

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Angelino Messagi**

**PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA: O ESTUDO DE CASO DA PREFEITURA DE OSÓRIO**

**Osório  
2010**

Angelino Messagi

**PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA: O ESTUDO DE CASO DA PREFEITURA DE OSÓRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso,  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Administração da Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul como requisito para a  
obtenção do título de Bacharel em  
Administração.

Orientador: Prof. Diogo Joel de Marco  
Tutor Orientador: Roberto Tadeu de Souza  
Júnior

**Osório**

**2010**

Angelino Messagi

**PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA: O ESTUDO DE CASO DA PREFEITURA DE OSÓRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Administração.

Aprovado em 10 de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Diogo Joel de Marco

---

Prof. Fábio Meira

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus filhos,  
Guilherme de Ramos Messagi, Gustavo de  
Ramos Messagi e Artur de Ramos Messagi.

## AGRADECIMENTOS

A **Deus**, porque sem ele não haveriam pessoas dotadas de sentimentos e capacidade para transformar o mundo.

**Augusto Messagi e Santina Tressoldi Messagi**, meus pais, que na sua simplicidade souberam me fazer sonhar com uma vida melhor.

**Guilherme, Gustavo e Artur**, meus filhos, por terem compreendido a minha ausência em momentos tão importantes das suas vidas.

**Cleuza**, a mãe dos meus filhos, que tanto contribuiu para o meu crescimento, embora nossas vidas tenham tomado rumos diferentes.

**UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, especialmente aos Gerentes, Coordenadores de Pólos, Professores, Tutores e Pessoal de Apoio, que acreditaram no projeto de criar esta oportunidade de acesso à graduação, na modalidade à distância.

**Roberto Tadeu de Souza Júnior**, meu Tutor Orientador, que soube driblar as dificuldades do EAD na orientação deste trabalho e de outros tantos de meus colegas.

**Equipe do Controle Interno da Prefeitura Municipal de Osório**, que não mediu esforços em todos os momentos em que estive buscando subsídios para o embasamento da minha pesquisa.

**Colegas do curso**, que souberam estender a mão nos momentos em que a fraqueza parecia me dominar.

Enfim, quero agradecer a todos que de uma forma ou de outra se empenharam para que conseguíssemos chegar a este momento tão importante para todos nós.

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo identificar se o município de Osório atendeu os requisitos legais no planejamento e execução orçamentária para o exercício de 2010. Para tanto, foi necessário um estudo dos instrumentos de planejamento e controle legalmente instituídos para a esfera da administração pública. A essência do trabalho consistiu em uma pesquisa teórica sobre planejamento e controles na administração pública. Em seguida procedeu-se uma análise de dados secundários coletados na Prefeitura Municipal de Osório, verificando-se a vinculação da prática da administração com o aparato legal existente. Foram coletados dados sobre os principais instrumentos públicos de planejamento e controle: Plano Diretor Municipal, Plano Plurianual, Programa de Governo, Controle Interno e Controle Externo. Os resultados obtidos demonstram que a administração municipal de Osório possui constituídos os principais mecanismos de planejamento e controle. Os atos praticados encontram-se dentro dos parâmetros legalmente criados, permitindo a correta identificação das demandas públicas e as melhores alternativas para satisfazê-las, como forma de melhorar a qualidade na prestação dos serviços à população. O estudo sugere, ainda, um aprofundamento do tema, pelo qual seria pesquisado o controle na área de recursos humanos, sistema de informações e patrimônio, bem como os mecanismos que proporcionassem maior participação da população no processo de planejamento e controle da gestão pública.

**Palavras-chave:** Gestão Pública. Execução Orçamentária. Planejamento. Controle. Controle Interno. Controle Externo. Resultados.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Mecanismos de Planejamento.....	30
Quadro 2 – Mecanismos de Controle.....	31
Quadro 3 - Diretrizes das Atividades Econômicas e Sociais e Diretrizes no Campo do Trabalho, Emprego e Renda.....	37
Quadro 4 - Diretrizes da Política de Turismo.....	37
Quadro 5 - Ações da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo.....	37
Quadro 6 – Diretrizes da Educação.....	38
Quadro 7 – Ações da Secretaria de Educação.....	38
Quadro 8 – Diretrizes da Saúde.....	39
Quadro 9 – Ações da Secretaria da Saúde.....	40
Quadro 10 – Diretrizes da Assistência Social.....	41
Quadro 11 – Ações da Secretaria de Ação Social.....	41
Quadro 12 – Diretrizes no Campo da Cultura.....	42
Quadro 13 – Ações da Secretaria da Cultura.....	42
Quadro 14 – Diretrizes no campo de Esportes, Lazer e Recreação.....	43
Quadro 15 - Ações da Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer.....	43
Quadro 16 – Diretrizes da Política de Segurança Urbana.....	44
Quadro 17 - Ações do Gabinete do Prefeito.....	44
Quadro 18 - Diretrizes da Política de Abastecimento.....	44
Quadro 19 - Ações da Secretaria de Agricultura e Pecuária.....	45
Quadro 20 - Diretrizes da Estratégia de Qualificação Ambiental do Município, Diretrizes Relativas aos Recursos Hídricos, Diretrizes para os Serviços de Saneamento e Diretrizes para o Sistema de Drenagem Urbana.....	46
Quadro 21 - Ações da Secretaria de Meio Ambiente e Gestão Urbana.....	47
Quadro 22 - Diretrizes no campo da Energia e Iluminação Pública.....	48
Quadro 23 - Ação da Secretaria de Obras, Saneamento e Trânsito.....	48
Quadro 24 - Diretrizes da Política de Habitação do Município.....	48
Quadro 25 - Ações da Secretaria de Habitação.....	49
Quadro 26 – Comparativo entre propostas do Programa de Governo e Previsões do PPA para a Área de Desenvolvimento Econômico e Infra-Estrutura.....	50
Quadro 27 – Comparativo entre Propostas do Programa de Governo e Previsões do PPA para a Área de Educação.....	51

Quadro 28 – Comparativo entre Propostas do Programa de Governo e Previsões do PPA para a Área de Turismo e Cultura.....	51
Quadro 29 – Comparativo entre Propostas do Programa de Governo e Previsões do PPA para a Área da Saúde.....	52
Quadro 30 – Comparativo entre Propostas do Programa de Governo e Previsões do PPA para a Área de Meio Ambiente e Habitação.....	53
Quadro 31 – Comparativo entre os Mecanismos de Controle Interno Legalmente Instituídos e os Encontrados no Caso Prático.....	55
Quadro 32 – Comparativo entre os Mecanismos Legais de Controle Exercidos pela População e os Encontrados no Caso Prático.....	57
Quadro 33 – Comparativo entre os Mecanismos de Controle Externo Legalmente Instituídos e os Encontrados no Caso Prático.....	58
Quadro 34 – Checagem/Comparação entre o Aparato Legal de Planejamento e os Resultados Práticos.....	61
Quadro 35 – Checagem/Comparação entre o Aparato Legal de Controle e os Resultados Práticos.....	61



## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>O PLANEJAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>13</b>
2.1	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	13
2.2	PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	18
2.3	CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	23
2.4	CONCLUSÕES PARCIAIS.....	29
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>32</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O APARATO LEGAL E A PRÁTICA NO MUNICÍPIO DE OSÓRIO.....</b>	<b>34</b>
4.1	QUANTO AOS MECANISMOS DE PLANEJAMENTO.....	35
<b>4.1.1</b>	<b>Plano Diretor em Consonância com o PPA.....</b>	<b>35</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Programa de Governo.....</b>	<b>49</b>
4.2	QUANTO AOS MECANISMOS DE CONTROLE.....	54
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>60</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>64</b>

## INTRODUÇÃO

Discussões sobre a temática gastos públicos não são recentes, representando sempre uma grande preocupação ao administrador público, principalmente aquele que prima por uma administração transparente e voltada para o contribuinte. A entrada em vigor da Lei Complementar nº. 101 de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, vem criar condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos, incentivando o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e na avaliação de seus resultados.

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilidade como premissas básicas.

O município de Osório, com seus quase 40.000 habitantes (IBGE, 2005), conta com uma área de 663 km<sup>2</sup>, distante aproximadamente 100 km da capital Porto Alegre, dividido em cinco distritos, coordenados por seus respectivos subprefeitos.

Osório possui como principal fonte de arrecadação de ICM – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias, a Petrobrás, através do Terminal Almirante Soares Dutra; a Ventos do Sul S.A., com a comercialização de energia limpa - eólica - e a Calçados Beira Rio S.A., com a comercialização de calçados destinados principalmente para o mercado externo. No setor de serviços, destacam-se as atividades de Mercado de Capitais (bancos), a construção civil, transportes e turismo. Finalmente, no setor de Indústria, são destaques a fabricação de calçados, extração de areia, beneficiamento de cereais, a indústria de transformação (abatedouros, padarias, artefatos de madeira, móveis e esquadrias) e a confecção de roupas e atelier de calçados.

O gestor do município de Osório tem para o ano de 2010 sob sua responsabilidade a execução de um orçamento superior a R\$ 160 milhões, bastante significativo em relação ao tamanho do município, diante da realidade brasileira onde os recursos são cada vez mais escassos. Osório, diferentemente da maioria dos municípios no Estado do RS, vem apresentando ano a ano variação positiva nos índices de retorno do ICMS. Para o ano de 2010 está prevista uma variação de 30,4% em relação ao retorno de 2009, ocupando a segunda

posição no ranking de municípios de todo o Estado<sup>1</sup>, oriundo principalmente da planta de geração de energia eólica instalada no município,

Outra fonte de receita muito significativa são os *royalties* pagos pela Petrobrás, a título de indenização por eventuais danos causados, a exemplo do que acontece com vários outros municípios, constituindo item importante no montante da receita do município.

No entanto, no ano de 2009, no período compreendido entre os meses de janeiro e outubro, de acordo com o Relatório de Execução Orçamentária, divulgado pela Secretaria da Fazenda do município de Osório, somente 37,6% da dotação destinada para a área de Assistência Social e 44,02% à área da Saúde haviam sido efetivamente executadas e liquidadas, podendo tais dados servir de alerta para possíveis falhas durante a execução do que havia sido efetivamente planejado para o período.

Nunca na história do município se ouviu falar em tão boas condições financeiro-orçamentárias, o que, se por um lado tranquiliza o administrador pelas facilidades proporcionadas pela abundância de recursos, por outro lado deve trazer uma constante preocupação quanto à definição estratégica da destinação desses recursos de forma que satisfaça os anseios da comunidade, sem deixar de atender os preceitos da legislação, principalmente depois da entrada em vigor da LRF, considerado um instrumento bastante importante na fiscalização dos atos do administrador.

A partir dessa contextualização, este trabalho visa responder a seguinte questão de pesquisa: ***Na elaboração e execução orçamentária para o município de Osório no exercício de 2010 foram efetivamente utilizados os instrumentos legais de planejamento e controle?***

O objetivo geral da pesquisa é identificar se o município de Osório atendeu os requisitos legais no planejamento e execução orçamentária para o exercício de 2010.

Para atingir o objetivo geral serão estabelecidos dois objetivos específicos: o primeiro, visa descrever os mecanismos de planejamento e controle legalmente exigidos aos administradores públicos; o segundo, verificar a efetiva aplicação destes instrumentos de planejamento e controle na administração do município de Osório para o exercício de 2010.

A justificativa para a realização deste trabalho baseia-se pontualmente na questão da abundância de recursos em relação às dimensões do município e na oportunidade de demonstrar ao administrador uma análise da execução orçamentária de seu município.

---

<sup>1</sup> Disponível em <[www.famurs.com.br](http://www.famurs.com.br)>. Acesso em 30 de junho de 2010.

Essa pesquisa, portanto, deverá indicar ao administrador se está ou não havendo perfeita sintonia entre o planejado e o executado, como forma de tornar a administração mais eficiente.

Afora essa parte introdutória, o presente trabalho estará dividido em mais 4 capítulos. O próximo capítulo abordará a temática do planejamento e execução orçamentária sob o ponto de vista de diversos teóricos, bem como as formas de controle na administração pública, introduzidas por intermédio da Constituição Federal e por legislação específica, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal. O terceiro capítulo descreverá a metodologia e os instrumentos de coleta dos dados que serão empregados durante a pesquisa, bem como a forma como serão estruturados e analisados os dados coletados. O quarto capítulo descreverá os resultados encontrados com a aplicação do método, os quais serão comparados com a teoria abordada no capítulo sobre o referencial teórico. Finalmente, no capítulo cinco serão apresentadas as conclusões e considerações finais sobre os resultados ora encontrados.

## **2 O PLANEJAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Ao longo deste capítulo será abordada a temática do planejamento como estratégia fundamental para as organizações estabelecerem aonde querem chegar e quais as ações a serem desenvolvidas para que os objetivos previamente estabelecidos sejam alcançados.

Na seção 2.1, intitulada “Planejamento Estratégico”, será apresentada a conceituação de planejamento, na visão de alguns autores, bem como sua importância como elemento-chave no enfrentamento das constantes ameaças encontradas nos diversos ambientes.

Já na seção 2.2, sob o título “Planejamento na Administração Pública”, serão abordados o Plano Diretor do Município, o Programa de Governo, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), destacando-se a importância dessas ferramentas para o planejamento das ações a serem desenvolvidas pelas organizações públicas.

Em seguida, a seção 2.3 trazendo o título “Controles”, abordará a temática controle e suas diversas formas de aplicação na forma da Lei nº. 4.320/64<sup>2</sup> e da Lei Complementar nº. 101/2000<sup>3</sup> como instrumento efetivamente capaz de garantir às instituições públicas a correta aplicação de seus recursos na conquista de melhorias efetivas à população.

Por último, a seção 2.4, “Conclusões Parciais”, apresentará um esboço teórico do que seria adequado em termos de planejamento e controle para uma municipalidade e de que forma esses dois elementos estariam relacionados.

### **2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

Os ambientes de todas as empresas são muito dinâmicos, alterando-se com surpreendente rapidez. Essa constante evolução exige importantes ajustes estratégicos de adequação à nova realidade econômica, social, tecnológica e política, devendo o administrador centrar esforços para solucionar fatores negativos que possam impedir ou dificultar o desenvolvimento pretendido.

---

<sup>2</sup> Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964 Estabelece 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em 12 de julho de 2010.

<sup>3</sup> Lei Complementar nº 101/2000 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei\\_responsabilidade/lc101\\_2000.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf)>. Acesso em 12 de julho de 2010.

O planejamento é o instrumento capaz de promover essa adequação, visualizando-se a empresa como um todo, projetando-se um conjunto de ações integradas que possibilitam atingir os resultados previamente definidos ou que ainda venham a ser estabelecidos.

Como dizem Fischmann e Almeida (1991, p.25):

Planejamento estratégico é uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças, dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento de sua missão e, através dessa consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades de riscos.

Planejamento é, de fato, uma maneira de fazer com que os administradores imaginem o futuro da instituição e estabeleçam o que realmente é importante. É o ponto de partida para qualquer ação da administração que seja aplicada visando à obtenção de resultados. Por isso, não diz respeito somente às decisões futuras, mas principalmente, às decisões a serem tomadas, com base nas condições presentes e que proporcionarão uma melhor adequação às condições do ambiente para a melhoria da vida da organização, tão bem afirmado por Fischmann e Almeida (1991, p.25) : “Planejamento Estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela Organização, visando maior grau de interação com o ambiente.”

A definição dada por Caravantes, Pano e Kloeckner (2005, p. 404) deixa evidente o direcionamento para essa linha de raciocínio: “O planejamento implica avaliar o futuro e preparar-se para ele, ou mesmo criá-lo.” Assim, planejar consiste na definição de uma série de ações que possibilitem a interação da realidade com os conhecimentos práticos e teóricos, no sentido de tornar possível alcançar os objetivos e metas pré-estabelecidas.

