

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

Aspectos legais e efeitos do planejamento do Orçamento Público: um estudo de caso da Prefeitura Municipal de Londrina - Paraná

Eduardo José de Oliveira – Universidade Tecnológica Federal do Paraná –
eduardooliveira@utfpr.edu.br

Rosângela de Fatima Stankowitz – Universidade Tecnológica Federal do Paraná –
rosangelas@utfpr.edu.br

Resumo:

A Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001, elaborada para manter o equilíbrio das contas públicas, definiu dois limites para controlar os gastos públicos: o limite de endividamento e o limite de gastos com pessoal. Isso torna as exigências legais basilares para que o orçamento público possa contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população. Este artigo tem por objetivo verificar se além de manter os índices da dívida consolidada e do total de despesas com pessoal dentro dos limites legais, o planejamento e a execução orçamentária têm contribuído para melhoria da qualidade de vida da população do município de Londrina-PR. Para tanto, foi feita uma análise dos documentos orçamentários disponíveis na página da transparência da Prefeitura Municipal de Londrina, no intuito de identificar adequação dos índices legais e verificar as evidências e as oportunidades de planejamento de planos e projetos de governo. Assim, a pesquisa é exploratória com abordagem qualitativa. O estudo evidenciou que a Prefeitura Municipal de Londrina se manteve nos anos de 2014, 2015 e 2016 com os percentuais dentro do limite estabelecido pela legislação, e em relação ao planejamento orçamentário. Pode-se inferir que constam de diagnósticos, indicadores e ações planejadas para o alcance dos objetivos e metas. Em relação à execução e controle são estabelecidas as responsabilidades, mas não constam exigências de relatórios periódicos que comparem o planejado com o executado.

Palavras-chave: orçamento público; planejamento; legislação orçamentária.

Legal aspects and effects of public budget planning: A case study of Londrina City Hall - Paraná

Abstract

The Fiscal Responsibility Law of 2001, designed to maintain the balance of public accounts, defined two limits to control public spending: the limit of indebtedness and the limit of personnel expenses. This makes the legal requirements basic so that the public budget can contribute to improving the quality of life of the population. The objective of this article is to verify that, in addition to maintaining consolidated debt indices and making total staff expenditures within legal limits, planning and budget execution have contributed to improving the life of the population of Londrina-PR. In order to do so, an analysis was made of the budget documents available on the transparency page of the Municipality of Londrina, with no intention to identify the adequacy of legal indexes and verify as evidence and as planning opportunities for government plans and projects. Thus, the research is exploratory with a qualitative approach. The study showed that the city hall of Londrina remained in the years 2014, 2015 and 2016 with the percentages within the limit established by the legislation. In

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

relation to the budget planning, it can be inferred that they consist of diagnoses, indicators and actions planned to reach of the goals and the targets. Regarding the execution and control, the responsibilities are established, but there are no requirements for the preparation of periodic reports that compare the planned with the executed one.

Key-words: Article, CONLAAN, Formatting

1. Introdução

Com a finalidade de manter o déficit público em níveis aceitáveis, para não acarretar endividamentos e evitar consequências indesejadas na economia, a Lei Complementar 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, Brasil (2000) delimita os gastos públicos com o endividamento e com pessoal. A lei trata ainda de aspectos orçamentários desde sua elaboração até a sua execução por meio de uma ação planejada e transparente. Em relação ao limite de endividamento, a LRF fixa que a dívida consolidada não pode ultrapassar a receita líquida corrente na proporção de duas vezes para os Estados e para o Distrito Federal e na proporção de 1,2 vez para os Municípios.

Um ponto importante é destacado no § 1º do Art. 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasil (2000) sobre, “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”. Outro importante viés, em relação ao orçamento público, conforme destacado por De Abreu e Câmara (2015, p. 74) é que “o orçamento público pode ser visto, como instrumento da ação governamental capaz de tornar factíveis, ou não, as ações governamentais, a depender do modo como é formalizado”. Assim, considerando que o equilíbrio das contas públicas é exigência legal, além de cumprir com a legislação, os gestores públicos precisam analisar, de forma planejada, a viabilidade de implementar planos e projetos de governo utilizando o orçamento público para esta finalidade.

