

Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

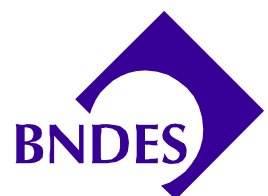
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Estudo em Grupos de Aprendizagem

UNIDADE DE ESTUDO 2

*Entendendo a Contribuição da Política Fiscal,
do PPA e da LDO para a Gestão Fiscal Responsável*

2



LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Estudo em Grupos de Aprendizagem

UNIDADE DE ESTUDO 2

Entendendo a Contribuição da Política Fiscal, do PPA e da LDO para a Gestão Fiscal Responsável

Junho de 2001

A divulgação deste trabalho se insere no âmbito de convênio de cooperação técnica firmado com os Ministérios do Planejamento e do Desenvolvimento e com a ENAP, visando a apoiar a implantação da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, inclusive para efeito de atendimento do disposto em seu art. 64.

As opiniões aqui expressas são de exclusiva responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a posição dos órgãos federais.

Esta série e os demais estudos que divulgamos não dispensam uma leitura atenta do texto legal nem a adoção dos mecanismos necessários para o efetivo cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente os contatos e consultas junto ao respectivo Tribunal de Contas, responsabilidade indelegável de todo administrador público.

Este documento pode ser reproduzido, em parte ou integralmente, desde que devidamente citada a fonte.



**MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO**

**MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA
E COMÉRCIO EXTERIOR**



LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
Estudo em Grupos de Aprendizagem

UNIDADE DE ESTUDO 2
Entendendo a Contribuição da Política Fiscal,
do PPA e da LDO para a Gestão Fiscal Responsável

Publicação elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), sob o patrocínio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	<i>Tereza Cristina Baratta</i>
Coordenação Técnica	<i>Heraldo da Costa Reis</i>
Coordenação Executiva	<i>Gleisi Heisler Neves</i>
Coordenação Editorial	<i>Sandra Mager</i>
Conteúdo Técnico	<i>Nelson Chalfun (1ª Seção)</i> <i>Leonardo Mélllo (2ª e 3ª Seções)</i>
Redação Pedagógica	<i>Cláudia Maria das Mercês Paes Ferreira Landim</i>
Revisão de Texto	<i>Fátima Caroni</i>
Projeto Gráfico <i>Ltda.</i>	<i>Clan Design Programação Visual e Desenho Industrial</i>
Diagramação	<i>Claudio Fernandes</i> <i>Emmanuel Khodja</i>

FICHA CATALOGRÁFICA

Chalfun, Nelson

Entendendo a contribuição da política fiscal, do PPA e da LDO para a gestão fiscal responsável / Nelson Chalfun, Leonardo Mélllo. Coordenação de Heraldo da Costa Reis, Tereza Cristina Baratta e Gleisi Heisler Neves. — Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

72 p. (Lei de Responsabilidade Fiscal — Estudo em grupos de aprendizagem — Unidade de Estudo, 2).

1- Responsabilidade fiscal. I- Mélllo, Leonardo. II- Reis, Heraldo da Costa. III- Baratta, Tereza Cristina. IV- Neves, Gleisi Heisler. V- Instituto Brasileiro de Administração Municipal. VI- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

336 (CDD 15. ed.)

UNIDADE DE ESTUDO 2

Entendendo a Contribuição da Política Fiscal, do PPA e da LDO para a Gestão Fiscal Responsável

Mensagem ao Participante

"Decorrido menos de um ano desde sua promulgação, a Lei de Responsabilidade Fiscal já obteve notável reconhecimento como um poderoso instrumento colocado à disposição do administrador público para planejar suas ações de governo com competência e transparência.

(...) Pode-se dizer que a LRF conquistou corações e mentes de todos os que exigem o fim da gastança desenfreada, que tantos males causou — e ainda causa — ao sofrido contribuinte brasileiro.

(...) O cidadão gritou "basta" ao desperdício, à falta de informações sobre o que é feito com seu dinheiro ou onde é aplicado, à ausência de compromisso com resultados e à impunidade pelo descaso com a coisa pública.

O princípio elementar de não gastar sem ter garantia dos recursos (...) está presente em qualquer decisão sobre orçamento familiar, mas, infelizmente, ainda não faz parte do conjunto de valores de algumas poucas pessoas que têm o poder de gerir dinheiros que não lhes pertence."

(Luiz Carlos Hauly, Deputado Federal, Ex-

Objetivos Gerais

- ◆ Propiciar a compreensão da importância da Política Fiscal para o Município, como instrumento viabilizador da ação planejada municipal, requisito indispensável ao seu papel indutor do desenvolvimento sustentável.
- ◆ Possibilitar a identificação da importância da complementaridade entre a Política Fiscal e os demais instrumentos de planejamento, no âmbito da LRF.
- ◆ Levar ao conhecimento da natureza do conteúdo e das orientações práticas necessárias à elaboração do PPA e da LDO, consideradas a legislação em vigor e as disposições da LRF.

SUMÁRIO

Seção 1 — A Política Fiscal na LRF	5
Seção 2 — O Plano Plurianual	26
Seção 3 — As Diretrizes Orçamentárias	37
Espaço Exclusivo do Participante	57
Chave de Respostas dos Exercícios	59
Glossário	62
Bibliografia	70

Seção 1

A Política Fiscal na LRF

1.1 - A Participação do Município na Atualidade

Os rumos do desenvolvimento de qualquer sociedade são influenciados fortemente pelas políticas e pelas ações desenvolvidas pelo Poder Público. No Brasil, esta atuação se concretiza mediante as esferas federal, estadual e municipal de governo.

As mudanças que estão em curso na concepção de desenvolvimento espelham o questionamento da primazia da dimensão econômica em relação aos aspectos sociais, culturais e ambientais. Como visto na Unidade de Estudo 1, o trato racional na utilização dos recursos naturais e da infra-estrutura física e social é condição necessária para a busca da sustentabilidade do próprio processo de desenvolvimento.

O papel desempenhado pelos Municípios, no processo do desenvolvimento com sustentabilidade, é muito importante já que, entre outros aspectos, é dentro de seus limites territoriais que ocorre a criação da renda e da riqueza nacionais, as quais servem de base para a geração dos recursos financeiros que irão ser utilizados nos investimentos e no custeio das atividades do Poder Público.

O Município pode e deve liderar mudanças em prol da sustentabilidade, uma vez que, independente da escala de referência (federal, estadual ou mesmo privada), as ações de desenvolvimento se concretizam e repercutem no seu território. Além disso, o Governo Municipal é a esfera estatal mais próxima dos cidadãos e mais acessível aos mesmos e a responsável por serviços públicos que interferem diretamente no bem estar cotidiano da população.

Tudo isso propicia ao Governo Municipal condições privilegiadas para:

- ◆ exercer um papel articulador de iniciativas plurais e diversificadas, empreendidas no espaço sob sua jurisdição, por múltiplos atores públicos e privados;
- ◆ negociar conflitos de interesse, fomentar o diálogo público e construir acordos, pactos e consensos;
- ◆ catalisar esforços para a criação e a implementação de um projeto coletivo de desenvolvimento local sustentável;
- ◆ mobilizar meios e recursos, governamentais ou não, para concretizar esse projeto;
- ◆ obter colaboração, apoios e parcerias de vários tipos, para implementar ações de desenvolvimento.

Essas condições vêm-se afirmando a cada dia como base do avanço do processo de descentralização no país, conferindo ao Município um novo protagonismo no processo de desenvolvimento sustentável.

