

O orçamento público a seu alcance

Neste manual, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), com o apoio da Fundação Ford e da Fundação Avina, apresenta as noções básicas do orçamento público. O objetivo é contribuir para que cidadãos e cidadãs aprendam a acompanhar os gastos governamentais nas três esferas – municipal, estadual e federal – e se mobilizem para intervir nas decisões sobre o destino dos recursos públicos.

O orçamento público a seu alcance



O orçamento público a seu alcance

Brasília, 2006





© 2006, INESC
Manual de orçamento público
“O orçamento público a seu alcance”

editora responsável
Luciana Costa

edição
Isabel Moraes

organização
Eliana Graça
Francisco Sadeck

consultoria
Weder de Oliveira

ilustração
Studio Ricardo Soares

projeto gráfico e diagramação
amatraca desenho gráfico

ficha catalográfica
Iza Antunes

agradecimento
Denise Rocha
Selene Peres



SCS - Qd. 8 - bl. B-50 - sala 435
Ed. Venâncio 2000
70333-970 - Brasília - DF
(61) 3212.0200
www.inesc.org.br

Conselho Diretor

Armando Raggio
Caetano Araújo
Eva Faleiros
Guacira César
Iliana Canoff
Jean Pierre
Jurema Werneck
Padre Virgílio Uchoa
Pastor Ervino Schmidt

Colegiado de Gestão

Atila Roque
Iara Pietricovsky
José Antônio Moroni

Assessores/as

Alessandra Cardoso
Caio Varela
Edécio Vigna
Eliana Graça
Francisco Sadeck
Jair Barbosa Júnior
Luciana Costa
Ricardo Verdum

Assistentes

Ana Paula Felipe
Álvaro Gerin
Lucídio Bicalho

Instituições que apóiam o Inesc

Action Aid, CCFD, Christian Aid, EED, Embaixada do Canadá - Fundo Canadá, Fastenopfer, Fundação Avina, Fundação Ford, Fundação Heinrich Boll, KNH, Norwegian Church Aid, Novib, Oxfam, Save the Children Fund e Wemos Foundation

O64

O orçamento público a seu alcance / Instituto de Estudos Socioeconômicos
– Brasília : INESC, 2006.
136 p. : il. (Manual de orçamento público)
Manual elaborado com base em estudo do consultor Weder de Oliveira

ISBN: 85-87386-05-0
ISBN: 978-85-87386-05-2

1. Orçamento público. 2. Controle social. 3. Ciclo orçamentário – PPA, LDO e LOA –, nas três esferas de governo. I. Instituto de Estudos Socioeconômicos.

CDD: 341.383
CDU: 336.12



Apresentação

Realizar o controle social do orçamento e das políticas públicas é um dos grandes desafios que o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) enfrenta na sua ação política, iniciada há 27 anos. Ciente da importância de estimular a participação das organizações da sociedade civil do campo democrático nesse processo, o Inesc tem realizado um trabalho de capacitação, visando repassar sua experiência no monitoramento do orçamento, desde a sua elaboração até a fiscalização dos gastos.

Este manual faz parte da estratégia institucional de socializar informações de forma clara, didática e acessível, para que o maior número possível de pessoas consiga perceber a importância do orçamento. E aprenda a decifrá-lo!

O objetivo da publicação é disponibilizar um instrumento que fortaleça a intervenção de cidadãos e cidadãs na elaboração, no monitoramento e na execução do orçamento público em todas as esferas de governo – municipal, estadual e federal –, para que a aplicação dos recursos atenda realmente aos interesses da sociedade.

Colegiado de Gestão do Inesc



1	O orçamento público e a cidadania	11
2	O ciclo orçamentário	33
3	O Plano Plurianual	55
4	A Lei de Diretrizes Orçamentárias	81
5	A Lei Orçamentária Anual	105



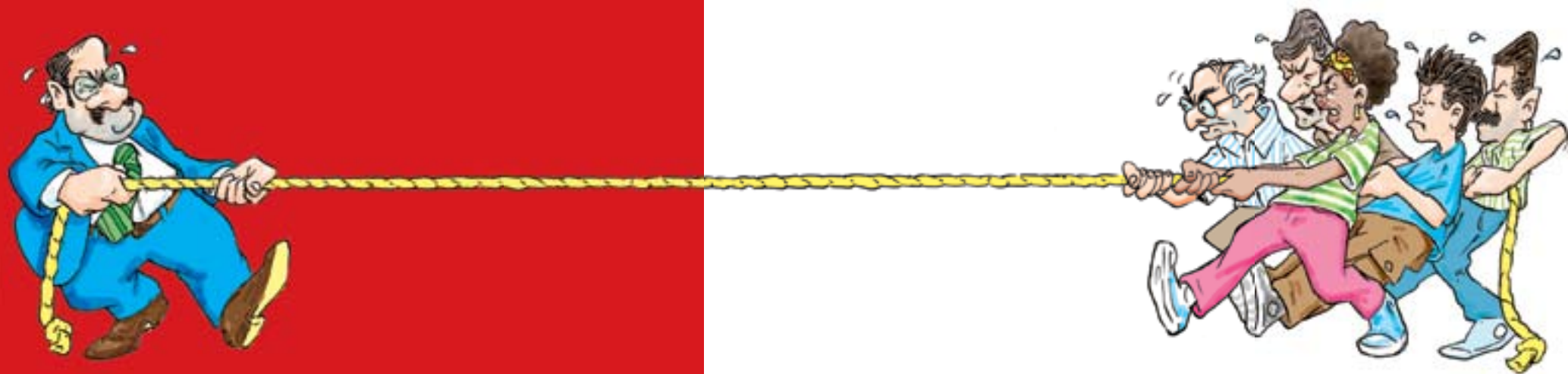
O orçamento público a seu alcance

O Brasil é um país grande, populoso e rico, com longa história de desigualdade e concentração de renda e riqueza. Essa realidade gera uma enorme disputa de interesses, que são, na maioria das vezes, conflitantes.

Uma parte importante de toda a riqueza do nosso país é arrecadada pelo Estado por meio de impostos, taxas e contribuições. A aplicação desses recursos deveria (e deve) garantir os direitos de cidadãos e cidadãs, mas a decisão de como e onde gastar não depende somente de necessidades e prioridades. Depende também da disputa de interesses existente entre os mais variados setores e grupos sociais. E essa disputa influi na elaboração do orçamento público, quando é decidido o que realmente os governos vão realizar – nos municípios, nos estados e no país. Como veremos neste manual, o orçamento é objeto de disputa política: ganha quem tem mais poder de pressão.

1

O orçamento público e a cidadania



A construção de obras, a prestação de serviços e a concessão de benefícios pelos governos – federal, estadual e municipal – dependem do orçamento público. Nele, os governantes estimam o que vão arrecadar e como devem gastar os recursos obtidos com os impostos pagos por cidadãos e cidadãs.

A importância do orçamento

O orçamento público tem tudo a ver com o nosso dia-a-dia. Grande parte das receitas governamentais, ou seja, do dinheiro que o governo arrecada, sai do nosso bolso, direta ou indiretamente. Quando compramos um pãozinho ou um quilo de arroz, pagamos a conta de luz ou de água, por exemplo, repassamos uma parcela do que ganhamos para o governo em forma de impostos indiretos, isto é, impostos que estão embutidos no preço das mercadorias e das tarifas de serviços públicos. Há também os impostos diretos, como o imposto de renda, que é pago por milhões de pessoas quando recebem o salário ou quando prestam serviços para uma empresa ou para outra pessoa.

- ✓ No Brasil, a arrecadação de impostos contribui para aumentar a desigualdade. Todos/as – ricos/as e pobres – pagam os mesmos impostos indiretos quando compram qualquer produto ou pagam contas de serviço, como luz e telefone. Isso significa que quem tem menos é mais prejudicado, porque, proporcionalmente, gasta uma fatia maior do que recebe ao pagar os impostos. Além disso, embora o imposto

direto seja maior para quem ganha mais, as pessoas muito ricas pagam o mesmo percentual que as da classe média. Isso é o que chamamos de “injustiça fiscal”.

- ✓ É com o dinheiro que esperam receber de impostos, contribuições e taxas que os governos estimam sua arrecadação e definem seus gastos todos os anos.
- ✓ Uma parte dos recursos é gasta em nosso benefício, pois, de uma forma ou de outra, direta ou indiretamente, todos/as nós somos usuários/as dos serviços prestados e das obras construídas pelo governo, seja a canalização de um córrego na periferia, seja a modernização de um aeroporto, a abertura de novas vagas na creche do bairro, a contratação de mais atendentes para postos do INSS.
- ✓ Em maior ou menor grau, a vida de toda a comunidade é afetada pelas decisões tomadas pelos governantes na hora de elaborar e executar o orçamento público. É nele que é decidido quais obras serão prioritárias, qual promessa de campanha será cumprida, qual reivindicação popular será atendida.

NESTE MANUAL, VAMOS
ENTENDER POR QUE O ORÇAMENTO
PÚBLICO É TÃO IMPORTANTE
NA VIDA DE TODOS NÓS.



O que é o orçamento público

Depois de ampla negociação, o orçamento público se transforma num conjunto de documentos legais em que os governos (federal, estadual e municipal) deixam claro como pretendem gastar os recursos arrecadados com impostos, contribuições sociais e outras fontes de receita, pagos pela população.

- ✓ Todo município tem o orçamento municipal; todo estado tem o orçamento estadual; e no âmbito federal há o orçamento da União. A elaboração do orçamento é obrigatória. Todos os anos, os chefes do Poder Executivo (prefeitos, governadores e presidente da República) devem fazer a proposta de orçamento e enviá-la para discussão e votação na Câmara Municipal, no caso do município; na Assembléia Legislativa, no âmbito do estado; e no Congresso Nacional, quando se tratar do país. O resultado é uma lei – a Lei Orçamentária – que autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos.

- ✓ Na Lei Orçamentária são estimadas todas as receitas e fixadas as despesas para o ano seguinte. Em 2005, os governantes fizeram o orçamento de 2006; em 2006, devem elaborar o de 2007; em 2007, vão fazer o de 2008; e assim sucessivamente.
- ✓ O orçamento demonstra o programa de trabalho de todos os órgãos e entidades da administração pública. Tudo aquilo que o governo poderá gastar deve estar descrito na Lei Orçamentária: salário dos/as funcionários/as públicos/as; pagamento de dívidas, pensões e aposentadorias; programas sociais, como a construção de escolas e postos de saúde; abertura de estradas; etc.
- ✓ Os gastos que não estiverem previstos não poderão ser realizados. Nenhum governo pode construir uma escola ou um centro esportivo, ajudar famílias carentes ou aumentar o salário dos/as professores/as, por exemplo, se não estiver autorizado pelo orçamento a aplicar recursos nessas áreas.

NAS PRÓXIMAS PÁGINAS, VAMOS ENTENDER POR QUE O ORÇAMENTO PÚBLICO É UM IMPORTANTE INSTRUMENTO DE DECISÃO POLÍTICA; DE PLANEJAMENTO; DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E CONTROLE SOCIAL; DE DEMOCRACIA; DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E JUSTIÇA SOCIAL.

TAMBÉM VAMOS SABER POR QUE O ACESSO À INFORMAÇÃO É IMPRESCINDÍVEL PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.



Decisão política

Algumas pessoas querem mais creches, mais universidades, melhores salários para os/as professores/as. Outras desejam transporte escolar passando bem pertinho da casa delas, mais espaços de lazer, posto de saúde com médicos/as nos finais de semana. Há aquelas que consideram asfalto e rede de água e esgoto mais urgentes. Umas acham que a nova creche da cidade deve ser construída em tal bairro, outras pensam que ela é mais necessária em outro bairro. Muitas querem criar empregos, baratear o preço dos remédios. Para outras, é prioritário reduzir impostos e investir na área social.

Como se pode perceber, os interesses são diferentes e até conflitantes. O que é prioritário para uns pode ser supérfluo para outros. Ao elaborarem o orçamento, os governantes fazem escolhas políticas, isto é, definem as prioridades de governo, que vão muito além de questões locais. As decisões envolvem grupos de interesse com os quais os governantes têm compromissos dentro e fora do país.

Por isso, a sociedade deve ficar atenta às decisões sobre os recursos públicos, intervindo no processo orçamentário para defender suas demandas e propostas.

Planejamento

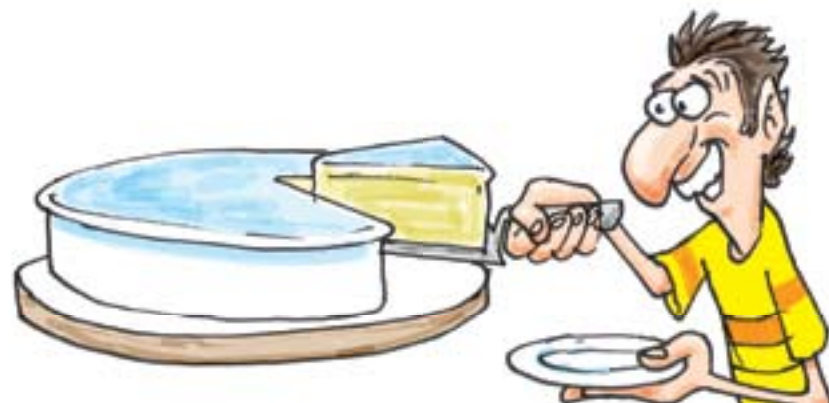
Mais do que um documento de receitas e despesas, o orçamento é um programa de trabalho, com metas e objetivos a serem alcançados. Ao elaborar o orçamento, o governo faz uma estimativa de arrecadação e de gastos para garantir, entre outras coisas, que os serviços e as obras em andamento tenham continuidade ao longo do ano e que não haja cortes repentinos em programas sociais ou atrasos no pagamento de aposentados e pensionistas, por exemplo.



Distribuição de renda / justiça social

O orçamento público funciona como redistribuidor de renda quando tira recursos de alguns setores da sociedade e os aplica em outros, para gerar desenvolvimento, criar empregos, combater a pobreza e tornar o país menos injusto socialmente. Mas essa escolha política depende, e muito, de organização e pressão da sociedade, pois melhorar a distribuição de renda e garantir a justiça social significa, em muitos casos, contrariar interesses de grupos e setores poderosos.

Ao prever a transferência de recursos para famílias em situação de pobreza, ou que tenham qualquer tipo de carência, o orçamento funciona como instrumento de redistribuição de renda. Assim, quando o governo decide aplicar uma fatia maior dos recursos em benefício de uma parcela da sociedade,



dizemos que o gasto está sendo focalizado. Mas se toda a população pode ser potencialmente beneficiada pelos gastos públicos, então o gasto é universal. O gasto com educação, por exemplo, é universal. Todas as pessoas, ricas e pobres, podem ter acesso à educação pública. Se a educação chega a todos os lugares e se é de boa qualidade, isso já é outra história, que também pode ser analisada no orçamento.

Ao priorizar os gastos com o pagamento dos juros das dívidas interna e externa, o governo faz uma escolha política. E isso significa que a fatia da receita que poderia ser aplicada para garantir mais justiça social será menor. O modelo de política econômica é, portanto, uma escolha política com implicações na capacidade dos governos de promoverem distribuição de renda e justiça social.

Democracia

Em um regime democrático, nenhum governante pode decidir sozinho em que gastar os recursos públicos. Ele também não pode determinar sozinho um aumento de impostos para arrecadar mais e conseguir pôr em prática o plano de governo que divulgou na sua campanha eleitoral. Essas decisões envolvem o Executivo e o Legislativo. Só depois que o orçamento

estiver devidamente aprovado pelo Legislativo é que os órgãos e as entidades da administração pública passarão a realizar seu trabalho e a aplicar os recursos naquilo que foi previsto.

Há vários momentos na elaboração da Lei Orçamentária em que a população pode participar, visando influenciar em que e como os recursos devem ser gastos. Alguns municípios, como Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS) e João Pessoa (PB), já viveram a experiência de elaborar os chamados “orçamentos participativos”.

Transparência governamental / controle social

O orçamento – seja municipal, estadual ou federal – é público. Todas as pessoas podem e devem ter acesso a seus números e saber para onde vai o dinheiro que os governantes arrecadam. Esse dinheiro pertence não a um grupo de pessoas, mas a todos/as nós.

Além de conhecer o conteúdo do orçamento e de se organizar para participar de sua elaboração, a população pode e deve acompanhar sua execução (a aplicação dos recursos), evitando o descumprimento da Lei Orçamentária, o desperdício e o desvio de dinheiro público. Isso é o que chamamos de “controle social”.