Caravantes, Pano e Koeckner (2005, p. 404) ainda afirmam: “O planejamento é o ponto de partida para qualquer ação de parte da gerência voltada para resultados.” O que só vem corroborar com a idéia de que o planejamento é instrumento fundamental para se construir uma existência de sucesso para qualquer organização.

Matus (1996 apud Adum e Coelho, 2007, p. 2), reforçam a necessidade do planejamento como ferramenta na arte de administração:

Matus (1996) inicia a defesa da necessidade do planejamento explicando que o planejamento é um cálculo que antecede e preside a ação para criar o futuro, não para predizê-lo, objetivando a preparação para que se tente instituir o futuro, com imaginação e a partir de possibilidades, que sejamos capazes de idealizar e descobrir. Desta maneira, um bom plano é uma aposta estratégica, e não conjecturas sobre o destino. Quem planeja exerce influência nos resultados futuros, visto que a capacidade para reagir rapidamente é a mesma para corrigir o cálculo sobre o futuro.

Assim sendo a essência do Planejamento Estratégico Situacional é o acompanhamento permanente da realidade e a avaliação das decisões preteridas, com o propósito de averiguar se os resultados produzidos tendem na direção dos resultados esperados.

O planejamento é um processo dinâmico sujeito à melhorias durante sua execução, em que as experiências, a percepção e o senso comum servem de aprendizado e, portanto, de suporte para as correções necessárias. Assim defende Matus (1996 apud Adum e Coelho, 2007, p.2):

Para Matus (1996) a improvisação é completamente ineficiente, podendo dizer o mesmo da simples experiência, da percepção e do senso comum. Esses são recursos que valem o quanto custa o capital intelectual empregado neles e que são complementos e não são substitutos do planejamento. Na realidade, o planejamento deve ser compreendido como um processo de aprendizagem-correção-aprendizagem, que força a realização de correções permanentes dos rumos das ações definidas.

O planejamento estratégico é o exercício da valorização conjunta dos potenciais da organização, de forma transparente, levando-se em consideração seus pontos fracos e pontos fortes, como define Lunkes (2008, p. 7):

O planejamento estratégico deve ser elaborado de forma mais democrática e transparente possível, com valorização dos recursos intangíveis da empresa, deve proporcionar gestão participativa e sensibilidade para a valorização das intenções, atitudes e ações dos colaboradores. Estes fatores não devem ser vistos isoladamente; o entendimento é de junção, de integração, de sinergia; somente assim é possível elaborar um planejamento estratégico eficiente.

Uma das ferramentas que tem sido bastante usada pelas empresas para implantação do planejamento é o *balanced scorecard* – BSC, método de medição e gestão de desempenho, com base em indicadores financeiros e não-financeiros desenvolvido por Kaplan e Norton em 1992. Possui como principal diferencial o fato de reconhecer que os indicadores financeiros, por si só, não são suficientes para uma boa medição de desempenho, uma vez que só mostram os resultados dos investimentos e das atividades, não refletindo resultados dos impulsionadores de rentabilidade em longo prazo.

Segundo Lunkes (2008, p. 10):

O BSC complementa as medições financeiras com avaliações sobre o cliente, identifica os processos internos que devem ser aprimorados e analisa as possibilidades de aprendizagem e o crescimento, assim como os investimentos em recursos humanos, sistemas e capacitação que poderão mudar substancialmente todas as atividades.

Ainda de acordo com Lunkes (2008, p. 8):

A idéia é que as empresas que comunicam e definem, com clareza, o caminho para a execução das estratégias são percebidas mais positivamente pelo investidor do que aquelas que tratam seus objetivos de médio e longo prazo como segredos corporativos e impedem que as informações deixem a diretoria e passem a orientar, de fato, as práticas administrativas operacionais.

O BSC permite uma visão balanceada e integrada da organização em função de que estabelece a relação entre as perspectivas financeiras, de clientes, de processos internos, de aprendizado e de crescimento da organização, proporcionando ao gestor perspectivas resultantes da relação de causa e efeito, o que vem ao encontro do que diz Oliveira (2007, p. 73): “O planejamento estratégico deve considerar toda a empresa e não apenas uma de suas partes.”

No tocante à perspectiva financeira, Lunkes (2008, p. 11), salienta que o BSC “(...) permite medir e avaliar resultados que o negócio proporciona e necessita para seu crescimento e desenvolvimento, assim como para a satisfação de seus associados”.

Com relação à perspectiva dos clientes, Lunkes (2008, p. 11), diz que “(...) permite direcionar todo o negócio e atividades da empresa para as necessidades e satisfação de seus clientes”.

Haja vista que nem todos os clientes possuem o mesmo nível de exigências, a observação dessa perspectiva apontará aos gestores a necessidade da inclusão de medidas específicas que atenderão as necessidades daquele grupo de clientes que resultam em maior volume de resultados positivos à organização.

Quanto à perspectiva dos processos internos, Lunkes (2008, p. 12) afirma:

O desenvolvimento do sistema tem que ser sustentado por uma análise e intervenção constante do desempenho dos processos internos. Na identificação dos processos internos críticos nos quais a organização deve alcançar a excelência, podem ser destacados os tradicionais, como custos, qualidade, tempo, e alguns mais recentes, como inovação por meio de pesquisa e desenvolvimento e serviço pós-venda.

Ainda de acordo com Lunkes (2008, p. 12), com as informações obtidas na observação da perspectiva de aprendizado e crescimento “O *balanced scorecard* enfatiza a importância de investir no futuro, não apenas em áreas tradicionais de investimento, como novos equipamentos e pesquisa e desenvolvimento de novos produtos”.



Investimentos em áreas que promovam o aprendizado e o crescimento de pessoal, por exemplo, também são importantes para o alcance de objetivos ambiciosos de crescimento financeiro, mesmo que em longo prazo.

Outra ferramenta largamente utilizada pelas empresas para a implementação do planejamento é o orçamento, onde são desenvolvidos planos detalhados da organização e os objetivos de lucro, baseado nas previsões de despesas e receitas previstas pela política de atuação da empresa.

Lunkes (2008, p. 14) diz: “O orçamento é a etapa do processo do planejamento estratégico em que se estima e determina a melhor relação entre resultados e despesas para atender às necessidades, as características e objetivos da empresa no período”.

Lunkes (2008, p. 27), afirma, ainda, que “Um orçamento é a expressão de um plano de ação futuro da administração para determinado período. Ele pode abranger aspectos financeiros e não financeiros desses planos e funciona como um projeto para a empresa seguir no período vindouro”.

Assim, o orçamento pode ser entendido como um plano dos processos operacionais da organização para um determinado período, servindo de instrumento de controle e avaliação das atividades planejadas, bem como de meio para apuração dos resultados por área de responsabilidade.

O orçamento também pode resumir mensuração periódica do grau e a classificação dos objetivos alcançados, podendo o gestor, com base nos resultados, intervir para a modificação dos planos, através da reavaliação dos objetivos e da estratégia da organização.

Lunkes (2008, p. 30), em sua analogia, traduz claramente a importância do orçamento como instrumento de gestão estratégica quando afirma:

Focados apenas no que está a sua volta e mergulhados nos problemas do dia-a-dia, os administradores que não utilizam o orçamento como instrumentos de gestão sentem-se até felizes por não ter muito compromisso com o futuro. Decidem a qualquer momento aonde ir e aonde não ir. Contudo, nunca se afastarão da costa e das águas tranqüilas e nunca saberão o que está do outro lado do mar.

Finalmente, a integração entre o *balanced scorecard* e o orçamento, representam para o planejamento estratégico das organizações a conexão entre um novo sistema de gestão (BSC), com um velho sistema (orçamento), onde o novo é utilizado como técnica para avaliação do planejamento estratégico e o velho como técnica para avaliação do planejamento operacional.

Conforme Lunkes (2008, p. 16):

(...) O BSC realiza a primeira etapa do processo de implementação do planejamento estratégico por meio dos indicadores estratégicos, enquanto o orçamento vai realizar a segunda etapa de implementação em nível operacional, por meio das metas operacionais. O BSC pode ser o ponto de partida para redefinir o processo orçamentário, com isso as metas operacionais são alinhadas aos indicadores estratégicos do negócio.

Os resultados obtidos na avaliação desses dois sistemas conjugados é que permitem ao administrador projetar novas ações para a organização, limitando ou ampliando metas e objetivos a serem alcançados em determinado período.

Assim, como diz Oliveira (2007, p. 79):

Saber utilizar os instrumentos do planejamento de forma coerente, adaptando-os à realidade da empresa e as suas necessidades, pode ser então uma excelente arma competitiva. Para utilizá-la eficazmente, é importante que os gestores conheçam bem cada um dos elementos do planejamento e suas funções, assim como as mudanças que estão ocorrendo no contexto competitivo, as quais estão influenciando na própria prática do planejamento e lançando alguns desafios para a sua gestão nas empresas.

Uma correta atuação no planejamento e na execução propriamente dita, que atribua o devido valor a todos os recursos que a empresa oferece, sejam materiais, humanos ou financeiros, vistos de maneira integrada, gera imediato impacto positivo na administração e na sociedade, podendo-se identificar conseqüências importantes como a transparência e a democratização das ações, colaborando para o permanente crescimento da entidade. Essa prática desenvolve, também, as diminuições dos níveis de desinteresse, fazendo com que todos os segmentos da administração passem a se preocupar mais, evitando-se procedimentos escusos e levando à melhoria da qualidade dos serviços, representando um instrumento de gestão essencialmente importante para uma administração de resultados, sejam elas organizações públicas ou privadas.

## 2.2 PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública, exercida precipuamente pelo Poder Executivo, busca, através de uma série de ações, promover o ajuste das diferenças existentes nos diversos setores de uma cidade, país ou estado, buscando atender-se os interesses coletivos, seja por meio de fomento, intervenção, controle, fiscalização, financiamento e subvenções. Portanto, há um

leque de atividades aberto a novas iniciativas e, por outro lado, uma gama de recursos a serem aplicados.

O administrador, no exercício de sua função, encontra diversas dificuldades e resistências, desde políticas até estruturais, o que o faz buscar instrumentos eficazes para a definição de prioridades e a correta aplicação dos recursos públicos.

Sobre a necessidade do planejamento para o sucesso de uma organização, Cruz e Glock (2007, p. 93) contribuem:

Para evitar dispersão de esforços e o início correto do processo, assim como para que se possa atender às demandas mais urgentes, inclusive levando-se em consideração as exigências legais, vale a pena o investimento de horas de trabalho em planejamento e, para evitar que somente se fique planejando, até mesmo essa fase deve ser objeto de programação. Ou seja, há que se buscar um ponto de equilíbrio entre uma situação extrema, em que se parte para a execução de tarefas de forma desordenada e sem avaliação de prioridades, com o emprego excessivo de tempo no planejamento de tais atividades.

O planejamento é a ferramenta que proporcionará a qualquer gestor a possibilidade de determinar, organizadamente, o que se quer, como, quem e quando fazer, para atingir o maior número de benefícios à população.

Andrade et al (2008, p. 1), identifica o objetivo do planejamento na administração pública da seguinte forma:

A prática do planejamento tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar. Considerando-se 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.

Aos administradores públicos cabe a responsabilidade de gerenciar o processo de planejamento de maneira que suas ações venham atender os anseios da comunidade, não deixando de seguir o que preceitua a legislação.

A esse respeito, Slomski (2009, p. 42) coloca que:

O processo de planejamento nos municípios brasileiros se dá por meio de um conjunto de instrumentos: o Plano Diretor do Município, o Programa de Governo, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual.

A própria Constituição Federal estabelece uma integração entre os processos de planejamento e o orçamento<sup>4</sup>, quando torna compulsória a elaboração do PPA, destinado às ações de médio prazo; a LOA, para discriminar os gastos de um exercício financeiro e a LDO, para servir de elo entre o PPA e a LOA.

O Plano Diretor é o principal suporte para o direcionamento do município em busca do desenvolvimento. Sua finalidade é orientar tanto o poder público quanto a iniciativa privada na devida ocupação dos espaços e implantação de atividades essenciais na conquista de melhores condições de vida para a população.

Como dizem Bonduk et al. (2003 apud slonski 2008, p. 43):

É no Plano Diretor que está o projeto da cidade que queremos. Ele diz quais são os objetivos a serem alcançados, em cada área da cidade e, para visualizá-los, identifica instrumentos urbanísticos e ações estratégicas que devem ser implementadas. Ele orienta as prioridades de investimentos da cidade, ou seja, indica as obras estruturais que devem ser realizadas.

A Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001<sup>5</sup>, em seu Capítulo III, art. 40, diz “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Em seu parágrafo primeiro, lê-se que “O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

Sobre o Programa de Governo, Slomski (2009, p. 43), diz o seguinte:

Programa de Governo é o conjunto de propostas e ações do candidato para determinado pleito eleitoral, em que uma expressão típica de um discurso político é “se for eleito, farei”, dita no calor da campanha política, deverá ser expressa, de forma detalhada, no Plano Plurianual, pois a política é a arte da conversação, em que vence o pleito eleitoral aquele que tiver os melhores argumentos transmitidos em seus discursos durante a campanha eleitoral, ou seja, aquele que apresentar o melhor Programa de Governo para o mandato a que estiver concorrendo.

Neste sentido, o Programa de Governo é também um importante recurso para o planejamento das prioridades a serem estabelecidas pela Administração, uma vez que já é uma proposta previamente aprovada pela população, em função de que foi objeto de discussão

---

<sup>4</sup> Art. 165, Caput e § 1º ao 8º.

<sup>5</sup> Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001, Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 13 de julho de 2010.

e votação, mesmo que indiretamente, durante as eleições que culminaram com a escolha do administrador público.

O Plano Plurianual (PPA), por sua vez, é um instrumento de planejamento de ação continuada, uma vez que compreende quatro exercícios financeiros, incluindo três da administração em curso e um da administração futura, o que garante evitar a descontinuidade das ações de governo. O prefeito que assume a administração, em seu primeiro ano, é obrigado a cumprir o que havia sido iniciado pelo prefeito anterior, evitando-se assim que obras sejam interrompidas sem sua conclusão, o que propiciaria eventuais desperdícios de dinheiro público.

Andrade et al (2008, p. 20), conceitua Plano Plurianual (PPA) da seguinte forma:

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que expressa o planejamento do governo federal, estadual ou municipal para um período de quatro anos, tendo como objetivo principal conduzir os gastos públicos, durante a sua vigência, de maneira racional, de modo a possibilitar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos.

Sua importância reside, portanto, no fato de nortear ou orientar o governo quanto à realização dos programas de trabalho para o período citado, ressaltando que todas as obras que se pretenda executar nesse período deverão estar inseridas nesse plano, assim como também os programas da natureza continuada, como, por exemplo, aqueles ligados à educação e à saúde.

Ainda em decorrência da estrutura funcional e programática estabelecida na Portaria do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão - MPOG 42/99<sup>6</sup> o PPA deve ser estruturado em Programas (instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no PPA), requerendo estudos preliminares para apuração dos gastos com manutenção da máquina administrativa e definição das disponibilidades financeiras para criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que está estabelecida em Programas de Governo, com identificação do diagnóstico, diretrizes, objetivos, produto, unidade de medida, metas físicas e financeiras.

Outro aspecto a ser observado é o atendimento do princípio da transparência, utilizando-se para isso os diversos recursos disponíveis, destacando-se os meios eletrônicos e, principalmente, a prática das audiências públicas, de forma que se oportunize a efetiva participação da sociedade.