1.2 - Descentralização com Autonomia e Responsabilidade

A Federação brasileira tem alternado, ao longo do tempo, períodos de maior ou menor centralização do poder governamental. Apesar disso, observa-se, em nossa história, uma tendência ao predomínio dos momentos de centralização.

Atualmente, está-se vivendo um período de descentralização governamental, que, aliás, reflete uma tendência mundial dos processos em curso de Reforma do Estado. Nesse momento, o grande desafio do país é conciliar essa descentralização com progressos na democracia e com o aprimoramento do desempenho governamental no atendimento das necessidades e dos anseios da população. A descentralização vai ter que demonstrar, na prática, que realmente constitui um instrumento de ampliação do processo de democratização e de melhor atuação estatal.

A abertura democrática do país, com o fim do regime militar e o advento da Constituição Federal de 1988 são os marcos inaugurais desse período de descentralização, que veio suceder ao mais longo de nossa história, na combinação centralização/autoritarismo, quando Estados e Municípios tiveram sua autonomia bastante reduzida sob a hegemonia da União.

A Constituição Federal de 1988 descentralizou o poder decisório e os recursos governamentais, fortalecendo a autonomia dos Estados e dos Municípios na Federação, principalmente destes últimos.

Assim, pela primeira vez, um Texto Constitucional qualificou expressamente o Município como parte constituinte da Federação, tal como o são a União e o Estado-membro. Isso significa que a competência nacional está dividida entre os entes federativos, cada qual possuindo uma esfera de competências próprias, além daquelas comuns, bem como um campo de atuação autônoma. Não se pode, portanto, falar na existência de relações hierárquicas entre União, Estado-membro e Município, mas em esferas de poder específicas, compreendendo autoridade e responsabilidades definidas e distintas.

Em decorrência da Constituição de 1988, foi ampliado o grau de autonomia municipal, no campo político, no legislativo, no administrativo e no financeiro.

O agravamento da crise do Estado brasileiro, fenômeno que data da mesma década da abertura democrática e da entrada em vigor da nova Carta Magna, acabou fortalecendo as iniciativas de transferência de encargos para os Estados e os Municípios. Entretanto, essa descentralização nem sempre foi fruto de uma ação programada, e os recursos transferidos para fazer frente aos novos encargos muitas vezes mostraram-se insuficientes.

O fortalecimento do papel dos Municípios, através das mudanças constitucionais e do próprio processo de transferência de encargos, já mencionados, aumentou suas responsabilidades, muitas vezes em ritmo superior ao das capacidades exigidas para enfrentá-las. Nesse cenário, o aprimoramento da gestão pública assume uma importância fundamental.

Um dos aspectos mais importantes desse aprimoramento é a necessidade de maior responsabilidade, eficiência e austeridade do gestor local, com relação ao planejamento e à administração das despesas e das receitas municipais, de forma a possibilitar o enfrentamento dos dilemas econômico-sociais e ambientais deste início de século.

A melhoria dos padrões da Administração, nesse aspecto, aumentará a governança, ou seja, as condições de o Município exercer adequadamente sua autoridade governamental, concebendo, formulando e, principalmente, conseguindo implementar políticas públicas indutoras do desenvolvimento local sustentável. Isso pode ser alcançado mediante ganhos de eficiência na captação e uso de recursos disponíveis e potenciais, de eficácia na realização de objetivos e metas planejados e de efetividade na satisfação de anseios e necessidades da população e solução de problemas sociais (ou seja, de maior impacto positivo na transformação da realidade social).

1.3 - O Equilíbrio das Contas Públicas como um Objetivo Nacional e Local: como e por que os Municípios Devem Contribuir

A LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, centra, de forma explícita, suas atenções na aproximação — no curto prazo — e na consolidação — no longo prazo — do equilíbrio das contas públicas. Outros países, à semelhança do nosso, já vêm adotando novas formas de proceder para também restaurar o equilíbrio nas finanças públicas.



Que Equilíbrio é Esse?

Trata-se fundamentalmente do equilíbrio financeiro, que exige do gestor público a adoção de providências no que se refere à receita e à despesa, para prevenir a ocorrência de déficits sucessivos nas contas governamentais. Situações de descontrole têm impacto nas condições gerais do país e são perversas, ao gerar mais inflação e comprometer a estabilidade de preços, o que acaba por prejudicar, sobretudo, os setores mais pobres da população, que não têm como se proteger da desvalorização da moeda.

Enfim, propõe-se a mera aplicação de um bom senso que já preside o comportamento da maioria das pessoas na tomada de decisões sobre sua vida privada — não gastar mais que suas rendas permitem, evitando comprometer o futuro em função de uma visão imediatista e inconseqüente de ganhos no presente.

O equilíbrio na gestão fiscal deve ser entendido, portanto, como um meio para a obtenção de uma finalidade maior, qual seja, a formação de uma nova cultura político-administrativa para governantes e administradores, relativa ao trato e ao controle dos recursos públicos em todos os níveis de governo e nos três Poderes, ao vedar a criação de despesa sem a indicação da receita que irá custeá-la.

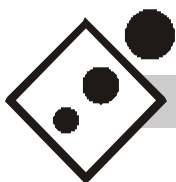
A LRF não se restringe ao tratamento do equilíbrio entre receitas e despesas, no curto prazo. Ela trata com igual ênfase o endividamento, que só poderá ser equacionado no longo prazo. Entretanto, o enfoque gradualista adotado para a obtenção do equilíbrio das contas públicas consolidadas, no longo prazo, demonstra o entendimento do legislador de que as mudanças necessárias devem iniciar-se desde já e serem contínuas e progressivas no tempo.

Para que haja um verdadeiro comprometimento na busca do equilíbrio aqui comentado, é fundamental que os gestores compreendam a importância da existência do vínculo entre a situação das finanças públicas locais e a das de âmbito nacional:

- ◆ por um lado, os Governos Municipais concorrem tanto para a formação da renda e da riqueza nacionais, como também para as condições macroeconômicas do país;
- ◆ por outro, a situação das finanças públicas nacionais circunscreve as possibilidades de desenvolvimento local, restringindo-o ou potencializando-o.

No entanto, em determinadas situações, pode vir a ocorrer uma falta de sintonia imediata entre os interesses locais e os nacionais. Por exemplo: é certamente difícil para a população de um Município ainda carente de infra-estrutura física e social compreender que terá de postergar a satisfação de suas necessidades em favor da melhoria da situação das contas públicas municipais, mediante o cumprimento, pelo seu Governo, de metas de resultados entre receitas e despesas, e da obediência a limites e condições estabelecidos pela legislação pertinente, especialmente pela LRF.

Dependendo da situação encontrada, em razão do tratamento histórico dado às finanças municipais, o governante atual poderá ficar impedido de contratar, investir ou endividar o Município, frustrando eventuais compromissos assumidos. Entretanto, embora, no curto prazo, isso possa representar uma restrição, concorre para um fortalecimento das finanças públicas municipais, o que resultará em maiores possibilidades de ação governamental futura.



Refleta antes de Prosseguir

Examine o quadro abaixo e se informe sobre o grau de contribuição que o seu Município vem dando para o endividamento do setor público.

Dívida Líquida do Setor Público¹

(% do PIB)

Ano	Governo Federal	Estados e Municípios	Soma
1988	20	7	27
1994	13	10	23
1995	13	11	24
1996	16	12	28
1997	19	13	32
1998	25	14	39
1999*	31	16	47

Fonte: BACEN

* Posição — maio/1999

Ao introduzir a necessidade da observância, por parte dos Municípios, de limites, condições e parâmetros na gestão pública, a LRF procura mostrar que a condução das políticas públicas deve ser pautada pela busca da governança, através da conciliação, da eficiência, da eficácia e da efetividade. Em momentos de escassez de recursos, custos altos de empréstimos e pressão de demandas sociais, como o que se está vivendo agora, essa preocupação se torna prioritária, qualquer que seja a esfera de governo.