DIREITO À INFORMAÇÃO

QUALQUER CIDADÃO OU CIDADÃ PODE TER ACESSO AOS DADOS ORÇAMENTÁRIOS DA UNIÃO, DO ESTADO E DO MUNICÍPIO. QUANDO ESSES DADOS NÃO ESTÃO DISPONÍVEIS NA INTERNET OU EM OUTRO MEIO, É PRECISO ENTRAR EM CONTATO COM A SECRETARIA ESTADUAL OU MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO (OU O ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO) PARA SE INFORMAR SOBRE A MODALIDADE DE CONSULTA. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) GARANTE ESSE DIREITO. VEJA O QUE DIZ A LEI:

MUITAS VEZES É PRECISO FAZER MUITA PRESSÃO POLÍTICA PARA TER ACESSO ÀS INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS À PARTICIPAÇÃO E AO CONTROLE SOCIAL.



“ART. 48. SÃO INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL, AOS QUAIS SERÁ DADA AMPLA DIVULGAÇÃO, INCLUSIVE EM MEIOS ELETRÔNICOS DE ACESSO PÚBLICO: OS PLANOS, ORÇAMENTOS E LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS; AS PRESTAÇÕES DE CONTAS E O RESPECTIVO PARECER PRÉVIO; O RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E O RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL; E AS VERSÕES SIMPLIFICADAS DESSES DOCUMENTOS.

PARÁGRAFO ÚNICO. A TRANSPARÊNCIA SERÁ ASSEGURADA TAMBÉM MEDIANTE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR E REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, DURANTE OS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO E DE DISCUSSÃO DOS PLANOS, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E ORÇAMENTOS.”

Acesso à informação

Esse direito é imprescindível para que haja democratização do processo orçamentário, participação da sociedade e controle social. Sem acesso à informação, torna-se impossível monitorar e controlar os gastos públicos.

As bases de dados do orçamento da União, dos estados e dos municípios devem estar disponíveis para consulta a toda a população, inclusive na internet. Na União e em alguns estados, esse processo já ocorre. Porém, muitos estados e municípios ainda não disponibilizam esses dados na internet, para que cidadãos e cidadãs possam ter conhecimento deles.

Força de lei

Nenhum governante pode aumentar despesas, gastar mais do que está previsto na Lei Orçamentária ou criar novos impostos para o pagamento de suas contas sem autorização do Legislativo. Apesar de ser uma lei, o orçamento é apenas autorizativo, ou seja, ele não obriga o governo a aplicar todos os recursos reservados para uma obra, um programa ou uma atividade.



AUTORIZA, MAS NÃO OBRIGA

SE O ORÇAMENTO DE SUA CIDADE PREVÊ A APLICAÇÃO DE R\$ 2 MILHÕES NA CONSTRUÇÃO DE UM PRONTO-SOCORRO, POR EXEMPLO, A PREFEITURA NÃO PODERÁ GASTAR R\$ 2,1 MILHÕES NESTA OBRA. CONTUDO, PODERÁ APLICAR APENAS R\$ 1 MILHÃO OU R\$ 500 MIL E ATÉ NEM FAZER O PRONTO-SOCORRO. ISSO OCORRE PORQUE O ORÇAMENTO PÚBLICO TEM CARÁTER AUTORIZATIVO E NÃO OBRIGATÓRIO, OU SEJA, A PREFEITURA NÃO É OBRIGADA A FAZER TUDO O QUE ESTÁ DETERMINADO NA LEI ORÇAMENTÁRIA. SÓ NÃO PODE FAZER AQUILO QUE NÃO ESTÁ PREVISTO.

ASSIM, INCLUIR UMA REIVINDICAÇÃO NO ORÇAMENTO DE SUA CIDADE NÃO É GARANTIA DE QUE A OBRA SAIRÁ DO PAPEL. ISSO TAMBÉM OCORRE NOS ESTADOS E NO PAÍS.

POR CAUSA DESSE CARÁTER AUTORIZATIVO, MUITAS VEZES OS/AS CHEFES DO PODER EXECUTIVO (PREFEITOS/AS, GOVERNADORES/AS E PRESIDENTE), QUE PODEM SIMPLEMENTE NÃO GASTAR A DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, USAM O ORÇAMENTO COMO "MOEDA DE TROCA", LIBERANDO VERBAS OU APROVANDO A EXECUÇÃO DE OBRAS DE INTERESSE DE VEREADORES/AS, DEPUTADOS/AS ESTADUAIS, DEPUTADOS/AS FEDERAIS E SENADORES/AS EM TROCA DE APOIO AOS PROJETOS GOVERNAMENTAIS.



Princípios orçamentários

O orçamento público – federal, estadual ou municipal – obedece a um conjunto de normas chamadas “princípios orçamentários”. Esses princípios constam na Lei 4.320, de 1964, que estabelece as regras gerais para a elaboração e o controle do orçamento da União, dos estados e dos municípios.

Unidade

Este princípio determina que cada cidade, cada estado ou a União tenha um único orçamento. Nenhum governante pode elaborar mais de um orçamento para o mesmo período. De acordo com essa regra, a estimativa de receitas e a fixação de despesas devem ser simultâneas (a arrecadação e os gastos ocorrem ao mesmo tempo, ao longo de um ano) e fazer parte de um só conjunto de documentos.

Universalidade

Todas as receitas e todas as despesas devem ser incluídas na Lei Orçamentária. Nenhuma previsão de arrecadação ou de gasto deve ser feita “por fora” do orçamento. Isso é válido para todos os órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta. Toda e qualquer instituição pública que receba recursos orçamentários ou gerencie recursos públicos deve ser incluída no orçamento, com suas respectivas dotações orçamentárias (verbas) para o período de um ano.

Anualidade

A Lei Orçamentária tem um “prazo de validade”, ou seja, o orçamento fica em vigor por um período limitado. No Brasil, o princípio da anualidade estabelece que o orçamento público deve vigorar por um ano ou por um exercício financeiro, que se inicia em 1º de janeiro e se encerra em 31 de dezembro. No ano seguinte, deve entrar em vigor uma nova Lei Orçamentária.

Exclusividade

De acordo com esta regra, a Lei Orçamentária deve conter apenas matéria financeira, isto é, não pode abordar nenhum assunto que não esteja relacionado com a previsão de receitas e com a fixação de despesas para o ano seguinte.

Legalidade

De acordo com este princípio, o orçamento anual precisa se transformar em lei. Do contrário, não terá validade. Por isso, deve ser elaborado conforme algumas normas legais: o Executivo elabora o Projeto de Lei Orçamentária Anual de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA) – vamos conhecer essas leis nas próximas páginas – e o envia para o Legislativo, que discute, propõe emendas e vota o projeto. Depois de aprovado pelo Legislativo, o Projeto de Lei Orçamentária Anual retorna para sanção do chefe do Executivo e publicação no Diário Oficial.

Publicidade

Como o próprio nome diz, o orçamento público é público. A Lei Orçamentária precisa ser amplamente divulgada, para permitir que qualquer cidadão ou cidadã conheça seu conteúdo e saiba como são empregados os recursos arrecadados por meio de impostos e contribuições, pagos pela sociedade, e por outras fontes de receita.

O orçamento do governo federal deve ser publicado no Diário Oficial da União (DOU) assim que for sancionado (aprovado) pelo presidente da República. Os orçamentos do Distrito Federal, dos estados e das grandes cidades também devem ser publicados nos respectivos diários oficiais. Já aquelas prefeituras de cidades pequenas, que não possuem jornal próprio ou internet para assegurar a publicidade da lei, podem afixar a Lei Orçamentária até mesmo na porta da prefeitura.

Equilíbrio

Esse princípio determina que as despesas fixadas sejam correspondentes ao valor das receitas estimadas para determinado ano.



Os valores em disputa

Os números do orçamento são tão grandes que muitas vezes é difícil imaginar o que representa tanto dinheiro.

Veja, por exemplo, o orçamento da União aprovado para 2006: o valor ficou em R\$ 1.660.772.285.176,00. Isso mesmo! Mais de um trilhão e 600 bilhões de reais.

No entanto, quase a metade de todo esse dinheiro – R\$ 823.231.812.710,00, ou seja, mais de 800 bilhões de reais – servirá para a rolagem de títulos da dívida pública.



Com o total de recursos do orçamento, seria possível:

Construir aproximadamente 83 milhões de casas populares, de três quartos, sala, cozinha, banheiro, área de serviço e quintal murado, ao custo de R\$ 20 mil cada uma. Seriam tantas casas que o governo poderia, por exemplo, dar uma moradia nova para todos os brasileiros do sexo masculino contados pelo IBGE no Censo de 2000.

Ou

Comprar cerca de 80 milhões de carros populares zero-quilômetro. Isso significa quatro vezes o número de automóveis em circulação em todo o Brasil (com exceção de caminhões e ônibus). Se fossem colocados um atrás do outro, formariam uma fileira de carros suficiente para dar mais de sete voltas ao redor da Terra.

Despesas obrigatórias e discricionárias

Todos esses recursos, no entanto, não são usados para uma única despesa. Eles existem para cobrir todos os gastos de órgãos e entidades da administração pública. Há dois tipos de despesa em qualquer orçamento público: as obrigatórias e as discricionárias.

Despesas obrigatórias são aquelas previstas em lei, ou seja, representam um gasto vinculado a determinado fim. A maioria dos recursos já está comprometida com essas despesas obrigatórias, como salários dos/as funcionários/as públicos/as; aposentadorias, pensões e benefícios da previdência social; funcionamento de escolas e hospitais; repasses obrigatórios para estados e municípios; e, principalmente, o refinanciamento, os juros e a amortização das dívidas externa e interna.

Algumas despesas com políticas sociais, como saúde, educação e previdência, constam da relação das despesas obrigatórias. E lá estão como resultado de muita luta dos movimentos e da sociedade civil organizada. Luta para que esses gastos, essenciais para garantir direitos básicos de cidadãos e cidadãs, não estejam condicionados às escolhas políticas dos governantes.



Despesas discricionárias são aquelas em que o governo pode aplicar os recursos como quiser. No entanto, com tantas despesas obrigatórias, sobra pouco para destinar a novas obras ou para aumentar o número de pessoas atendidas pelos programas sociais, por exemplo. O recurso que “sobra” para aplicar – menos de 1/4 do orçamento federal, nos últimos anos – é motivo de muitas disputas entre interesses diferentes e até opostos.

2



O ciclo orçamentário



Três leis compõem o ciclo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O papel dessas leis é integrar as atividades de planejamento e orçamento para assegurar o sucesso da ação governamental nos municípios, nos estados e no país.

Entendendo o ciclo orçamentário

Também chamado de “ciclo integrado de planejamento e orçamento”, o ciclo orçamentário corresponde a um período de quatro anos, que tem início com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e se encerra com o julgamento da última prestação de contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo.

É um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais sucessivos orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados.

As leis orçamentárias

As três leis que regem o ciclo orçamentário – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – são estreitamente ligadas entre si, compatíveis e harmônicas. Elas formam um sistema integrado de planejamento e orçamento, reconhecido na Constituição Federal, que deve ser adotado pelos municípios, pelos estados e pela União.

A elaboração dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA cabe exclusivamente ao Executivo. Em nenhuma esfera o Poder Legislativo pode propor tais leis. No âmbito municipal, por exemplo, apenas o prefeito pode apresentar à Câmara Municipal os projetos de PPA, LDO e LOA. Os vereadores não apresentam tais projetos, mas podem modificá-los por meio de emendas quando estes são enviados ao Legislativo para discussão e votação.

O Ministério Público não discute, não vota, nem aprova o orçamento. Porém, é chamado para intervir legal e penalmente quando qualquer irregularidade é constatada pelos órgãos de controle interno, externo ou social.





AQUI, AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS
SERÃO APRESENTADAS RESUMIDAMENTE.
NOS CAPÍTULOS 3, 4 E 5, VAMOS
APROFUNDAR ESSE ASSUNTO.

O Plano Plurianual (PPA)

É o planejamento de médio prazo. Define as estratégias, diretrizes e metas do governo por um período de quatro anos. É elaborado no primeiro ano de mandato do prefeito, governador ou presidente e vigora do ano seguinte até o primeiro ano de mandato do próximo governante, de forma a garantir a continuidade administrativa. Em 2003, por exemplo, o presidente e os governadores eleitos em 2002 elaboraram o PPA para o período de 2004 a 2007. Em 2005, os prefeitos eleitos em 2004 elaboraram o PPA que vai vigorar entre 2006 e 2009.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Essa lei anual define as metas e prioridades do governo, ou seja, as obras e os serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte. A LDO estabelece as regras que deverão ser observadas na formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo e na sua discussão, votação e aprovação pelo Legislativo.

A Lei Orçamentária Anual (LOA)

É nessa lei que o governo demonstra todas as receitas e despesas para o ano seguinte. No caso da União, a Lei Orçamentária Anual é composta de três esferas: fiscal, seguridade social e investimento das estatais. Esse conjunto de documentos que formam o orçamento obedece ao princípio da unidade e possibilita uma visão completa dos recursos e das despesas governamentais.

- ✓ O orçamento da seguridade social abrange todos os órgãos e entidades envolvidos nas ações relativas a saúde, previdência e assistência social.
- ✓ O orçamento de investimento das empresas estatais corresponde a despesas com obras e equipamentos. As demais despesas, como salário de funcionários/as e manutenção de atividades das estatais, não são previstas na Lei Orçamentária – elas estão incluídas apenas na contabilidade das próprias estatais.
- ✓ O orçamento fiscal abrange todos os outros órgãos e entidades não incluídos nos demais orçamentos.

CORRESPONDÊNCIA ENTRE
AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

UNIÃO, ESTADOS E DF		
PPA 2004-2007	LDO 2004	LOA 2004
	LDO 2005	LOA 2005
	LDO 2006	LOA 2006
	LDO 2007	LOA 2007
MUNICÍPIOS		
PPA 2006-2009	LDO 2006	LOA 2006
	LDO 2007	LOA 2007
	LDO 2008	LOA 2008
	LDO 2009	LOA 2009

Etapas do ciclo orçamentário

O ciclo orçamentário é composto de diversas etapas que se relacionam, se completam e se repetem continuamente.

Esses passos são semelhantes na União, nos estados e nos municípios. As diferenças podem estar nas datas-limite de cada um deles. No passo-a-passo orçamentário, apresentamos os prazos da União. Os prazos dos estados são definidos na Constituição Estadual e no Regimento Interno da Assembléia Legislativa. Já os prazos dos municípios são estabelecidos na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal.



A SEGUIR, VAMOS CONHECER OS
DIFERENTES PASSOS DO CICLO ORÇAMENTÁRIO
E SABER POR QUE É IMPORTANTE ACOMPANHAR
CADA UMA DESSAS ETAPAS.

Passo-a-passo orçamentário

- 1** O ciclo orçamentário tem início com a elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual pelo Poder Executivo. Isso ocorre no primeiro ano de governo do presidente, governador ou prefeito recém-empossado ou reeleito. Na União, o chefe do Executivo deve encaminhar o projeto de lei do PPA ao Legislativo até o dia 31 de agosto.
- 2** Os membros do Legislativo discutem, apresentam emendas e votam o projeto de lei do PPA até o encerramento da sessão legislativa. Na União, esse prazo termina em 15 de dezembro. Se até essa data o PPA não for votado, o recesso é suspenso e os parlamentares continuam em atividade até concluir a votação.
- 3** Com base no PPA, o Executivo formula o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, definindo prioridades e metas de governo. Os governantes recém-empossados baseiam-se no PPA elaborado no governo anterior. Na União, o projeto de LDO deve ser enviado ao Legislativo até o dia 15 de abril.

- 4 Os membros do Legislativo têm até o encerramento da primeira parte da sessão legislativa (30 de junho, no caso da União) para examinar, modificar e votar o projeto de LDO. Do contrário, o recesso pode ser suspenso até que a LDO seja aprovada.
- 5 O Poder Executivo formula o Projeto de Lei Orçamentária Anual de acordo com o PPA e a LDO. A elaboração da proposta orçamentária começa no início do ano e é concluída depois da aprovação da LDO. Na União, o presidente tem até 31 de agosto para encaminhar o projeto ao Congresso Nacional.
- 6 O Poder Legislativo deve examinar, modificar e votar o projeto de LOA até o encerramento da sessão legislativa, que ocorre em 15 de dezembro. Caso contrário, o recesso é suspenso até que a votação seja concluída.
- 7 Os órgãos e as entidades da administração pública executam seus orçamentos e ficam sujeitos à fiscalização e ao controle interno do respectivo poder, assim como ao controle externo (Poder Legislativo, Tribunal de Contas e sociedade).

