4º, § 2º, e o Anexo de Riscos Fiscais, previsto no § 3º do mesmo artigo. O anexo de Metas Fiscais trata de valores monetários a serem alcançados no que diz respeito às receitas, despesas, resultados nominal e primário. E quanto ao Anexo de Riscos Fiscais, este trata necessariamente dos riscos fiscais que podem afetar as contas públicas e das medidas a serem tomadas nestas situações.

2.4 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual é o mecanismo legal de trabalho do gestor público, no qual é feita a previsão da receita e a fixação da despesa, para a execução das ações governamentais definidas no período determinado de um ano, ou melhor, de um exercício financeiro. Podendo conter ainda, conforme disposto no § 8º do art. 165 da CF/88, autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

Desta maneira, segundo § 5º, do art. 165, da Constituição Federal de 1988:

A lei orçamentária anual compreenderá:

I – O orçamento fiscal referentes ao Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – O orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria de capital social com direito a voto.

III – O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídas pelo poder público.

Assim, deve-se destacar que no que diz respeito ao orçamento de seguridade social, este abrange todas as receitas e despesas de órgão, fundos, autarquias e fundações ligadas à saúde, previdência e assistência social. Já no orçamento de investimento das empresas estatais, deverá conter apenas as despesas com investimentos em empresas estatais não dependentes. E em relação ao orçamento fiscal, este abrange todas as receitas e despesas não contempladas pelos orçamentos de seguridade social e de investimento das estatais, ou seja, referentes aos Poderes Legislativos e Executivo, com seus órgãos, fundos, fundações autarquias e empresas estatais dependentes.

Todavia, Araújo e Arruda (2006, p. 66) frisam que “apesar de sua forma de lei, o orçamento, antes de tudo, é instrumento de planejamento que permite acompanhar, controlar e avaliar a administração da receita pública”. Desta maneira, a abordagem acerca do orçamento público requer muito conhecimento de seus gestores a respeito de seu ente federativo administrado, devendo o mesmo planejar de forma plausível todos os passos que sua administração vai percorrer de forma a garantir a qualidade de vida de seus munícipes.

Devendo-se destacar que a falta de aprovação destes projetos de lei por parte do Poder Legislativo, determina que o gestor passe a trabalhar com o Orçamento aprovado para o exercício anterior, o que significa usar valores defasados muito aquém da realidade corrente.

3 INTEGRAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DO MUNICÍPIO DE SÍTIO DO QUINTO/BA

Diante da essencial relevância da integração dos instrumentos de planejamento governamental para que os mesmos alcancem as políticas públicas programadas para os quatro anos de governo, neste tópico será feita a análise da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento do Poder Executivo municipal de Sítio do Quinto/Ba, são eles o PPA 2014/2017, as LDOs e LOAs de 2014 e 2015. Portanto, verificar-se-á se tais instrumentos estão integrados entre si.

Sítio do Quinto é um pequeno município baiano com população de 12.592 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no qual atualmente o gestor municipal é o senhor Cleigivaldo Carvalho Santa Rosa, que foi reeleito nas eleições de 2012.

Como o município tem população inferior a 20 mil habitantes e não está localizado em região metropolitana, o mesmo não encontra-se obrigado à elaboração do Plano Diretor. Deste modo, o PPA 2014/2017 não teve a obrigatoriedade de ser elaborado com base em um planejamento urbanístico de longo prazo pré-existente.

Inicialmente, ao analisar o PPA de forma isolada, deve-se destacar aqui algumas falhas encontradas em sua elaboração. A primeira falha é que o Plurianual não foi elaborado de maneira regionalizada, como determina a CF/88 em seu art. 165, §1º; os programas foram elencados sem códigos e a maioria não possuem indicadores que afirmam o desempenho dos mesmos; ainda existem programas sem ações planejadas, bem como no anexo “identificação das ações”, existem ações pertencentes a programas que não constam no anexo “Identificação de programas”, local onde devem constar todos os programas de governo.

Todavia, diante das irregularidades citadas o que se tem maior interesse para a realização do trabalho são os programas e ações planejados para o período de 2014 a 2017.

Diante do PPA elaborado pelo Executivo, aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito, agora será verificado quais ações foram prioridades nas LDOs aprovadas para os exercícios financeiros de 2014 e 2015, os dois primeiros da vigência do Plurianual, e se elas estão compatíveis com o PPA.

Assim, ao examinar a LDO aprovada para 2014, no anexo de prioridades e metas encontrou-se, ao invés de ações prioritárias e suas respectivas metas, o que era denominado como “Prioridades administrativas macro ações”.

Constatando-se que estas macro ações apresentadas no anexo da LDO possuíam ligações com os programas aprovados no PPA 2014/2017, entretanto não atendiam ao que solicita a legislação, pois a mesma é clara quando o § 2º do art. 165 da CF/88 determina que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades, e não macro ações como foi verificado.