Assim, a LRF não deve ser vista como a aplicação de um instrumento isolado, voltado para a solução de um problema pontual e momentâneo de desequilíbrio nas contas públicas, e sim como parte do processo amplo de modernização da gestão fiscal. A proposta de Emenda Constitucional nº 175/1995 — mais conhecida como Reforma Tributária — é um exemplo de outras medidas, que estão em debate, voltadas para esse objetivo.

¹ NASCIMENTO, Edson Ronaldo, DEBUS, Ilvo. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*; comentários e esclarecimentos sobre a Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000. [s.l.; s.n.], 2000. 80 p.

1.4 - A Política Fiscal à luz da LRF

A política fiscal, no âmbito da LRF, está apoiada em dois pilares: nas despesas decorrentes do exercício das competências institucionais de cada esfera de governo e nas receitas oriundas de sua própria competência tributária.



Por que a LRF Centra suas Atenções nas Receitas Tributárias Próprias de cada Esfera de Governo?

Porque são as que se relacionam diretamente com a autonomia, que cada uma delas possui, para instituir e arrecadar tributos de sua competência. Assim, encontram-se dentro do campo de influência dos gestores públicos, responsáveis pelo desempenho das funções relacionadas ao exercício dessa competência em cada esfera governamental. Em outras palavras, trata-se das receitas que podem ter impactos positivos com o simples aprimoramento de práticas de gestão.

No caso do Município, seguindo-se o raciocínio acima, devem ser consideradas:

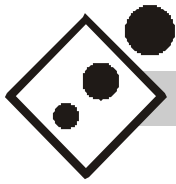
- ◆ de um lado, as competências municipais nos campos social e econômico; as necessidades e as prioridades locais a elas relativas, levantadas através de diagnósticos; as ações governamentais a serem empreendidas para atendê-las; e, finalmente, o volume de recursos financeiros estimado para tanto. Tudo isso será traduzido materialmente em termos de despesas;
- ◆ do outro, as receitas locais, previstas através de estudos e projeções, principalmente as receitas provenientes do exercício da capacidade tributária própria do Município, destacando-se a relativa aos impostos municipais, que devem constituir o cerne da tributação municipal.

Da necessidade de conciliar ambos os aspectos, de forma a viabilizar o papel do Município como indutor do desenvolvimento local sustentável, é que surge a política fiscal, que deve ser pautada por uma visão estratégica de prioridades para a ação governamental. Afinal, essa visão é ainda mais necessária em tempos de crise, quando se precisa ser extremamente seletivo na escolha de alternativas de atuação, aproveitar bem as fontes potenciais de recursos e **fazer mais com menos recursos**.

É preciso que se compreenda, portanto, que a formulação da política fiscal do Município não é algo supérfluo, mas sim uma medida importante, a despeito do veto do art. 3º da LRF, que deveria dispor sobre o Plano Plurianual e seu Anexo de Política Fiscal.

Ela é — embora isso não apareça bem explicitado no texto da LRF aprovado, sancionado e publicado — o primeiro passo de um processo que visa a implantar a ação planejada como um dos pressupostos da gestão fiscal. Esse processo, por sua vez, deve levar o Município ao equilíbrio fiscal, de modo a lhe garantir uma das condições essenciais para a governança.

A política fiscal é, portanto, um instrumento de planejamento preliminar e indispensável, pois deflagra e viabiliza o conjunto de instrumentos tratado na LRF (PPA, LDO e LOA), a ele se integra e com ele interage. Isso pode ser constatado porque, sem a formulação inicial dessa política, o Município poderá vir a encontrar uma maior dificuldade na elaboração dos dois anexos criados pela LRF e previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias: o de Metas Fiscais e o de Riscos Fiscais (LRF, art. 4º, § 1º e § 3º).



Refleta antes de Prosseguir

O art. 63 da LRF dispõe que é facultado aos Municípios com população inferior a 50.000 habitantes adiar até 2005 a formalidade de apresentação dos resultados dessa política, sob a forma de anexos, mas não a sua formulação, pois é a base de toda a ação planejada, prevista na referida lei. Em outras palavras, a formulação continua sendo necessária para o êxito dos demais momentos do processo de planejamento.

A LRF estabelece de forma clara a necessidade da complementaridade e da compatibilização entre os diversos instrumentos de planejamento, articulando o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o próprio Orçamento Anual (LOA). Dispõe também sobre a integração do planejamento e da execução orçamentários com a programação e a execução financeiras. Daí a política disciplinadora das receitas e das despesas públicas ser uma das bases para a viabilização das mudanças preconizadas pela LRF, na medida em que é ela que pode assegurar os meios para a superação da tradicional dicotomia entre planejamento e execução. Repetindo, a política fiscal é viabilizadora da ação planejada preconizada pela LRF.

Vale lembrar que, no passado recente, o próprio orçamento público não refletia uma programação cuidadosa de receitas e de despesas, principalmente pela conjuntura inflacionária, embora outros aspectos tenham se incorporado à cultura administrativa do setor governamental, muitas vezes até em decorrência do próprio descontrole oriundo da inflação, tais como:

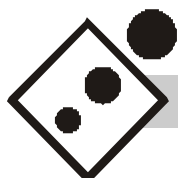
- ◆ estimativa irrealista de receitas;
- ◆ abuso na abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais), descaracterizando o orçamento;
- ◆ falta de sistema gerencial organizado, que permitisse apoio ao processo decisório, a apropriação e a apuração de custos e a avaliação de resultados do desempenho governamental;
- ◆ hábito de se elaborar o orçamento de forma incremental, com base em simples aumentos percentuais sobre as dotações dos anos anteriores.

A expectativa é que, com a implementação da LRF, os instrumentos de planejamento (tanto o PPA, como a LDO e a LOA) deixem de ser meras peças formais e se tornem orientadores efetivos da ação de governo. Para isso, essa lei define alguns conceitos e exigências para a política fiscal, como se verá a seguir.

1.5 - A Despesa Pública

Como já se mencionou, a despesa pública municipal se origina de um conjunto ordenado de ações, decorrentes das competências institucionais dessa esfera de governo, que implicam a utilização dos recursos públicos para a concretização dos resultados governamentais previstos. O atual contexto exige uma política fiscal que envolva responsabilidade, austeridade e ética no trato com o patrimônio público, racionalização na aplicação de recursos governamentais, avaliação cuidadosa da qualidade (mérito, conveniência e relevância social) da despesa, bem como a melhoria dos padrões de desempenho do setor público (produtividade).

Ocorre que a tradição da Administração Pública é de gastar mal, entre outros aspectos, pela falta de diagnóstico e de planejamento cuidadosos, por desperdícios, por despreparo, por práticas viciadas. Entretanto, costuma ser mais fácil alcançar o equilíbrio das contas públicas através da racionalização das despesas, do que pelo aumento das receitas, já que estas são inelásticas. Por exemplo, a imposição de uma carga tributária muito grande pode se tornar fonte de desestímulo à atividade econômica local e, com isso, vir a comprometer a própria arrecadação futura de tributos no Município.



Refleta sobre a Despesa Pública em seu Município, Lendo o Texto Abaixo.