- 8 Até 30 dias após a publicação da LOA, o Executivo estabelece o cronograma mensal de desembolso e a programação financeira, de acordo com as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF), APROVADA EM 2000, É UM CÓDIGO DE CONDUTA PARA OS/AS ADMINISTRADORES/AS PÚBLICOS/AS DE TODOS OS PODERES E ESFERAS DE GOVERNO. ENTRE OUTRAS DETERMINAÇÕES, A LRF FIXA LIMITES PARA DESPESAS COM PESSOAL E PARA A DÍVIDA PÚBLICA E PROÍBE A CRIAÇÃO DE DESPESAS DE DURAÇÃO CONTINUADA (MAIS DE DOIS ANOS) SEM QUE HAJA UMA FONTE SEGURA DE RECEITAS.

A LRF É UM RESPALDO JURÍDICO AO MODELO ECONÔMICO VIGENTE NO PAÍS HÁ MAIS DE DEZ ANOS. SEU CONTEÚDO É DIRIGIDO AO AJUSTE DAS CONTAS DE CADA ENTE GOVERNAMENTAL (UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS). A LRF NÃO TRATA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, DO COMBATE ÀS DESIGUALDADES OU DO ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES DA POPULAÇÃO. O QUE IMPORTA É SE A CONTA ENTRE RECEITA E DESPESA FECHA DE MODO FAVORÁVEL AO PAGAMENTO DOS JUROS E COMPROMISSOS FIRMADOS PELOS GOVERNOS COM SEUS CREDORES. POR ESSE MOTIVO, O FÓRUM BRASIL DO ORÇAMENTO (FBO), ARTICULAÇÃO FORMADA POR VÁRIAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, APRESENTOU À COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PROPOSTA PARA MODIFICAR A LRF, TRANSFORMANDO-A EM LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SOCIAL.

O GESTOR PÚBLICO DEVE SER RESPONSÁVEL COM A ADMINISTRAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS E COM O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SOCIAL.

É. NÃO BASTA TER RESPONSABILIDADE FISCAL. É PRECISO GARANTIR A RESPONSABILIDADE SOCIAL TAMBÉM.



- 9 A cada dois meses, o Executivo reavalia as estimativas de receitas e despesas, para verificar se a meta fiscal será cumprida. Se necessário, para atingir a meta, os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) reduzem temporariamente os limites para a realização de despesas. Essa redução é denominada “contingenciamento”.
- 10 Conforme determina a Constituição Federal, 30 dias após o final de cada bimestre, o Executivo deve divulgar um relatório resumido da execução orçamentária (gastos do governo).
- 11 De acordo com determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, os três poderes divulgam um relatório de gestão fiscal 30 dias após o final de cada quadrimestre. Isso permite comparar a despesa com pessoal e o montante da dívida pública com os limites previstos na legislação.
- 12 Após o encerramento do exercício financeiro (31 de dezembro), o Executivo elabora os balanços e os demonstrativos contábeis gerais (de todos os órgãos e entidades da administração pública). Cada poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – elabora sua prestação de contas separadamente.

- 13 O Executivo apresenta suas contas do ano anterior ao Legislativo em no máximo 60 dias após a abertura da sessão legislativa, que tem início em 15 de fevereiro, no caso da União.
- 14 O Tribunal de Contas emite parecer prévio sobre as contas do Executivo e dos demais poderes. Normalmente, isso ocorre em até 60 dias após o recebimento das contas pelo Tribunal.
- 15 O Legislativo julga as contas apresentadas pelo Executivo. No âmbito da União, não há prazo fixado.
- 16 O Executivo divulga um relatório de avaliação da execução do Plano Plurianual (PPA). Isso ocorre geralmente nos três primeiros meses do ano.

AS ETAPAS DE 3 A 16 REPETEM-SE POR OUTROS TRÊS ANOS CONSECUTIVOS. NO QUARTO ANO, O PROCESSO RECOMEÇA COM A ELABORAÇÃO DE UM NOVO PPA.





CICLO ORÇAMENTÁRIO* - UNIÃO

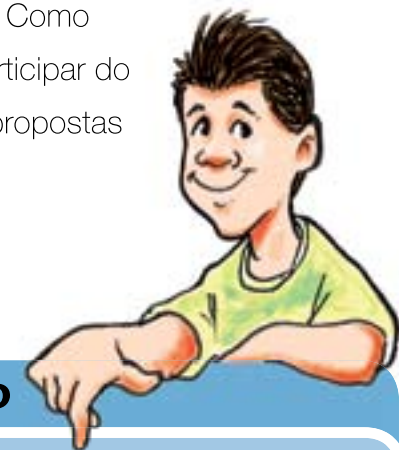
	PPA		LDO		LOA	
	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável
ELABORAÇÃO	31 de agosto do primeiro ano de mandato.	Executivo	15 de abril de todos os anos.	Executivo	31 de agosto de todos os anos.	Executivo
DISCUSSÃO/ VOTAÇÃO	Até 15 de dezembro.	Legislativo	Até 30 de junho.	Legislativo	Até 15 de dezembro.	Legislativo
EXECUÇÃO	Durante os últimos 3 anos de um governo e o primeiro ano do governo seguinte.	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo.	Durante a elaboração da LOA e o ano seguinte.	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo.	1º de janeiro a 31 de dezembro do ano seguinte.	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo.
AVALIAÇÃO E CONTROLE	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil.	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil.	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil.

* O ciclo é semelhante nos estados e nos municípios, com algumas variações de data, conforme determinam a Constituição Estadual e o Regimento Interno da Assembléia Legislativa ou a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal.

O processo orçamentário

Cada poder exerce um papel específico no processo orçamentário. Ao Executivo cabe elaborar os projetos de lei e executá-los. Ao Legislativo compete discutir, propor emendas, aprovar as propostas orçamentárias e depois julgar as contas apresentadas pelos/as chefes do Executivo – prefeitos/as, governadores/as e presidente da República. Um poder não pode se intrometer na tarefa do outro.

Há órgãos encarregados da fiscalização e do julgamento das contas, como os Legislativos e os Tribunais de Contas. Como veremos, os cidadãos e as cidadãs também devem participar do processo orçamentário e se preparar para expor suas propostas e reivindicações.



CICLO X PROCESSO

CICLO ORÇAMENTÁRIO É DIFERENTE DE PROCESSO ORÇAMENTÁRIO. O CICLO CORRESPONDE À TRAMITAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS – NO BRASIL, REPETE-SE A CADA QUATRO ANOS, MAS ALGUMAS ETAPAS REPETEM-SE TODOS OS ANOS. JÁ O PROCESSO DIZ RESPEITO AO PAPEL DE CADA PODER NO ORÇAMENTO PÚBLICO: COMO O ORÇAMENTO É ELABORADO, DISCUTIDO E APROVADO E COMO A EXECUÇÃO DE SUAS AÇÕES É FISCALIZADA E AVALIADA.

Elaboração do projeto de lei

Essa tarefa é de competência exclusiva do Executivo. Ainda não há normas específicas para a elaboração do PPA e da LDO, pois a Constituição Federal, que criou esses instrumentos, determinou que as regras fossem fixadas numa lei complementar. Até hoje, no entanto, tal lei não foi votada pelo Congresso Nacional.

Essa lei complementar também substituirá a Lei 4.320, de 1964, que hoje estabelece as normas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual em todos os âmbitos governamentais: municipal, estadual e federal.

Na União, o processo é dirigido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com base em levantamento enviado por todos os ministérios, que apontam as necessidades de gastos de cada área sob sua responsabilidade. Cabe à SOF, órgão ligado ao Ministério do Planejamento, compatibilizar a demanda por recursos com o total da receita que o governo espera arrecadar.

Ao elaborar a proposta, a SOF leva em conta uma série de parâmetros, como a expectativa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a média cambial, a previsão de receita, as metas de inflação e o montante do refinanciamento da dívida pública, repassados pelo Ministério da Fazenda. Os poderes Legislativo e Judiciário também enviam suas propostas à SOF para serem integradas ao orçamento geral.

O chefe do Poder Executivo conta com uma equipe de assessoria política e técnica para definir a proposta de orçamento. Por isso, é importante que esses/as assessores/as conheçam a realidade econômica e social do país, do estado ou do município. Eles/as precisam saber de onde vem a receita, como calcular a arrecadação e como distribuir os recursos de acordo com as demandas de cada área e os objetivos e metas governamentais.



NINGUÉM MELHOR DO QUE O POVO PARA SABER ONDE A AÇÃO GOVERNAMENTAL É NECESSÁRIA. CONTUDO, A PARTICIPAÇÃO POPULAR TEM SIDO EXCLUÍDA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS. O EXECUTIVO ELABORA O PROJETO INTERNAMENTE E A SOCIEDADE SÓ TOMA CONHECIMENTO DE SEU CONTEÚDO QUANDO A PROPOSTA É ENVIADA AO LEGISLATIVO. É HORA DE MUDAR ESSA REALIDADE ANTIDEMOCRÁTICA!

Discussão e votação

A Constituição determina que as propostas de PPA, LDO e LOA sejam analisadas, discutidas e votadas pelo Congresso Nacional, no caso da União; pela Assembléia Legislativa, na esfera dos estados; e pela Câmara Municipal, no âmbito dos municípios. Em todas as casas do Legislativo, a proposta é primeiramente analisada por uma comissão de parlamentares e depois apreciada por todo o plenário.

Os parlamentares podem apresentar emendas ao projeto original de maneira individual ou coletiva. No caso da LOA, eles podem modificar a alocação de recursos e alterar a dotação orçamentária (verba) prevista para cada órgão ou entidade pública, por exemplo.



No entanto, qualquer alteração precisa obedecer a algumas regras, entre as quais:

- ✓ Não aumentar o total de despesas previsto no orçamento.
- ✓ Ao incluir nova despesa ou aumentar despesa já prevista, indicar os recursos a serem cancelados de outra programação para cobrir o novo gasto.
- ✓ Ser compatível com as disposições do PPA e da LDO.
- ✓ Respeitar os limites de valor para as emendas individuais.
- ✓ É proibido cancelar despesas com pessoal, benefícios da previdência, transferências constitucionais, juros e amortização da dívida pública.

Após a aprovação do Legislativo, a proposta volta ao Executivo para sanção ou veto. Caso haja veto, este é apreciado pelo Legislativo, podendo ser aceito ou derrubado.

DURANTE O PROCESSO DE DISCUSSÃO E VOTAÇÃO, A POPULAÇÃO ORGANIZADA PODE SE ARTICULAR COM PARLAMENTARES PARA APRESENTAR EMENDAS AO ORÇAMENTO. ESSA PRÁTICA, NORMALMENTE, TRAZ ENORME GANHO SOCIAL, POIS POSSIBILITA A ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA O ENFRENTAMENTO DAS DEMANDAS QUE A SOCIEDADE JULGA MAIS IMPORTANTES. ASSIM, A DECISÃO SOBRE O QUE É OU NÃO PRIORITÁRIO NÃO FICA APENAS NAS MÃOS DO GOVERNO.



Execução orçamentária e financeira

Depois que a LOA é publicada no Diário Oficial e passa a valer, os órgãos e entidades da administração pública começam a executar o orçamento, ou seja, passam a realizar as atividades programadas e a aplicar o dinheiro de suas dotações orçamentárias (a verba anual de cada um).

Para isso, cada órgão público elabora um cronograma de desembolso, isto é, programa as despesas e a liberação de dinheiro para as unidades envolvidas na execução das ações. Assim, o governo ajusta o ritmo de execução do orçamento ao fluxo dos recursos, mantém o equilíbrio entre receita e despesa e garante verba em tempo hábil às unidades administrativas, com vistas a melhorar a realização do seu programa de trabalho.

Os órgãos e entidades da administração pública devem seguir à risca o que está determinado na lei, não gastando nada além do estipulado para cada programa ou atividade. Muitas vezes, no meio do caminho, o governo reavalia a estimativa de receita e reduz o limite autorizado de despesas para cumprir a meta fiscal (o quanto se espera gastar a menos do que o total arrecadado.)

Avaliação e controle

Como vimos nas etapas do ciclo orçamentário, os órgãos e entidades que executam os orçamentos estão sujeitos à fiscalização por órgãos internos e externos. Eles devem prestar contas de suas realizações e gastos periodicamente. Essa prestação de contas deve ser pública, isto é, acessível a todo e qualquer cidadão e cidadã e não apenas aos órgãos de fiscalização e controle do próprio governo.

Após o encerramento de cada exercício, o chefe do Executivo deve apresentar um balanço geral das receitas arrecadadas, das ações e das despesas efetuadas ao longo do ano. Essa prestação de contas é analisada pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas (da União, do estado ou do município) e deve ser do conhecimento de todos os cidadãos e cidadãs. Na mesma época, o governo deve apresentar o relatório anual de avaliação do PPA.

É importante que a sociedade também participe da avaliação e do controle social do orçamento para assegurar a correta aplicação dos recursos, corrigir rumos e garantir que as políticas públicas beneficiem toda a população, especialmente a mais carente.

1

Participação popular no processo orçamentário

É preciso estar atento/a o tempo todo. Os cidadãos e cidadãs podem participar da definição e da discussão das políticas públicas, interferindo na elaboração das leis orçamentárias com suas reivindicações e propostas. É possível atuar junto ao Executivo, que elabora a proposta; ao Legislativo, que discute, modifica e aprova as leis orçamentárias; e aos próprios órgãos de controle e fiscalização. Também é importante articular parcerias na sociedade civil para fortalecer a luta política. A participação popular deve ser permanente ao longo de todo o ano, mas há momentos que são decisivos no processo orçamentário:

No primeiro ano de mandato do/a novo/a prefeito/a, governador/a ou presidente da República, quando é elaborado o PPA. Como vimos, o Plano Plurianual define a estratégia de médio prazo para o município, estado ou país e vigora por quatro anos. É preciso ficar atento aos prazos de sua cidade ou de seu estado. Na União, o prazo para o Executivo apresentar o projeto de PPA ao Congresso Nacional é 31 de agosto.

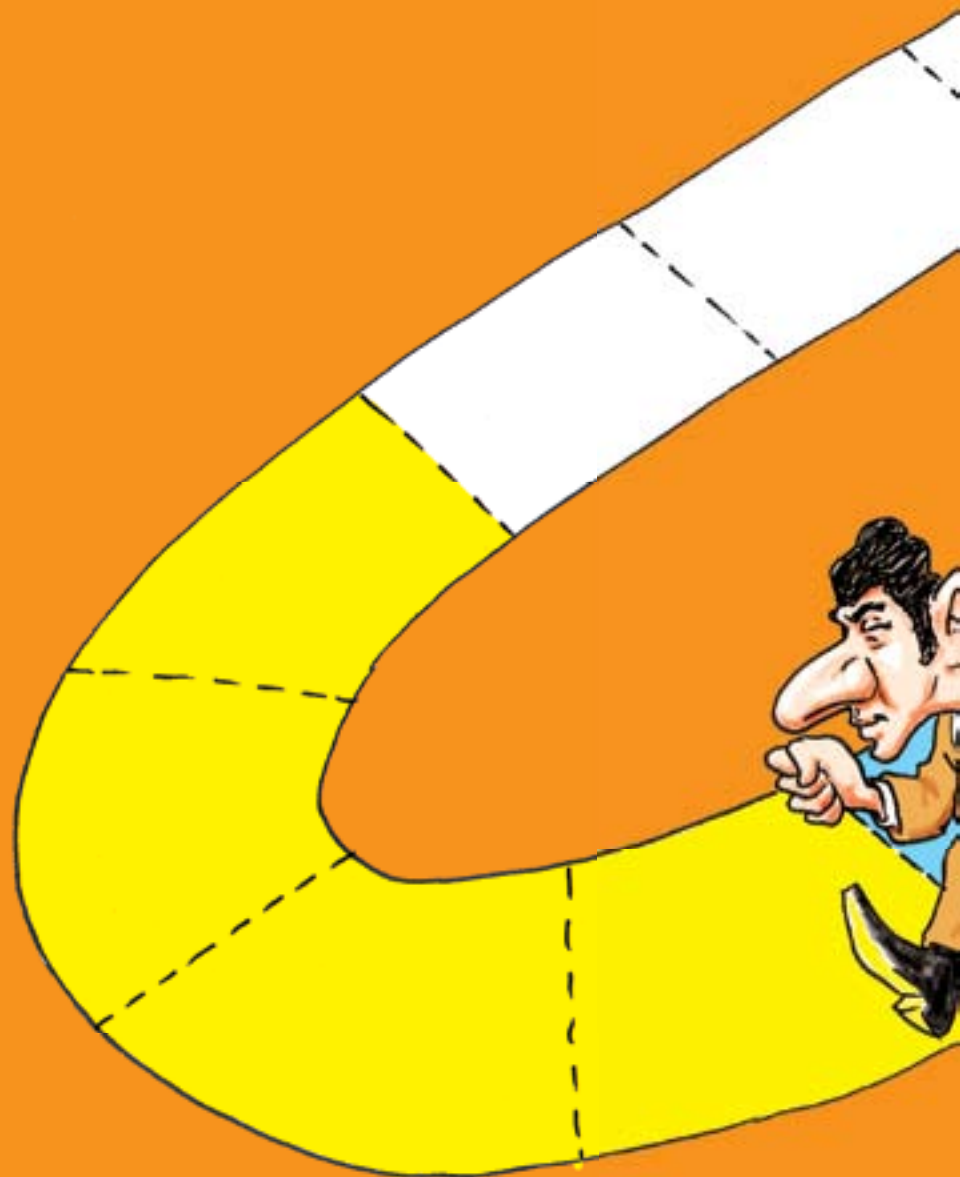
2

No primeiro semestre de todos os anos, quando é elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que contém as metas e prioridades de cada governo. O prazo da União para enviar a proposta de LDO ao Congresso Nacional é 15 de abril. O prazo dos municípios está estabelecido na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal. O dos estados é determinado pela Constituição Estadual e pelo Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

3

Especialmente no segundo semestre de todos os anos, quando o Projeto de Lei Orçamentária Anual é concluído e enviado pelo Executivo ao Legislativo para discussão, emendas e votação.