Este artigo tem por objetivo verificar se o planejamento e a execução orçamentaria tem contribuído para melhoria da qualidade de vida da população por meio de um estudo de caso no município de Londrina, no estado do Paraná. Para tanto, confrontaram-se os documentos orçamentários com as premissas da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal analisando os índices de endividamento e de gastos com pessoal. Estes índices permitem identificar como está o equilíbrio fiscal do município. Também foram observados, se além de adequado aos limites legais, o orçamento público do município de Londrina favoreceu a execução de planos ou projetos governamentais.

Neste contexto, a questão balizadora desta pesquisa é como o orçamento público do Município de Londrina se apresenta sob a perspectiva de adequação de índices aos limites legais e viabilidade de planos e projetos de governo?

O artigo se justifica ao mostrar a importância dos índices legais impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Também demonstra a relevância do planejamento e execução orçamentária e pode servir como referência para ações de melhoria para outros Municípios que tiverem interesse em implementar ou aperfeiçoar as práticas relacionadas ao planejamento e execução do orçamento público, visando obtenção

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

de benefícios para a população, tais como melhoria da educação, do atendimento de saúde, do desenvolvimento econômico e social, dentre outros.

O artigo divide-se em mais quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção é feita a revisão bibliográfica sobre o processo de elaboração do orçamento público com algumas definições e limites dos efeitos do planejamento, controle e execução orçamentaria para a sociedade. A terceira seção apresenta a metodologia utilizada para atingir o objetivo da pesquisa, na quarta são apresentados os resultados em relação às características do orçamento pesquisado com a identificação dos índices totais de despesas com pessoal e de endividamento e a análise dos aspectos do planejamento e execução orçamentária, para eventuais proposições de melhorias, e, por fim a última seção apresenta as considerações finais do artigo.

2. Revisão bibliográfica

2.1 O processo de Elaboração do Orçamento Público no Brasil

Analisando a legislação e os estudos sobre a elaboração do orçamento público no Brasil, é possível identificar que sua elaboração compreende o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que devem ser elaboradas de forma sincronizada e planejada.

Segundo o artigo 165, da Constituição (1988), são Leis de iniciativa do Poder Executivo, as que estabelecerão o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). Conforme se extrai da Constituição (1988) foi instituído um sistema de planejamento e orçamento, no qual o orçamento tem a função não só de controle dos recursos públicos, mas de operacionalização do plano, sendo esse sistema composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), nos termos do art. 165 da referida Lei, que define os papéis de cada uma destas três Leis.

Conforme o art. 165. Quanto ao PPA, é definido no § 1º: *“A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”* (BRASIL, 1988).

Segundo Cavalcante (2014, p. 130) *“O Plano Plurianual, em especial, consiste na principal ferramenta para a implementação do planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazo”*, e é um plano com vigência de quatro anos, a competência para elaboração do projeto é do Poder Executivo, que deve elaborar no primeiro ano do mandato e vale até o primeiro ano do mandato subsequente, conforme se extrai do inciso I do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1988).

Quanto a LDO, a Constituição estabelece:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

A Lei de diretrizes orçamentárias orienta a elaboração da lei orçamentária anual.

Já em relação a Lei Orçamentária, a Lei nº 4.320/64, em seu art. 2º, define que:

“A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecida aos princípios de unidade, universalidade e anualidade”. (BRASIL, 1964)

A integração entre o planejamento e o orçamento anual ficou evidenciada por meio do papel da LDO de orientar a elaboração da LOA e de definir as prioridades e metas que serão executadas no orçamento, observando o contido no PPA.

Analisando contido no parágrafo 7º do artigo 165 e o contido no parágrafo 3º do artigo 166 da Constituição Federal de 1988, fica evidente a exigência de compatibilidade da LOA com a LDO e com o PPA, sendo essa obrigação corroborada pela Lei Complementar n. 101, em seu art. 5º. (BRASIL, 2000).

2.2 Definições legais e limites estabelecidos:

De acordo com Giuberti (2005) A Lei de Responsabilidade Fiscal foi elaborada após o endividamento dos Estados brasileiros, que resultou no refinanciamento pelo Governo Federal, de dívidas de 25 dos 27 Estados brasileiros, em 1997. Além disso, os estados apresentavam históricos de gastos com pessoal elevado, e por esses motivos, a Lei de Responsabilidade Fiscal definiu dois limites para controlar os gastos públicos: O limite de endividamento e o limite de gastos com pessoal.