"Só na área social gastam-se cerca de 80 a 100 bilhões de dólares por ano, e muita coisa pode ser feita com recursos deste porte. A desproporção entre o que se gasta e os resultados levou o Banco Mundial a realizar uma pesquisa no Brasil apresentando o seguinte resultado:

A proporção do PIB brasileiro destinada aos serviços sociais parece ser mais elevada do que a dos outros países em desenvolvimento de renda média. Em comparação com os mesmos países, os indicadores do bem-estar social no Brasil são surpreendentemente inferiores" ².

Como o Município presta uma extensa gama de serviços à população, em conformidade com o disposto na Constituição Federal, isto se reflete na composição de suas despesas. Entre outras, representam competências municipais as ações de ensino fundamental, de saúde, de saneamento, de habitação popular, de assistência social, de iluminação pública, de limpeza urbana, de construção de obras públicas etc. O estabelecimento de prioridades para a despesa pública municipal deve, portanto, considerar o diagnóstico das necessidades locais dentro deste quadro de competências.

Por outro lado, a composição das despesas deve ser também compatível com as características do Município, ou seja, com as peculiaridades locais. Qual o seu grau de urbanização? Qual o seu porte territorial e populacional? Como se distribui a sua população? Qual a sua vocação econômica? Respostas a questões como estas e outras semelhantes sobre as características locais ajudam a configurar o perfil da despesa municipal.

A título de exemplo, pode-se dizer que a demanda proporcional por recursos financeiros para a manutenção de vias públicas em Municípios com grande área urbana tende a ser superior à demanda proporcional em Municípios onde predominam áreas rurais. Nestes últimos, a construção de mercado do produtor e a criação de infra-estrutura de apoio ao escoamento da produção e/ou para a comercialização de produtos agrícolas são atividades que costumam se tornar imperiosas em uma visão estratégica do desenvolvimento local.

A alocação dos recursos financeiros destinados ao financiamento dessas atividades, o qual inclui o custeio e os novos investimentos, está explicitada no orçamento municipal, que, pela sua natureza mais operativa, se constitui em um importante elo entre os objetivos a serem alcançados e os recursos previstos.

² DAWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. In: NORONHA, Rudolf de, NEVES, Gleisi Heisler, CARVALHO, Antônio Ivo de et. al. *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, 1997. p. 58-79.

1.5.1 - Geração de Despesas

A legislação pertinente dispõe que as despesas governamentais deverão ser autorizadas em leis específicas, medidas provisórias ou atos administrativos normativos. A LRF vem complementar essa exigência, estabelecendo, em seu art. 16, que a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa sejam acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois subseqüentes, fornecendo as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas. Prevê, ainda, que o ordenador de despesa declare que esse aumento tem adequação orçamentária e financeira na LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO.

Assim, será considerada irregular, não autorizada e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa que não atenda às condições, acarretando maiores responsabilidades para a autoridade competente que faça a declaração. O agente poderá, inclusive, ser punido, com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa ou em outra que trate de crimes contra o patrimônio ou as finanças públicas, conforme explicado na Unidade de Estudo 1.



O que isto Significa?

Veja a seguinte situação:

O início do funcionamento de um Posto de Saúde envolve o investimento na obra e a compra dos equipamentos que, no caso, ocorrerão no exercício para o qual se está elaborando o orçamento. Além destas despesas, serão previstas necessariamente despesas de custeio para a sua manutenção e o seu funcionamento, as quais devem ter os seus respectivos valores calculados para o orçamento do ano e os futuros. Além da previsão orçamentária, ambos os tipos de despesa (investimento e custeio) devem ser compatíveis com o PPA e a LDO e incluídos na programação financeira.

Porém, se as despesas, por exemplo, para a manutenção e o funcionamento do posto não foram previstas por qualquer motivo ou, ainda, se mostraram insuficientes em razão de uma previsão irrealista, a autoridade competente, ao longo do exercício da execução orçamentária, deverá declarar que a despesa tem adequação orçamentária (por meio de abertura de um crédito adicional especial ou suplementar) e com o PPA e a LDO.

1.5.2 - Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

A LRF se refere também à despesa obrigatória de caráter continuado (art.17 e seus respectivos parágrafos), que, além de derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, gera uma obrigação legal de execução por um período superior a dois exercícios. Com isso, normalmente, nesta categoria enquadrar-se-ão despesas de maior porte ou vulto, que podem ter efeitos financeiros mais significativos sobre o Município.

A intenção do legislador, neste artigo, é condicionar a criação ou o aumento da despesa ao não comprometimento das metas fiscais previstas, evitando o surgimento de déficits. Impactos financeiros negativos deverão ser sempre compensados por medidas adotadas pela Administração.

Assim, os atos que criam ou ampliam tais despesas deverão:

- ◆ apresentar a estimativa (com premissas e metodologia de cálculo utilizadas) do impacto financeiro-orçamentário para o exercício e para os dois subseqüentes;
- ◆ indicar a origem ou a fonte dos recursos para seu custeio;
- ◆ comprovar que tais despesas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Para esclarecer este conceito, analise uma nova situação:

Tome-se o exemplo de um Município que deseja implantar um programa de garantia de renda mínima para melhoria das condições de vida das famílias em situações de pobreza. Esta é uma decisão de alcance social, mas que acarreta despesas, que permanecerão por um prazo superior a dois anos. A criação do programa deverá ser precedida do atendimento das condições determinadas pela LRF para as chamadas despesas obrigatórias de caráter continuado, verificando-se a real capacidade financeira do governo municipal. No exame dessas condições, é possível que, com a adoção do novo programa, venham a ser revistos ou desativados outros programas já existentes no campo da assistência social, compensando-se, assim, o provável efeito financeiro, sem a necessidade de um aumento de

1.5.3 - Despesas com Pessoal

A LRF considera despesa total com pessoal, no Município, de acordo com seu art. 18, o somatório dos gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas; os relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis e de membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo Município às entidades de previdência.

Além disso, a LRF fixa o limite para a despesa total com pessoal nos Municípios em 60% (sessenta por cento)³ da Receita Corrente Líquida, cuja composição se encontra estabelecida no art 2º, IV, letra "c", e nos seus §1º e 2º, e é a seguir demonstrada:

³ Pela LRF, o Executivo está limitado em seus gastos com pessoal em 54% da RCL e o Legislativo, em 6%. Em face do que dispõe a EC nº 25/2000, outros percentuais prevalecerão para o Legislativo. Ver, a propósito, os comentários feitos nas páginas seguintes a respeito da EC nº 25.

Composição do Cálculo da RCL (\$)

<p>Receitas Correntes</p> <p>(+) Tributárias</p> <p>(+) de Contribuições</p> <p>(+) Patrimoniais</p> <p>(+) Industriais</p> <p>(+) Agropecuárias</p> <p>(+) de Serviços</p> <p>(+) Transferências Correntes</p> <p>(+) Outras Receitas Correntes</p> <p>Subtotal 1</p> <p>(-) Contribuições Previdenciárias⁴</p> <p>(-) Receitas de Compensação Financeira⁵</p> <p>Subtotal 2</p> <p>(+) Saldo Lei Kandir⁶ (E-S)</p> <p>(+) Saldo FUNDEF⁷ (E-S)</p> <hr/> <p>Receita Corrente Líquida</p>



Como Será Apurada a Receita Corrente Líquida (RCL)?

A Receita Corrente Líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades.

Quanto aos valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra, serão computados como "Outras Despesas de Pessoal", quando se referirem à substituição de servidores e empregados públicos (art. 18, § 1º). Com isso, fica restringido o uso de expedientes comuns, no sentido de "mascarar" a admissão de simples mão-de-obra, sob o título de serviços de terceiros. Ainda assim, nem sempre é fácil caracterizar a situação de terceirização de mão-de-obra nos contratos firmados com o Município.