O Plano Plurianual



O Plano Plurianual (PPA) define estratégias, diretrizes, metas e objetivos de cada esfera de governo – federal, estadual e municipal – para um período de quatro anos.

Ele é elaborado no primeiro ano de mandato de um governo e vigora a partir do segundo ano desse governo até o primeiro ano da gestão seguinte. Esse procedimento visa assegurar a continuidade das políticas públicas.

O que é o PPA?

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento estratégico de médio prazo, previsto na Constituição de 1988, por meio do qual o Poder Executivo – federal, estadual e municipal – estabelece diretrizes, objetivos e metas para quatro anos. O PPA rege a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). É no PPA que o governo deixa claro se vai ou não cumprir as promessas feitas na campanha eleitoral, isto é, demonstra suas políticas e prioridades.

A elaboração do PPA é uma das primeiras preocupações do chefe do Executivo logo após a posse. Em 2003, o presidente e os governadores eleitos em 2002 deram prosseguimento ao PPA 2000-2003, elaborado por seus antecessores. Os prefeitos eleitos em 2004 e empossados no início de 2005 deram continuidade ao PPA 2002-2005, elaborado no governo anterior.

Da mesma forma, o PPA que o presidente e os governadores fizeram no primeiro ano de governo (2003) vai vigorar de 2004 a



AO ELABORAR O PPA, O GOVERNO DECIDE SOBRE OS INVESTIMENTOS MAIS IMPORTANTES PARA ATENDER AO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO QUE CONSIDERA ADEQUADO PARA O MUNICÍPIO, PARA O ESTADO OU PARA O PAÍS. E ISSO AFETA DIRETAMENTE A NOSSA VIDA!

2007. O PPA que os prefeitos elaboraram em 2005 terá validade de 2006 a 2009. Essa regra é válida também caso o governante seja reeleito, ou seja, como chefe do Executivo, ele é obrigado a fazer um novo PPA no primeiro ano de seu segundo mandato.

Os objetivos do PPA

Entre os objetivos do Plano Plurianual, podemos citar:

- ✓ Organizar, em programas, as ações e os projetos que resultem em bens e serviços para atender às demandas da sociedade.
- ✓ Estabelecer a relação entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo.
- ✓ Integrar ações desenvolvidas pela União, pelo estado e pelo município.
- ✓ Estabelecer, quando necessário, a regionalização de metas e gastos governamentais.
- ✓ Orientar a alocação de recursos nos orçamentos anuais de forma compatível com as metas e receitas.
- ✓ Dar transparência à aplicação dos recursos públicos.

Elaboração e gestão do PPA

O Plano Plurianual é muito mais que um documento elaborado para cumprir as exigências constitucionais. Por isso, é necessário que esse instrumento estabeleça a compatibilidade, todos os anos, entre as diretrizes estratégicas do governo, os recursos disponíveis e a capacidade operacional das entidades e dos órgãos públicos que vão executar os programas previstos.

Para ter validade, o PPA precisa virar lei. Como vimos, a proposta deve ser elaborada pelo Executivo e enviada ao Legislativo para discussão e votação até o dia 31 de agosto, no caso da União, ou de acordo com as datas-limite estabelecidas na Constituição Estadual e no Regimento Interno da Assembléia Legislativa, no âmbito dos estados, e na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal, na esfera dos municípios.



O PPA PRECISA SER CLARO, OBJETIVO E RACIONAL. ELE TEM DE DIZER COM TODAS AS LETRAS O QUE O GOVERNO PRETENDE FAZER NO PERÍODO DE QUATRO ANOS, POR QUE PRETENDE FAZER, COMO VAI FAZER, QUE RECURSOS ESTIMA DISPOR E QUE RESULTADOS ESPERA ALCANÇAR. DEVEM ESTAR PREVISTAS NO PPA TODAS AS AÇÕES E POLÍTICAS DE GOVERNO QUE VÃO CONSTAR NA LDO E NA LOA.

Primeira regra: conhecer a realidade

Para elaborar o Plano Plurianual do município, do estado ou do país, o governo precisa conhecer a fundo a realidade econômica e social em questão. Só com essas informações ele será capaz de avaliar e decidir os setores ou regiões que devem ser tratados com prioridade.

Também deve observar cuidadosamente as questões ambientais, científico-tecnológicas, político-institucionais e de infra-estrutura, entre outras, para identificar as carências e os problemas que deverão ser enfrentados e para planejar a estratégia de desenvolvimento em todos os aspectos.

Para conhecer o município, o estado ou o país, o governo precisa de indicadores (dados estatísticos) sobre essas localidades: população, renda média das famílias, índice de desemprego, acesso a saneamento básico, condição das estradas, ameaças ao meio ambiente e produção agrícola, entre outros. Também precisa conhecer os programas e ações em andamento, as potencialidades do município, estado ou país, os recursos disponíveis e as possibilidades de articulação com outras esferas de governo.

Esse conhecimento da realidade fornece elementos para a definição da base estratégica e dos objetivos e metas do PPA, assim como o correspondente direcionamento de recursos para atingi-los.

Como vimos, essa definição é uma escolha não só técnica, mas, antes de tudo, política. Daí a importância da participação popular no processo de elaboração e discussão do PPA, a fim de garantir que as políticas e demandas consideradas essenciais pela sociedade possam constar no plano de governo.



A construção do PPA

Depois de elaborar a base estratégica do PPA, o Executivo deve definir os megaobjetivos governamentais, determinando quais prioridades e demandas do país, do estado ou do município vão ser atendidas e quais resultados espera obter.

Essa decisão está profundamente relacionada ao projeto de desenvolvimento de cada governante, pois o que é prioridade para aquele que está no poder não o é necessariamente para quem o antecedeu ou para quem irá lhe suceder. No âmbito da União, um governo pode pensar em fortalecer a economia popular; outro, em valorizar e incentivar as exportações. Para um, a prioridade pode ser o aproveitamento de hidrovias e ferrovias; para outro, a construção de estradas, por exemplo. Nos âmbitos estadual e municipal, o que é considerado prioridade também difere de governo para governo.

É preciso observar atentamente quais segmentos da população estão sendo beneficiados pelas políticas públicas. Num país com tantas desigualdades como o nosso, as políticas de governo devem promover a inclusão de todos os cidadãos e cidadãs!

Como vimos, a elaboração do PPA cabe exclusivamente ao Executivo, devendo ser realizada no primeiro ano de cada governo. Até agora, a população tem sido chamada para participar desse processo em apenas alguns estados ou municípios. No Brasil, em 2003, pela primeira vez na história, a sociedade participou de uma consulta pública para definir as prioridades nacionais para os quatro anos seguintes. Isso ocorreu no governo Lula, mas os resultados não foram animadores, uma vez que as demandas apresentadas pela sociedade civil não foram acatadas pelo governo.

Na maioria dos estados e municípios, no entanto, o Executivo faz o projeto e a população só toma conhecimento dele quando a proposta é enviada ao Legislativo para discussão e votação. Muitas vezes, no entanto, nem isso ocorre: o Legislativo não disponibiliza a consulta ao projeto de lei. Por isso, a população precisa estar atenta aos prazos para que possa participar dos processos de elaboração e discussão do PPA e das demais leis orçamentárias.

A fase de discussão e votação é um dos momentos em que a sociedade pode se organizar para interferir no trabalho dos parlamentares, solicitar audiências públicas, apresentar emendas ao PPA e defender suas prioridades e demandas.

AS EMENDAS SÃO INSTRUMENTOS POR MEIO DOS QUAIS OS PARLAMENTARES PODEM MODIFICAR PROJETOS DE LEI. AS EMENDAS AO ORÇAMENTO OCORREM, MUITAS VEZES, GRAÇAS À MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, QUE PRESSIONA OS INTEGRANTES DO LEGISLATIVO A DESTINAR MAIS VERBAS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS.



Depois de aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo Executivo, o Plano Plurianual deve vigorar por quatro anos. Esse período inclui a implantação do Plano; o monitoramento/acompanhamento de suas ações; a avaliação dos resultados obtidos e do processo utilizado para alcançá-los; e as revisões periódicas. Essas revisões têm como objetivo adequar o PPA a mudanças conjunturais externas ou internas, além de excluir, incluir ou alterar programas, quando necessário.

A organização do PPA

O Plano Plurianual difere de cidade para cidade, de estado para estado, de governo para governo. Alguns são mais completos, expondo de forma detalhada o planejamento para o período de quatro anos. Outros, especialmente nos pequenos municípios, muitas vezes são apenas um rol de ações que o governo pretende executar.

Basicamente, o PPA é composto de:

- ✓ introdução, em que é relatada a situação socioeconômica do município, do estado ou do país;
- ✓ seção de objetivos, diretrizes e metas de governo;
- ✓ seção com a apresentação dos programas, com seus objetivos, indicadores e valor global, além da descrição de suas ações, com metas a alcançar e valores a alocar no período.



Os programas

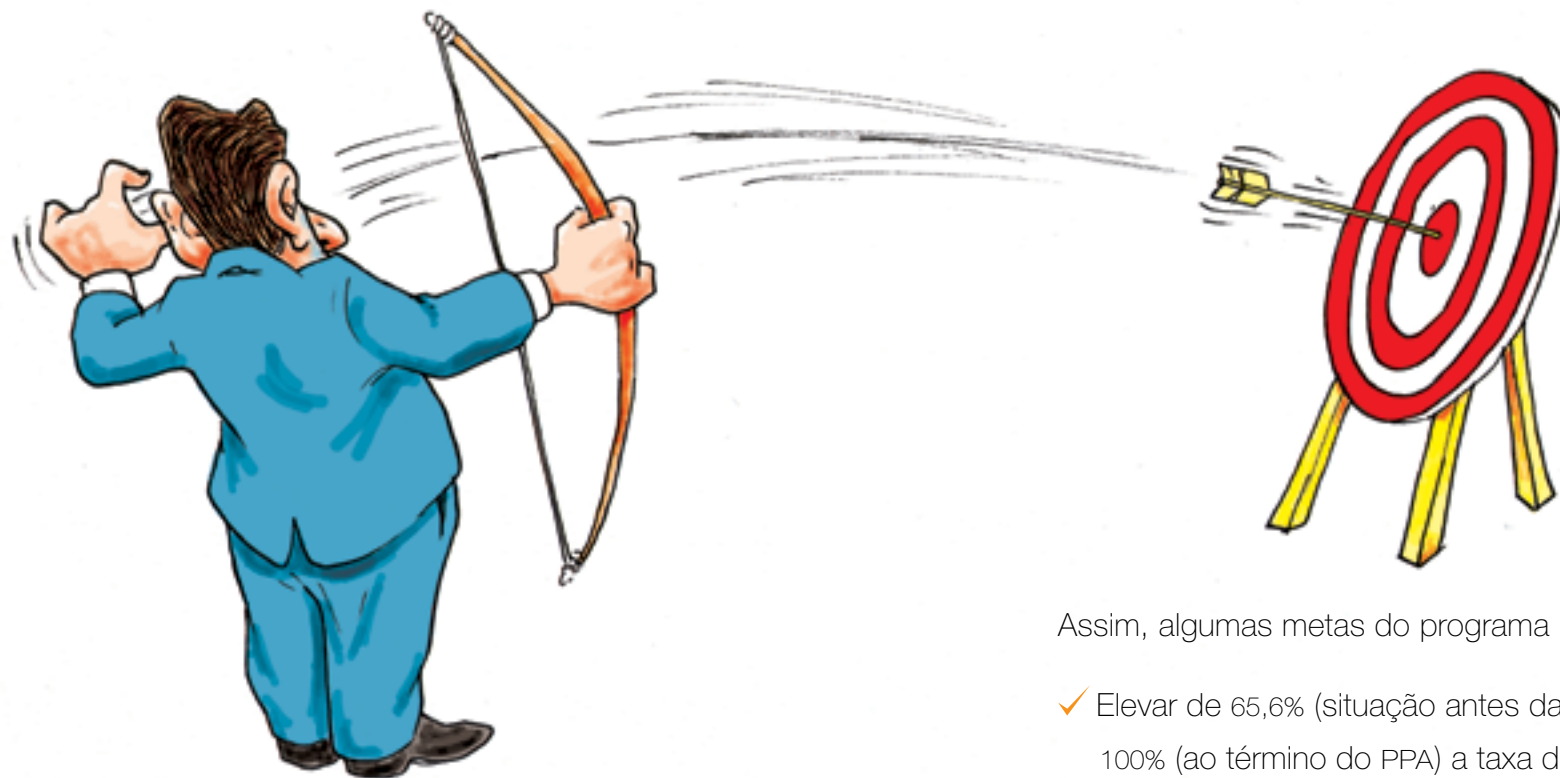
O Plano Plurianual é constituído por um conjunto de programas, por meio dos quais os governos – federal, estadual e municipal – buscam atingir os objetivos estabelecidos no próprio PPA.

Programa é uma série de ações articuladas, voltadas para a solução de problemas e para o atendimento das demandas de determinada população.

Cada programa é desenvolvido com propósito específico, que deve estar bem claro no PPA.

Veja este exemplo retirado do PPA 2004-2007 do governo federal:

PROGRAMA	OBJETIVO(S)
Brasil Escolarizado	Garantir o acesso e a permanência de todas as crianças, todos os adolescentes e jovens na educação básica, com melhoria de qualidade.



Além da definição de objetivos, o programa deve estabelecer pelo menos um indicador que quantifique, em dois momentos, a situação que se deseja modificar: antes da execução do PPA e após seu término.

No caso do programa Brasil Escolarizado, por exemplo, alguns dos indicadores são:

- ✓ Taxa de frequência à escola de crianças de 4 a 6 anos.
- ✓ Número médio de séries concluídas pela população de 15 a 17 anos.

Assim, algumas metas do programa Brasil Escolarizado são:

- ✓ Elevar de 65,6% (situação antes da execução do PPA) para 100% (ao término do PPA) a taxa de frequência à escola de crianças entre 4 e 6 anos.
- ✓ Elevar de 6,7 para 10,7 o número médio de séries concluídas por jovens entre 15 e 17 anos.

Com base no programa são definidas as ações (atividades, projetos e operações especiais) necessárias para atingir o objetivo desejado, especificando os recursos, as metas e as unidades orçamentárias responsáveis por sua realização.

Apenas os programas previstos no PPA podem receber recursos nos orçamentos anuais ou ser priorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

As ações

Já vimos que, para atingir seus objetivos, o programa se desdobra em ações e estas, por sua vez, são compostas de atividades, projetos e operações especiais.

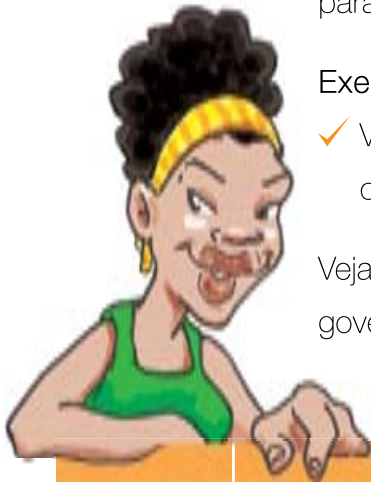
As atividades

São as ações destinadas a fornecer produtos (bens e serviços) para a sociedade de modo contínuo e permanente.

Exemplos:

- ✓ Vigilância sanitária de produtos; conservação de estradas; compra de livros escolares.