Em relação ao limite de despesas com pessoal, a Lei Complementar 101, nos artigos 19 e 20, estabelece um limite percentual relacionado à receita corrente líquida (RCL), incluindo-se aposentados e pensionistas. Na esfera da União esse valor não deve exceder a 50%; nos estados e municípios, o percentual não pode ultrapassar 60%. Sendo importante destacar que no âmbito municipal, do total de 60%, somente 6% podem ser usados para cobrir despesas relacionadas ao Legislativo, enquanto os 54% restantes são destinados ao Executivo (BRASIL, 2000).

Quanto aos limites da dívida consolidada, ou seja, aquela considerada de longo prazo, com vigência superior a 12 meses, em atendimento ao disposto no artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar número 101/00, o Senado Federal aprovou a Resolução de número 40, de 20 e 21 dezembro de 2001, que estabelece limites globais de endividamento, sendo de 1,2 vezes a receita corrente líquida (RCL) para os municípios e duas vezes a RCL para os Estados e Distrito Federal. Ressalta-se que, a princípio, foi estabelecido que os entes deveriam buscar o enquadramento em até 15 anos, ou seja, até 2016 (BRASIL, 2001).

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece nos incisos II e III do § 1º do Art. 59, o chamado “Limite de Alerta”, estabelecendo que seja dos Tribunais de Contas a incumbência de alertar os Poderes quando constatarem que os entes chegaram a

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

90% do limite das dívidas consolidadas e das despesas com Pessoal. (BRASIL, 2000)

Já o chamado “limite prudencial”, de 95% do total permitido para despesa total com pessoal, é estabelecido no Parágrafo único do Art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, algumas vedações ao Poder ou Órgão que ultrapassar esse percentual do total permitido, como, por exemplo, a impossibilidade de adequação de remuneração e provimento de cargo público.

Devido as disposições legais, o monitoramento dos gastos é realizado sob a luz desses limites, de alerta e prudencial, de forma a garantir que o limite legal estabelecido não seja extrapolado.

2.3 Efeitos do planejamento, controle e execução orçamentaria para a sociedade:

Segundo (De Abreu e Câmara, 2015), o orçamento é um instrumento estruturante da ação governamental, visto que esse instrumento é um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. É destacado que o orçamento público pode ser visto, como instrumento da ação governamental capaz de tornar factíveis, ou não, as ações governamentais, a depender do modo como é formalizado, e as decisões na área do orçamento público apresentam uma forte correlação com as ideias centrais dos mandatos e repercutem amplamente sobre a administração pública.

Em seu estudo, os autores supracitados, constataram que com o Programa de aceleração do crescimento – PAC, o orçamento assumiu o papel de instrumento da ação pública na concretização do investimento em infraestrutura, ocorrendo uma inversão da lógica que presidiu a gestão orçamentária, estruturada a partir de meados dos anos 1980, na qual o orçamento era utilizado para instrumentalizar a contenção da despesa pública. Essa alteração está correlacionada com a perspectiva de um Estado ativo, que se organiza para fomentar o desenvolvimento.

Ainda sobre impactos da execução orçamentaria, Da Costa e Gartner, (2017) considerando que um dos problemas centrais no capitalismo moderno, segundo a escola keynesiana, é a exagerada concentração de renda e riqueza que divide as classes sociais, os autores pesquisaram e constaram em seus estudos que os estados e municípios que investiram proporcionalmente mais em saúde em relação ao PIB conseguiram reduzir as desigualdades com maior intensidade, e após decompor a proporção dos gastos com educação nas subfunções dos gastos existentes na federação brasileira, se identificou que os gastos com educação infantil auxiliaram na redução das desigualdades de renda.

Sych (2011, tradução nossa), destaca as três funções orçamentárias clássicas de controle, gerenciamento e planejamento, e sobre o planejamento enfatiza que o aumento do estudo e desenvolvimento de processos de planejamento estratégico a partir dos anos 90 e sua relação com medidas de desempenho, opções de gerenciamento e, mais importante, metas de política e metas de longo alcance, revelam uma forte ligação com a função Planejamento dentro do orçamento.