⁴ Referente à contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social.

⁵ Referente às receitas provenientes da compensação financeira, citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

⁶ Referente aos valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir, que trata da desoneração do ICMS das exportações).

⁷ Referente ao fundo — FUNDEF — previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (destinação, nos Estados e Municípios, de 15% da receita de impostos e de transferências, prevista no art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério).

Existe o entendimento de que só é possível contratar serviços de terceiros para as atividades-meio, como as de limpeza e de manutenção de equipamentos, com firmas prestadoras de serviços, mediante licitação pública, afastada a contratação de cooperativas, exceto para atividade própria de profissional autônomo. A razão é que muitas das "denominadas" cooperativas nada mais são que expedientes para fugir das obrigações trabalhistas.

Atividades-fim e funções essenciais para o Estado não devem ser terceirizadas, já que a idéia da terceirização nasceu da estratégia de levar as organizações a se concentrarem em suas competências básicas, que são as ligadas ao cumprimento das respectivas missões, para melhorar seu desempenho, especializando-se.

É importante, em caso de terceirização, que a Administração Pública contratante esteja atenta para que as empresas contratadas estejam em situação de legalidade com as obrigações trabalhistas de seus empregados, já que, se não estiverem, a primeira é considerada pela Justiça do Trabalho solidariamente responsável, inclusive nas questões relativas à segurança no trabalho.

A restrição sobre as despesas de pessoal se explica pelo fato de que o peso da folha de salários dos servidores municipais, no conjunto das despesas correntes, é bastante elevado.

O estabelecimento de um percentual com despesas de pessoal relativamente à Receita Corrente Líquida reflete a preocupação do legislador em conter tais despesas em patamar que permita harmonizar o custeio da máquina administrativa local — onde esse tipo de despesa tem uma participação expressiva — com investimentos para o atendimento das necessidades sociais (por exemplo, em educação, saneamento, saúde etc.).

Significa, ainda, a intenção de contribuir para a promoção da mudança de postura institucional e cultural. Assim, os ajustes de natureza gerencial, adotados ao longo do tempo, para adequar as despesas de pessoal ao limite fixado, apresentam potencial para provocar alterações de cunho estrutural na composição das despesas municipais, fazendo com que esta relação caia a níveis que permitam a geração de superávits.

No que respeita ao Poder Legislativo, são necessários alguns esclarecimentos. A EC nº 25 determinou que o gasto total da Câmara não pode ser superior aos percentuais que indica, ou seja:

- ◆ 8% para Municípios com população até 100.000 (cem mil) habitantes;
- ◆ 7% para Municípios com população entre 100.001 (cem mil e um) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;
- ◆ 6% para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;
- ◆ 5% para Municípios com população acima de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.

Esse percentual é calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 (70% sobre o IOF incidente sobre o ouro, nos termos definidos nesse dispositivo) e nos arts. 158 (imposto de renda na fonte, ITR, ICMS e IPVA) e 159 (FPM), efetivamente realizado no exercício anterior.

Já para cálculo do que pode a Câmara Municipal gastar com pessoal, inclusive subsídios dos Vereadores, o montante é outro, ou seja, o total de seu orçamento, que a EC nº 25 denomina receita.

Neste caso, o índice de 70%, determinado pela EC nº 25, é aplicado sobre a dotação da Câmara, que, evidentemente, não discrimina sua origem, porque se trata de repasse feito pelo Executivo.

Têm-se, portanto, duas situações distintas: a primeira diz respeito ao gasto total do Município com pessoal, limitado em 60% da RCL, dos quais 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo. Este, por sua vez, deverá verificar qual o valor menor, se aquele que resultar do cálculo feito com a utilização dos 70% sobre o orçamento da Câmara ou se aquele que representa a aplicação de 6% sobre a RCL. Prevalecerá, sempre, o valor menor, ou seja, se 70% do orçamento da Câmara correspondem, por exemplo, a R\$ 1.750.000,00, e 6% da RCL do Município são iguais a R\$ 3.000.000,00, o teto dos gastos com pessoal no Legislativo será o primeiro, obedecendo-se à Constituição Federal. Os exemplos consideram o gasto no exercício, ou seja, em 12 meses.

Embora não se esteja tratando aqui diretamente desse assunto, não se deve esquecer que os subsídios dos Vereadores deverão respeitar os limites determinados pelos incisos VI (proporcionalidade em relação ao que ganham os Deputados Estaduais) e VII (o total dos subsídios não pode ultrapassar a 5% da receita do Município) do art. 29 da Constituição.

Há, assim, a necessidade de se compatibilizarem os diversos mandamentos, os da Constituição Federal, especialmente com a redação da EC nº 25, e os da LRF.

Vale lembrar que, pelo disposto no § 1º e seus incisos I e II do art.19 da LRF, os cálculos de despesas de pessoal nos Poderes Executivo e Legislativo não incluem as despesas de indenização por exoneração de servidores nem aquelas relativas a incentivos ao desligamento voluntário. O estabelecimento de tal limite obriga o gestor a gerenciar de maneira eficiente o contingente de servidores necessários para a execução das atividades do Município, criando a possibilidade da demissão normal ou incentivada.

Finalmente, a LRF determina (art. 19, § 1º, incisos III, IV e VI) que não serão computadas, também, para apuração dos limites da despesa total com pessoal:

- ◆ as relativas à convocação extraordinária da Câmara de Vereadores, realizada pelo Prefeito, pelo Presidente da própria Câmara ou a requerimento da maioria de seus membros;
- ◆ as decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao mencionado no § 2º do seu art. 18 (período que abrange o mês de referência e os 11 imediatamente anteriores);
- ◆ as com inativos, ainda que realizadas por intermédio de fundo específico, quando custeadas com recursos provenientes de:
 - ◆ arrecadação de contribuições dos segurados;
 - ◆ compensação financeira entre os diversos regimes de previdência social, tratada no §9º do art. 201 da Constituição Federal.

1.5.4 - Despesas com a Seguridade Social

O art. 24 da LRF, que dispõe sobre as despesas relativas à seguridade social, aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, destinados aos servidores públicos e militares (este último caso não é aplicável aos Municípios), ativos e inativos, e aos pensionistas. Ele estabelece que nenhum benefício ou serviço poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do §5º do art.195 da Constituição Federal. Além disso, obriga, neste caso, à observação das mesmas condições a que estão submetidas as despesas obrigatórias de caráter continuado (art.17 e respectivos parágrafos da LRF), que já foram comentadas.

No mesmo espírito, conforme disposto no art. 24, § 1º, incisos I, II e III, a LRF dispensa a necessidade de compensação do aumento da despesa decorrente de:

- ◆ concessão de benefício a quem satisfaça às condições de habilitação previstas na legislação pertinente;
- ◆ expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;
- ◆ reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

Assim, os Municípios que mantiverem regimes próprios de previdência social e que quiserem conceder um novo benefício deverão realizar o cálculo atuarial, o qual incorporará esse benefício e a compensação, que deverá ser feita para garantir o equilíbrio financeiro do sistema, como, por exemplo, o aumento das contribuições dos servidores e do próprio Município.

1.6 - A Receita Pública

O Município brasileiro possui as seguintes fontes de recursos financeiros:

- ◆ os tributos definidos na Constituição Federal;
- ◆ a participação no produto de receitas federais e estaduais, também tratada no texto constitucional;
- ◆ a compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para a geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no seu território, plataforma continental, mar territorial ou zona exclusiva;
- ◆ a exploração de certas atividades econômicas;
- ◆ a exploração do próprio patrimônio municipal;
- ◆ as relações jurídicas com terceiros (entidades governamentais ou privadas), qualquer que seja sua finalidade ou natureza jurídica.