---

<sup>6</sup> Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão - MOG. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em 13 de julho de 2010.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO é outro instrumento integrante do planejamento estatal. É ela que vai definir as regras para a elaboração do orçamento anual, dando poderes ao administrador para a execução financeira da administração. De acordo com Andrade et al (2008, p. 2):

O segundo instrumento é a LDO, à qual cabe anualmente orientar a elaboração e a execução do orçamento. A partir desse instrumento, o Poder Legislativo passa a ter poderes de fato para interferir no decurso da elaboração da peça orçamentária e na condução das finanças públicas, pois ao aprovar a LDO, estará aprovando as regras para a elaboração do orçamento e para a gestão financeira do município. Desta forma, a participação do Poder Legislativo foi ampliada, não mais se restringindo a autorizar a fixação de créditos orçamentários. Outra função introduzida pela Constituição Federal de 1988 é que a LDO integra um sistema de planejamento orçamentário, funcionando como elo entre o PPA e a LOA, de forma a estabelecer a conexão entre um plano de médio prazo com um instrumento viabilizador de execução, que é o orçamento. Assim, a LDO tem entre outras funções a de selecionar dentre os programas e ações incluídas no PPA quais terão prioridade na execução orçamentária.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro, pois é ele que concede efetivamente ao administrador poderes para o uso dos recursos públicos, de forma equilibrada (receita-despesa), para a aquisição de materiais e serviços necessários ao bom andamento da organização, bem como a realização de obras objetivando a melhoria da infra-estrutura do município.

Andrade et al (2008, p. 2) assim a definem: “O terceiro instrumento é a LOA, o qual viabiliza o Plano de Governo, permitindo a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais)”.

Tão logo seja publicada a LOA, iniciam-se os preparativos para sua execução a partir do primeiro dia do exercício financeiro. No entanto, os gestores públicos, eleitos representantes do povo e responsáveis pela aplicação desses recursos, ficam na obrigação de prestar contas sobre essa responsabilidade. Em razão disto, faz-se necessária a existência de instrumentos de controle para aferir a correta utilização dos valores destinados à execução dos diversos programas e ações de governo. Mais do que uma necessidade, o controle e a prestação de contas na Administração Pública são um dever, conforme preceitua a CF de 1988, em seu artigo 70, Caput e parágrafo único:

Art. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da união e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será

exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Parágrafo Único – Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a união responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Nesse contexto, um conjunto de controles auxilia para a evolução dos modelos de gestão pública, prevenindo e corrigindo desvios, garantindo assim uma Gestão Fiscal responsável. Além disso, a instituição de controles internos cria condições que auxiliam os Tribunais de Contas, responsáveis pelos controles externos, no desempenho de suas atribuições.

### 2.3 CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle na administração pública é exercido pelo próprio poder público ou pelo cidadão sobre todos os órgãos. Para viabilizar a fiscalização popular, a Constituição criou diversos mecanismos ao cidadão, assegurando, direta ou indiretamente, a sua participação na administração, especialmente em reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública, esperando-se sempre o melhor desempenho possível do agente público, de acordo com o princípio constitucional da eficiência, instituído pela Emenda Constitucional nº 19<sup>7</sup>.

O controle é uma ferramenta de que dispõe o administrador para verificar ao longo de sua gestão a efetiva realização do planejado, garantindo-se com isso resultados eficientes para o seu governo, seguindo-se os respectivos preceitos legais.

Cruz e Glock (2007, p. 19), se pronunciam exatamente assim:

O ato de controlar está intimamente ligado ao de planejar. Dá retorno ao processo de planejamento e visa garantir que, através da aplicação dos recursos disponíveis, algum resultado seja obtido, seja na forma de produto ou de serviço. No caso da área pública, dentre os resultados a serem obtidos com os procedimentos de controle,

---

<sup>7</sup> Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em 31 de julho de 2010.

ênfatiza-se a garantia de que os aspectos legais estão sendo rigorosamente observados.

Cruz e Glock (2007, p. 20) dizem ainda que:

O controle caracteriza-se, portanto, por qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado, etc., com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação e as normas. Estas atividades, exercidas pelos diversos segmentos da estrutura organizacional, constituem os chamados controles internos.

As palavras de Cruz e Glock (2007, p. 19 e 20) permitem afirmar-se que controle é um instrumento permanente, de indiscutível importância ao administrador público a fim de que esteja efetivamente garantida a execução das suas promessas de campanha, declaradas no seu Plano de Governo e, posteriormente confirmadas no PPA, LDO e LOA.

A Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964 em seu artigo 75, estabelece o seguinte:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a 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.

Ainda, a Lei Federal nº. 4.320 de 17 de março de 1964, em seu art. 77, estatui: “A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente”. Ou seja, os controles da administração ocorrem em três momentos distintos: antecedentes à Gestão, verificada quando se planeja a administração para determinado período, com a elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária; concomitante à gestão, durante a execução orçamentária ou durante o exercício financeiro, período em que ocorre a fiscalização ou controle mais intenso e de forma contínua, tanto pelo sistema interno da administração como pelo externo; e subsequente à gestão, ocorrendo após o exercício financeiro ou posterior à prática dos atos de gestão. Esta última materializa-se, basicamente, com o exame da prestação de contas, a qual deverá ficar exposta em lugar público à disposição de qualquer usuário pelo período de um ano para poder ser examinada.



Esses controles sobre a administração pública tomaram significado especial com entrada em vigor da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, instrumento legal que busca resgatar a importância das receitas próprias na realização de projetos e manutenção da máquina pública, em nível local, tendo como principal objetivo o estabelecimento de normas de finanças públicas para a melhoria da gestão fiscal. O cidadão brasileiro, a quem a Constituição Federal de 1988 assegurou prerrogativas especiais, agora tem o direito e o dever de participar da Administração Pública, auxiliando na elaboração do planejamento através do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária. Para tanto, a lei criou formas novas de participação, como as audiências públicas, debates e conferências. Por igual, o usuário é chamado a fiscalizar os atos de gestão, concomitante a sua prática para o que é indispensável à ampla publicidade e transparência dos atos praticados pelo poder público.

Além disso, a LRF estabelece uma série de obrigações por parte do administrador público a fim de informar-se aos outros poderes as previsões de receitas e despesas, antes da elaboração da lei orçamentária.

Como descrevem Nascimento e Debus (2001, p. 23), “A LRF prevê, ainda, que o Poder Executivo deverá informar aos demais Poderes e ao Ministério Público os estudos e as estimativas das receitas, pelo menos trinta dias antes de esgotar-se o prazo de envio das respectivas propostas orçamentárias.” Dessa forma, fica garantida a aprovação de uma lei orçamentária baseada em perspectivas reais de arrecadação.

Ao final de cada quadrimestre, será emitido o Relatório de Gestão Fiscal que, conforme estabelece a LRF, em seu art. 54, parágrafo único “O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno”, tendo, portanto, tornado-se obrigatório a existência do controle interno, uma vez que tal relatório deverá ser assinado pelo mesmo, juntamente com o responsável pela administração.

Souza (2006, p. 10), esclarece:

O Controle Interno representa em uma organização o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com os objetivos de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada de sua gestão.  
O Sistema de Controle Interno é aquele que efetivamente orienta, fiscaliza e ajuda na gestão, é responsável diariamente por esse controle das contas públicas.

O controle exercido sobre a administração pública poderá ser interno e externo. Cavalheiro e Flores (2007, p. 16), dizem que “O controle interno municipal é aquele exercido

pelos Poderes Executivo e Legislativo, em razão dos mandamentos contidos nos arts. 31, 70, 71 e 74 da Constituição Federal<sup>8</sup>”. Assim, o município pratica Controle Interno sobre si mesmo por meio do Departamento de Controle Interno e sofre o Controle Externo promovido pelo Legislativo Municipal, auxiliado pelo Tribunal de Contas do Estado, como dispõe a Constituição Federal em seu artigo 31, “A fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante Controle Externo, e pelos Sistemas de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”.

O controle interno deve abranger todos os setores da Administração Municipal, sendo que a verificação feita pelos responsáveis do controle tem caráter preventivo e opinativo, sendo, aconselhável que as deficiências detectadas sejam apontadas ao administrador com sugestões ou críticas construtivas. Faz parte da estratégia de organização da instituição, coexistindo com as outras funções da administração, e com elas, muitas vezes, se confundindo.

Será objeto de controle, entre outros, a execução orçamentária, o controle financeiro, controle de receita, controle de créditos orçamentários, controle de despesa e o controle de pessoal, bens, veículos e máquinas, salvaguardando seus ativos, desenvolvendo a eficiência nas operações, verificando a exatidão e a fidelidade dos dados contábeis, assegurando assim a observância às políticas estratégicas estabelecidas no planejamento e garantindo o cumprimento ao que estabelece a legislação.

Sobre o Controle Interno no município, Cruz e Glock (2007, p. 89), dizem o seguinte:

É sempre bom ter em mente que a institucionalização do Sistema de Controle Interno do Município não é somente uma exigência da Constituição Federal, como também uma ótima oportunidade de dotar a Prefeitura de mecanismos que assegurem, entre outros aspectos, o cumprimento às exigências legais, a proteção de seu patrimônio e a otimização na aplicação dos recursos públicos, garantindo ao seu administrador maior tranquilidade.

Por outro lado, Cavalheiro e Flores (2007, p. 16), dizem que “O controle externo é aquele exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme preconizam os arts. 31 e 71 da Constituição Federal – CF”. Assim, pode-se dizer que o Controle Externo é exercido sobre a Administração com o objetivo de garantir a probidade, a guarda e o emprego legal dos recursos públicos, bem como o efetivo cumprimento da lei.

---

<sup>8</sup> Constituição da República Federativa do Brasil – Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 45 de 08 de dezembro de 2004. Disponível em <<http://www.cursoformacao.com.br/HTMLCF/images/legislacao/10/CF.pdf>>. Acesso em 12 de julho de 2010.

Cruz e Glock (2007, p. 81), dividem as atividades a serem desenvolvidas pelo Controle Interno, em três grupos, considerando as exigências da legislação:

(...)

#### **Atividades de Apoio**

O responsável pela coordenação do Controle Interno do Município, como um especialista na matéria, assume o papel de consultor interno a respeito do tema, prestando assessoria a toda a organização e, em especial, à pessoa do Senhor Prefeito.

(...)

A constatação de deficiências, em relação aos aspectos apontados, pode indicar comprometimento em todo o Controle Interno e, assim, o quanto antes devem ser desencadeadas as medidas objetivando a sua correção.

(...)

#### **Atividades de Controle Interno**

O processo de Controle Interno, exercido em toda a organização como instrumento auxiliar de gestão, deve, preferencialmente, ter caráter preventivo, ser executado permanentemente e estar voltado para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos.

O caráter preventivo do controle está associado ao princípio de que é melhor prevenir antes para corrigir em tempo, o que faz com que a atividade de controle ao trabalhar com informação projetada se torne mais eficaz e eficiente.

Nesse sentido, entendemos que, no grupo de atividades de Controle Interno, devem ser incluídos os seguintes pontos de controle, aos quais toda a atenção deve ser dispensada, sob pena de comprometimento da administração quando da análise das contas anuais do município, por parte do Tribunal de Contas do Estado:

- exercer avaliação permanente, em nível macro, sobre o cumprimento dos objetivos definidos para os Programas constantes do PPA e das prioridades e metas estabelecidas na LDO;
- exercer controle, em nível macro, sobre a execução orçamentária do exercício, incluindo verificação dos procedimentos para abertura de créditos adicionais;
- exercer o acompanhamento sobre a observância dos limites constitucionais e legais relativos à aplicação de gastos no ensino infantil e fundamental e na Área de Saúde;
- exercer o acompanhamento sobre a divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal e sobre as informações prestadas ao Tribunal de Contas do Estado, aferindo sua consistência e cumprimento de prazos;
- manter registro sobre a composição e atuação das comissões de licitações, controlando a observância dos mandatos;
- instituir e manter sistema de informações para o exercício das atividades finalísticas do Controle Interno, buscando subsídios junto ao sistema de custos e aos indicadores de desempenho da gestão;
- executar o acompanhamento sobre as medidas adotadas para cobrança da Dívida Ativa Tributária;
- verificar a destinação dos recursos provenientes das contribuições sociais devidas ao Regime de Previdência dos servidores;
- monitorar o fiel cumprimento das atribuições legais estabelecidas para o Sistema de Controle Interno e exercer o controle direto sobre os aspectos mais relevantes.

(...)

#### **Atividades de Auditoria Interna**

Sob este enfoque, o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Município desenvolve um conjunto de atividades diretamente relacionadas com sua responsabilidade de Controle Interno adotados nos Órgãos Setoriais. Isso ocorre através do processo de auditoria, realizada nos sistemas de Planejamento e Orçamento, Contabilidade e Finanças, Compras e Licitações, Obras e Serviços, Administração de Recursos Humanos (ou nomenclaturas equivalentes) e demais sistemas administrativos da Administração Direta e Indireta do Município, cujo

produto é traduzido em relatórios que contêm recomendações para o aprimoramento dos controles.

(...)

Sua responsabilidade não se restringe à identificação das falhas de controle, cabendo-lhes apresentar recomendações voltadas ao aprimoramento de tais controles e orientar as ações gerenciais nos casos em que se constatar a inobservância às normas e legislação vigente.

No primeiro grupo de atividades, o Controle Interno desempenha a função de “orientação” à organização, apontando as medidas necessárias para a correta execução dos recursos. No grupo seguinte é exercida a função de “prevenção” através da atuação permanente, seja avaliando, controlando, acompanhando, registrando, verificando e monitorando, com o fim de corrigir os possíveis desvios.

O terceiro e último grupo, com a função de “auditoria”, identifica falhas ocorridas no processo e apresenta orientações para o aprimoramento.

Ainda segundo Cruz e Glock (2007, p. 87), a Auditoria Interna pode ser assim desenvolvida:

**Auditoria Contábil**

Os exames visam validar a fidedignidade dos registros e dos demonstrativos contábeis à luz da legislação, princípios e normas aplicáveis.

(...)

**Auditoria Operacional**

Sob esta ótica, a ênfase nos exames está em avaliar os controles utilizados nas diversas atividades desenvolvidas pela Prefeitura, com base no levantamento das rotinas e procedimentos adotados e da realização de exames para validar os controles existentes e identificar a necessidade de aperfeiçoamento ou implementação de outros controles.

(...)

**Auditoria de Gestão**

Com base nos indicadores de desempenho da gestão e nos dados obtidos junto ao Sistema de Controle de Custos, a auditoria avalia como está o desempenho de toda a gestão municipal e em seus diversos segmentos.

(...)

**Auditoria em Tecnologia da Informação**

Os trabalhos exercidos sobre esta ótica visam, principalmente, aferir a confiabilidade dos sistemas informatizados e assegurar que tais sistemas são confiáveis e seguros.

Independente do enfoque da auditoria, o Controle Interno busca sempre validar a fidedignidade dos registros realizados ao longo da execução do processo, procurando a aferição da legalidade e da efetividade da despesa.

São diversas as formas de controle instituídas por lei que deixam o administrador público na obrigação de prestar contas, sobre suas ações, à comunidade, ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público. A implantação do sistema de controle interno e seu funcionamento eficiente são de responsabilidade exclusiva do Administrador, em

cumprimento ao dever de bem administrar e de prestar contas, além de servir de base nos aspectos de administração, planejamento e comando.

## 2.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

Direcionando os resultados da pesquisa bibliográfica realizada para o estudo de caso proposto nesse trabalho e, considerando ainda, tratar-se do segundo ano de administração do atual gestor do Município de Osório, conclui-se que o Programa de Governo consiste em um dos documentos base para o planejamento das ações governamentais na aplicação dos recursos orçamentários disponíveis, uma vez que recentemente tenha sido aprovado pela população durante as eleições municipais.

Por outro lado, por tratar-se da execução de um orçamento superior a R\$ 160 milhões no exercício de 2010 e por estar o município de Osório com promissoras perspectivas de desenvolvimento, conforme dados da FAMURS – Federação dos Municípios do RS<sup>9</sup>, uma série de ações político-administrativas deverá estar sendo desenvolvida no município.