Veja um exemplo de atividade retirado do PPA 2004-2007 do governo federal:



PROGRAMA	ATIVIDADE	ÓRGÃO EXECUTOR	ABRANGÊNCIA	QUANTIDADE DE LIVROS (EM MIL)	CUSTO TOTAL (EM R\$)
Brasil Escolarizado	Distribuição de livros didáticos para o ensino médio	Ministério da Educação	Nacional	4.610	92.930.815

Os projetos

São ações novas, executadas em períodos definidos, limitados no tempo, das quais resulta um produto que irá contribuir para aperfeiçoar ou expandir a atuação do governo.

Exemplos:

- ✓ Construção de moradias na área rural; modernização do porto de Santos.

As operações especiais

Correspondem a ações que não geram produtos nem representam prestação de serviços.

Exemplos:

- ✓ Pagamento das despesas com juros e amortização da dívida pública; transferências; indenizações; pagamento de aposentadorias de servidores/as públicos/as.

Para cada atividade, cada projeto e cada operação especial, o PPA deve definir a meta a ser atingida e estimar o montante de recursos necessários para que isso ocorra.

A receita orçamentária

Os programas e ações previstos no PPA são financiados tanto por recursos orçamentários como por recursos extra-orçamentários. Isso ocorre ao longo de quatro anos, que é o período de vigência de cada PPA.



Recursos orçamentários

São recursos próprios dos governos federal, estadual e municipal, oriundos de impostos, taxas, contribuições e outras fontes de receita. São utilizados para custear as despesas públicas. Normalmente, cada PPA apresenta uma estimativa global de recursos para os quatro anos de vigência. O detalhamento ano a ano desses recursos é feito na Lei Orçamentária Anual (LOA), documento no qual os governos especificam quanto esperam arrecadar e quanto vão aplicar em cada programa e ação a serem executados em determinado ano.

- ✓ No caso da União, os recursos orçamentários são resultado da arrecadação do imposto de renda (IR), do imposto sobre produtos industrializados (IPI), das contribuições previdenciárias e sobre movimentação financeira, como a CPMF, entre outros.
- ✓ Entre as fontes de recurso dos estados estão o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e o imposto sobre veículos automotores (IPVA).
- ✓ Já os recursos municipais são provenientes do imposto predial e territorial urbano (IPTU), do imposto sobre serviços (ISS) e de repasses do estado e do governo federal, por exemplo.

Recursos extra-orçamentários

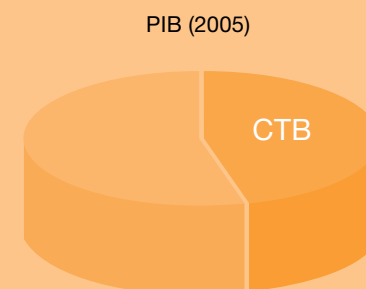
São recursos que não estão expressos nos orçamentos anuais nem pertencem diretamente à União, aos estados ou aos municípios, mas são utilizados para financiar as políticas públicas previstas no PPA. Esses recursos são provenientes de agências e instituições nacionais e internacionais de fomento, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).



A CEF, por exemplo, financia moradias para a população de baixa renda e com isso contribui para diminuir o déficit habitacional no país, como propõe o PPA 2004-2007. Já o Banco do Brasil oferece crédito a produtores rurais para aumentar a produtividade agrícola nacional.



O PESO DOS IMPOSTOS



TODOS OS RECURSOS PRÓPRIOS DOS GOVERNOS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, ORIUNDOS DE IMPOSTOS, TAXAS, CONTRIBUIÇÕES E OUTRAS FONTES DE RECEITA, COMPÕEM A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA BRUTA. QUANDO COMPARAMOS ESSA ARRECADAÇÃO COM O PRODUTO INTERNO BRUTO (TODAS AS RIQUEZAS QUE O PAÍS PRODUZ DURANTE UM ANO), CHEGAMOS À CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (CTB), ISTO É, O PESO QUE AS RECEITAS ARRECADADAS TÊM NA COMPOSIÇÃO DO PIB EM DETERMINADO PERÍODO. EM 2005, A CTB ATINGIU 38,9%. ISSO SIGNIFICA QUE A ARRECADAÇÃO TOTAL DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO REPRESENTOU 38,9% DO PIB NACIONAL, OU SEJA, QUASE DOIS QUINTOS DE TODAS AS RIQUEZAS PRODUZIDAS NO BRASIL NAQUELE ANO.



Descentralizações e transferências

Nem todas as ações que os governos estão autorizados a realizar são executadas diretamente por eles. Boa parte é efetuada indiretamente por outras esferas da Federação e por entidades privadas, para as quais o governo transfere parte dos recursos previstos no orçamento.

- ✓ Existem dois tipos de transferência: obrigatória e voluntária. As modalidades de transferência, isto é, as formas como o dinheiro repassado será gasto, são os auxílios, as subvenções e as contribuições, entre outras.

Os auxílios

São as transferências a outras esferas da Federação ou a entidades privadas sem fins lucrativos, destinadas à realização de obras, à aquisição de equipamentos e a outras despesas de capital, como a compra de imóveis.

As subvenções

São as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio (gastos com manutenção/operação de serviços, com pessoal, material de consumo, encargos etc.) da instituição beneficiada. A principal modalidade de subvenção é a social, encaminhada exclusivamente a instituições privadas sem fins lucrativos que prestam serviços assistenciais, médicos e culturais para a população. Recebem esse tipo de transferência instituições como as Santas Casas de Misericórdia, por exemplo.

As contribuições

Correspondem às demais transferências. Denominam-se “contribuições de capital” quando autorizadas em lei específica e destinadas a despesas de capital; e “contribuições correntes” quando direcionadas a despesas de custeio da entidade beneficiada.

As transferências obrigatórias

Previstas na Constituição, as transferências obrigatórias (também denominadas “transferências constitucionais”) consistem em repasses de uma parcela da receita tributária arrecadada por uma esfera de governo para outra esfera de governo.

Exemplos:

- ✓ Uma parte dos impostos federais, como o IPI e o IR, recolhidos pela União, é transferida para os estados (21,5%) e para os municípios (22,5%). Essas transferências constituem o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).
- ✓ Uma parcela do ICMS, imposto arrecadado pelo estado, é repassada para os municípios (25%).

Vinculações

O orçamento brasileiro é rígido. Uma de suas principais características é o alto grau de vinculações, que atrelam grande parte das receitas a fins específicos.

- ✓ As principais vinculações compreendem transferências da União para estados e municípios; transferências dos estados para municípios e desses para a União; transferências para a educação e para a seguridade social; transferências para entidades com e sem fins lucrativos; entre outras.
- ✓ O orçamento de todas as esferas de governo possui vinculações. Por exemplo: todos os anos, a União, os estados e os municípios são obrigados a aplicar um percentual definido do total de suas receitas em educação. As políticas atendidas por vinculações não podem ser alvo de contingenciamento (limitação de gastos) e seus recursos não podem ser destinados a outra finalidade.



RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

RECEITAS DA UNIÃO										
Próprias										
II	IE	IR	IPI	IOF	IOF-OURO	ITR				
RECEITAS DOS ESTADOS E DO DF										
Próprias			Transferências					Fundos		
ITD	IPVA	ICMS	FPE (21,5% IR e IPI)	FPEX (10% IPI)	IOF-Ouro (30%)	IRRF Serv. Estad.	Dev./ ICMS	CO, NE, N (3% IR e IPI)		
RECEITAS DOS MUNICÍPIOS										
Próprias			Transferências da União				Transferências dos estados			
IPTU	ITBI	ISS	FPM (22,5% IR e IPI)	ITR (50%)	IOF-Ouro (70%)	IRRF Serv. Munic.	FPEX (25%)	IPVA (50%)	ICMS (25%)	Dev./ ICMS

As transferências voluntárias

Essas transferências são autorizadas na Lei Orçamentária Anual, de acordo com as determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesse caso, uma esfera de governo transfere recursos do seu orçamento para o orçamento de outra esfera de governo.

As transferências voluntárias podem ser incondicionais ou condicionais. A principal diferença entre as incondicionais e as condicionais diz respeito à constância, à obrigatoriedade de repartição de receitas e à contrapartida.

Incondicionais

- ✓ Em geral, essas transferências servem para promover a equalização fiscal, isto é, uma distribuição de renda mais igual entre os entes da Federação (estados e municípios).
- ✓ As unidades de governo beneficiadas por esse tipo de transferência têm total liberdade para decidir onde e como aplicar os recursos recebidos.



Condicionais

- ✓ São estabelecidas ano a ano, por ocasião da definição do orçamento. Por isso, geralmente são orientadas de acordo com conveniências momentâneas, como atendimento a pressões e acordos políticos.
- ✓ Para que o repasse de recursos seja efetivado, o receptor deve cumprir uma série de exigências e restrições – a chamada “contrapartida de dispêndio”. A contrapartida significa que, para cada montante “X” recebido, a unidade de governo beneficiada deve aplicar um montante “Y” de recursos próprios na mesma finalidade.

4

A Lei de Diretrizes Orçamentárias



Ano a ano, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define as prioridades e metas a serem atingidas por meio da execução dos programas e ações previstos no Plano Plurianual. Para que isso ocorra, entre outras diretrizes, a LDO estabelece as regras que deverão orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

O que é a LDO?

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma lei anual em que os governos federal, estadual e municipal estabelecem as prioridades e metas da administração pública para o ano seguinte. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Na LDO são especificados os programas e ações governamentais prioritários a serem executados e a meta concreta (quantificada) a ser atingida até o final do ano subsequente. Essas diretrizes devem ser seguidas ao pé da letra por todas as pessoas envolvidas no processo orçamentário.

Além de ser um instrumento de integração entre o Plano Plurianual e a LOA, a LDO cumpre as seguintes funções:

- ✓ Dispõe sobre alterações na legislação tributária e sobre concessões de benefícios tributários.
- ✓ Estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento (instituições que financiam projetos de desenvolvimento), como a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

- ✓ Estabelece metas fiscais, critérios para reduzir as autorizações de despesas (contingenciamento), formas de utilização da reserva de contingência e condições para transferência de recursos para entidades públicas e privadas.
- ✓ Define regras para admissão de pessoal, concessão de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos públicos etc.

O projeto de LDO é elaborado pelo Poder Executivo e deve ser encaminhado ao Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano, no caso da União. O prazo para os estados é estabelecido na Constituição Estadual e no Regimento Interno da Assembléia Legislativa. O dos municípios, na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal.

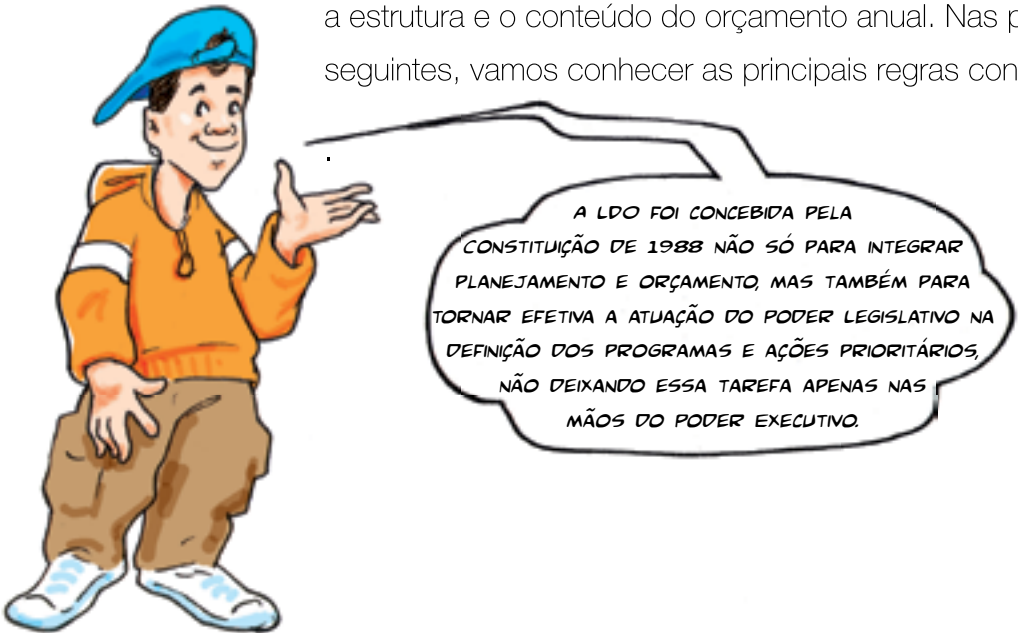
O Legislativo deve discutir, propor emendas e votar o projeto de LDO até o encerramento da primeira parte da sessão legislativa – 30 de junho, no caso da União. Se isso não for feito, o recesso é suspenso até que o projeto seja votado.

Após aprovado pelo Legislativo, o projeto de LDO é encaminhado ao Executivo para sanção. Em caso de veto, este é analisado pelo Legislativo, podendo ser mantido ou derrubado. A LDO só passa a vigorar depois de publicada no respectivo Diário Oficial.

As diretrizes orçamentárias

No sistema integrado de planejamento e orçamento em vigor no Brasil, a LDO é um instrumento de ligação entre o plano estratégico de médio prazo, contido no PPA, e o plano operacional, representado pelos orçamentos anuais.

Assim, a LDO traz uma série de normas para a elaboração, a organização e a execução da Lei Orçamentária Anual. Essas normas são um verdadeiro bê-á-bá, para que as pessoas envolvidas no processo orçamentário não tenham dúvidas sobre a estrutura e o conteúdo do orçamento anual. Nas páginas seguintes, vamos conhecer as principais regras contidas na LDO.



Metas e prioridades

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as estratégias, as metas e as prioridades da administração pública. No Anexo de Metas e Prioridades, o governo determina quais programas e ações têm precedência na alocação dos recursos no projeto da LOA, isto é, os que estão em primeiro lugar na fila para receber verbas no ano seguinte. Nesse anexo são também estabelecidas as metas a serem alcançadas por meio da execução de programas e ações.

Para entender o que isso representa, confira os exemplos retirados do Anexo de Metas e Prioridades da LDO-2006 da União:

META-SÍNTESE (OBJETIVO)	PROGRAMA	AÇÃO/PROJETO	PRODUTO	META
Adquirir alimentos da agricultura familiar e atender 466 mil famílias em situação de pobreza e de insegurança alimentar	Abastecimento Agroalimentar	Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar	Alimentos adquiridos	289.051 toneladas
Estruturar 223 unidades da rede de serviços de atenção básica de saúde	Atenção Básica de Saúde	Estruturação da rede de serviços de atenção básica de saúde	Serviço estruturado	223 unidades

Estrutura e organização dos orçamentos

A Lei de Diretrizes Orçamentárias determina o que o Projeto de Lei Orçamentária Anual deve conter, como deve estar organizado e como deve ser apresentado pelo Poder Executivo ao Legislativo.

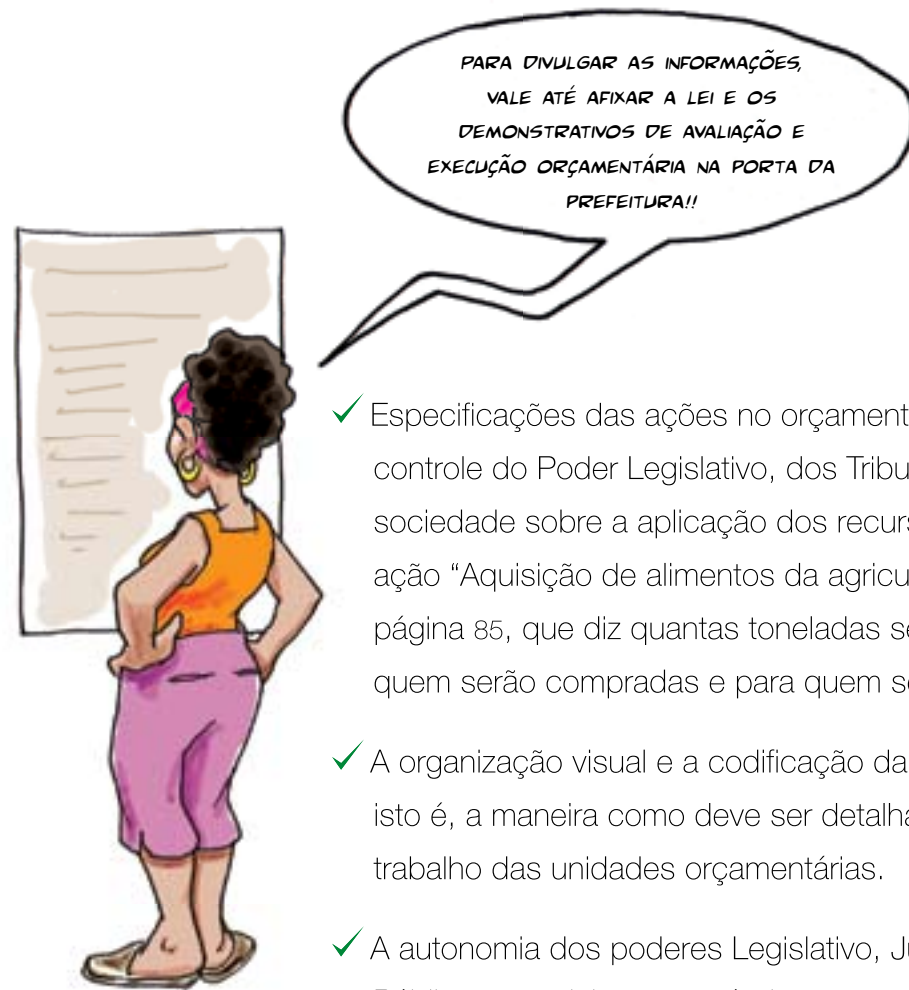
Nesse aspecto, a LDO funciona como uma verdadeira cartilha para os envolvidos no processo orçamentário, pois explica o que é um programa, uma ação, uma atividade ou um projeto (veja páginas 65 a 69); especifica como identificar o que é orçamento fiscal, da seguridade social ou de investimentos das estatais (páginas 37 e 108); informa quais são os tipos de receita e despesa de uma LOA (páginas 112 a 119), os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais; etc.