São tributos de natureza municipal:

- ◆ os impostos sobre:
 - ◆ propriedade predial e territorial urbana (IPTU);
 - ◆ transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou cessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI);
 - ◆ serviços de qualquer natureza, não compreendidos os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, definidos em lei complementar (ISS);
- ◆ as taxas arrecadadas em função do exercício de poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;
- ◆ a contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

As receitas tributárias, federais e estaduais, de cujo produto da arrecadação o Município participa, são denominadas, também, receitas partilhadas. Por força da Constituição Federal, o Município participa da arrecadação dos seguintes tributos:

- ◆ do Estado — Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e da arrecadação do IPI sobre exportação transferida ao Estado pela União;
- ◆ da União — Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) retido na fonte, Imposto sobre a Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), os dois últimos indo formar o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A distribuição desses recursos obedece a mecanismos e a critérios próprios, estabelecidos na própria Constituição Federal ou em leis específicas, observando mandamento constitucional.

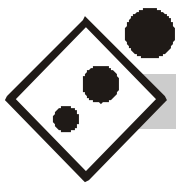
O perfil da receita municipal, tal como o da despesa, também varia em função das peculiaridades locais. Assim, entre as receitas partilhadas, a decorrente da participação no ICMS tende a ser a mais importante nos Municípios mais desenvolvidos, enquanto os recursos provenientes do FPM constituem a principal fonte de receita dos Municípios de menor porte e mais pobres, infelizmente a maioria do universo existente no país.

Já a receita tributária própria só possui condições de ser realmente significativa, no cômputo geral da receita, nos Municípios com alto grau de urbanização e desenvolvimento econômico, já que os fatos geradores dos principais impostos municipais estão intimamente relacionados a esses fenômenos.

Embora o argumento acima tenha justificado, ao longo de anos, certo desinteresse das autoridades municipais em cobrá-los, em alguns casos, e gerado algumas polêmicas, mesmo entre estudiosos do assunto, a LRF desfaz, definitivamente, qualquer dúvida: **a instituição e a efetiva arrecadação dos tributos é uma obrigação e não uma faculdade**. Além disso, embora não mencionado na lei, o pagamento de tributos constitui um importante aspecto do processo de aprendizagem para a cidadania plena e responsável, facilitando a percepção do vínculo entre deveres e direitos, contribuição e atendimento de necessidades.

Como, no âmbito da LRF, a política fiscal, na vertente da receita, é abordada basicamente sob o enfoque do efetivo exercício da capacidade tributária própria (portanto, em termos de política tributária), não serão aqui aprofundados os comentários sobre as demais fontes de recursos mencionadas.

O ideal seria que a política tributária pudesse levar os Municípios a arrecadar recursos suficientes para, somados aos oriundos das outras fontes de receita, satisfazer às necessidades de sua população que se enquadrassem no respectivo campo de competências. Isso, no entanto, não ocorre, como visto em função da situação do país, do Estado brasileiro e da inelasticidade da receita tributária, cuja produtividade, como também já se explicou, depende das peculiaridades locais. Assim, existe, em geral, uma dicotomia entre as despesas que seriam necessárias para promover o bem-estar e as possibilidades de imposição de carga tributária. Isso traz à pauta, novamente, a questão do gasto público.



Refleta antes de Prosseguir

"Esse quadro sugere que o montante dos gastos se restrinja ao dos recursos financeiros disponíveis; seja distribuído segundo as prioridades eleitas criteriosamente (um planejamento bem estruturado ajuda bastante) e aplicado com parcimônia, de modo a maximizá-lo, isto é, fazê-lo render o máximo possível, com o objetivo de aproximar os gastos efetivos dos potenciais, estes muito mais próximos da satisfação da totalidade das necessidades da comunidade" ⁸ (os destaques são do original).

Mesmo assim, o Município deve adotar uma política tributária que lhe assegure o aproveitamento do potencial de arrecadação tributária e a egüidade na distribuição da carga tributária entre os vários segmentos sociais, devendo fazer, como regra, com que aqueles que possam mais contribuam mais.



Que é Carga Tributária?

Refleta sobre seu conceito e sobre o que seria uma carga tributária distribuída com equidade e justiça, lendo a citação abaixo.

"Segundo os especialistas em finanças públicas, o pagamento do imposto constitui um ônus ou um sacrifício e recebe, genericamente, a denominação de carga tributária e que a mesma medida pelas relações entre o valor dos tributos e as rendas dos contribuintes, do que resultam alíquotas efetivas pode ser

- ◆ **classificada como:**
 - proporcional: ocorre quando as alíquotas efetivas são únicas, independentemente das rendas ou patrimônios tributáveis;*
 - regressiva: ocorre quando as alíquotas efetivas diminuem, enquanto aumentam as rendas ou patrimônios tributáveis;*
 - progressiva: ocorre quando as alíquotas efetivas aumentam em proporção maior que o acréscimo das rendas ou patrimônio*

⁸ GUEDES, José Rildo de. O IPTU e o bem-estar social. *Revista de Administração Municipal* — Municípios, Rio de Janeiro, v. 45, nº 227, p. 23-32, jan./fev. 2001.

⁹ Idem, p. 25.

Além disso, política fiscal deve prever as condições necessárias para garantir a boa gestão dos tributos próprios pelo Município. Para isso, são requisitos fundamentais:

- ◆ aprovação de uma legislação tributária que torne o Município habilitado legalmente para o exercício da sua competência tributária constitucional;
- ◆ organização da estrutura administrativa adequada e alocação de recursos humanos e materiais necessários à execução dos procedimentos de administração tributária;
- ◆ organização do processo que leva à exploração adequada do potencial tributário local, incluindo todas as atividades, instrumentos e bases de dados, bem como a capacitação das pessoas envolvidas. Esse processo compreende, por exemplo, todas as atividades para a constituição do crédito tributário, de acordo com a natureza de cada tributo e dos pressupostos que lhe são inerentes; para a cobrança amigável e executiva dos créditos para com a fazenda pública municipal; para o recolhimento dos tributos e o controle de sua quitação; para a fiscalização, de modo que os contribuintes cumpram suas obrigações tributárias principais e acessórias, através de ações preventivas ou repressivas; para a análise e a avaliação dos resultados auferidos pela política tributária e os ajustes necessários para aprimorá-los.

Após as considerações preliminares acima, pode-se passar ao exame dos dispositivos da LRF que tratam da Receita Pública e que estão compreendidos no Capítulo III, Seções I e II da lei, que versam respectivamente sobre a previsão e a arrecadação e sobre a renúncia tributária.

1.6.1 - Previsão e Arrecadação da Receita Pública

Além do art. 11 da LRF considerar, como requisitos essenciais da responsabilidade da gestão fiscal, a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos pela esfera competente da Federação, como já se mencionou anteriormente, veda a realização de transferências voluntárias para a entidade da Federação que não observar essa regra, no que se refere aos impostos.

Assim, o Município que não cumprir esse comando fica impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado ou, eventualmente, de qualquer outro Município.

De acordo com o art. 12 da LRF, a previsão da receita:

- ◆ observará as normas técnicas e legais, considerando os efeitos das alterações na legislação da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante;
- ◆ será acompanhada de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àqueles a que se referirem e da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas.

A reestimativa da receita por parte da Câmara Municipal só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, segundo o § 1º do mesmo artigo.