No que diz respeito as prioridades, estas devem compreender as ações governamentais presentes no PPA que serão preferenciais naquele exercício. Todavia, este não foi o caminho seguido durante a elaboração da referida LDO, haja vista ao fazer um comparativo do conteúdo do anexo de prioridades e metas com as ações previstas no Plurianual 2014/2017, concluiu-se que não houve uma seleção destas ações, mas a formulação de “macro ações”, como foi denominado na Lei de Diretrizes do município.

Em relação as metas, estas se configuram no objetivo físico e quantitativo a ser atingido pela ação governamental. Entretanto, elas também não estiveram presentes no anexo da LDO municipal aprovada para o exercício de 2014, como reza o dispositivo da Constituição Federal.

Vale resaltar que as macro ações presentes na Lei de Diretrizes apresentavam relação com os programas e as ações aprovados no PPA 2014/2017, mas não é este o conteúdo do anexo que determina a legislação, como dito anteriormente. Neste sentido, é vital analisar que o que seria um elo entre o Plurianual e a LOA se tornou um obstáculo, quebrando totalmente a integração entre os mesmos.

Partindo para a análise da LDO do ano seguinte, ou seja, que vigorou no exercício 2015, a análise e as conclusões foram as mesmas, uma vez que o anexo de prioridades e metas presente na Lei de Diretrizes de 2015 era exatamente idêntico ao presente na Lei de Diretrizes de 2014. Deste modo, conclui-se que as falhas e irregularidades continuaram se repetindo, e mais uma vez a LDO impediu a sequência que deveria existir entre o PPA, a LDO e a LOA.

Análise da compatibilidade entre os dois primeiros instrumentos de planejamento concluída, agora será diagnosticada a integração da Lei Orçamentária Anual com os mesmos. Assim, do mesmo modo que foi analisada as LDOs dos dois primeiros exercícios abrangidos pelo PPA, as LOAs analisadas também compreendem este mesmo período.

Haja vista que o foco deste trabalho é a integração entre os três instrumentos de planejamento, a análise da LOA foi iniciada verificando a obediência ao dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que na Lei Orçamentária deverá conter anexo demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes na Lei de Diretrizes. Todavia, foi verificado que este anexo não esteve presente na

LOA de nenhum dos dois exercícios financeiros analisados. Configurando-se deste modo, em uma desobediência a LRF e uma irregularidade cometida pelo governo municipal, além de inviabilizar a aferição da compatibilidade do orçamento com o anexo de Metas Fiscais da LDO aprovada para o mesmo exercício financeiro.

Devendo-se ressaltar que o anexo de Metas Fiscais é o condutor para o alcance do equilíbrio das contas públicas, portanto tornado-se essencial que o orçamento seja obediente ao mesmo.

Seguindo o estudo sobre a integração das LOAs com suas respectivas LDOs, faz-se necessário destacar que em seu art. 7º a Lei Orçamentária aprovada para ao exercício financeiro de 2014 ressaltou que as metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ficavam reajustadas em conformidade com os quadros correspondentes que integravam os demonstrativos consolidados da respectiva LOA.

Desta mesma forma a Lei Orçamentária aprovada para 2015 destacou em seu art. 8º que ficavam atualizadas as Prioridades e Metas Fiscais de que tratava a Lei de Diretrizes na forma dos demonstrativos constantes na referida LOA. Assim, apesar dos orçamentos não apresentarem o demonstrativo de compatibilidade do orçamento com os objetivos e metas presentes no Anexo de Metas Fiscais de suas respectivas LDOs, o que se configura uma irregularidade, os referidos dispositivos presentes nas LOAs fazem com que, em relação às metas fiscais, ambos os instrumentos de planejamentos estejam harmônicos entre si.

Ainda, o orçamento de 2015 em seu art. 9º também ressaltou que ficavam atualizadas as ações integrantes do Plano Plurianual 2014/2017. Em relação a isso o PPA dispôs em seu art. 4º que a inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias no Plano poderiam ocorrer por intermédio da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, apropriando-se ao respectivo programa, as modificações consequentes.

Desta maneira por mais que existisse alguma divergência entre as ações presentes na LOA 2015 e as instituídas no Plurianual, tais dispositivos permitem que as ações programadas sejam atualizadas em conformidade com o orçamento. Todavia, esta medida foi adotada apenas pela Lei Orçamentária de 2015, de maneira que apesar do PPA 2014/2017 permitir a atualização de suas ações através da LOA, a mesma aprovada para o exercício de 2014 não mencionou em nenhum de seus dispositivos sobre a atualização das respectivas ações governamentais presentes no Plurianual.

Fazendo-se de extrema relevância destacar que além das ações governamentais presentes nas LOAs analisadas apresentarem distinções das instituídas no PPA 2014/2017, também os programas apresentaram-se divergentes. Explicando melhor, dos nove programas

presentes em ambas as Lei Orçamentárias (2014 e 2015) apenas dois estavam presentes no Plurianual, os programas “melhoria da qualidade de vida” e “desenvolvimento da infraestrutura municipal”.