É fundamental, como instrumento de planejamento da administração, a existência de um Plano Diretor que tenha sido discutido com a população quando em fase de elaboração e que esteja devidamente aprovado pelo Legislativo.

O Plano Diretor tem a função de orientar o poder público e a iniciativa privada na busca da devida ocupação dos espaços e implantação de atividades que favoreçam a melhoria da qualidade de vida da população de uma cidade, além de ser uma obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto das Cidades.

O PPA do município para o período atual, que entrou em vigor no início de 2010, bem como as metas e objetivos da LDO, devem ter sido elaborados com base em prioridades identificadas junto à comunidade osoriense. O próprio Plano de Governo do atual gestor e o Plano Diretor devem ter tido suas metas incluídas no projeto de lei do PPA, aprovado pelo Legislativo Municipal, pois ambos possuem a anuência da população, haja vista terem passado pela avaliação popular, na ocasião do último processo eleitoral e durante as audiências para discussão pela comunidade.

Além disso, também, a participação da população na elaboração do PPA e LDO deverá ter sido verificada, em atendimento aos princípios da transparência e da publicidade. Portanto, antes da aprovação estes instrumentos devem ter sido submetidos à avaliação dos contribuintes, através de audiências públicas.

---

<sup>9</sup> Disponível em <[www.famurs.com.br](http://www.famurs.com.br)>. Acesso em 29 de setembro de 2010.

Com relação ao controle da execução do orçamento, é imprescindível a existência de um Departamento de Controle Interno atuante, o que estaria satisfazendo as exigências da legislação (CF, LRF e Lei Federal 4.320/64), além de estar servindo de suporte aos administradores para uma boa gestão.

Outra ação que deverá estar acontecendo ao final de cada quadrimestre é a emissão de Relatório de Gestão Fiscal, o qual deve estar sendo assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo Controle Interno, do município.

É importante salientar que a estruturação do Departamento de Controle Interno somente para atender uma exigência legal, não faz sentido. Portanto, é importante que este departamento, se criado no município de Osório, esteja tendo autonomia e independência hierárquica para exercer a sua função. Importante, também, que todos os secretários municipais entendam a verdadeira importância ocupada por ele, e que estejam colaborando para o cumprimento de sua missão.

Outro aspecto muito importante é o relacionamento do Controle Interno com o Administrador, sendo que o ideal é que no caso de Osório, esse controle esteja acontecendo no sentido primeiro da identificação de problemas e encaminhamento dos mesmos ao administrador, na forma de sugestões, objetivando o balizamento para uma boa gestão administrativa.

Quanto ao Controle Externo, a Câmara Municipal deverá estar exercendo o seu papel, auxiliado pelo Tribunal de Contas do Estado. Além disso, a população também deverá estar exercendo o seu direito participando do controle através da avaliação das contas do município, seja por meio de audiências públicas de prestação de contas, análise de documentos contábeis e relatórios que deverão encontrar-se à disposição do contribuinte.

Por fim, baseado em conceitos de diversos autores bem como na legislação vigente sobre o tema, os quadros 1 e 2 sintetizam os mecanismos de planejamento e controle que deverão, ao menos em tese, estar ocorrendo no município de Osório. A aplicação ou não destas ações serão verificadas ao longo do trabalho, respondendo assim a pergunta de pesquisa inicialmente formulada.

ITEM	MECANISMO
01	Plano Diretor no Município e a inclusão de suas metas no processo de elaboração do PPA, LDO e LOA.
02	PPA estruturado em Programas, com definição das disponibilidades financeiras para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais estabelecidas em Programas de Governo, com identificação do diagnóstico, diretrizes, objetivos,

	produto, unidade de medida, metas físicas e financeiras.
03	Participação da população nas discussões para elaboração do Plano Diretor, do PPA, da LDO e LOA, oportunidade em que são identificadas as prioridades para o município.
04	Inclusão das propostas estabelecidas no Plano de Governo da atual gestão no processo de elaboração do PPA, LDO e LOA.

**Quadro 1 – Mecanismos de Planejamento**

Fonte: Elaboração Própria

ITEM	MECANISMO
01	Existência de Departamento de Controle Interno.
02	Controle nos três momentos distintos: antecedente à Gestão, concomitante à Gestão e posterior à Gestão.
03	Observância do princípio da transparência, de forma que se oportunize a efetiva participação da sociedade.
04	Fiscalização pelo Legislativo Municipal.
05	Controle Externo, exercido pelo Tribunal de Contas do Estado.
06	Ações do Controle Interno quanto à avaliação sobre o cumprimento dos objetivos definidos para os Programas no PPA e das prioridades e metas da LDO e sobre a execução orçamentária do exercício, inclusive quanto à abertura de créditos adicionais.
07	Acompanhamento do Controle Interno sobre a observância dos limites constitucionais e legais relativos à aplicação de gastos na educação e saúde.
08	Registros do Controle Interno sobre a composição e atuação da comissão de licitações.
09	Ocorrência de Auditorias Internas, pelo Controle Interno, nos enfoques Contábil, Operacional, de Gestão e em Tecnologia da Informação, bem como apresentar recomendações objetivando o aprimoramento das formas de controle e orientação gerencial nos casos de constatação de inobservância às normas e legislação vigente.
10	Realização de audiências públicas submetendo à avaliação dos contribuintes, as propostas do PPA, LDO e LOA.
11	Emissão do Relatório de Gestão Fiscal ao final de cada quadrimestre, sendo o mesmo, assinado também pelos responsáveis do Controle Interno.
12	Exercício do direito de participação no controle, exercido pela população, na avaliação das contas do município, através de audiências públicas de prestação de contas, análise de documentos contábeis e relatórios, que deverão estar à disposição do contribuinte.

**Quadro 2 – Mecanismos de Controle**

Fonte: Elaboração Própria

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia a ser utilizada durante o desenvolvimento desse trabalho possui uma abordagem qualitativa, buscando através da estratégia de estudo de caso responder a questão estabelecida na definição do problema de pesquisa. Desta forma, torna-se possível determinar o nível de sintonia existente entre as variáveis identificadas durante a revisão bibliográfica, conforme sintetizado nos Quadros 1 e 2 do capítulo anterior e as variáveis identificadas na prática.

Conforme Yin (2005, p. 19):

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “porque”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.  
(...) o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos (...)

A natureza qualitativa da pesquisa se justifica por tratar-se da busca de respostas para os questionamentos “como” e “porque”, tendo como objeto de estudo um ambiente natural com sua própria fonte de dados, estando o pesquisador em contato direto com este ambiente e com a situação a ser pesquisada, caracterizando, assim, um trabalho de campo.

Sobre pesquisa qualitativa, Godoy (1995, p. 21), diz o seguinte:

Algumas características básicas identificam os estudos denominados “qualitativos”. Segundo esta perspectiva um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando “captar” o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno.

As informações que irão compor a pesquisa serão obtidas através da busca de dados predominantemente secundários, que possibilitarão a elaboração de um comparativo entre o que foi planejado para o exercício de 2010 e o que efetivamente está sendo executado. Essas informações proporcionarão também identificar os mecanismos de controle utilizados pelo município de Osório para a efetiva fiscalização e avaliação de seus resultados. Contudo, caso os dados secundários sejam insuficientes para sozinhos responderem ao objetivo da pesquisa, subsidiariamente poderão ser levantados alguns dados primários a partir de entrevistas específicas com o responsável pelo Departamento de Controle Interno, bem como o



responsável pela gestão da elaboração do PPA, LDO e LOA da Prefeitura Municipal de Osório.

Nesse sentido, Yin (2001, p. 3), diz o seguinte:

O processo de coleta de dados no estudo de caso é mais complexo que o de outras modalidades de pesquisa. Isso porque na maioria das pesquisas utiliza-se uma técnica básica para a obtenção de dados, embora outras técnicas possam ser utilizadas de forma complementar. Já no estudo de caso utiliza-se sempre mais de uma técnica. Isso constitui um princípio básico que não pode ser descartado. Obter dados mediante procedimentos diversos é fundamental para garantir a qualidade dos resultados obtidos. Os resultados obtidos no estudo de caso devem ser provenientes da convergência ou da divergência das observações obtidas de diferentes procedimentos. Dessa maneira é que se torna possível conferir validade ao estudo, evitando que ele fique subordinado à subjetividade do pesquisador.

(...)

Pode-se dizer que, em termos de coleta de dados, o estudo de caso é o mais completo de todos os delineamentos, pois se vale tanto de dados de gente quanto de dados de papel. Com efeito, nos estudos de caso os dados podem ser obtidos mediante análise de documentos, entrevistas, depoimentos pessoais, observação espontânea, observação participante e análise de artefatos físicos.

Os dados secundários que serão analisados ao longo da pesquisa e que possibilitarão responder o objetivo geral e os objetivos específicos estabelecidos, serão:

- Programa de Governo da atual gestão do município de Osório.
- Plano Diretor do Município.
- Plano Plurianual para o período de 2010 a 2013.
- Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2010.
- Lei Orçamentária Anual para o ano de 2010.
- Relatórios do Departamento de Controle Interno do município.
- Registros, Pareceres e Sugestões do Departamento de Controle Interno.
- Relatórios e/ou Pareceres do Tribunal de Contas do Estado.
- Relatórios do Poder Legislativo Municipal.
- Portarias e Leis específicas.

A partir da coleta dos referidos dados, no próximo capítulo serão realizadas as análises com vistas ao estabelecimento das principais ações ou omissões que estão determinando o sucesso ou o insucesso da sintonia entre o planejamento e a execução orçamentária do município de Osório e o referencial bibliográfico ora pesquisado. Os resultados de tais análises irão subsidiar a composição de quadros comparativos que possibilitarão responderem a pergunta central desta pesquisa.

#### **4 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O APARATO LEGAL E A PRÁTICA NO MUNICÍPIO DE OSÓRIO**

No decorrer deste capítulo será descritos os resultados encontrados a partir da análise dos diversos dados secundários coletados, com vistas a responder a questão de pesquisa e os objetivos específicos estabelecidos na introdução deste trabalho.

Com base na literatura estudada, foram definidas informações que subsidiariam a presente pesquisa. Desta forma, foram coletados os seguintes dados secundários:

- Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Ambiental, Urbano e Rural do Município de Osório.
- Lei Municipal nº 4.442, de 23 de setembro de 2009, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2010/2013.
- Lei Municipal nº 4.450, de 29 de setembro de 2009, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2010 e dá outras providências.
- Decreto Municipal nº 90/2009, de 29 de junho de 2009, que define critérios para os Programas de Governo para fins de elaboração do Plano Plurianual, para os exercícios de 2010 a 2013.
- Decreto Municipal nº 231/09, de 31 de dezembro de 2009, que estabelece a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso para fins da execução orçamentária do município, no exercício financeiro de 2010.
- Anexos de Objetivos, Diretrizes e Metas – PPA 2010/2013.
- Programa de Governo do então candidato à Prefeito, para a gestão 2009 a 2012.
- Lei Municipal nº 3.713, de 04 de outubro de 2005, que institui o Sistema de Controle Interno Municipal e cria a Central de Controle Interno do Município com abrangência no Poder Legislativo.
- Relatório Anual de Controle Interno – Prestação de Contas – Exercício 2009, ao Tribunal de Contas do Estado.
- Relatório e Parecer do Controle Interno sobre a Gestão dos Recursos vinculados à manutenção e Desenvolvimento do Ensino do Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, no ano de 2009.

- Relatório e Parecer do Controle Interno sobre a Gestão dos Recursos Vinculados às Ações e Serviços Públicos de Saúde no ano de 2009.
- Relatório Conclusivo do Controle Interno, referente ao 1º semestre de 2010.
- Decisão do Tribunal de Contas do Estado relativo à Processo de contas do Executivo do Exercício 2008.
- Extrato do Relatório e Decisão do Tribunal de Contas do Estado relativo à Prestação de Contas de Gestão Fiscal e 2009.
- Informação do TCE referente à Consulta do Poder Executivo Municipal.

A partir do material acima referido, o qual foi coletado junto à Prefeitura Municipal de Osório, procedeu-se uma análise comparativa entre a prática de Osório e o que a legislação indica como correto. Assim sendo, esse capítulo será metodologicamente dividido em duas seções. Na primeira seção será feita, com base em quadros demonstrativos dos mecanismos legalmente constituídos, uma análise quanto aos mecanismos de planejamento verificados nos documentos coletados. Na segunda seção, seguindo-se o modelo da anterior, serão comparados os mecanismos legais de controle com os dados encontrados na prática.

#### 4.1 QUANTO AOS MECANISMOS DE PLANEJAMENTO

Conforme verificado na seção 2.2, o processo de planejamento na administração pública se dá por meio do Plano Diretor do Município, Programa de Governo, PPA, LDO e LOA. A seguir, serão abordados estes instrumentos e a sua efetiva eficácia no processo de planejamento das ações da administração pública.

##### **4.1.1 Plano Diretor em Consonância com o PPA**

O Plano Diretor é um dos principais instrumentos de planejamento nos municípios brasileiros, orientando as prioridades de investimento a serem realizados em cada cidade. A Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001, estabelece que as diretrizes e prioridades contidas no Plano Diretor estejam contidas no PPA, na LDO e na LOA.

Em Osório, a Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006, instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) e o Sistema de Planejamento e Gestão do

Desenvolvimento Ambiental, Urbano e Rural do Município de Osório. Esta lei estabelece uma série de diretrizes nas diversas áreas político-administrativas com vistas ao desenvolvimento integrado do município.

A Lei Municipal nº. 4.442, de 23 de setembro de 2009, dispõe sobre o Plano Plurianual, estabelecendo as propostas que deverão ser observadas na elaboração da LDO e, por conseguinte, na LOA.

O Decreto Municipal nº. 90/2009, define os critérios para os programas de governo para fins de elaboração do PPA para os exercícios de 2010 a 2013. Os programas estão locados de acordo com a sua natureza nos órgãos que compõem a estrutura administrativa municipal, assim dividida: 1- Câmara Municipal de Vereadores; 2 – Gabinete do Prefeito; 3 – Secretaria de Administração; 4 – Secretaria da Fazenda; 5 – Secretaria de Educação; 6 – Secretaria de Obras, Saneamento e Trânsito; 7 – Secretaria de Agricultura e Pecuária; 8 – Secretaria da Saúde; 9 – Secretaria de Desenvolvimento e Turismo; 11 – Secretaria de Meio Ambiente e Gestão Urbana; 13 – Fundo de RPPS; 15 – Secretaria de Habitação; 16 – Secretaria de Ação Social; 17 – Secretarias da Juventude, Esporte e Lazer e 18 – Secretaria da Cultura.

Cada programa estabelecido no PPA, e que originará a LDO e posteriormente a LOA, está vinculado a um dos órgãos da estrutura administrativa, apresentando-se caracterizado com sua tipologia, horizonte temporal, problema, finalidade, público alvo, justificativa, objetivo, estratégia de implementação e suas respectivas ações. Cada ação, por sua vez, encontra-se descrita com finalidade, especificação do produto, tipo de ação, forma de implementação, detalhamento da implementação, origem e base legal. Para cada ação, há a previsão financeira para os quatro anos de execução do PPA.

Essa estrutura observada no PPA, LDO e LOA, atende as exigências da Portaria do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão – MPOG 42/99, quanto à observância das normas de estrutura funcional e programática.

A seguir, é apresentado uma série de quadros contendo as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor do Município e as respectivas ações previstas no Plano Plurianual para o período de 2010 a 2013, seguidos de análises textuais onde é observado o grau de obediência à legislação abordada ao longo do capítulo 2 deste trabalho.

ITEM	DIRETRIZ
01	A desconcentração das atividades econômicas no Município.
02	A orientação das ações econômicas municipais a partir de uma articulação regional para a mediação e resolução dos problemas de natureza supra municipal.
03	O fomento a iniciativas que visem atrair investimentos, públicos ou privados, nacionais e estrangeiros.
04	A articulação das diversas políticas sociais com a política econômica, potencializando as ações públicas e compatibilizando crescimento econômico com justiça social, desenvolvimento social, cultural e equilíbrio ambiental.