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

Sobre a importância do controle, Puntillo (2013, tradução nossa) cita que a maneira como o orçamento apresenta suas subdivisões internas e mecanismos de elasticidade são cruciais. No entanto, é mais importante para esta estrutura permitir ao Parlamento ler e controlar a evolução das contas. Sobre o gerenciamento, destaca, ainda, que a adoção do Congresso bipartidário em 1993 nos Estados Unidos estimulou os orçamentários estaduais e locais a aumentar o uso de indicadores de desempenho e a procurá-los para institucionalizá-los em processos orçamentários significativos.

3. Metodologia

Foi feita a análise dos documentos orçamentários da Prefeitura Municipal de Londrina, disponíveis na página da transparência da Prefeitura referentes aos anos de 2014, 2015 e 2016, no intuito de verificar se além de manter os índices da dívida consolidada e do total de despesas com pessoal dentro dos limites legais, o planejamento e a execução orçamentária tem contribuído para melhoria da qualidade de vida da população do município de Londrina-PR.

A estratégia escolhida foi o estudo de caso único, que segundo Yin (2015, p. 22), [...] *“pode incluir tanto os estudos de caso único quanto de casos múltiplos. Embora algumas áreas, como ciência política e administração pública, tentaram delinear uma linha bem delimitada entre essas duas abordagens”*. O mesmo autor destaca ainda que *“O estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes.”* (YIN, 2015, p. 17)

Quanto a coleta dos dados Gil (2008) relata que para identificação de um delineamento da pesquisa, o elemento mais importante é o procedimento para a coleta de dados e que podem ser definidos dois grandes grupos.

O elemento mais importante para a identificação de um delineamento é o procedimento adotado para a coleta de dados. Assim, podem ser definidos dois grandes grupos de delineamentos: aqueles que se valem das chamadas fontes de "papel" e aqueles cujos dados são fornecidos por pessoas. No primeiro grupo estão a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. No segundo estão a pesquisa experimental, a pesquisa ex-post-facto, o levantamento, o estudo de campo e o estudo de caso. (GIL, 2008, p. 50)

O presente artigo se enquadra no primeiro grupo, sendo pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Sobre a pesquisa bibliográfica, Gil (2008, p. 50) explica que *“A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”* destacando as vantagens sobre a pesquisa documental, tais como, a quantidade de dados para o pesquisador e qualidade quanto ao tempo e as entrevistas.

Para a análise foram extraídos documentos do site da transparência da Prefeitura Municipal de Londrina, na seção de finanças, o “RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária e RGF - Relatório de Gestão Fiscal”, na seção, “Demonstrativo dos Limites”, do 3º Quadrimestre dos anos de 2014, 2015 e 2016,

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

para fins de análise da adequação legal dos índices de despesas com pessoal e da dívida consolidada, sendo que neste relatório constam os índices necessários para a análise, os quais foram dispostos em tabelas para a análise e evidenciação.

Para identificar se o planejamento e a execução orçamentária tem contribuído para melhoria da qualidade de vida da população do município de Londrina-PR, considerando que o Planoplurianual é o plano de médio prazo, foi analisado o conteúdo do Plano Plurianual 2014 – 2017, definido pela Lei Municipal de Londrina nº 11.980 de 26 de dezembro de 2013, identificando que os anexos II e III, relativos aos planos e programas de governo, que também é objeto do presente artigo.

Em relação à análise dos dados, a pesquisa foi qualitativa, que na visão Gil (1999) permite aprofundar a investigação sobre as questões que se relacionam com o fenômeno estudado, valoriza o contato direto com a situação em estudo, observando o que é comum, as individualidades e os múltiplos significados.

Para a análise os dados extraídos do site da Prefeitura Municipal de Londrina foram agrupados em tabelas com valores e índices.