No § 3º do art. 12, a LRF prevê que o Poder Executivo Municipal coloque ao dispor do Poder Legislativo e do Ministério Público, no mínimo 30 dias antes do prazo final para encaminhamento da proposta orçamentária, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício seguinte, inclusive da receita corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

As receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e dos valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (art. 13 da LRF).

1.6.2 - Renúncia de Receita

O texto da LRF, em seu art. 14, § 1º, trata das condições para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita. Retomando o assunto já abordado na Unidade de Estudo 1, vamos recordar.



Que é Renúncia de Receita?

“§ 1º. A renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquotas, ampliação da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”

Na prática, em termos financeiros, a renúncia de receita significa uma redução de receita, o que repercute nas disponibilidades de caixa, durante o período de concessão de benefício ao contribuinte, e afeta diretamente a despesa pública. As expectativas de geração futura de benefícios nem sempre se realizam, já que não se convertem, muitas vezes, em recursos financeiros apropriáveis pelos cofres públicos.

Ainda de acordo com o referido artigo, tal concessão (ou ampliação) deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além do atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da comprovação de que atenderá a uma das seguintes condições:

- ◆ demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art.12 da LRF, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO (Anexo de Metas Fiscais);
- ◆ estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado acima, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A primeira condição aplica-se quando o Município, em sua previsão, estima que a concessão do benefício provavelmente não chegará a afetar seu desempenho fiscal, mas a Administração deverá estar preparada para adoção de medidas de acompanhamento para eventuais ajustes necessários.

A segunda condição aplica-se quando as estimativas de impacto indicam que este desempenho sofrerá prejuízos, devendo, portanto, ser compensado por aumento de receita proporcional, com base em uma das três possibilidades aventadas.

A LRF, ao dificultar abertamente a renúncia de receita, visa a elevar o nível da arrecadação das receitas tributárias, a atenuar a pressão dos contribuintes por mais benefícios fiscais e a reduzir a guerra fiscal entre Municípios, atualmente freqüente e bastante disfuncional.

Vale registrar que a concessão de incentivos pelo Município, da qual decorra renúncia de receita, deve estar relacionada à promoção de políticas sociais e econômicas consistentes. Ao beneficiar um segmento ou setor econômico, deverá gerar efeitos indiretos ou externalidades que beneficiarão a totalidade da sociedade local. Ou seja, espera-se que os beneficiários devolvam com juros os recursos para a sociedade — na forma de empregos, impostos, aumento de produtividade etc.

Se os subsídios setoriais servirem somente a benefícios privados, não se justificam social e eticamente, e a sociedade certamente cobrará das autoridades essa atitude privilegiadora. Logo, o Município deverá estudar cuidadosamente esse tipo de política, antes de adotá-lo.

1.7 - Os Desafios Impostos pela LRF

Se olharmos para os desafios lançados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, veremos que estamos diante da seguinte situação: por um lado, os Municípios brasileiros encontram-se, em geral, com as suas finanças e as suas respectivas condições econômica e social fragilizadas. Por outro lado, os recursos que podem advir dos orçamentos federal e estaduais não são suficientes para o atendimento das demandas locais. Esta situação caracteriza um círculo vicioso, no qual não há recursos financeiros para os investimentos que irão permitir a dinamização da base econômica local, necessária à geração de recursos adicionais para o Município.

A política fiscal é um dos instrumentos mais importantes de que o Município se pode valer, no esforço próprio para romper esse círculo, ao restaurar a ordem em suas finanças. Isso requer que não seja tratada como simples exercício intelectual, simples formalidade ou rótulo, mas como instrumento de direcionamento do desenvolvimento local. Há um potencial para incrementar as receitas próprias, que, combinado com a disciplina sobre os gastos, poderá levar o Município a maiores realizações.

O início do processo que leva à efetiva implementação da política fiscal ocorre com as atividades de formulação e aprovação do Plano Plurianual (PPA) e prossegue com as ações equivalentes relativas às Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Orçamento anual (LOA), como se verá na continuação desta Unidade de Estudo e no início da próxima. A política fiscal tem que ser incorporada a esses instrumentos, de sua concepção à sua execução, e revista com base na avaliação de seus resultados.

Vale, finalmente, ressaltar que vários conceitos a partir de agora aparecerão em várias Unidades de Estudo e Seções diferentes. Isso foi necessário, do ponto de vista técnico, por estarem presentes em vários momentos da gestão fiscal. Do ponto de vista pedagógico, voltar a eles também constitui uma oportunidade para sua internalização.

EXERCÍCIOS - Seção 1

1. Complete as lacunas da frase abaixo, considerando a importância que um Município representa no processo de desenvolvimento.

Entre muitos aspectos, é dentro _____ do Município que acontece _____ de renda e da _____ nacionais, que, por sua vez, geram os _____ a serem utilizados no _____ e no _____ das atividades do _____.

2. Assinale com (X) as alternativas que não correspondem às condições privilegiadas do Município no contexto nacional.

- a) () Exercer um papel articulador de muitas e diversificadas iniciativas.
- b) () Ditar a política macroeconômica.
- c) () Emitir moeda.
- d) () Negociar conflitos de interesse e construir acordos.
- e) () Concentrar esforços para a criação e a implementação de projetos de desenvolvimento.
- f) () Contribuir para a geração de rendas externas.

3. Confirme se está certa ou errada a frase:

O desempenho fiscal do Município não tem influência sobre a situação macroeconômica do país, ou seja, sobre a inflação, a estabilidade de preços e sobre o nível de endividamento público.

- a) () Certa.
- b) () Errada.

4. Diante de cada afirmação abaixo, assinale com (V), se a considerar verdadeira, e com (F), se a considerar errada.

I.

- a) () Atualmente, está-se vivendo um período de centralização governamental no país.
- b) () A Constituição de 1988 iniciou um processo de descentralização de receitas e encargos para o Município.
- c) () O aprimoramento da gestão pública é fundamental nesse contexto de descentralização.

II.

- a) () O equilíbrio das contas públicas é meramente orçamentário no âmbito da LRF.
- b) () A formulação da Política Fiscal do Município não é de importância prioritária para o aprimoramento da gestão pública neste momento.
- c) () A LRF é um instrumento isolado destinado a solucionar um problema momentâneo.

5. Responda às seguintes perguntas:

I. Quais são os pilares da política fiscal no âmbito da LRF ?

II. Por que se recomenda que os Municípios, facultados a não apresentar os Anexos criados pela LRF até 2005, devam, mesmo assim, formular sua política fiscal?

6. Na coluna da esquerda, estão relacionados conceitos que constam da LRF e na coluna da direita, a sua explicação. Correlacione as duas colunas, numerando a segunda de acordo com a primeira.

1. Despesa obrigatória de caráter continuado no Município

a) () O somatório dos gastos com os ativos, inativos e os pensionistas; relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis e de membros dos Poderes, com quaisquer espécies remuneratórias, além de vantagens pessoais de qualquer natureza e encargos sociais e contribuições recolhidas pelo Município às entidades de previdência.

2. Despesa total com pessoal

b) () Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas, nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de Previdência e Assistência Social e as receitas provenientes da compensação financeira relativa à Previdência Social. Serão adicionados no cálculo os valores pagos e recebidos da Lei Kandir e do FUNDEF.

3. Receita corrente líquida municipal

c) () Além de derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, geradora de obrigação legal de execução por um período superior a dois exercícios.

7.

A) Relacione abaixo os impostos municipais (se usar siglas, escreva seu significado por extenso).

1) _____

2) _____

3) _____

B) Relacione abaixo outros tipos de tributos municipais que não os impostos.