**Quadro 3 - Diretrizes das Atividades Econômicas e Sociais e Diretrizes no Campo do Trabalho, Emprego e Renda**

Fonte: Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006.

ITEM	DIRETRIZ
01	Sustentar fluxos turísticos elevados e constantes.
02	Consolidar a posição do município como centro de turismo, lazer e veraneio.
03	Realizar o desenvolvimento sistêmico do turismo em suas diversas modalidades.
04	Estabelecer política de desenvolvimento integrado do turismo, articulando-se com os municípios da região.
05	Aumentar e manter o índice de permanência do turista no Município.
06	Aumentar a participação do Município no movimento turístico, promovendo e estimulando a divulgação de eventos e projetos de interesse turístico.
07	Sistematizar o levantamento e atualização de dados e informações de interesse para o desenvolvimento turístico no Município.
08	Garantir a oferta e qualidade na infra-estrutura de serviços e informação ao turista.

**Quadro 4 - Diretrizes da Política de Turismo**

Fonte: Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006.

ITEM	AÇÃO PREVISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS E SOCIAIS, TRABALHO, EMPREGO, RENDA E TURISMO
01	Incentivos à indústria
02	Fomento às micro, pequenas e médias empresas.
03	Implantação do Parque Eólico
04	Incentivos ao comércio, serviços e a novos empreendimentos.
05	Contribuição do município no aumento dos postos de trabalho, formas de produção e distribuição por micro e pequenos empreendimentos.
06	Constituição de novas cadeias produtivas e fortalecimento das existentes.
07	Subvenções destinadas à realização dos seguintes eventos regionais: Osório Cidade Luz, Rodeio Crioulo Internacional, Tafona da Canção Nativa e Arraial de Osório.
08	Promoção do carnaval, promoção do Encontro de Motos, promoção da Via Sacra, promoção da Festa do Peixe em Atlântida Sul, Festa do Colono e Festa da Rosca e Mandioca, promoção do Osório em Festa, promoção do Acampamento Farroupilha, promoção do Concurso Garota Verão e promoção do Reveillon.
09	Estruturação e qualificação do turismo rural.
10	Melhorias na infra-estrutura turística.
11	Construção de paradores turísticos.
12	Estruturação e qualificação do turismo de eventos e de aventura.

13	Manutenção do parque de rodeios.
14	Sinalização turística do município.
15	Manutenção de paradores turísticos, da Casa do Artesão e Brique da Praça.
16	Projeto Rota das Lagoas.
17	Manutenção de city-tour.
18	Turismo Pedagógico na rede de ensino.
19	Manutenção da infra-estrutura de camping e praias.

**Quadro 5 - Ações da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo**

Fonte: Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 – 2013

Analisando-se cuidadosamente as diretrizes descritas nos quadros 3 e 4 e comparando-as com as ações previstas para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo estabelecidas no PPA para o período de 2010 a 2013, conforme quadro 5, verifica-se que na elaboração do PPA foi estabelecida uma vinculação entre as ações previstas e as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor, verificando-se assim que as atividades constantes no quadro 5 contemplam com profundidade os eixos estratégicos destacados no primeiro quadro. Isto demonstra que na elaboração das ações de desenvolvimento econômico e turismo, houve o cumprimento da Lei nº. 10.527/2001, abordada no capítulo 2 deste trabalho.

ITEM	DIRETRIZ
01	Promover a melhoria da gestão, do acesso e da qualidade dos serviços escolares.
02	Universalizar o acesso à Escola no âmbito municipal.
03	Aprimorar constantemente os procedimentos pedagógicos e atualização dos equipamentos e materiais.
04	Implementar a rede hierarquizada escolar, de modo a: a) reconstruir, redimensionar e ampliar os serviços de ensino em relação à sua demanda potencial; b) reestruturar e ampliar o atendimento pré-escolar e escolas infantis; c) equilibrar a oferta de vagas escolares.
05	Ampliar a rede física escolar, adequando-a as necessidades da população.
06	Implantar as disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

**Quadro 6 – Diretrizes da Educação**

Fonte: Fonte: Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006.

ITEM	AÇÃO PREVISTA PARA A ÁREA DA EDUCAÇÃO
01	Manutenção do Conselho de Educação.
02	Manutenção de recursos humanos.
03	Qualificação e formação contínua dos servidores.
04	Construção e ampliação de escolas de ensino fundamental.
05	Construção de ginásios de esportes.
06	Acessibilidade na rede de ensino municipal.
07	Informatização nas escolas.
08	Implantação de laboratórios.

09	Aquisição de terrenos para ampliação de escolas.
10	Manutenção do ensino pré-escolar.
11	Integração entre as redes de diversas redes de ensino.
12	Projeto saúde escolar.
13	Promoção da qualidade da aprendizagem.
14	Manutenção e qualificação do PROMEI.
15	Transporte escola para o ensino fundamental.
16	Ampliação de escolas de educação infantil.
17	PRADEM – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Estadual.
18	Revitalização da biblioteca pública municipal.
19	Convênios com estagiários, uniformizar os alunos da rede municipal de ensino.
20	Promover o transporte escolar para alunos do ensino fundamental.
21	Merenda escolar no ensino fundamental.
22	Merenda escolar na pré-escola.
23	Merenda escolar na comunidade Quilombola.
24	Reforma do pavilhão da Escola Ildefonso Simões Lopes.
25	Transporte escolar dos alunos do ensino médio.
26	Apoio na instalação da Escola Técnica Federal.
27	Auxílio ao ensino médio e técnico profissional.
28	Conceder subvenções para transporte de alunos do ensino superior.
29	Conceder auxílio a servidores que cursam nível superior.

**Quadro 7 - Ações da Secretaria de Educação**

Fonte: Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 - 2013

Fazendo-se um comparativo entre as diretrizes estabelecidas para a área da educação (quadro 6) e as ações previstas para a Secretaria de Educação (quadro 7), verifica-se que o Plano Diretor foi bastante abrangente estabelecendo em seis itens os eixos estratégicos para a área da educação. Contudo, na elaboração do PPA houve uma fragmentação em diversas ações, vinculadas aos itens descritos no quadro 6 atendendo com profundidade as diretrizes pré-estabelecidas, de maneira que cumpre o que estabelece a Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001, em seu Capítulo III, art. 40, caracterizando o Plano diretor como instrumento básico para o planejamento das ações da administração.

ITEM	DIRETRIZ
01	Manter o Sistema Único de Saúde – SUS.
02	Consolidar e garantir a participação social no Sistema Único de Saúde.
03	Promover a descentralização do Sistema Municipal de Saúde, tendo os distritos como foco de atuação.
04	Promover a melhoria da gestão, do acesso e da qualidade das ações, serviços e informações de saúde.
05	A democratização do acesso da população aos serviços de saúde, de modo a: a) Promover a implantação integral do Programa de Saúde da Família, articulado aos demais níveis de atuação do SUS. b) Desenvolver programas e ações de saúde tendo como base a territorialização, a

	priorização das populações de maior risco, a hierarquização dos serviços e o planejamento ascendente das ações.
06	Implementar a rede hierarquizada de atendimento hospitalar, de modo a: a) Reconstruir, redimensionar e ampliar os serviços hospitalares em relação à sua demanda potencial. b) Reestruturar o atendimento pré-hospitalar. c) Equilibrar a oferta de leitos hospitalares utilizando como indicador o número de leitos por mil habitantes.
07	Ampliar a rede física de atendimento, adequando-a às necessidades da população.
08	Implantar a Vigilância à Saúde no Município de Osório, incorporando a vigilância sanitária, epidemiológica, ambiental e saúde do trabalhador.

**Quadro 8 – Diretrizes da Saúde**

Fonte: Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006.

ITEM	AÇÃO PREVISTA PARA A ÁREA DA SAÚDE
01	Manutenção de recursos humanos.
02	Programa agentes comunitários de saúde.
03	Programa saúde da família.
04	Contrato hospital São Vicente de Paulo.
05	Programa saúde mental.
06	Farmácia de manipulação.
07	Campanha da vacinação.
08	Construção do posto de saúde central.
09	Programa cuca legal.
10	Consórcio intermunicipal de saúde.
11	Implantação hospital regional.
12	Construção do CAPS – Casa Aberta.
13	Programa salvar – SAMU.
14	Reforma dos postos de saúde.
15	Construção da casa de reabilitação de drogados.
16	Programa saúde bucal.
17	Manutenção do PAB – fixo.
18	Manutenção do programa – SUDS.
19	Municipalização da saúde.
20	Município resolve.
21	Programa cartão SUS.
22	Operação verão.
23	Conselho municipal de saúde.
24	Vigilância epidemiológica.

**Quadro 9 - Ações da Secretaria de Saúde**

Fonte: Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 - 2013

Analisando-se as diretrizes da área da saúde (quadro 8) e suas equivalências no PPA (quadro 9), identifica-se o atendimento das mesmas nas ações que foram planejadas para o período de 2010 a 2013. Novamente, a lei 3.902/2006 criou diversas diretrizes visando a promoção da saúde e do bem estar dos munícipes e o Plano Plurianual veio contemplá-las



através de uma série de ações a serem desenvolvidas durante o período, permitindo-se afirmar que no quesito “saúde”, o Plano Diretor também exerceu sua importante função de suporte para o direcionamento das ações municipais na busca da promoção de melhorias à população.

ITEM	DIRETRIZ
01	Garantir padrões básicos de vida, o que supõe o suprimento de necessidades sociais, que produzem a segurança da existência, da sobrevivência cotidiana e da dignidade humana.
02	Prover recursos e atenção, garantindo a proteção social e a inclusão da população no circuito dos direitos da cidadania.
03	Atuar de forma preventiva, no que se refere aos processos de exclusão social.

**Quadro 10 – Diretrizes da Assistência Social**

Fonte: Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006.

ITEM	AÇÃO PREVISTA PARA A ÁREA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
01	Subvenção para manutenção do COMDICA.
02	Manutenção do COMDICA – FMCA.
03	Manutenção da sala de multiuso.
04	Manutenção do conselho tutelar.
05	Manutenção da casa abrigo.
06	Oficinas sócio-educativas para crianças e adolescentes.
07	Medidas sócio-educativas em meio aberto.
08	Construção de centros de convivência
09	Programa apoio ao idoso.
10	Subvenção apoio ao portador de deficiência.
11	Subvenção projeto equoterapia.
12	Programa apoio a pessoa portadora de deficiência.
13	Atendimento sócio-educativo familiar.
14	Subvenção plantão social.
15	Plantão social e inclusão total.
16	Programa atenção a família.
17	Projeto orientação apoio sócio familiar.
18	Formação de profissionais para geração de trabalho e renda.
19	Índice de gestão descentralizada.
20	Assistência alimentar às famílias em situação de risco.
21	Projeto nossa cara.

**Quadro 11 - Ações da Secretaria de Ação Social**

Fonte: Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 - 2013

O quadro 10 descreve três diretrizes criadas pelo Plano Diretor para o balizamento das ações a serem planejadas pela administração no atendimento das questões de assistência social e garantia dos direitos de cidadania a toda a população do município. Analisando-se o quadro 11, que relaciona as ações previstas no PPA a serem desenvolvidas pela Secretaria de

Ação Social, no período de 2010 a 2013, constata-se a integração entre esses dois importantes instrumentos de planejamento. A secretaria competente desenvolverá ao longo do período uma série de ações destinadas a garantir melhores condições de vida aos cidadãos, suprindo suas necessidades básicas. Essa realidade somente reforça a premissa de que o planejamento por meio dos diversos instrumentos de que dispõe o administrador, é o meio organizado de se atingir o maior número de benefícios à população.

ITEM	DIRETRIZ
01	Universalizar o acesso à produção e fruição de bens e atividades culturais.
02	Garantir a todos, os espaços e instrumentos necessários à criação e produção cultural.
03	Democratizar a gestão da cultura, estimulando a participação dos segmentos responsáveis pela criação e produção cultural nos processos decisórios, garantindo a formação e informação cultural do cidadão.
04	Assegurar o pleno funcionamento de equipamentos e serviços culturais municipais.

**Quadro 12 – Diretrizes no campo da Cultura**

Fonte: Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006.

ITEM	AÇÃO PREVISTA PARA A ÁREA DA CULTURA
01	Construção do museu lacustre.
02	Aquisição de acervos históricos.
03	Revitalização dos museus e arquivos públicos.
04	Construção da casa de cultura.
05	Manutenção e preservação dos museus e arquivos públicos.
06	Apoio às bandas, corais, teatros e dança.
07	Incentivo ao desenvolvimento sócio-cultural.
08	Incentivo para a orquestra de Osório.
09	Literatura e leitura – feira do livro.
10	Projeto banda municipal e coral.
11	Conferência municipal de cultura.
12	Realização da noite cultural.
13	Seresta na praça e baile no asfalto.
14	Promoção de eventos culturais.
15	Festival de teatro estudantil e amador.
16	Realização da semana da pátria.
17	Grupo folclórico e moçambiques.
18	Semana farroupilha e semana da poesia.
19	Fundo municipal de apoio à produção, arte e cultura.
20	Contratação de grupos culturais folclóricos.
21	Realização da semana de Osório.
22	Manutenção e conservação do Largo dos Estudantes.
23	Realização do festival de cinema.
24	Distrito cultural.
25	Fomento à produção literária.

**Quadro 13 - Ações da Secretaria da Cultura**

Fonte: Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 - 2013

O quadro 12 estabelece as quatro diretrizes para a área da cultura, instituídas pelo Plano Diretor (Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006), o qual, analisado comparativamente com o quadro 13, que demonstra as ações previstas para a Secretaria da Cultura, permite afirmar que as vinte e cinco ações constantes no PPA encontram-se vinculadas às diretrizes estabelecidas, confirmando que as mesmas cumpriram sua função de indicadores na orientação das práticas da administração, justificando o Plano Diretor como importante instrumento de planejamento.

ITEM	DIRETRIZES
01	Manter em funcionamento pleno as áreas livres municipais destinadas ao esporte e ao lazer.
02	Oferecer acesso universal e integral às práticas esportivas, promovendo bem-estar e melhoria da qualidade de vida.
03	A ampliação e a otimização da capacidade dos equipamentos esportivos municipais, adotando-se como padrão mínimo de atendimento a possibilidade de uso por 10% (dez por cento) da população.
04	Implantar unidades esportivas em regiões mais carentes.

**Quadro 14 – Diretrizes no campo de Esportes, Lazer e Recreação**

Fonte: Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006.

ITEM	AÇÃO PREVISTA PARA A ÁREA DE ESPORTES, LAZER E RECREAÇÃO
01	Manutenção do fundo municipal de esportes.
02	Conferência e seminário municipal de esportes.
03	Intercâmbio para troca de experiências esportivas.
04	Olimpíadas da primavera.
05	Formação de árbitros.
06	Campeonatos verão legal e surf em Atlântida Sul.
07	Atividades físicas para idosos e portadores de necessidades especiais.
08	Campeonatos e festivais esportivos.
09	Manutenção e conservação dos ginásios e parques.
10	Subvenções à entidades esportivas.
11	Ampliação e reforma do centro olímpico.
12	Construção de rampa de vôo livre.
13	Construção de pista de skate.
14	Construção de estádio municipal.
15	Manutenção do desporto e lazer.
16	Manutenção do centro olímpico.
17	Convênios com entidades do município.
18	Incentivo à prática de vôo livre.
19	Lazer de forma artística e cultural.
20	Subvenção para a prevenção do uso de drogas, qualificação de jovens, inclusão digital e formação de jovens.