A LDO também determina os componentes de uma LOA, como: mensagem do chefe do Executivo; análise da conjuntura socioeconômica; o próprio texto da lei; especificação de receitas (indicando as fontes de recursos) e despesas (indicando onde será gasto cada centavo do orçamento); o orçamento de investimento das empresas públicas nas quais a União, os municípios ou os estados detenham a maioria das ações.

Elaboração e execução do orçamento

Além de definir metas e prioridades, a Lei de Diretrizes Orçamentárias determina, ponto a ponto, como devem ser a elaboração e a execução do orçamento do ano seguinte. Entre as regras, destacam-se:

- ✓ Elaboração de demonstrativos para dar transparência à situação financeira do governo, como os demonstrativos de dívidas públicas e gastos com saúde e educação.
- ✓ Critérios para início de novos projetos, após o adequado atendimento daqueles que estão em andamento.
- ✓ Critérios para contingenciamento financeiro e de dotações, isto é, redução de gastos. Isso ocorre quando a evolução da receita compromete os resultados orçamentários pretendidos ou não confirma a previsão inicial.
- ✓ Regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas.
- ✓ Condições para transferência de recursos a entidades públicas e privadas.
- ✓ Condições complementares para transferências voluntárias entre a União e as demais esferas de governo.



- ✓ Especificações das ações no orçamento, para facilitar o controle do Poder Legislativo, dos Tribunais de Contas e da sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos, como a ação “Aquisição de alimentos da agricultura familiar”, citada na página 85, que diz quantas toneladas serão compradas, de quem serão compradas e para quem serão distribuídas.
- ✓ A organização visual e a codificação da despesa e da receita, isto é, a maneira como deve ser detalhada a programação de trabalho das unidades orçamentárias.
- ✓ A autonomia dos poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público para elaborar o próprio orçamento.

Além disso, a LDO determina que a elaboração e a execução dos orçamentos sejam públicas, isto é, o governo deve fazer de tudo para divulgar as informações orçamentárias a todos os cidadãos e cidadãs.

Dívida pública

A Lei de Diretrizes Orçamentárias fixa os limites para refinanciamento e pagamento dos juros e encargos da dívida dos municípios, dos estados e da União.

O refinanciamento corresponde ao pagamento do principal da dívida, atualizado monetariamente, com recursos provenientes da emissão de títulos da dívida pública, ou seja, por meio de novos empréstimos. Os juros e encargos representam as parcelas que deverão ser pagas, mas não serão abatidas do principal, pois correspondem ao “custo” da dívida – a vantagem financeira de quem fez o empréstimo para o governo.

Para limitar o aumento da dívida e impedir que o problema seja empurrado para os governos seguintes, a LDO estipula o resultado primário de cada orçamento. O resultado primário representa o que “sobra” das receitas não-financeiras (impostos, transferências, entre outras) depois que são pagas as despesas não-financeiras (pessoal, obras, equipamentos, manutenção e outros), isto é, sem considerar o pagamento dos juros e encargos de dívidas. Quando positivo, esse resultado é denominado “superávit primário” e, em geral, tem sido utilizado para pagar juros e amortização da dívida.

Receitas financeiras

São decorrentes de empréstimos que o governo obtém em bancos e com investidores ou outros entes da Federação. As demais receitas são chamadas de “não-financeiras”.

PROPOSTA SIMPLIFICADA DE ORÇAMENTO

RECEITAS	R\$
Receitas tributárias	10.000.000
Outras receitas	2.000.000
Transferências da União	5.000.000
Transferências do estado	3.000.000
Empréstimos	2.000.000
Receita estimada	22.000.000

DESPESAS	R\$
Despesas com pessoal	12.000.000
Outras despesas correntes	5.000.000
Obras	2.000.000
Juros e encargos	2.000.000
Amortização da dívida	1.000.000
Despesa fixada	22.000.000

NESTE EXEMPLO HIPOTÉTICO DE ORÇAMENTO DE UM PEQUENO MUNICÍPIO, PODEMOS VER QUE:

- ✓ A RECEITA FINANCEIRA (RF) CORRESPONDE À RECEITA DE EMPRÉSTIMOS: R\$ 2.000.000;
- ✓ A RECEITA NÃO-FINANCEIRA (RNF) CORRESPONDE À SOMA DAS DEMAIS RECEITAS (TRIBUTÁRIAS, OUTRAS RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS): R\$ 20.000.000;
- ✓ A DESPESA FINANCEIRA (DF) CORRESPONDE À SOMA DAS DESPESAS RELACIONADAS À DÍVIDA, OU SEJA, OS JUROS E A AMORTIZAÇÃO: R\$ 3.000.000;
- ✓ A DESPESA NÃO-FINANCEIRA (DNF) CORRESPONDE À SOMA DAS DEMAIS DESPESAS (OBRAS, PESSOAL E OUTRAS DESPESAS CORRENTES, COMO A CONTINUIDADE DAS ATIVIDADES DO GOVERNO): R\$ 19.000.000.

Despesas financeiras

São aquelas efetuadas com os juros e a amortização da dívida. As demais despesas são chamadas de “não-financeiras”.

Na orçamento abaixo, vamos ver o que isso representa.

COMO VIMOS, O RESULTADO PRIMÁRIO (RP) CORRESPONDE AO QUE “SOBRA” DAS RECEITAS NÃO-FINANCEIRAS (RNF) DEPOIS QUE SÃO EFETUADAS AS DESPESAS NÃO-FINANCEIRAS (DNF), ISTO É, ANTES DO PAGAMENTO DE JUROS E ENCARGOS DE DÍVIDAS.

R\$ 20.000.000 (RNF)
- R\$ 19.000.000 (DNF)
= R\$ 1.000.000 (RP)

O RESULTADO É UM SUPERÁVIT PRIMÁRIO. É ESSE DINHEIRO QUE O GOVERNO VAI USAR PARA ABATER O MONTANTE DA DÍVIDA PÚBLICA, EM VEZ DE DESTINÁ-LO A POLÍTICAS SOCIAIS.

ALÉM DISSO, GERALMENTE O GOVERNO TAMBÉM ADOTA O CONTIGENCIAMENTO, ISTO É, REDUZ O GASTO EM PROGRAMAS QUE ATENDEM A POPULAÇÃO A FIM DE ECONOMIZAR E PAGAR A DÍVIDA. VAMOS VER ISSO NO CAPÍTULO 5!



Despesas com pessoal e encargos

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece regras para o cálculo de despesas, bem como limita os gastos com pessoal e encargos em todas as esferas governamentais (União, estados e municípios) e em todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Somente a LDO pode autorizar a contratação de pessoal pelos órgãos da administração direta e indireta; a concessão de vantagem ou aumento de remuneração; a criação de cargos, empregos e funções; e a alteração da estrutura de carreiras. As contratações e os aumentos não autorizados serão considerados nulos. Nesse e em outros aspectos, a LDO anda de mãos dadas com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que definiu limites para as despesas com pessoal e com encargos sociais, conforme mostra a tabela abaixo.

DESPESA TOTAL COM PESSOAL E ENCARGOS

ESFERA	LIMITE (% da receita corrente líquida)
União	50%
Estados e Distrito Federal	60%
Municípios	60%

Enquanto a despesa com pessoal for superior a 95% do limite, é proibido fazer novas contratações ou dar aumentos salariais. Nos últimos 180 dias de um governo, também é proibido contratar ou aumentar salários.

Agências financeiras de fomento

Já sabemos que os recursos das agências financeiras de fomento (instituições que financiam projetos de desenvolvimento) são recursos extra-orçamentários. Isso significa que esses recursos não deverão constar da Lei Orçamentária Anual, mas serão utilizados diretamente por essas agências para financiar programas e ações expressos no Plano Plurianual.

As agências financeiras oficiais de fomento são Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, entre outras.

A LDO estipula diretrizes genéricas para essas agências, como mostram os exemplos extraídos da LDO-2006 da União:

AGÊNCIA	DIRETRIZES
Caixa Econômica Federal	Redução do déficit habitacional e melhoria nas condições de vida das populações carentes, via financiamento a projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infra-estrutura urbana e rural.
Banco do Brasil	Aumento da oferta de alimentos para o mercado interno, inclusive via incentivos a programas de agricultura familiar, e da oferta de produtos agrícolas para exportação, entre outras.



Alterações na legislação tributária

Qualquer alteração na legislação tributária que represente concessão ou ampliação de benefícios de natureza financeira ou patrimonial, acarretando renúncia de receita (veja páginas 102 e 103) por parte da União, dos estados e dos municípios, deve ser expressa na LDO. Do contrário, não terá validade.

A LDO estabelece uma série de regras para a concessão de incentivos ou benefícios tributários (caso da redução ou isenção de impostos para determinado grupo de contribuintes, por exemplo). Assim, para fazer alterações, é preciso:

- ✓ determinar o período de vigência do incentivo ou benefício;
- ✓ cancelar despesas de valor equivalente pelo mesmo período;
- ✓ informar a fonte da receita adicional para compensar a perda.



Anexo de Metas Fiscais

As metas fiscais são metas para receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário e dívida pública. Seus valores são fixados para um período de três exercícios financeiros e constam de um documento da LDO denominado Anexo de Metas Fiscais. A cada exercício, que compreende o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, as metas são revistas para assegurar o equilíbrio financeiro da União, dos estados e dos municípios.

As metas para receitas correspondem ao que o governo estima arrecadar; as metas para despesas fixam o que o governo pretende gastar no período. Como vimos, o resultado primário (veja páginas 89 a 91) corresponde à diferença entre as receitas não-financeiras e as despesas não-financeiras realizadas nesse período. Já o resultado nominal é o resultado da receita menos a despesa, incluindo o pagamento de juros e encargos de dívidas. Assim, no Anexo de Metas Fiscais, o governo avalia, entre outros aspectos:

- ✓ os valores relativos a despesas, receitas, resultados nominal e primário e montante de dívida pública;
- ✓ as metas físicas do exercício anterior;

- ✓ a situação financeira e atuarial do regime de previdência, isto é, as projeções do governo entre o que vai arrecadar em contribuições e gastar em pagamento de benefícios, aposentadorias e pensões;
- ✓ a estimativa e compensação de renúncia de receitas;
- ✓ o aumento de despesas de duração continuada, isto é, que se prolongam por mais de dois anos, como os salários.

Anexo de Riscos Fiscais

Neste anexo, incluído em toda LDO, como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, o governo faz uma avaliação dos riscos que podem afetar o equilíbrio das contas públicas e indica as providências necessárias caso isso aconteça. Os riscos fiscais são divididos em duas categorias: orçamentários e de dívida.

- ✓ Os riscos orçamentários dizem respeito à possibilidade de as receitas e despesas previstas no orçamento não se confirmarem, isto é, de a receita ser menor do que a estimada e/ou a despesa ser maior do que a fixada na Lei Orçamentária Anual.



- ✓ Os riscos de dívida são aqueles decorrentes da administração da dívida e de passivos contingentes. O primeiro está relacionado a variações das taxas de juros e de câmbio, que afetam diretamente o montante da dívida pública e o valor dos juros a serem pagos pelo governo. O segundo refere-se a dívidas ainda não reconhecidas pelo governo. São os casos de ações judiciais contra o município, o estado e a União e de processos (coletivos, individuais e de empresas) contra a União, devido à indexação e ao controle de preços adotados durante os planos de estabilização econômica – Plano Cruzado e Plano Collor, por exemplo. Se perder as ações, o governo é obrigado a pagar essas contas não previstas no orçamento.

Aspectos da LDO

Na análise de uma LDO, precisamos ficar atentos a diversos aspectos dessa lei, que estabelece os parâmetros para a elaboração da Lei Orçamentária do ano seguinte.

Como veremos a seguir, entre esses parâmetros estão as transferências para entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos; a política geral do funcionalismo público; as regras para a inclusão de novos projetos, para projetos em andamento e conservação do patrimônio público; e os critérios para a renúncia de receita.



Transferências para entidades públicas e privadas

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece regras para transferências de recursos orçamentários para entidades públicas e privadas (em geral, apenas as entidades sem fins lucrativos podem receber recursos públicos). Como vimos no capítulo 3, há várias modalidades de transferência, como subvenções, auxílios e contribuições.

A LDO-2006 da União exige que o governo publique e divulgue “as normas para concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, definindo, entre outros aspectos, os critérios de habilitação e seleção das entidades beneficiárias, de alocação de recursos e o prazo do benefício”. De acordo com a LDO, essas normas devem prever o cancelamento das transferências caso os recursos sejam desviados para outras finalidades.



Política geral de pessoal

Além de definir limites para as despesas com pessoal e encargos sociais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as regras para admissão e plano de carreira de funcionários públicos no ano seguinte.

Isso quer dizer que a política geral de pessoal deve ser submetida às regras da LDO. Como já sabemos, essas normas estão em sintonia com a Lei de Responsabilidade Fiscal – um código de conduta que estabelece critérios para a aplicação do dinheiro público pelos governantes.

Entre as determinações da LDO para a política geral de pessoal, destacam-se:

- ✓ Realização de concursos públicos para preenchimento de vagas existentes, criadas ou que surgirem no decorrer do exercício.
- ✓ Formulação de plano de carreira, cargos e salários dos servidores públicos de cada poder e esfera de governo.
- ✓ Definição do regime de previdência dos servidores públicos.
- ✓ Contratação de servidores temporários para atender às necessidades de emergência.

Novos projetos *versus* projetos em andamento e conservação do patrimônio público

A LDO estabelece as condições para a inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual, levando em conta a necessidade de dar continuidade aos projetos em andamento e de realizar despesas com a manutenção do patrimônio público.

Dessa forma, institui regras para evitar a paralisação de obras e o descaso com a deterioração de prédios pertencentes ao patrimônio público, além de impedir que o governante inicie novas obras quando há obras ainda inacabadas.

Renúncia de receita

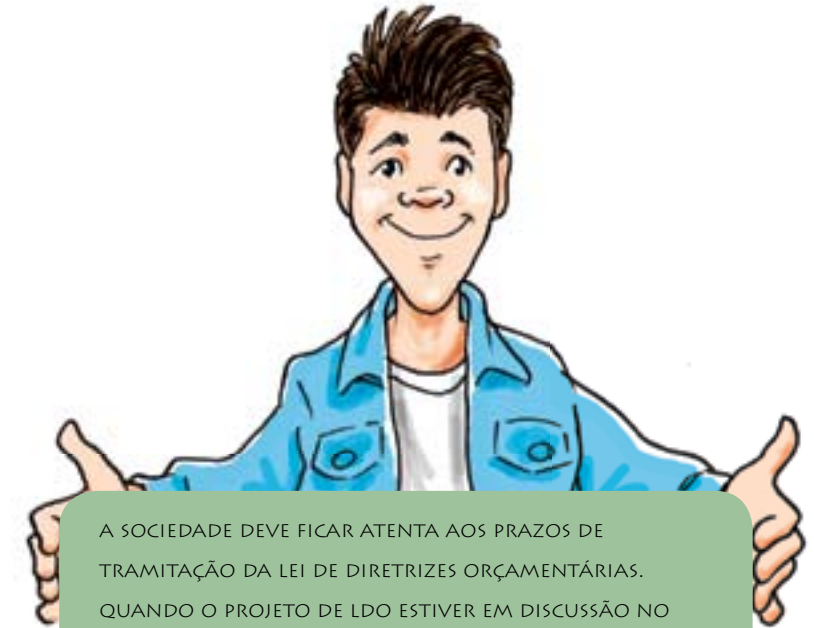
A Lei de Diretrizes Orçamentárias define os critérios para a renúncia de receita, isto é, as circunstâncias em que um governo pode abrir mão de parte do que viria a arrecadar com o objetivo de atender às reivindicações de determinados grupos sociais, incrementar a atividade econômica etc.