4. Apresentação e análise dos resultados

4.1 Análise dos índices de despesas totais com pessoal e de endividamento da Prefeitura Municipal de Londrina

Para fins de análise dos índices de Despesas com Pessoal e da Dívida Pública, foram pesquisados no “RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária e RGF - Relatório de Gestão Fiscal”, na seção, “Demonstrativo dos Limites”, do 3º Quadrimestre dos anos de 2014, 2015 e 2016, conforme Tabelas 1, 2 e 3:

DEMONSTRATIVO DOS LIMITES ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - 2014		
LRF, art. 48 - Anexo VII		
DESPESA COM PESSOAL	VALOR	% sobre RCL
Despesa Total com Pessoal – DTP	515.634.928,14	44,03
Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - <54%>	632.437.248,24	54,00
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - <51,3%>	600.815.385,83	51,30
Limite de Alerta (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) - 48,6%	569.193.523,41	48,60
DÍVIDA	VALOR	% sobre RCL
Dívida Consolidada Líquida	125.692.743,51	10,73%
Limite Definido por Resolução do Senado Federal 1	1.405.416.107,20	120,00

Fonte: Adaptado de relatório do portal da transparência da Prefeitura Municipal de Londrina

Tabela 1 – Demonstrativo dos limites legais orçamentários da Prefeitura de Londrina - 2014

Analisando os dados de 2014, é possível verificar que as despesas com pessoal no município ficaram abaixo até mesmo do limite de alerta que corresponde a 90 % do limite. Quanto ao percentual de endividamento, embora ainda não fosse obrigatório, o município apresentou percentual bem abaixo do previsto legalmente.

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

DEMONSTRATIVO DOS LIMITES ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - 2015		
LRF, art. 48 - Anexo VII		
DESPESA COM PESSOAL	VALOR	% sobre RCL
Despesa Total com Pessoal – DTP	592.503.967,03	45,04
Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - <54%>	710.411.289,45	54,00
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - <51,3%>	674.890.724,98	51,30
Limite de Alerta (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) - 48,6%	639.370.160,51	48,60
DÍVIDA	VALOR	% sobre RCL
Dívida Consolidada Líquida	113.074.219,05	8,60%
Limite Definido por Resolução do Senado Federal 1	1.578.691.754,34	120,00

Fonte: Adaptado de relatório do portal da transparência da Prefeitura Municipal de Londrina

Tabela 2 – Demonstrativo dos limites legais orçamentários da Prefeitura de Londrina - 2015

Os dados de 2015 mostram que as despesas com pessoal no município, embora com percentual pouco acima de 2014, também ficaram abaixo até mesmo do limite de alerta que corresponde a 90 % do limite. Quanto ao percentual de endividamento, embora ainda não fosse obrigatório, o município apresentou novamente percentual bem abaixo do previsto legalmente.

DEMONSTRATIVO DOS LIMITES ORÇAMENTOS FISCAIS E DA SEGURIDADE SOCIAL - 2016		
LRF, art. 48 - Anexo VII		
DESPESA COM PESSOAL	VALOR	% sobre RCL
Despesa Total com Pessoal – DTP	695.350.631,09	48,11
Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - <54%>	780.422.154,50	54,00
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - <51,3%>	741.401.046,78	51,30
Limite de Alerta (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) - 48,6%	702.379.939,05	48,60
DÍVIDA	VALOR	% sobre RCL
Dívida Consolidada Líquida	225.663.701,05	15,61%
Limite Definido por Resolução do Senado Federal 1	1.734.271.454,45	120,00

Fonte: Adaptado de relatório do portal da transparência da Prefeitura Municipal de Londrina

Tabela 3 – Demonstrativo dos limites legais orçamentários da Prefeitura de Londrina - 2016

Os dados de 2016 mostram que as despesas com pessoal no município, embora apresente percentuais pouco acima de 2014 e 2015, também ficaram abaixo até mesmo do limite de alerta. Quanto ao percentual de endividamento, o município apresentou novamente percentual bem abaixo do previsto legalmente.

A análise das informações do portal da transparência da Prefeitura Municipal de Londrina mostrou que o percentual de Despesa Total com Pessoal, foi de 44,03% da RCL em 2014, de 45,04% em 2015 e de 48,11% em 2016, Ficou evidente o acréscimo do percentual ano após ano e em 2016 um acréscimo maior. Já em relação a Dívida Consolidada, o percentual foi de 10,73% da RCL em 2014, recuando para 8,60% em 2015 e, embora bem abaixo do limite legal, cresceu significativamente em 2016 para 15,61%.