**Quadro 15 - Ações da Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer**

Fonte: Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 – 2013

O quadro 15 destaca um número abrangente de atividades que estão vinculadas às diretrizes estabelecidas no quadro 14. No entanto, não existem nas previsões do PPA atividades que abordam com profundidade o terceiro item do primeiro quadro. Essa diretriz aborda a questão da democratização da gestão através da participação no processo decisório das questões relativas à cultura. Percebe-se que sua aplicação fica restrita ao item 11 do quadro 15, que parece estar vinculado àquela diretriz. Os demais eixos estratégicos descritos no Plano Diretor para esta área encontram-se amparados nas demais atividades previstas para a Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer.

ITEM	DIRETRIZ
01	Assegurar a integridade física e patrimonial dos cidadãos de forma integrada com a União, o Estado e a sociedade civil.
02	Desenvolver ações integradas com a união e o estado, visando diminuir os índices de criminalidade do Município de Osório.
03	Estabelecer políticas públicas de segurança de forma integrada com outros setores da esfera municipal.
04	Dotar o Poder Executivo Municipal de recursos humanos para a realização das atividades de vigilância e prevenção da violência.
05	Estimular o envolvimento das comunidades nas questões relativas à segurança

**Quadro 16 – Diretrizes da Política de Segurança Urbana**

Fonte: Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006.

ITEM	AÇÃO PREVISTA EM SEGURANÇA URBANA
01	Manutenção do Corpo de Bombeiros - FUNREBOM

**Quadro 17 - Ações do Gabinete do Prefeito**

Fonte: Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 – 2013

Passando-se à apreciação do quadro 16, comparado com o quadro 17, identifica-se uma série de diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor na área de segurança pública. No entanto, identifica-se no PPA apenas uma ação referente à Manutenção do Corpo de Bombeiros, que parece estar vinculada ao item 01 do primeiro quadro, não tendo sido encontradas outras atividades que estivessem relacionadas ao atendimento dos eixos estratégicos determinados pelo Plano Diretor no primeiro quadro, permitindo concluir que neste caso, não houve um atendimento integral da Lei nº. 10.527/2001.

ITEM	DIRETRIZ
01	Disseminar espaços de comercialização de produtos alimentícios a baixo custo.
02	Apoiar e incentivar iniciativas comunitárias e privadas na área do abastecimento, voltadas à redução do custo dos alimentos.

03	Incentivar e fornecer apoio técnico e material às iniciativas de produção agrícola no Município, através da parceria com entidades ligadas ao setor agropecuário e extensão rural.
04	Garantir o controle sanitário de estabelecimentos que comercializam ou manipulam alimentos no varejo.
05	Garantir a segurança alimentar da população.
06	Apoiar a comercialização de alimentos produzidos de forma cooperativa.
07	Promover a oferta de alimentos em zonas de distribuição rarefeita.
08	Garantir o fornecimento de alimentação diária aos alunos da rede municipal de ensino

**Quadro 18 - Diretrizes da Política de Abastecimento**  
 Fonte: Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006.

ITEM	AÇÃO PREVISTA EM POLÍTICA DE ABASTECIMENTO
01	Manutenção do horto florestal.
02	Concessão de empréstimos.
03	Implantação de unidades demonstrativas.
04	Crédito fundiário.
05	Implantação de hortas comunitárias.
06	Construção de poços artesianos.
07	Construção de redes de distribuição de água.
08	Manutenção de poços artesianos e redes de distribuição já existentes.
09	Subvenções para apoio à cooperativas e associações.
10	Melhoramento de solos e áreas de cultivo.
11	Manutenção das feiras do produtor.
12	Melhorias de vias e acessos rurais.
13	Assistência técnica e extensão rural.
14	Aquisição de máquinas e implementos agrícolas.
15	Manutenção da patrulha agrícola.

**Quadro 19 - Ações da Secretaria de Agricultura e Pecuária**  
 Fonte: Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 - 2013

O quadro 18 demonstra diversas diretrizes que a lei estabelece em termos de políticas de abastecimento. Comparando-o com o quadro 19 que relaciona as ações a serem desenvolvidas pela Secretaria de Agricultura e Pecuária, constata-se que não há perfeita vinculação entre os eixos estratégicos e as atividades propostas. Os itens 4, 5 e 8 do primeiro quadro, por exemplo, não são contemplados com profundidade no quadro 19, fazendo com que essas diretrizes percam aquela que deveria ser sua característica elementar que é nortear as ações da administração. Os demais itens estão vinculados a um número abrangente de atividades a serem desenvolvidas no período.

ITEM	DIRETRIZ
01	Proteger e recuperar o meio ambiente e a paisagem urbana.
02	Controlar e reduzir os níveis de poluição e de degradação em quaisquer de suas formas.
03	Pesquisar, desenvolver e fomentar a aplicação de tecnologias orientadas ao uso racional e à proteção dos recursos naturais.
04	Ampliar e preservar as áreas integrantes do Sistema de Áreas Verdes do Município.
05	Incentivar a adoção de hábitos, costumes, posturas, práticas sociais e econômicas que visem à proteção e restauração do meio ambiente.
06	Preservar os ecossistemas naturais e as paisagens notáveis.
07	Preservar e valorizar o patrimônio cultural do município.
08	Garantir a produção e divulgação do conhecimento sobre o meio ambiente por um sistema de informações integrado e de programas de educação ambiental.
09	Implementar o controle de produção e circulação de produtos perigosos.
10	Implantar parques dotados de equipamentos comunitários de lazer, desestimulando invasões e ocupações indevidas..
11	Controlar a atividade de mineração e os movimentos de terra no Município e exigir a aplicação de medidas mitigadoras de seus empreendedores.
12	Controlar as fontes de poluição sonora.
13	Implantar Plano de ocupação e uso da Orla Marítima
14	Desestimular o desperdício e a redução das perdas físicas da água tratada e incentivar a alteração de padrões de consumo.
15	Desenvolver alternativas de reutilização de água e novas alternativas de captação para usos que não requeiram padrões de potabilidade.
16	Desenvolver políticas de acordo com o Plano Nacional de Recursos Hídricos.
17	Assegurar a qualidade e a regularidade plena no abastecimento de água para consumo humano e outros fins, em especial nas Lagoas do Peixoto, Pombas e Emboaba, capaz de atender as demandas geradas em seu território.
18	Despoluir cursos d'água, recuperar talvegues e matas ciliares.
19	Reduzir a poluição afluyente aos corpos d'água através do controle de cargas difusas.
20	Criar e manter atualizado cadastro das redes e instalações.
21	Estabelecer metas progressivas de ampliação da rede de coleta de esgotos, para todo o Perímetro Urbano, mediante entendimentos com a concessionária.
22	Estabelecer programa de implantação de sistemas alternativos de coleta, afastamento e tratamento de esgotos, principalmente em assentamentos isolados periféricos, mediante entendimentos com a concessionária.
23	Garantir o equilíbrio entre absorção, retenção e escoamento de águas pluviais.
24	Interromper o processo de impermeabilização do solo.
25	Criar e manter atualizado cadastro da rede e instalações de drenagem em sistema georeferenciado.
26	Definir mecanismos de fomento para usos do solo compatíveis com áreas de interesse para drenagem, tais como parques lineares, área de recreação e lazer, hortas comunitárias e manutenção da vegetação nativa.
27	Formular política de controle de cargas difusas, particularmente daquela originada do lançamento de resíduos sólidos e de esgotos clandestinos domésticos e industriais.

**Quadro 20 - Diretrizes da Estratégia de Qualificação Ambiental do Município, Diretrizes Relativas aos Recursos Hídricos, Diretrizes para os Serviços de Saneamento e Diretrizes para o Sistema de Drenagem Urbana**

Fonte: Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006.

ITEM	AÇÃO PREVISTA NA ÁREA AMBIENTAL, RECURSOS HÍDRICOS, SANEAMENTO E SISTEMA DE DRENAGEM URBANA
01	Revitalização da Lagoa do Marcelino.
02	Programa de saneamento ambiental.
03	Gestão do Plano Diretor.
04	Sistema de informações geográficas.
05	Mobilidade urbana.
06	Centro sócio-educativo sustentável.
07	Unidade móvel de educação ambiental.
08	Manutenção de projetos educativos.
09	Atividades sócio-educativas.
10	Implantar a estação de tratamento de efluentes.
11	Execução e aprimoramento de subprojetos.
12	Fomento à reciclagem e incentivo a reúso.
13	Tratamento de resíduos sólidos orgânicos – compostagem.
14	Gestão das unidades de conservação municipais.
15	Conservação da flora nativa e fauna silvestre.
16	Manejo de dunas.
17	Plano ambiental.
18	Centro educação ambiental.
19	Cooperação técnica, social e econômica.
20	Aquisição de veículos para licenciamento e fiscalização.
21	Sistema integrado de gestão ambiental.
22	Fiscalização ambiental.
23	Monitoramento de recursos hídricos.
24	Tratamento de esgoto sanitário rural.
25	Fundo municipal de meio ambiente.

**Quadro 21 - Ações da Secretaria de Meio Ambiente e Gestão Urbana**

Fonte: Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 – 2013

Analisando-se os quadros 20 e 21, observa-se que o PPA não contemplou com a profundidade necessária a variável ambiental. As ações, neste sentido, são tímidas frente aos desafios que foram criados pelo Plano Diretor. Ações para o controle de produção e circulação de produtos perigosos, a criação de parques com equipamentos comunitários para lazer, controle às atividades de mineração e controle de fontes de poluição sonora são alguns dos eixos estratégicos estabelecidos pela lei 3.902/2006 e que não estão contemplados com profundidade nos Objetivos, Diretrizes e Metas do PPA para o período. A elaboração do PPA nesse aspecto é abrangente, mas falta a vinculação das ações com as diretrizes estabelecidas legalmente.

Destacam-se no quadro 21 as ações direcionadas a recuperação de águas poluídas, como os itens 01, 10 e 23 que tiveram sua definição vinculada diretamente aos itens 02, 19, 21 e 22 do quadro 20.

ITEM	DIRETRIZ
01	Promover a redução de consumo e o uso racional de energia elétrica.
02	Conferir conforto e segurança à população, assegurando adequada iluminação noturna nas vias, calçadas e logradouros públicos.
03	Garantir o abastecimento de energia para consumo, mediante entendimentos com a concessionária.
04	Modernizar e buscar de maior eficiência da rede de iluminação pública.

**Quadro 22 - Diretrizes no campo da Energia e Iluminação Pública**

Fonte: Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006.

ITEM	AÇÃO PREVISTA NA ÁREA DE ENERGIA E ILUMINAÇÃO PÚBLICA
01	Manutenção da iluminação pública.

**Quadro 23 - Ação da Secretaria de Obras, Saneamento e Trânsito**

Fonte: Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 – 2013

Analisando-se os quadros 22 e 23, constata-se que aqui o Plano Diretor não exerceu sua função de norteador das atividades a serem estabelecidas no PPA. As diretrizes estabelecidas não encontram praticamente nenhuma vinculação nas ações previstas para o período. Encontrou-se apenas a atividade constante do quadro 23 que tivesse atendendo aos eixos estratégicos criados pela legislação.

Cumprir destacar que neste aspecto, a lei 10.527/2001 não foi atendida com profundidade, uma vez que as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor não receberam a devida vinculação à elaboração do PPA.

ITEM	DIRETRIZ
01	Assegurar o direito à moradia digna como direito social, conforme definido no artigo 6º da Constituição da República.
02	Promover a melhoria das habitações existentes das famílias de baixa renda e viabilizar a produção de Habitação de Interesse Social – HIS.
03	Garantir a diversidade dos programas e dos agentes promotores da política de HIS, de acordo com as características diferenciadas da demanda.
04	Promover o uso habitacional nas áreas consolidadas e dotadas de infra-estrutura, utilizando, quando necessário, os instrumentos previstos na lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.
05	Criar condições para a participação da iniciativa privada na produção de Habitação de Interesse Social – HIS.
06	Desenvolver projetos habitacionais que considerem as características da população local, suas formas de organização, condições físicas e econômicas.
07	Desenvolver programas de melhoria da qualidade de vida dos moradores de habitações de interesse social, nas unidades habitacionais, infra-estrutura urbana e equipamentos, estimulando programas geradores de emprego e renda, a valorização do espaço público.
08	Produzir unidades habitacionais para a população de baixa renda, com qualidade e conforto, assegurando níveis adequados de acessibilidade, de serviços de infra-



	estrutura básica, equipamentos sociais, de educação, saúde, cultura, assistência social, segurança, abastecimento e esportes, lazer e recreação.
09	Promover a regularização física e fundiária de áreas já consolidadas e das unidades construídas, garantindo moradia digna às famílias de baixa renda.
10	Intervir em áreas degradadas e de risco, de modo a garantir a integridade física, o direito à moradia e a recuperação da qualidade ambiental dessas áreas.
11	Promover o acesso à terra urbanizada para viabilizar Programas Habitacionais de Interesse Social.

**Quadro 24 - Diretrizes da Política de Habitação do Município**

Fonte: Lei Municipal nº 3.902, de 06 de outubro de 2006.

ITEM	AÇÃO PREVISTA NA ÁREA DE HABITAÇÃO
01	Construção de unidades habitacionais rurais.
02	Reformas de moradias rurais.
03	Construção de módulos sanitários rurais.
04	Recadastramento dos lotes públicos.
05	Construção de unidades habitacionais.
06	Reformas de unidades habitacionais.
07	Construção de módulos sanitários.
08	Aquisição de área.
09	Infra-estrutura para loteamento popular.
10	Paisagismo urbano.
11	Atividades sócio-educativas.
12	Remuneração ao trabalho de apenados.

**Quadro 25 - Ações da Secretaria de Habitação**

Fonte: Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 – 2013

No PPA para o período 2010-2013, não se encontram ações que atendam com profundidade as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor do município para a área de habitação. Observa-se que as atividades previstas limitam-se basicamente à construção de unidades habitacionais, quando o quadro 24 enumera um número abrangente de diretrizes referindo-se a programas que, além de garantirem a construção de novas moradias, buscam a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda.

Destaca-se o item 05 do quadro 24 que não se encontra relacionada a nenhuma atividade do quadro 25, criando-se a idéia de que na elaboração do PPA, não houve a observância do que já se encontrava aprovado na lei 3.902/2006.

#### 4.1.2 Programa de Governo

O Programa de Governo é outro importante instrumento de planejamento das prioridades a serem estabelecidas pela administração, principalmente por ser considerado uma

proposta pré-aprovada pela população durante as eleições que levaram à escolha da atual administração.

Os quadros a seguir estabelecem um paralelo entre as principais propostas contidas no Programa de Governo da atual administração e as atividades efetivamente vinculadas constantes no PPA para o período de 2010 a 2013, nas áreas de Desenvolvimento Econômico e Infra-Estrutura; Educação; Turismo e Cultura; Saúde; Meio Ambiente e Habitação.

PROPOSTAS DO PROGRAMA DE GOVERNO	PROPOSTAS DO PPA
Estimular novas vocações econômicas através de incentivos.	Incentivos à indústria. Fomento às micro, pequenas e médias empresas. Incentivo ao comércio, serviços e novos empreendimentos.
Programa de qualificação de pessoas e mão-de-obra para atendimento às vocações econômicas.	Estruturação e qualificação do turismo rural. Turismo pedagógico na rede de ensino.
Criação de programa para estimulação de atividades econômicas voltadas para área de serviço, acompanhadas por um conselho.	Contribuição do município no aumento dos postos de trabalho, formas de produção e distribuição por micro e pequenos empreendimentos.
Estimular atividades econômicas já instaladas, mediante programas específicos.	Constituição de novas cadeias produtivas e fortalecimento das existentes.
Ampliação da lei de incentivos, mediante consulta ampla dos segmentos interessados e de acordo com o interesse público e do desenvolvimento harmônico do município.	Não encontrado.
Discussão permanente de reavaliação e consolidação do Plano Diretor transformado em lei em 2006.	Gestão do Plano Diretor.
Criação do Centro de compras e Lazer de produtos fabricados e produzidos em Osório.	Implantação do Parque Logístico.
Continuar a pavimentação de Osório	Construção/pavimentação de vias municipais. Conservação de vias municipais. Manutenção da usina de asfalto.
Continuar o saneamento de Osório	Conservação, manutenção e ampliação de redes de esgoto.
Continuar o projeto de melhoria de iluminação pública de Osório.	Manutenção da iluminação pública.
Continuar o sistema de esgoto pluvial de Osório	Manutenção e conservação da rede de esgoto.
Duplicar a RS 030, com recursos do município.	Construção/pavimentação de vias municipais. Conservação de vias municipais. Manutenção da usina de asfalto.