Em relação a isso, o PPA 2014/2017 dispôs sobre inclusão, exclusão e alteração de novos programas em seu art. 3º, no qual determina que tais atos somente poderão ser realizados através de Projeto de Lei de Revisão do Plano ou Projeto de lei específico propostos pelo Poder Executivo. Todavia, o Poder Executivo municipal nunca propôs Lei de Revisão do PPA ou lei específica que excluiria, incluiria ou alteraria programas instituídos no Plurianual, mantendo-se o mesmo na forma integral desde sua aprovação.

Portanto, as referidas LOAs não poderiam de forma alguma tratar de programas divergentes daqueles presentes no Plano aprovado para o período o qual elas pertencem. Demonstrando, desta maneira, a incompatibilidade existente entre as Leis Orçamentárias aprovadas para os exercícios 2014 e 2015 com o PPA 2014/2017, e que estes orçamentos foram elaborados fora dos padrões legais, considerando-se, portanto, irregulares.

4 CONCLUSÃO

O presente trabalho abordou o tema planejamento governamental, com enfoque na integração dos instrumentos de planejamento da atual gestão municipal do município baiano de Sítio do Quinto. O embasamento teórico que serviu para construção do presente trabalho permitiu identificar aspectos relevantes sobre o planejamento governamental, bem como sobre a relevância da integração de seus instrumentos para efetivação dos planos de governo, e consequentemente, para uma administração eficaz e eficiente.

Os estudos realizados visando atingir o objetivo deste trabalho foram muito satisfatórios, de modo que não houve nenhum empecilho que atrapalhasse a realização pesquisa. Devendo-se ressaltar que o Diário Oficial do município foi a principal ferramenta de investigação, haja vista que nele são publicados todas as leis e atos oficiais, dentre eles o PPA, a LDO e a LOA.

Assim, partindo-se da premissa de que as dificuldades enfrentadas pelo município no processo de efetivação dos planos de governo poderiam ser causadas justamente devido a falta de compatibilidade e integração entre os instrumentos de planejamento governamental, ou seja, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, o presente trabalho se propôs a examinar a integração dos mesmos.

A pesquisa analisou o PPA 2014/2017, as LDOs e LOAs dos exercícios financeiros de 2014 e 2015, e mostrou uma série de inconsistências e incompatibilidades, e até irregularidades, entre os três instrumentos de planejamento do período compreendido pela pesquisa. Sendo que da maneira como os mesmos se encontravam organizados, não haveria com existir uma sequência que permitisse a implantação dos programas de governo e as suas realizações durante as execuções orçamentárias, de modo que ao findar do PPA a administração municipal tivesse executado o seu plano de governo com eficiência e eficácia.

Portanto, pode-se afirmar que as falhas que vem sendo cometidas pelo governo municipal, no que diz respeito à incompatibilidade entre o PPA, as LDOs e as LOAs, vem causando enormes prejuízos à população sítio-quintense, uma vez que são elas as responsáveis pela inércia das distorções administrativas, sociais e econômicas.

O motivo pelo qual isso acontece é que as políticas públicas não possuem uma sequência, ou seja, iniciem, sejam executadas e atinjam o seus objetivos ao final do período compreendido pelas mesmas. Haja vista, que há uma quebra entre os três instrumentos de planejamentos, que seriam os responsáveis para a efetivação destas políticas.

Sugere-se que futuros estudos que sigam esta linha realizem um trabalho de conscientização dos gestores públicos sobre a importância da integração dos instrumentos de planejamento governamental para a efetivação das políticas de governo, e conseqüentemente, atendimento às demandas sociais. E orientem os referidos gestores como os mesmos devem proceder durante a elaboração do PPA, da LDO e da LOA.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Planejamento Governamental para Municípios**. 2ª. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública: da teoria à prática**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Lei nº 348, de 19 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2014/2017. **Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Sítio do Quinto**. Disponível em: <<http://ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/sitiodoquinto/>>. Acesso em: 16 dezembro 2015.

_____. Lei nº 347, de 19 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014. **Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Sítio do Quinto**. Disponível em: <<http://ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/sitiodoquinto/>>. Acesso em: 16 dezembro 2015.

_____. Lei nº. 353 de 15 de maio de 2014. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015. **Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Sítio do Quinto**. Disponível em: <<http://ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/sitiodoquinto/>>. Acesso em: 16 dezembro 2015.

_____. Lei nº 349, de 19 de dezembro de 2013. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Sítio do Quinto para o exercício financeiro de 2014. **Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Sítio do Quinto**. Disponível em: <<http://ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/sitiodoquinto/>>. Acesso em: 16 dezembro 2015.

_____. Lei nº 357 de 27 de novembro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Sítio do Quinto para o exercício financeiro de 2015. **Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Sítio do Quinto**. Disponível em: <<http://ba.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/sitiodoquinto/>>. Acesso em: 16 dezembro 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. 2014. Disponível em <<http://cod.ibge.gov.br/23MTL>>. Acesso em: 04 janeiro 2016.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35^a. Ed. São Paulo: Malheiros Editores.