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

É perceptível a importância de vigilância quanto ao limite legal, principalmente em anos eleitorais, pois o índice da Dívida Consolidada passou de 8,60% da RCL de 2015, para 15,61% em 2016, o que representa um crescimento de mais de 80%, e no mesmo sentido, o percentual de Despesa Total com Pessoal cresceu dos 44,03% da RCL de 2014 para 48,11% em 2016. Embora ainda dentro do limite legal, representa um acréscimo considerável. Portanto, em 2016, ano eleitoral, as despesas analisadas foram mais elevadas.

4.2 Planos e programas de governo da Prefeitura Municipal de Londrina

Após consulta no site da Prefeitura Municipal de Londrina, considerando que o PPA é o plano de médio prazo, foi identificado que se encontra vigente o Plano Plurianual 2014 – 2017, definido pela Lei Municipal nº 11.980 de 26 de dezembro de 2013, e conforme estabelecido no Art. 2º *“O Plano Plurianual 2014 - 2017 organiza a atuação governamental em Programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano”*. (LONDRINA, 2013)

Constam no plano, a previsão orçamentaria total, assim, os programas são classificados no Art. 5º da lei Municipal de Londrina nº 11.980/2013, como Finalísticos - de Gestão, Manutenção e Serviços - de Operações Especiais e pela definição apenas os programas Finalísticos, as ações resultam em bens e serviços ofertados diretamente a sociedade, enquanto as outras duas classificações representam ações administrativas ou de manutenção das Areas de governo.

Ainda, em consulta a Londrina (2013), no Artigo 6, são listados os anexos que integram o Plano Plurianual 2014 – 2017, e dentre eles, são citados, o “Anexo II - Demonstrativo por Programa de Governo” e o “Anexo III - Programas de Governo - Diagnóstico / Objetivos / Indicadores”, e por conterem essas informações, esses dois anexos apresentam relação com o objetivo do presente trabalho e foram analisados para fins de avaliar se o planejamento orçamentario tem favorecido o alcance de resultados expressivos para a sociedade.

No anexo II da lei Municipal de Londrina nº 11.980/2013, constam a previsão de recursos a serem gastos com cada um dos 36 programas de governo ao longo dos quatro anos da vigência do Plano.

Já o anexo III do plano é o documento que detalha cada um dos programas. Neste anexo é feito o diagnóstico, estabelecido o objetivo geral e os objetivos específicos, e na sequência os indicadores com os índices gerais desejados em cada ano em que o plano estará vigente. Este anexo estabelece também o público alvo, e ainda em qual dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU, que cada programa esta relacionado e são estabelecidas as ações que serão executadas para atingir os objetivos de cada programa.

Além dos indicadores estabelecidos para cada programa, constam as ações a serem executadas, com a clara especificação da ação e os investimentos relativos para cada ano de vigência do plano.

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

No site da Prefeitura Municipal de Londrina, com as informações sobre o PPA agrupadas, foi possível identificar facilmente que foram elaboradas 13 Leis alterando o Plano Plurianual, que em geral alteram ou incluem ações/metapas para atendimento de necessidades de diversos programas que foram identificadas posteriormente.

Na seção II, do Capítulo IV, da Lei Municipal nº 11.980 - Do Monitoramento e Avaliação, é tratado do Art. 11 ao Art. 14 sobre essa importante etapa do processo orçamentário, sendo destacado que a avaliação anual do Plano Plurianual 2014 – 2017 consiste na análise das políticas públicas e dos Programas, fornecendo subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação, e essa avaliação é atribuída para cada Órgão responsável pelos seus respectivos Programas, sob a coordenação da Controladoria-Geral do Município.

Embora tenha sido possível observar detalhes importantes, que podem ser mensurados, como indicadores e ações estabelecidos no Plano Plurianual para cada um dos 36 programas de governo, não foi identificado os índices alcançados dos indicadores, e as ações que foram efetivamente executadas, para tornar possível confrontar o que foi planejado, com o que foi efetivamente executado.

5. Considerações Finais

As informações do Portal da Transparência evidenciaram que a Prefeitura Municipal de Londrina se manteve nos anos de 2014, 2015 e 2016 com os percentuais de Despesa Total com Pessoal bem abaixo do limite legal estabelecido. Os índices não chegaram perto do Limite de Alerta, que consta no inciso II do § 1º do art. 59 da LRF de 48,6%, porém chegaram mais próximos em 2016, com o percentual de 48,11%.