Realizar todos os acessos	Conservação de estradas, pontes e bueiros.
Consolidar o processo de melhoria de sinalização de trânsito, com instalações de mais sinaleiras e nova sinalização horizontal.	Sinalização turística do município.
Criação de ciclovias	Não encontrado.
Asfaltamento da estrada do Palmital	Não encontrado.
Asfaltamento de todos os acessos de Osório	Não encontrado.

**Quadro 26 – Comparativo entre Propostas do Programa de Governo e Previsões do PPA para a Área de Desenvolvimento Econômico e Infra-Estrutura**

Fonte: Programa de Governo 2009/2012 e Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 – 2013

PROPOSTAS DO PROGRAMA DE GOVERNO	PROPOSTAS DO PPA
Tornar todas as escolas municipais em turno integral	Não encontrado.
Adaptar a estrutura física de cada escola para o turno integral	Aquisição de terrenos para ampliação de escolas.
Criação de mais de 800 vagas em educação infantil	Ampliação de escolas de educação infantil.
Ampliar o transporte escolar	Promover o transporte escolar para alunos do ensino fundamental.
Continuar dando incentivos aos estudantes universitários que se deslocam para estudar em outras cidades.	Conceder subvenções para transporte de alunos do ensino superior.
Criar convênios com a faculdade local para programas de bolsas monitoradas com atividades de prestação de serviços à comunidade.	Não encontrado.
Ampliar convênios com escolas particulares em todas as modalidades.	Acessibilidade na rede de ensino municipal.
Construção de um ginásio municipal em cada escola municipal.	Construção de ginásios de esportes.
Qualificação permanente do quadro de professores.	Conceder auxílio a servidores que cursam nível superior.
Apoio a institucionalização e a ampliação da Escola Técnica Federal.	Apoio na instalação da Escola Técnica Federal.
Continuidade e ampliação do Programa de Saúde Escolar.	Projeto saúde escolar.

**Quadro 27 – Comparativo entre Propostas do Programa de Governo e Previsões do PPA para a Área de Educação**

Fonte: Programa de Governo 2009/2012 e Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 – 2013

PROPOSTAS DO PROGRAMA DE GOVERNO	PROPOSTAS DO PPA
Conclusão das obras do mirante do Morro da Borússia.	Manutenção de paradores turísticos, da Casa do Artesão e Brique da Praça.
Criação do teleférico, ligando a Lagoa do	Não encontrado.

Porto ao Morro da Borússia.	
Criação de um centro de informações junto ao acesso da Free-Way.	Não encontrado.
Estimulação a construção de novos hotéis.	Incentivo ao comércio, serviços e novos empreendimentos.
Reativação dos canais, com possibilidade de navegabilidade nas lagoas de Osório.	Projeto Rota das Lagoas.
Criação de projetos de marinas públicas na Lagoa do Porto e do Peixoto.	Não encontrado.
Remodelação do Parque e praia da Lagoa do Peixoto.	Manutenção da infra-estrutura de camping e praias. Manutenção do Parque de Rodeios.
Criar o Museu de Navegação Lacustre.	Construção do museu lacustre.
Criar a Casa de Cultura.	Construção da casa de cultura.
Continuar revitalizando o largo dos estudantes.	Manutenção e conservação do largo dos estudantes.
Institucionalizar o programa de turismo, através de lei.	Melhorias na infra-estrutura turística. Estruturação e qualificação do turismo de eventos e de aventura.

**Quadro 28 – Comparativo entre Propostas do Programa de Governo e Previsões do PPA para a Área de Turismo e Cultura**

Fonte: Programa de Governo 2009/2012 e Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 – 2013

PROPOSTAS DO PROGRAMA DE GOVERNO	PROPOSTAS DO PPA
Conclusão das obras do novo posto central	Construção do posto de saúde central.
Consolidação do projeto do Hospital Regional do Litoral Norte	Implantação hospital regional.
Colocação de mais três PSFs no novo Posto Central.	Programa Saúde da Família.
Aquisição de mais ambulâncias.	Programa salvar – SAMU.
Continuar garantindo remédios para todos dentro da lista básica.	Farmácia de manipulação.
Ampliação dos serviços odontológicos	Programa saúde bucal.
Criação de mais um CAPS	Atendimento sócio-educativo familiar.
Criação de um Centro de Recuperação de Usuários de Drogas.	Programa atenção a família. Projeto orientação apoio sócio-familiar. Plantão social e inclusão total. Construção casa de reabilitação de drogados.
Criação de um Centro de Excelência para atendimento pediátrico.	Consórcio intermunicipal de saúde.

**Quadro 29 – Comparativo entre Propostas do Programa de Governo e Previsões do PPA para a Área da Saúde**

Fonte: Programa de Governo 2009/2012 e Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 – 2013

PROPOSTAS DO PROGRAMA DE GOVERNO	PROPOSTAS DO PPA
Programa de licenciamento e fiscalização ambiental	Fiscalização ambiental.
Continuar coleta seletiva de lixo	Cestos coletores para coleta seletiva.
Ampliação da reciclagem do lixo, com novo pavilhão.	Fomento à reciclagem e incentivo a reuso.
Continuar o programa de aterros sanitários.	Projeto e ampliação do aterro sanitário.
Continuar o Programa da APA.	Conservação da flora nativa e fauna silvestre. Plano ambiental.
Continuar o Programa de inclusão social de catadores na reciclagem do lixo de Osório.	Atividades sócio-educativas. Manutenção de projetos educativos.
Consolidar o projeto de saneamento da cidade e interior.	Programa de saneamento ambiental.
Ampliar o serviço de coleta e tratamento de esgoto ao interior de Osório.	Tratamento de esgoto sanitário rural.
Garantir a qualidade dos recursos hídricos através de programas de monitoramento.	Monitoramento de recursos hídricos.
Concluir a construção de 130 unidades habitacionais.	Construção de unidades habitacionais. Construção de unidades habitacionais rurais.
Disponibilizar lotes urbanizados para quem deseja construir através de financiamento.	Infra-estrutura para loteamento popular.

**Quadro 30 – Comparativo entre Propostas do Programa de Governo e Previsões do PPA para a Área de Meio Ambiente e Habitação**

Fonte: Programa de Governo 2009/2012 e Anexo de Objetivos, Diretrizes e Metas/PPA – 2010 – 2013

Analisando-se o quadro 26, relativo à área de Desenvolvimento Econômico e Infra-Estrutura, constata-se que para a maioria das propostas elencadas no Programa de Governo há atividades relacionadas com profundidade no PPA.

As propostas do Plano de Governo estabelecem três eixos principais que são a estimulação à criação ou ampliação de atividades econômicas, a qualificação de pessoas e a consolidação da infra-estrutura voltada ao desenvolvimento, sendo que no PPA há a existência de um número abrangente de atividades voltadas a atendê-los. Cabe ressaltar que não foram encontradas previsões vinculadas à ampliação da lei de incentivos, criação de ciclovias e asfaltamento de trechos estabelecidos no Programa de Governo.

Com relação ao quadro 27 que aborda as previsões para a área de Educação, observa-se, também, a existência de atividades no PPA vinculadas às propostas do Programa de Governo.

Destacam-se nesse quadro atividades direcionadas à ampliação do número de vagas nas escolas, ampliação no atendimento do transporte escolar e as ações que contemplam a melhoria da infra-estrutura.

Convém salientar que não foram encontradas atividades no PPA relacionadas ao atendimento dos itens “escola em turno integral” e “convênios com faculdade local com vistas à concessão de bolsas monitoradas”.

O quadro 28 traz as propostas do Programa de Governo para as áreas de Turismo e Cultura, bem como as ações relacionadas encontradas no PPA, sendo que a maioria das propostas estabelecidas como eixo estratégico para a administração encontra ação correspondente no PPA. No entanto, não foram localizadas atividades relacionadas ao atendimento dos seguintes projetos: teleférico, centro de informações na Free-Way e criação de marinas públicas.

O quadro 29 faz um comparativo para as questões da área da saúde.

Constata-se que neste aspecto todas as previsões do Programa de Governo tiveram atividades relacionadas com profundidade no PPA.

Pela análise do quadro, conclui-se que na elaboração do PPA houve a preocupação de valorizar o Programa de Governo como instrumento de planejamento para a administração.

Por fim, analisando-se o quadro 30, que estabelece um comparativo para as propostas na área de Meio Ambiente e Habitação, verifica-se um número abrangente de propostas elencadas no Programa de Governo e um número não menos abrangente de propostas vinculadas com profundidade no PPA.

Vale ressaltar, no entanto, que a proposta de ampliação da reciclagem do lixo, com novo pavilhão, ficou restrita à atividade no PPA de fomento à reciclagem e incentivo ao reuso, não mencionando a construção de novo pavilhão, o que não deixa de estar vinculado, em razão de que o fomento pode representar uma nova obra para satisfazer uma necessidade existente no aspecto de infra-estrutura.

## 4.2 QUANTO AOS MECANISMOS DE CONTROLE

A seção 2.3 deste trabalho aborda a legislação e os diversos mecanismos de controle na administração pública como forma de assegurar a vinculação da gestão às ações efetivamente planejadas, desenvolvendo assim uma administração com pleno desempenho e eficiência.

Na coleta de dados, objetivou-se identificar junto ao Sistema de Controle Interno Municipal os dados que melhor representassem as atividades desenvolvidas na administração com a finalidade de exercer o controle da execução orçamentária do município de forma que a mesma esteja mais próxima possível daquilo que foi efetivamente planejado.

Importante registrar que o Sistema de Controle Interno Municipal, instituído no ano de 2005 em Osório, abrange o Poder Executivo e o Poder Legislativo. No entanto, o presente trabalho aborda somente o controle no Executivo, haja vista tratar-se de estudo do caso prático da Prefeitura Municipal.

Outro aspecto importante a ressaltar é que a Prestação de Contas do exercício, bem como a aprovação das contas pelo Tribunal de Contas do Estado, ocorre no início do exercício seguinte, razão pela qual a maioria dos documentos encontrados refere-se ao exercício de 2008 e 2009, os quais foram coletados e mencionados, com a finalidade de melhor explicar os procedimentos costumeiros na administração de Osório.

Os quadros comparativos 31, 32 e 33, estabelecem uma relação entre os mecanismos de controles legais estabelecidos ao longo dessa seção e as ações que acontecem neste sentido na Prefeitura Municipal de Osório.

ITEM	MECANISMO DE CONTROLE INTERNO	AÇÃO NO CASO PRÁTICO
01	Departamento de Controle Interno.	Sistema de Controle Interno Municipal criado pela Lei nº. 3.713/2005.
02	Controle nos três momentos distintos: antecedente à Gestão, concomitante à Gestão e posterior à Gestão.	Relatório Anual de Controle Interno de 2009, encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado, relata o acompanhamento na elaboração do PPA, LDO e LOA, verificando a devida vinculação com o Plano Diretor e com as demandas existentes no município. O Controle Interno relata, também, que houve orientação à gestão administrativa, estabelecendo critérios para salvaguardar os interesses econômicos, patrimoniais e sociais, prevenindo falhas, estimulando a eficiência e o efetivo controle.
03	Atuação do Controle Interno no cumprimento dos objetivos definidos para os Programas no PPA, das prioridades e metas da LDO e na execução orçamentária do exercício.	O Controle Interno relatou ao TCE o acompanhamento do cumprimento do PPA, da LDO e da LOA do exercício de 2009. Relatou, também, que a abertura de créditos suplementares se deu em conformidade com a prescrição legal.
04	Acompanhamento do Controle Interno na observância dos limites constitucionais e legais relativos à aplicação de gastos na educação e saúde.	Relatório e Parecer do Controle Interno dirigido ao TCE informaram os gastos na gestão dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e quanto às ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2009.
05	Registros do Controle Interno sobre a composição e atuação da comissão de licitações.	O Controle Interno atua preventivamente analisando os processos de licitação anterior e posterior à abertura dos envelopes de documentos e

		propostas. Não foram encontrados outros registros relativos à Comissão de Licitações.
06	Auditorias Internas, pelo Controle Interno, nos enfoques Contábil, Operacional, de Gestão e em Tecnologia da Informação, bem como recomendações objetivando o aprimoramento das formas de controle e orientação gerencial nos casos de constatação de inobservância às normas e legislação vigente.	Em 2009 o Controle Interno iniciou o processo de normatização e otimização da prestação de serviços internos e externos, exigindo medidas de planejamento e programação financeira, preservando a legalidade e garantindo a legitimidade dos procedimentos. Todos os processos são analisados pelo Departamento de Controle Interno logo após a sua abertura e durante sua tramitação.
07	Relatório de Gestão Fiscal ao final de cada quadrimestre com assinatura dos responsáveis pelo Controle Interno.	A cada quadrimestre o município envia ao TCE Manifestação Conclusiva do Controle Interno, assinada pela Central de Controle Interno e pelo Prefeito Municipal, referente ao cumprimento das metas fiscais do período, demonstrados e avaliados em audiência pública.

**Quadro 31 – Comparativo entre os Mecanismos de Controle Interno Legalmente Instituídos e os Encontrados no Caso Prático**

Fonte: Elaboração Própria

Analisando-se o quadro 31, no item 1 constata-se a existência do Sistema de Controle Interno Municipal, o qual foi instituído legalmente no ano de 2005, contemplando assim as exigências da Constituição Federal em seus artigos 31, 70 e 74, onde se encontra estabelecido que o município deva sofrer controle sobre si mesmo através do Controle Interno.

A mesma Lei nº. 3.713/2005 que criou o Controle Interno, determina que a fiscalização da gestão do município seja exercida prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos, o que atende com profundidade o mecanismo de controle estabelecido no item 2 do mesmo quadro, conforme preceitua a Lei Federal nº. 4.320/64.

Os documentos coletados na Prefeitura de Osório, em especial o Relatório Anual de Controle Interno de 2009, encaminhado ao TCE, demonstram as atividades desenvolvidas pelo Departamento objetivando o cumprimento dessa obrigação.

Já o item 3 aborda a atuação do Controle Interno no cumprimento dos objetivos e metas definidos para o PPA, LDO e LOA, incluindo a abertura de créditos adicionais. Pode-se observar que o Departamento relatou ao TCE o acompanhamento destas questões no exercício de 2009, considerando atingidas as metas propostas. O controle Interno verificou, ainda, conformidade com a legislação nos atos de abertura de créditos suplementares.



O acompanhamento do Controle Interno no atendimento dos limites constitucionais e legais na aplicação de gastos com educação e saúde, abordados no item 4, foram observados com profundidade, de acordo com o relato ao TCE sobre os gastos na gestão dos recursos vinculados na área da educação e saúde, no exercício de 2009, tendo sido atingidos os valores mínimos legalmente exigidos.

Quanto ao item 5 que trata dos registros do Controle Interno sobre a composição e atuação da Comissão de Licitações, não encontrou-se apontamentos específicos sobre a comissão. Porém, destaca-se que todos os processos licitatórios são analisados em três momentos: na sua abertura, durante o processo, quando são verificados os enquadramentos (modalidade e tipo) e posterior à abertura dos envelopes; a fim de verificar a legalidade do processo e seus devidos registros.

Com relação às Auditorias Internas citadas no item 6, verificou-se, através de relatos de membros do Controle Interno, que todos os processos administrativos sofrem a análise do Departamento para a verificação legal. Além disso, Iniciou em 2009 a normatização para prestação de serviços, tanto internos quanto externos, exigindo-se para tanto, medidas de planejamento e programação financeira, por parte de todas as Secretarias.