Há diversos tipos de renúncia de receita, como anistia, remissão, subsídio, concessão de isenções, alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo dos impostos (desde que implique redução de receita) etc.

Conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao optar pela renúncia de receita, o governo deve apresentar na LDO:

- ✓ a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a renúncia tiver início e nos dois exercícios seguintes;

- ✓ a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual e de que não afetará as metas fiscais previstas;
- ✓ a indicação de medidas de compensação no exercício em que iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes, isto é, a LDO deve informar de onde virá a receita adicional para anular a perda com a renúncia. Somente após a implementação de medidas de compensação é que a renúncia entrará em vigor.



A SOCIEDADE DEVE FICAR ATENTA AOS PRAZOS DE TRAMITAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. QUANDO O PROJETO DE LDO ESTIVER EM DISCUSSÃO NO LEGISLATIVO, A POPULAÇÃO PODE:

- ✓ SOLICITAR A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA DEBATER O CONTEÚDO DESSA LEI COM OS PARLAMENTARES;
- ✓ PROPOR EMENDAS PARA ALTERAR O TEXTO DA LEI, INSERIR PROGRAMAS OU AUMENTAR METAS FÍSICAS CONSIDERADAS IMPORTANTES E NECESSÁRIAS NO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES OU, AINDA, IMPEDIR O CONTINGENCIAMENTO EM DETERMINADOS PROGRAMAS.

5

A Lei Orçamentária Anual



A Lei Orçamentária Anual (LOA) contém a estimativa de receitas e a previsão de despesas anuais de cada esfera de governo – federal, estadual e municipal. Elaborada de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), essa lei expressa a política econômico-financeira e o programa de trabalho governamental.

O que é a LOA?

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei em que os governos – federal, estadual e municipal – demonstram a estimativa de receita e a previsão de despesas para o ano seguinte. Todas as receitas públicas, inclusive suas fontes, devem estar discriminadas na LOA. Da mesma forma, nenhum gasto poderá ser efetuado por qualquer entidade ou órgão público sem que os recursos estejam devidamente previstos na LOA.

É na LOA que o governo mostra seu programa de trabalho e a política econômico-financeira do município, do estado ou do país. Ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Anual, o Executivo decide como e onde vai aplicar os recursos públicos. É nessa hora que o prefeito, o governador e o presidente definem quais promessas feitas na campanha eleitoral serão atendidas no ano seguinte.



A POLÍTICA ECONÔMICO-FINANCEIRA ESTABELECE AS DIRETRIZES DEFINIDAS PELO GOVERNO QUE INCIDEM NA ECONOMIA, COMO O CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS, A ESTABILIDADE DA MOEDA E A CREDIBILIDADE DOS INVESTIDORES. NA UNIÃO, É COMANDADA PELO MINISTÉRIO DA FAZENDA E PELO BANCO CENTRAL. NOS ÚLTIMOS ANOS, TEM-SE CARACTERIZADO PELA PRIORIDADE AO CONTROLE DA INFLAÇÃO, PRINCIPALMENTE POR MEIO DE JUROS ALTOS. ALÉM DISSO, ESSA POLÍTICA ECONÔMICA TEM IMPLICADO A NECESSIDADE DE GERAÇÃO DE SUPERÁVITS PRIMÁRIOS COMO FORMA DE EQUACIONAR O PROBLEMA DA DÍVIDA PÚBLICA. O RESULTADO: CORTES NAS ÁREAS SOCIAIS, POUCOS INVESTIMENTOS E BAIXO CRESCIMENTO ECONÔMICO.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual é elaborado pelo Executivo de acordo com os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as prioridades definidas no Plano Plurianual. A LOA compreende o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais.

Orçamento fiscal

Destina-se aos gastos dos três poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, até mesmo fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Envolve todas as áreas da administração pública, exceto saúde, assistência social e previdência social.

Orçamento da seguridade social

Compreende as áreas de saúde, assistência social e previdência social. Abrange todas as entidades e órgãos vinculados a essas áreas, da administração direta e indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Orçamento de investimento das empresas estatais

Demonstra o investimento de empresas em que o poder público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano, no caso da União, ou de acordo com determinações da Constituição Estadual e do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, no âmbito dos estados, e da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara Municipal, no caso dos municípios.

No Legislativo, a proposta é analisada por uma comissão parlamentar, recebe emendas (modificações individuais ou coletivas) e é votada em plenário. Depois de aprovada pelos parlamentares, é encaminhada ao chefe do Executivo para ser sancionada e entrar em vigor no ano seguinte.

Quando o chefe do Executivo não concorda com as modificações feitas pelo Legislativo no projeto de LOA, ele pode vetar os artigos alterados. Nesse caso, o veto é analisado pelo Legislativo, que pode aceitá-lo ou derrubá-lo.

Enquanto o projeto de LOA está sendo elaborado pelo Executivo, a população pode intervir por meio de pressão política, como solicitação de audiências públicas, para defender suas propostas. Quando o projeto de LOA está em discussão no Legislativo, a população pode propor emendas para assegurar recursos para programas de seu interesse.



Conceitos da estrutura orçamentária

A estrutura da Lei Orçamentária Anual é denominada “funcional-programática” porque se baseia em funções e programas de governo, de acordo com a Lei 4.320/64. Cada item de gasto presente na LOA é chamado de “dotação orçamentária” ou “rubrica orçamentária”.

Essas rubricas são alocadas e detalhadas por órgãos da administração pública e executadas por unidades orçamentárias, que nada mais são que as responsáveis pela realização do gasto público.

A estrutura dos gastos presentes na LOA, dada pela funcional-programática, apresenta: função, subfunção, programa e ação. Também são detalhadas as fontes de recurso e a forma como se dará a despesa.

Função

Representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão.

Subfunção

Representa uma subdivisão da função, com vistas a agregar determinado subconjunto de despesas e identificar a natureza básica das ações que se distribuem em torno das funções.

A dotação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação.

Exemplo:

- ✓ As ações da Secretaria de Saúde são alocadas na função “Saúde”, mas podem constar na subfunção “Previdência do Regime Estatutário”, caso do pagamento dos aposentados da Secretaria, ou na subfunção “Atenção Básica”, caso da construção de um centro de saúde.

Os programas e as ações já foram explicados no capítulo 3, quando vimos o PPA. Mais adiante, vamos abordar os tipos de receita e de despesa.

A LOA apresenta as metas físicas (quantidades) e as metas financeiras (recursos) para cada item de gasto que o governo pretende realizar. Essas metas devem estar em sintonia com o PPA e com as diretrizes da LDO.



A LOA DESTACA, DENTRE O PREVISTO NO PPA, O QUE DEVE SER REALIZADO NO PERÍODO DE UM ANO E OBEDECE ÀS PRIORIDADES E REGRAS DEFINIDAS NA LDO. ESSES INSTRUMENTOS CAMINHAM JUNTOS. A LOA NÃO PODE APRESENTAR POLÍTICAS NÃO PREVISTAS NO PPA, NEM DESOBEDECER À LDO. FIQUE LIGADO/A!!!

Receitas e despesas

Já sabemos que a Lei Orçamentária Anual especifica todas as receitas e todas as despesas de cada esfera de governo – municipal, estadual e federal – para o período de um ano.

- ✓ As receitas correspondem a todos os recursos que entram nos cofres públicos por meio de contribuições, impostos pagos pela sociedade, empréstimos e outras fontes.
- ✓ As despesas correspondem a todos os gastos do governo autorizados na Lei Orçamentária Anual para cobrir custos com execução de serviços públicos – como a despesa com pessoal e material de consumo –, amortização da dívida pública, aumento de patrimônio, construção de obras, entre outros.

Como veremos a seguir, as receitas são classificadas de acordo com suas fontes, dividindo-se em receitas correntes e receitas de capital. As despesas também se classificam em despesas correntes e despesas de capital.



Receitas correntes

São aquelas que não alteram o patrimônio duradouro do município, estado ou país, pois se esgotam no decorrer da execução orçamentária (são arrecadadas e aplicadas no período de um ano).

Classificam-se em diversos tipos e origens, como:

Receitas tributárias

Resultantes de impostos, taxas, multas de origem tributária (por atraso no pagamento do imposto de renda, por exemplo), entre outras.

Receitas de contribuições

Provenientes de contribuições previdenciárias e sobre movimentações financeiras, como a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira, conhecida como CPMF.

Receitas patrimoniais

Oriundas de aluguéis, aplicações financeiras, licenciamentos (concessões) para exploração de serviços públicos por particulares (caso do transporte coletivo).

Receitas agropecuárias

Resultam de explorações agropecuárias, envolvendo produção própria e atividades de transformação agropecuária.

Receitas industriais

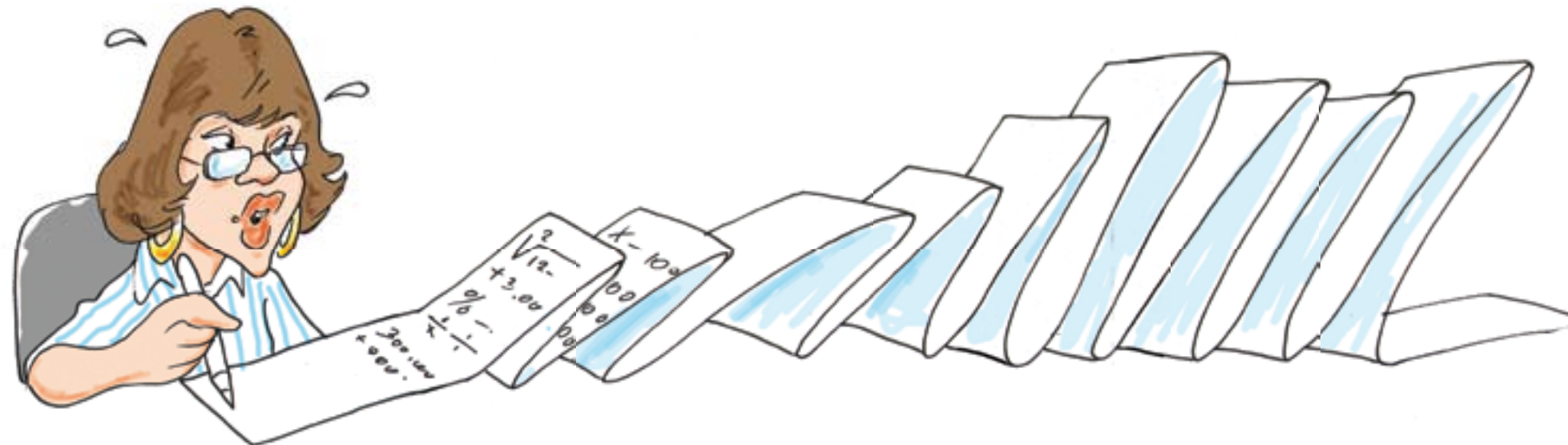
Provenientes de atividades próprias, exploradas diretamente, como extração e transformação mineral.

Receitas de serviços

Obtidas com a prestação de serviços, como transporte, iluminação e comunicação.

Transferências correntes

Oriundas de repasses da União para os estados e destes para os municípios, por exemplo.



Receitas de capital

São aquelas que alteram o patrimônio duradouro do município, do estado ou do país. Compreendem:

Operações de crédito

Correspondem a empréstimos e financiamentos obtidos em entidades estatais ou privadas, externas ou internas.

Alienação de bens

Decorrente da venda de bens móveis e imóveis.

Transferências de capital

Correspondem aos recursos obtidos por intermédio de convênios firmados com entidades públicas ou particulares, recebimentos de juros e amortização de dívidas, entre outros.

Natureza das despesas

As despesas orçamentárias obedecem à seguinte classificação:

Grupo de despesa

Demonstra a que se destina a despesa (pessoal, juros, investimentos, entre outros).

Modalidade de despesa

Indica se o gasto será feito pelo próprio governo ou transferido para outra esfera de governo ou instituição privada para ser efetuado de modo descentralizado.

Elemento de despesa

Detalha como se dá o gasto (pagamento de diárias, compra de equipamentos, entre outros).

Despesas correntes

Compreendem os gastos relativos às obrigações ligadas à manutenção da máquina pública, desde que não representem a ampliação dos serviços prestados ou a expansão das atividades governamentais.

Estão classificadas em:

Despesas de custeio

São as dotações destinadas à manutenção/operação de serviços públicos; às despesas com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos; ao pagamento de juros e encargos de dívidas; entre outras.

Transferências correntes

São os repasses (constitucionais ou autorizados na LOA) da União para os estados e municípios e dos estados para os municípios; as transferências a instituições públicas ou privadas e a pessoas; e o pagamento de juros da dívida pública.

Despesas de capital

Compreendem os gastos de transferências e aplicações diretas, investimentos, inversões financeiras, abatimento da dívida, entre outros.

Investimentos

São as dotações destinadas a obras e instalações; aquisição de imóveis, equipamentos e material permanente; constituição ou aumento de capital de empresas industriais ou agrícolas; cumprimento de sentenças judiciais; entre outros.

Inversões financeiras

Correspondem às dotações destinadas à aquisição de bens imóveis ou móveis; constituição ou aumento de capital de empresas comerciais, bancárias, financeiras ou de seguros; concessão de empréstimos; entre outras.

Transferências de capital

Correspondem a auxílios e contribuições a instituições e fundos públicos e privados; a amortizações da dívida pública; a transferências intragovernamentais; entre outras.

Votação fora do prazo

A Lei Orçamentária Anual vigora por um exercício financeiro, que se inicia em 1º de janeiro e se encerra em 31 de dezembro. A LOA deve ser aprovada num ano para entrar em vigor no ano seguinte.

Nem sempre, porém, o Poder Legislativo consegue apreciar e votar o projeto enviado pelo Executivo dentro do prazo constitucional – o encerramento da sessão legislativa: 15 de dezembro, no caso da União. A LOA de 2006, por exemplo, não foi votada em 2005. Esse problema ocorre porque a votação não é obrigatória, nem há qualquer dispositivo legal para punir o Congresso pelo atraso.

O prazo dos estados é estabelecido na Constituição Estadual e no Regimento Interno da Assembleia Legislativa; e o dos municípios, na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal.

Em todas as esferas de governo, o Legislativo não pode entrar em recesso antes da aprovação do orçamento, mas a Constituição não diz o que acontecerá se a lei não for sancionada até 31 de dezembro (como sabemos, a LOA deve entrar em vigor em 1º de janeiro).

Por isso, diversas leis de diretrizes orçamentárias têm estabelecido regras para a execução provisória do orçamento até que este seja votado e sancionado e passe a vigorar.

Algumas Leis de Diretrizes Orçamentárias autorizam a utilização provisória dos recursos de forma genérica, normalmente um duodécimo (1/12) do total do orçamento por mês, até a aprovação da Lei Orçamentária Anual. Outras, mais rígidas, autorizam a execução orçamentária apenas para atender a alguns tipos de despesa considerados inadiáveis, como transferências constitucionais, pagamento de pessoal e de juros e encargos de dívidas. Assim, as despesas que não contarem com autorização específica não podem ser realizadas até que a Lei Orçamentária seja sancionada.

Enquanto o orçamento não é votado em seu município, por exemplo, o prefeito não pode dar início a uma nova obra, como o calçamento das ruas de um bairro da periferia, mesmo que os recursos fiquem “parados” no caixa da prefeitura.



Execução orçamentária

O acompanhamento da execução orçamentária é feito com base na Lei Orçamentária Anual. A tabela abaixo mostra as colunas da execução financeira tais como apresentadas nos orçamentos das três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

LEI APÓS VETOS (dotação inicial)	CRÉDITOS ADICIONAIS ± REMANEJAMENTOS	LEI + CRÉDITOS (Autorizado)	EMPENHADO	LIQUIDADO	VALORES PAGOS
(A)	(B)	(C) = (A) + (B)	(D)	(E)	(F)

(A) Dotação inicial – Lei após vetos

Consiste no montante de recursos orçamentários alocados na LOA para uma determinada rubrica orçamentária, ou seja, a lei sancionada após os vetos do Executivo. Os dados relativos à dotação inicial permanecem constantes ao longo do ano. É possível, no entanto, haver uma dotação inicial igual a zero. Isso ocorre quando uma ação governamental se torna necessária após a publicação da LOA e recebe recursos oriundos de créditos adicionais. Nesse caso, o valor vai constar na tabela a partir da coluna B.