Em relação a Dívida Consolidada, os índices se mantiveram muito abaixo do limite legal, chegando ao máximo de 15,61% em 2016, quando a legislação permite até 120%, chamando a atenção o fato de utilização de um percentual extremamente abaixo do limite estabelecido.

Quanto ao planejamento, as informações disponíveis na página da transparência também permitiram a verificação dos dados orçamentários para a realização do estudo. O Plano Plurianual é o documento que contempla o planejamento em médio prazo do Município. Foi possível constatar que contempla 36 programas, contendo a descrição do diagnóstico, o estabelecimento de indicadores com índices mensuráveis e o planejamento de ações, com unidades de medidas e valores para cada ano, também mensuráveis.

Já em relação ao monitoramento e avaliação, embora a Lei que institui o plano plurianual do Município estabeleça qual Órgão é responsável por cada Programa, e que todos estarão sob a coordenação da Controladoria-Geral do Município, não foi possível identificar na página da prefeitura Municipal, relatórios periódicos, comparando os dados planejados com os executados. A comparação, dos indicadores e ações planejadas, com os indicadores e ações efetivamente executadas são fundamentais como função administrativa de controle, de forma a permitir a verificação do alcance de resultados e identificar eventuais necessidades

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

de ajustes, sendo sugerido ao governante que inclua tal exigência nos próximos Planos plurianuais, e que adote mecanismos para elaborar e divulgar relatórios de controle, com comparativos entre o planejado e o executado, no intuito de melhorar o alcance dos objetivos e metas planejadas.

Após as análises realizadas para responder ao objetivo de verificar se além de manter os índices da dívida consolidada e do total de despesas com pessoal dentro dos limites legais, o planejamento e a execução orçamentária tem contribuído para melhoria da qualidade de vida da população do município de Londrina-PR, observou-se que estas melhorias foram parcialmente alcançadas. Os os dados obtidos na página da prefeitura do município permitiram verificar a adequação dos índices ao previsto na legislação, e embora no planejamento constem metas justificadas e mensuráveis, não havia um relatório que confronte os dados planejados com os executados, para que pudesse ser verificado se os indicadores planejados foram alcançados.

Para trabalhos futuros, sugere-se que seja investigado o impacto de investimentos específicos em objetivos estabelecidos, como por exemplo o aumento de vagas em tempo integral, a construção de novas escolas e o aumento dos investimentos na melhoria da qualidade da merenda escolar. Estes itens impactam em aumento da nota na avaliação do IDEB do Município, ou, investimentos em infraestrutura impactam em crescimento do PIB dos Municípios. Outro estudo sugerido, é verificar se os Municípios que fazem investimentos em construções e aquisições de equipamentos, utilizando o índice da Dívida Consolidada próximos dos 120% permitidos pela legislação, impactam em déficits menores relacionados a unidades escolares, de saúde pública e habitacionais.

Referências

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 jun. 2017.

_____. **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: 19 jun. 2017.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 19 jun. 2017.

_____. **Resolução de número 40, de 20 de dezembro de 2001, do Senado Federal**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do distrito federal e dos municípios, em atendimento ao disposto no artigo 52, VI E IX, da constituição federal. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaDocumento.action?id=234173>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do serviço público**, v. 58, n. 2, p. 129-150, 2014.

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

DA COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa; GARTNER, Ivan Ricardo. O efeito da função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil: uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 2, p. 264-293, 2017.

DE ABREU, Cilair Rodrigues; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LONDRINA, Lei Municipal nº 11.980 de 26 de dezembro de 2013 (2013) Dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA do Município de Londrina para o período de 2014 – 2017. PR. Recuperado em 21 de julho de 2017, de http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/ppa_2014_2017/lei_11_980_1o_2336_extra_volume_1.pdf

PUNTILLO, Pina. Analyzing the potentiality of the government budget in the framework of public accountability. **Corporate Ownership and Control**, v. 11, n. 1, p. 243-258, 2013.

SYCH, Lawrence. Budgeting Processes: The State of the Art in the United States. **International Journal of Public Administration**, v. 34, n. 1-2, p. 43-48, 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso-: Planejamento e Métodos**. Bookman editora, 2015.