Cumpra afirmar que através dos exames realizados pelo Departamento, busca-se sempre validar os registros realizados ao longo do processo, objetivando a aferição da legalidade e da efetividade da despesa.

Finalmente, quanto ao item 7, contata-se que a administração de Osório cumpre com profundidade o que determina a LRF em seu art. 54, parágrafo único, haja vista que a cada quadrimestre é enviado ao TCE Manifestação Conclusiva do Controle Interno, assinada pelo Prefeito Municipal e pelo próprio Departamento, referente ao cumprimento das metas fiscais do período.

Convém destacar que o Controle Interno no município de Osório é recente, pois foi criado no ano de 2005. No entanto, de acordo com os dados coletados e analisados, possui uma atuação importante na prevenção e orientação dos atos da administração, abrangendo todos os setores.

ITEM	CONTROLE EXERCIDO PELA SOCIEDADE	AÇÃO NO CASO PRÁTICO
01	Observância do princípio da transparência, com efetiva participação da sociedade.	Manifestação Conclusiva do Controle Interno para o 1º Semestre de 2010 indica que o cumprimento das metas fiscais do 1º quadrimestre do exercício foi demonstrado em audiência pública.

	Direito da população na participação do controle, na avaliação das contas do município, através de audiências públicas de prestação de contas, análise de documentos contábeis e relatórios.	Audiência Pública realizada em 17/11/10 discutiu a Lei Municipal de Política de Educação Ambiental. Relatório Resumido da Execução Orçamentária fixada em mural, publicada no D.O.E. e em jornal e disponibilizado na internet.
--	--	--

**Quadro 32 – Comparativo entre os Mecanismos Legais de Controle Exercidos pela População e os Encontrados no Caso Prático**

Fonte: Elaboração Própria

Uma análise do quadro 32 demonstra que o município de Osório atende com profundidade a obrigatoriedade da observância do princípio da transparência, onde a população exerce seu direito na participação do controle e avaliação das contas do públicas.

Destaca-se neste item a Audiência Pública realizada no dia 17/11/10, onde foi discutida com a população o Projeto de Lei Municipal de Política de Educação Ambiental. Naquela oportunidade a sociedade pode exercer o controle prévio sobre as ações que serão implementadas no setor.

ITEM	MECANISMO DE CONTROLE EXTERNO	AÇÃO NO CASO PRÁTICO
01	Fiscalização pelo Legislativo Municipal.	Relatórios do Tribunal de Contas do Estado relativos à Prestação de Contas de Gestão Fiscal do exercício de 2009 determinam o encaminhamento do Parecer ao Legislativo Municipal para julgamento e opinião final das mesmas.
02	Controle Externo, exercido pelo Tribunal de Constas do Estado.	Coletaram-se cópias da Manifestação Conclusiva do Controle Interno, referente ao 1º Semestre de 2010 e do Relatório Anual de Controle Interno, encaminhados ao TCE. Ainda foram coletadas cópias do Relatório do TCE referente à Prestação de Contas de Gestão Fiscal do Exercício de 2008 e 2009, bem como Relatório do Processo de Contas do Prefeito e Vice–Prefeito de Osório do Exercício de 2008. Outro documento encontrado Informação do TCE, onde responde ao Poder Executivo quanto à consulta realizada a respeito de renúncia de receita em função da não cobrança de taxa de licença para localização ou funcionamento de atividades.

**Quadro 33 – Comparativo entre os Mecanismos de Controle Externo Legalmente Instituídos e os Encontrados no Caso Prático**

Fonte: Elaboração Própria

Quanto à fiscalização exercida pelo Legislativo Municipal, item 1 do quadro 33, cumpre-se dizer que o próprio Relatório do Tribunal de Contas do Estado configura-se como um instrumento sinalizador das ações do Poder Legislativo Municipal no exercício da fiscalização das contas do Executivo, uma vez que o mesmo determina o encaminhamento do Parecer ao Legislativo para o julgamento e opinião dessas contas.

O item 2 refere-se ao Controle Externo que deve ser exercido pelo TCE. Neste sentido, os documentos coletados demonstram que o Tribunal fiscaliza através dos relatórios encaminhados pelo Controle Interno, bem como por meio de Auditorias que são realizadas “in loco”.

Destaca-se neste item a função do TCE como orientador, objetivando a melhor atuação da administração em casos específicos, ilustrado pela Informação referente à taxa de licença para localização ou financiamento de atividades que deixou de ser cobrada.

Percebe-se que o controle em geral faz parte da estratégia da administração, salvaguardando os direitos dos contribuintes e assegurando a observância às políticas estabelecidas ao longo do processo de planejamento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem se tornado cada vez mais comum a preocupação quanto às ações do gestor na administração pública. A abrangência cada vez maior dos meios de comunicação, a atuação cada dia mais ativa do Ministério Público, o crescente senso crítico da população e, finalmente, o aperfeiçoamento do aparato legal, proporciona aos administradores públicos, bem mais que em décadas passadas, uma situação de vigilância permanente e direcionamento de esforços para incrementar o uso do planejamento e do controle para que a ação governamental atinja maior transparência e efetividade.

Ao longo dos anos, com o avanço da tecnologia e com o advento da globalização, aumentaram significativamente as notícias de ocorrência de fraudes no setor público. Em contrapartida, instrumentos de planejamento e controle foram paulatinamente sendo criados com o intuito de tornar as administrações públicas mais transparentes e eficientes, o que se por um lado proporciona ao administrador a obrigação da prática de atos administrativos isentos de qualquer suspeita, por outro produzem na população maior sensação de segurança.

A relevância da presente pesquisa deu-se por meio das reflexões que buscaram responder se na elaboração e execução orçamentária para o município de Osório no exercício de 2010 foram efetivamente utilizados os instrumentos legais de planejamento e controle.

Para chegar-se a uma resposta satisfatória a esta questão, estabeleceu-se como objetivo geral identificar se o município de Osório atendeu os requisitos legais no planejamento e execução orçamentária para o exercício de 2010.

A revisão da literatura proporcionou um embasamento quanto ao aparato legal e formal existente no que se refere ao alcance de um nível de planejamento e controle capaz de satisfazer às necessidades da população de forma transparente e eficaz.

Verificou-se, durante a pesquisa, uma realidade bastante avançada na questão do planejamento, tendo bem estruturados os instrumentos legalmente instituídos e consonância do que foi estudado com os atos efetivamente praticados pela administração.

Em que pese à estrutura do controle na administração de Osório, notamos que a mesma possui instrumentos que possibilitam proceder ao acompanhamento das ações administrativas, identificando possíveis falhas e orientando as correções que se fizerem necessárias.

Cumprido destacar que a participação dos osorienses, mesmo que indiretamente, no processo de planejamento, verificado com a devida valorização do Plano diretor Municipal e do Programa de governo e também no processo de controle, principalmente através das

Audiências Públicas, permite à administração a correta identificação dos problemas a serem tratados com prioridade.

As propostas de investimentos canalizadas para a discussão com a sociedade tendem a contemplar a garantia de direitos mais abrangentes.

Com relação ao processo de controle, há necessidade de mecanismos que busquem estimular práticas de acompanhamento e de comprometimento das pessoas, porque serão elas que implementarão as estratégias previamente planejadas.

A preocupação dos agentes públicos com relação a participação da sociedade no processo de planejamento e controle precisa ser vista como forma de melhorar a qualidade na prestação dos serviços públicos e não apenas como forma de satisfazer as exigências estabelecidas pela legislação.

Os quadros-resumo a seguir, estabelecem uma checagem/comparação entre o aparato legal existente e os principais resultados práticos abordados no capítulo 4.

EXIGÊNCIA LEGAL	RESULTADOS PRÁTICOS
Participação da população na elaboração do PPA, LDO e LOA.	Tanto a proposta do PPA quanto da LDO e LOA foram submetidas à apreciação da população em audiência pública, onde foram apresentados os projetos e a destinação dos recursos antes do encaminhamento ao Legislativo. No dia 27 de outubro, por exemplo, aconteceu a audiência pública para apresentação da proposta orçamentária de 2011, onde os secretários municipais participaram apresentando os projetos e a destinação dos recursos.
Coadunação entre o Plano Diretor do Município, Programa de governo, PPA, LDO e LOA.	O Plano Diretor e o Programa de Governo deram sustentação às previsões para elaboração do PPA, LDO e LOA.
Estrutura do PPA.	O PPA, elaborado e aprovado para o período de 4 anos, composto por programas locados de acordo com a sua natureza nos órgãos que compõem a estrutura administrativa municipal.

**Quadro 34 – Checagem/Comparação entre o Aparato Legal de Planejamento e os Resultados Práticos**

Fonte: Elaboração própria

EXIGÊNCIA LEGAL	RESULTADOS PRÁTICOS
Existência de Controle Interno, atendendo à LRF.	A Lei Municipal nº 3.713/2005, institui o sistema de Controle Interno Municipal e cria a Central de Controle Interno do Município, com abrangência no Poder Legislativo.

	A cada quadrimestre, o município envia ao TCE Manifestação Conclusiva do Controle Interno, assinada pela Central de Controle Interno e pelo Prefeito Municipal.
Controle Externo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do TCE, atendendo aos artigos 31 e 71 da Constituição Federal.	O TCE exerce sua atribuição na realização de auditorias “in loco”, bem como na avaliação dos dados dos Balanços Gerais encaminhados pela administração, emitindo Pareceres a respeito das contas do exercício, encaminhando os processos ao Legislativo Municipal a fim de apreciação e opinião final.
Atendimento da Lei Federal nº 4.320/64, quanto à verificação prévia, concomitante e subsequente da legalidade dos atos de execução orçamentária.	A verificação prévia ocorre com a observância legal para a elaboração do PPA, LDO e LOA; a concomitante acontece durante o exercício financeiro, principalmente com a ação do Controle Interno de forma preventiva e corretiva; e subsequente através da prestação de contas pelos órgãos competentes e pela população.
Atuação do Controle Interno na observância dos limites constitucionais e legais relativos à aplicação de gastos na educação e saúde.	A Central de Controle Interno envia ao TCE, relatório contendo informações com relação à observância dos limites constitucionais e legais relativos à aplicação de gastos com educação e saúde.
Avaliação pelo Controle Interno do cumprimento dos objetivos definidos para os Programas do PPA e das prioridades e metas da LDO e sobre a execução orçamentária do exercício, inclusive quanto à abertura de créditos especiais.	Anualmente a Central de Controle Interno envia ao TCE o Relatório Anual de Controle Interno – Prestação de Contas do Exercício, relatando o acompanhamento dos atos que geraram receitas e despesas públicas, o cumprimento do PPA, da LDO e da LOA, bem como a observância dos requisitos legais para abertura de créditos adicionais especiais.
Acompanhamento pelo Controle Interno sobre a composição e atuação da comissão de licitações.	Todos os processos de compras e licitações passam pelo Controle Interno para verificação quanto à legalidade.
Obrigações instituídas pela CF de 1988, assegurando ao cidadão brasileiro o direito e o dever de participar da Administração Pública.	A Manifestação Conclusiva do Controle Interno, enviada pelo município ao TCE referente ao cumprimento das metas fiscais do período, refere-se a dados demonstrados e avaliados em audiência pública, fixados em murais, publicados no Diário Oficial e disponibilizados na internet.

**Quadro 35 – Checagem/Comparação entre o Aparato Legal de Controle e os Resultados Práticos**

Fonte: Elaboração própria

Em linhas gerais, de acordo com os quadros-resumo 34 e 35, é possível inferir que na elaboração e execução orçamentária para o município de Osório, no exercício de 2010, foram utilizados os instrumentos legais de planejamento e controle. Mesmo que alguns dados

apresentados referem-se a exercícios anteriores, é possível verificar critérios usuais da administração que possibilitam responder positivamente à questão de pesquisa.

Diante disso, ao menos em tese, pode-se afirmar que há sintonia entre o que se planeja e o que se executa, resultado favorável para o alcance de uma administração mais eficiente, de forma que sejam mais bem atendidas as necessidades da sociedade.

Um trabalho futuro interessante a ser desenvolvido seria o aprofundamento da questão do controle dos atos da administração, indo além da área fiscal que foi o foco desta pesquisa, atingindo setores importantes como recursos humanos, sistema de informações e patrimônio. Outro aspecto também bastante importante a ser abordado seria o estudo dos mecanismos que viabilizassem uma maior participação da população no processo de planejamento e controle das ações do poder público, o que viabilizaria uma gestão mais participativa e transparente, atendendo ao modelo de administração onde o cidadão tem a oportunidade de expressar suas idéias e participar efetivamente do controle dos atos do Governo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADUM, José J.; COELHO, Gelda L. **O Planejamento Estratégico Situacional – PES, na Gestão Pública: O Caso da Prefeitura da Cidade de Juiz de Fora**. Juiz de Fora, 2007. Disponível em <[http://www.viannajr.edu.br/revista/eco/doc/artigo\\_90001.pdf](http://www.viannajr.edu.br/revista/eco/doc/artigo_90001.pdf)>. Acesso em 09 de julho de 2010.

ANDRADE, Nilton de A. et al. **Planejamento Governamental para Municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CARAVANTES, G. R.; PANNO, C. C.; KLOECKNER, M. C. **Administração Teorias e Processo**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

CAVALHEIRO, Jader B.; FLORES, Paulo C. **A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal**. 4. ed. R. Atual. Porto Alegre: 2007.

**Constituição da República Federativa do Brasil** – Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº. 45 de 08 de dezembro de 2004. Disponível em <<http://www.cursoformacao.com.br/HTMLCF/images/legislacao/10/CF.pdf>>. Acesso em 12 de julho de 2010.

CRUZ, Flávio; GLOCK, José O. **Controle Interno nos Municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

**Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em 31 de julho de 2010.

FISCHMANN, Adalberto A.; ALMEIDA, Martinho Isnard R. **Planejamento Estratégico na Prática**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1991

GODLY, Arilda Schmidt. **Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas. V. 35, n.3. p. 20-29. São Paulo: 1995. Disponível em <[http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/392\\_pesquisa\\_qualitativa\\_godoy2.pdf](http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/392_pesquisa_qualitativa_godoy2.pdf)>. Acesso em 27 de agosto de 2010.

**Lei Complementar nº. 101/2000 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei\\_responsabilidade/lc101\\_2000.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf)>. Acesso em 12 de julho de 2010.



**Lei Federal 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em 12 de julho de 2010.

**Lei nº. 10.527, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 13 de julho de 2010.

LUNKES, R. J. **Manual de Orçamento.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEDAUER, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 11. ed. Ver. E atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NASCIMENTO, Edson R.; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº. 101/2000** – Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 3ª ed. Brasília: 2001. Disponível em <<http://www.spadm.com.br/download/arquivos/entendendoalei.pdf>>. Acesso em 30 de julho de 2010.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho R. **Administração Estratégica na Prática.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

**Portaria nº. 42, de 14 de abril de 1999, do MOG – Ministério de Estado do Orçamento e Gestão.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em 13 de julho de 2010.

**Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Sub-função** – janeiro a outubro/2009 - Secretaria da Municipal da Fazenda do Município de Osório. Disponível em <[www.osorio.rs.gov.br](http://www.osorio.rs.gov.br)>, Acesso em 25 de junho de 2010.

SLONSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública.** 1. ed. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, Jorge B.; **Controle Interno Municipal:** uma abordagem prática. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre Bookman, 2001. Disponível em [www.andrearantes.eti.br/icesp/tcc/.../mc\\_estudo\\_de\\_caso.pdf](http://www.andrearantes.eti.br/icesp/tcc/.../mc_estudo_de_caso.pdf). Acesso em 27 de agosto de 2010.

YIN, Roberto K. **Estudo de Caso:** planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.