(B) Créditos adicionais

São um instrumento de ajuste orçamentário para autorizar despesas não mencionadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária. Têm por finalidade atender a mudanças de rumo das políticas públicas; a variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos pelo governo; ou, ainda, a situações emergenciais. São classificados em crédito suplementar, especial e extraordinário (detalhados nas páginas 128 e 129).

(C) Dotação autorizada – Lei mais/menos créditos

Consiste na dotação inicial mais as variações (para mais ou para menos) ocorridas no montante de recursos de determinada dotação orçamentária ao longo do exercício. Assim, é possível que a ação de uma unidade orçamentária tenha sua dotação aumentada, em função de maior ingresso de receita global, ou reduzida, devido à abertura de crédito extraordinário em favor de outro órgão.

(D) Empenhado

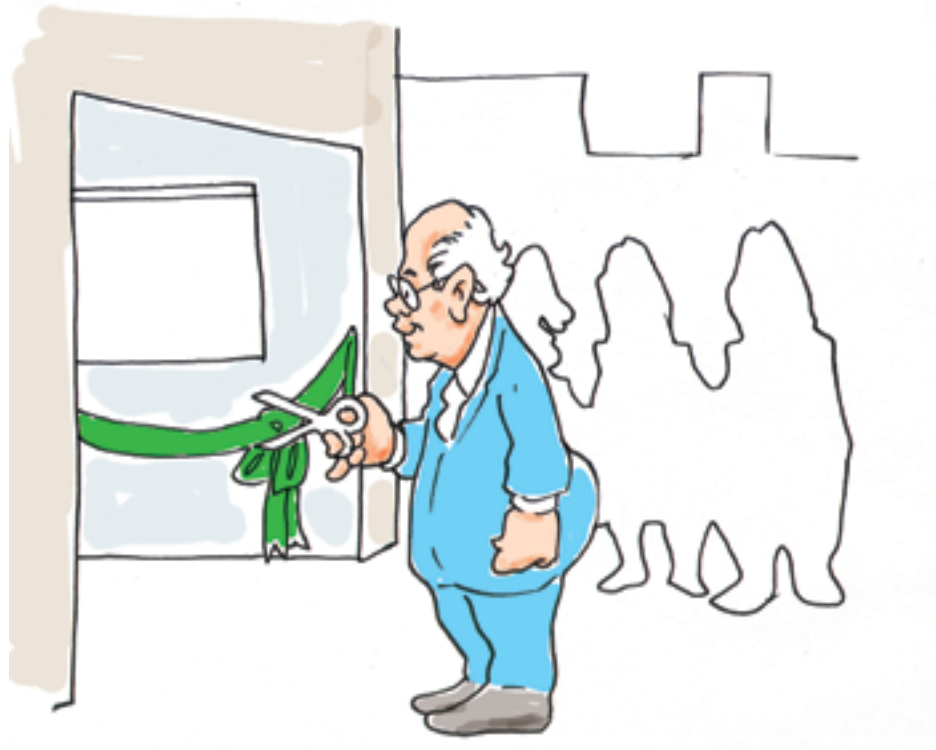
O empenho é uma das fases da realização da despesa. Significa que a administração pública se compromete a reservar determinado recurso para cobrir despesas com aquisição de bens ou serviços prestados. Portanto, é uma garantia para o credor de que existe respaldo orçamentário para a referida despesa.

(E) Liquidado

A liquidação consiste na fase seguinte à do empenho. Representa o reconhecimento, por parte da administração pública, de que o bem foi entregue ou o serviço foi prestado.

(F) Valores pagos

É a fase de pagamento de bem/serviço adquirido ou prestado. Nessa etapa, a administração pública está quitando seu débito. Quando há disponibilidade financeira para a despesa, essa fase é realizada concomitantemente à liquidação.

**ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

PARA O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, EMPREGA-SE A RELAÇÃO LIQUIDADO SOBRE AUTORIZADO (E/C). O RESULTADO INDICA QUANTO DO GASTO PLANEJADO TRADUZIU-SE EM SERVIÇO PRESTADO OU BEM ADQUIRIDO. ESSA RELAÇÃO FORNECE O NÍVEL DE EFICIÊNCIA DO GOVERNO.

TAMBÉM SE PODE ANALISAR A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR MEIO DA DOTAÇÃO INICIAL (A), A FIM DE VERIFICAR A VARIAÇÃO DO MONTANTE DE RECURSOS DESTINADO ÀS AÇÕES SELECIONADAS AO LONGO DOS ANOS. MUITAS VEZES, COM O INTUITO DE PRIORIZAR OU CUMPRIR METAS, NUM ANO O GOVERNO PODE ALOCAR PARA DETERMINADA AÇÃO MAIS RECURSOS DO QUE EM OUTRO. ASSIM, É PRECISO CALCULAR A PROPORÇÃO DE AUMENTO OU DE REDUÇÃO DA VERBA DESTINADA A TAL AÇÃO NO PERÍODO SELECIONADO. ESSE TIPO DE ANÁLISE PODE SER EFETUADO A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.

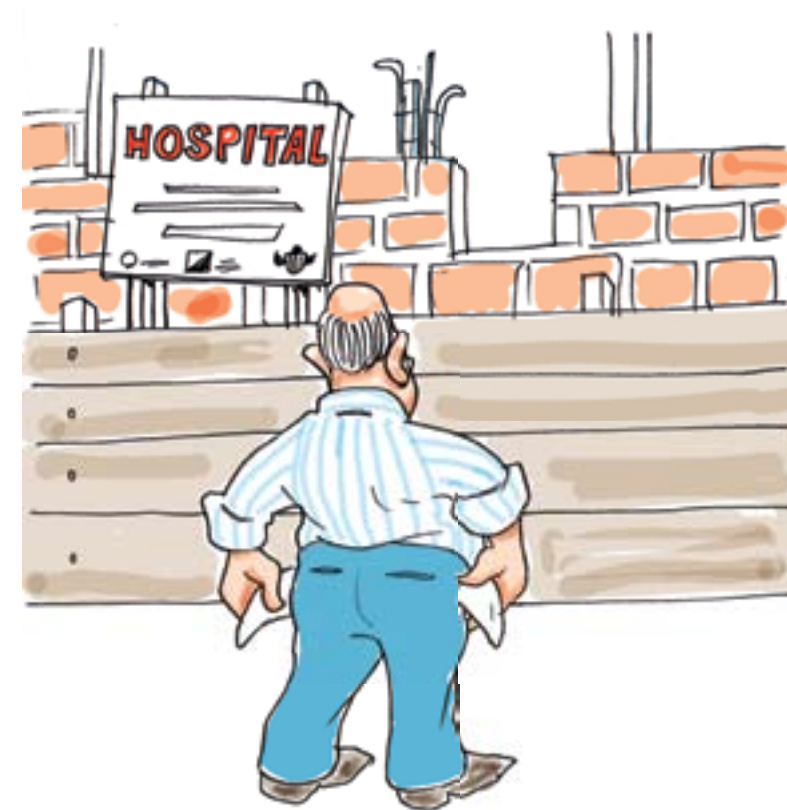
Alterações na LOA

Durante a execução do orçamento, a LOA pode sofrer alterações sempre que for constatada a necessidade de aumentar a verba de determinadas ações ou de incluir ação ou despesa não prevista inicialmente.

Essas alterações são feitas por meio de leis de créditos adicionais ou por decreto de abertura de créditos suplementares. Como vimos, os créditos adicionais são um instrumento de ajuste orçamentário para cobrir despesas não previstas ou com previsão insuficiente na Lei Orçamentária. Eles podem ser utilizados para fazer frente a: eventuais mudanças de rumo das políticas públicas; variações de preço dos bens e serviços a serem adquiridos pelo governo; situações emergenciais, inesperadas e imprevisíveis.

O Poder Executivo tem de submeter ao Legislativo um projeto de lei de crédito adicional. Deve-se sempre indicar a fonte de recursos que ampara as novas despesas.

Os créditos adicionais devem justificar e indicar, na exposição de motivos, as consequências dos cancelamentos de dotações propostas sobre a execução das atividades, dos projetos, das operações especiais e dos respectivos subtítulos e metas.



Crédito suplementar

É um reforço na dotação orçamentária já existente na Lei Orçamentária Anual. É aberto quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes.

Vamos supor que a LOA de seu município destine R\$ 1 milhão para a construção de um centro esportivo, mas, no decorrer da obra, a prefeitura descubra que o recurso não será suficiente. Nesse caso, o prefeito pode apresentar à Câmara Municipal um projeto de lei de crédito adicional. Isso pode ocorrer também nos orçamentos federal e estadual.

Para facilitar tais modificações, a Constituição permite que a própria LOA dê autorização, limitada, para que o Executivo reforce as dotações constantes no orçamento sem ter de encaminhar projeto de lei ao Legislativo. Isso significa que a LOA autoriza o Executivo a baixar um decreto para abrir créditos suplementares.

No entanto, a abertura de crédito suplementar depende da existência prévia de recursos.

Crédito especial

Esse tipo de crédito destina-se à cobertura de novas despesas, incluídas na LOA depois que o orçamento já está em execução.

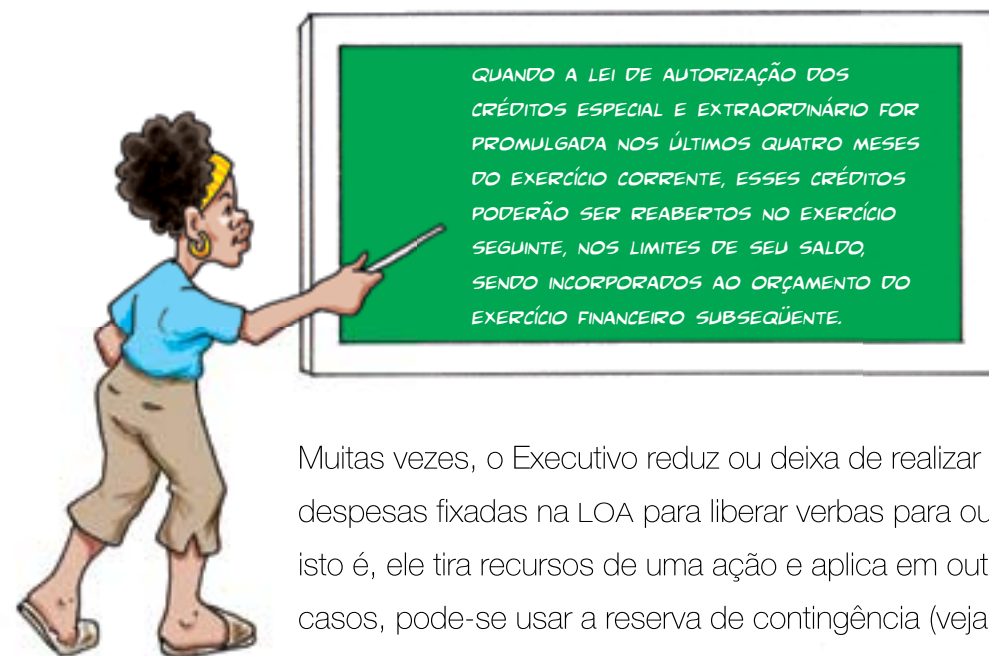
Se no seu município o prefeito decidir canalizar um córrego, por exemplo, e essa despesa não estiver prevista na LOA, ele deve apresentar um projeto de crédito adicional à Câmara Municipal, que vai votar o pedido de alteração. Por isso, o Executivo precisa justificar a necessidade da obra e informar de onde virão os recursos para cobrir a nova despesa.

Crédito extraordinário

É destinado a atender a despesas urgentes e imprevisíveis, como nos casos de guerra e calamidade pública. Por sua característica de urgência, é aberto por decreto do chefe do Poder Executivo (ou por medida provisória, no caso da União). Sua abertura, ao contrário dos créditos suplementar e especial, pode ser feita sem que o Executivo indique previamente a fonte dos recursos. Nesse caso, a despesa é imediatamente autorizada. Depois, são feitos ajustes na LOA para incluir esse gasto não previsto inicialmente.

Fontes de recursos

Ao abrir créditos adicionais (exceto o extraordinário), o governo deve indicar previamente os recursos disponíveis para cobrir os novos gastos. Os recursos para a abertura dos créditos suplementar ou especial podem advir do superávit financeiro apurado no orçamento do exercício anterior; do excesso de arrecadação; da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias; ou, ainda, das operações de crédito que a legislação permitir ao Executivo realizar.



Muitas vezes, o Executivo reduz ou deixa de realizar determinadas despesas fixadas na LOA para liberar verbas para outra despesa, isto é, ele tira recursos de uma ação e aplica em outra. Em alguns casos, pode-se usar a reserva de contingência (veja página 132).

O superávit financeiro do exercício anterior corresponde à “sobra de caixa” do governo, ou seja, recursos que não estão comprometidos com nenhuma despesa, de acordo com o balanço final do ano anterior.

O excesso de arrecadação ocorre quando, no decorrer do ano, novas estimativas indicam que a receita será maior do que a prevista inicialmente na LOA. Como vimos, as despesas devem ser iguais às receitas. Se a receita aumentar, haverá “sobra” de recursos para reforçar as dotações ou incluir novas despesas na Lei Orçamentária.

Se ocorrer o contrário, ou seja, se novas estimativas indicarem que a receita será menor do que a prevista inicialmente, deve-se adotar medidas de redução de despesas. Isso é chamado de “contingenciamento” (veja página 133).

As operações de crédito são empréstimos, financiamentos e outras formas que os governos utilizam para obter recursos imediatamente e devolvê-los depois, com o pagamento de juros. Para fazer esses empréstimos, o Executivo precisa de autorização do Legislativo e deve ainda obedecer a uma série de exigências legais.

Reserva de contingência

Esse mecanismo consiste na reserva de uma verba na Lei Orçamentária Anual sem destinação específica. É uma “poupança” obrigatória cujos recursos podem ser utilizados para a cobertura de despesas não previstas – via abertura de créditos adicionais –, especialmente em caso de guerra ou calamidade pública.

Na prática, porém, os recursos da reserva de contingência têm servido para cumprir as metas de superávit primário – a economia que o governo faz todos os anos para pagar juros e amortizações da dívida pública.

O CONTINGENCIAMENTO

COMO SABEMOS, O ORÇAMENTO É ELABORADO COM BASE EM ESTIMATIVAS DE ARRECADAÇÃO. A DESPESA PREVISTA DEVE SER IGUAL À RECEITA PREVISTA. QUANDO A ARRECADAÇÃO NÃO CORRESPONDE À ESPERADA OU QUANDO O GOVERNO PRECISA CUMPRIR A META DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO, TORNA-SE NECESSÁRIO LIMITAR A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

ASSIM, OS ÓRGÃOS E AS INSTITUIÇÕES QUE RECEBEM DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS SÃO OBRIGADOS A APERTAR O CINTO E A FAZER ECONOMIA, POIS O PODER EXECUTIVO DIMINUI OU IMPEDE A LIBERAÇÃO DE VERBAS PREVISTAS PARA CADA UM DELES. ESSA REDUÇÃO DE GASTOS É CHAMADA “CONTINGENCIAMENTO”.

O CONTINGENCIAMENTO É EXPEDIDO POR DECRETO PELO PODER EXECUTIVO, ISTO É, NÃO PASSA POR DISCUSSÃO E APROVAÇÃO NO LEGISLATIVO. O PODER REGULAMENTAR DO DECRETO DE CONTINGENCIAMENTO ESTÁ NOS ARTIGOS 8º E 9º DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). TAIS DISPOSITIVOS IMPÕEM À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA A OBRIGAÇÃO DE OBSERVAR A NECESSIDADE DE “POUPANÇA” PARA A COBERTURA DE DESPESAS NÃO PREVISTAS OU PARA AUMENTAR A META DE RESULTADO PRIMÁRIO (RECEITA MENOS DESPESA, ANTES DO PAGAMENTO DOS JUROS) ESTIPULADA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

O DECRETO DEVE CONTER TAMBÉM A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, ISTO É, OS PORQUÊS E OS CRITÉRIOS QUE LEVARAM O EXECUTIVO A REALIZAR O CONTINGENCIAMENTO.



A participação cidadã

Como vimos, a justa distribuição dos recursos públicos depende não só do compromisso dos governantes com a população, mas também da capacidade de cidadãos e cidadãs exercerem o controle social das políticas públicas.

É preciso acompanhar e fiscalizar o gasto público. Constatadas irregularidades, a população pode buscar parceiros como o Ministério Público e o Tribunal de Contas para investigar as denúncias e responsabilizar os governantes.

Acesso à informação e participação são as principais ferramentas para monitorar o orçamento e defender a justiça social nos municípios, nos estados e no país.

O orçamento é um instrumento poderoso para lutarmos contra a desigualdade!



realização:



apoio:



FORD FOUNDATION