1) _____

2) _____

3) _____

8. Responda às seguintes perguntas:

I. Podem ser facultativas a instituição e a efetiva arrecadação de tributos próprios em Municípios onde a receita própria desta natureza não tem condições de ser muito significativa, em função das peculiaridades locais?

II. A partir de quando o Poder Executivo Municipal deve colocar à disposição do Poder Legislativo e do Ministério Público os estudos e as estimativas da receita para o exercício seguinte, inclusive da receita líquida, e as respectivas memórias de cálculo?

III. A concessão de qualquer incentivo ou benefício fiscal, que corresponda a um tratamento diferenciado de contribuintes, é uma renúncia fiscal?

IV. O que significa na prática, em termos financeiros, uma renúncia de receita?

V. Quando é necessário que a concessão ou a ampliação de um incentivo ou benefício de natureza tributária, do qual decorra uma renúncia de receita, seja acompanhada de medidas de compensação?

9. Faça corresponder a coluna da direita com a da esquerda, escrevendo, à frente dos itens da primeira, os números relativos aos itens da segunda.

- | | |
|------------------------|--|
| 1. Regressiva | a) () Quando as alíquotas efetivas aumentam em proporção maior que o acréscimo das rendas ou patrimônios tributáveis. |
| 2. Progressiva | b) () Quando as alíquotas efetivas diminuem enquanto aumentam as rendas ou patrimônios tributáveis. |
| 3. Proporcional | c) () Quando as alíquotas efetivas são únicas, independentemente das rendas ou patrimônios tributáveis. |

ATENÇÃO

Confira suas respostas nas páginas 59 e 60.

Se todas as respostas estiverem corretas, continue seu estudo.

Havendo erros, você deverá:

- ◆ reler o conteúdo estudado, tentando solucionar as suas dúvidas;
- ◆ não encontrando no texto as respostas desejadas, anote suas dúvidas para apresentá-las na reunião do Grupo de Aprendizagem.

Seção 2

O Plano Plurianual

2.1 - Conceito e Objetivo

Como se depreende da leitura da Unidade de Estudo 1, o planejamento é uma das palavras-chave para se entender o espírito da LRF, tanto que esta, já no seu art. 1º, recomenda a ação governamental planejada e transparente. O processo de planejamento das ações governamentais começa com o Plano Plurianual (PPA).



Que é Plano Plurianual?

É o instrumento para planejar as ações governamentais de caráter mais estratégico, político e de longo prazo, a ser considerado pelos administradores municipais. Hoje, pode-se entender o PPA como um instrumento que evidencia o programa de trabalho do governo e no qual se ênfatizam as políticas, as diretrizes e as ações programadas no longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, devidamente quantificados fisicamente.

Historicamente, o planejamento de longo prazo foi um instrumento pouco prestigiado. Parte do motivo está no fato de que, quando de sua institucionalização, o país vivia ainda uma conjuntura de altas taxas de inflação, o que descaracterizava as previsões financeiras e, conseqüentemente, as prioridades de investimentos nele contidas.

A descaracterização dos valores contidos, seja no antigo Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), seja no atual Plano Plurianual (PPA), que a Constituição Federal dispôs, implicava a desvalorização desses instrumentos como elementos de um processo de planejamento governamental, do qual passou a participar, desde 1988, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como elo entre aqueles instrumentos e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Como conseqüência, os planos eram elaborados apenas do ponto de vista formal e emendados nos anos subseqüentes.

2.2 - Prazos

Uma vez que não há indicações de prazos para o PPA na LRF, prevalecem as determinações da Lei nº 4.320, acompanhadas das disposições da Constituição Federal que, no seu art. 30 e respectivos incisos, dispõe que compete aos Municípios complementar a legislação federal e estadual no que couber. Assim, havendo normas na Lei Orgânica Municipal (LOM), elas valerão como orientação de prazos para a municipalidade.

Simplificando a questão, na ausência de dispositivo sobre o tema na respectiva LOM, segue-se o disposto na Constituição Federal, nesse caso, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O PPA deve ser elaborado durante o primeiro ano de mandato do Prefeito, ou seja, será elaborado a cada quatro anos. Sua validade começa no segundo ano de mandato de qualquer Prefeito, até o primeiro ano de mandato do Prefeito subsequente. A lógica que presidiu a criação do PPA com tal periodicidade foi a de que quando um governante assume o poder tem o primeiro ano para propor seu programa de trabalho, adaptar sua plataforma eleitoral ou de campanha à forma de uma lei que norteará o planejamento e as ações da Administração durante todo o seu mandato.

Para melhor se entender como ocorre a relação dos PPAs com os mandatos dos Prefeitos, apresenta-se o exemplo abaixo:

No ano 2000, foram realizadas eleições municipais em todo o Brasil. Como resultado, em nosso Município é eleito o Sr. Marcos.

Em 2001, ele é conduzido à chefia do Poder Executivo Municipal, tornando-se Prefeito e iniciando seu mandato de quatro anos, que durará até 2004. Ainda em seu primeiro ano de mandato, ele deverá elaborar sua proposta de PPA. Mas, se ele está elaborando sua proposta, o PPA válido terá sido o elaborado pelo Prefeito anterior, o Sr. Raimundo, com vigência para os anos de 1998 a 2001.

Uma vez concluída a elaboração do projeto de PPA pelo prefeito eleito Marcos, ele enviará a proposta ao Legislativo Municipal, que apresentará suas emendas e o devolverá para sanção. Uma vez sancionado, com ou sem vetos pelo Prefeito Marcos, o PPA terá vigência para os anos de 2002 a 2005.

Em 2005, não mais será o Sr. Marcos o Prefeito, e sim o Sr. João que, durante seu primeiro ano de mandato, governará sob a orientação do PPA elaborado pelo antecessor, o Prefeito Marcos. A partir de 2005, o novo prefeito dará início ao novo ciclo de planejamento e o processo se repetirá novamente.

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Eventos			Eleições Municipais	Primeiro ano de Mandato			Eleições Municipais	Primeiro ano de Mandato	
Prefeito (Mandato)	Prefeito Raimundo (1997 a 2000)			Prefeito Marcos (2001 a 2004)			Prefeito João (2005 a 2008)		
Eventos				Elaboração do PPA				Elaboração do PPA	
Período do PPA Autor do PPA	PPA de 1998 a 2001 Elaborado pelo Prefeito Raimundo				PPA de 2002 a 2005 Elaborado pelo Prefeito Marcos				

De acordo com a legislação que lhe é pertinente, o Executivo Municipal deve elaborar o projeto de PPA até o prazo que lhe estabelecer a respectiva LOM, na falta da qual deverá observar o prazo de 31 de agosto do primeiro ano de mandato, conforme estabelecido na Constituição Federal, quando então deve remetê-lo para o Poder Legislativo. No Legislativo, o projeto de PPA é enviado para a Comissão de Orçamento e Finanças. Nesta comissão, o projeto de PPA recebe emendas, que são discutidas pelos Vereadores para inclusão no projeto.

A proposição de emendas ao projeto de PPA é um dos momentos privilegiados que se têm para participar. O acompanhamento dos trabalhos legislativos e as exigências da LRF impõem a participação dos cidadãos, como esforço de transparência, nunca é demais lembrar.

Depois de aprovado na Comissão, o projeto de lei do PPA segue para aprovação no plenário da Câmara, e só após é enviado ao Prefeito, agora incluindo as modificações feitas pelos legisladores. Devolvido até o fim da sessão legislativa (até 15 de dezembro) ao Executivo, este deve sancioná-lo com ou sem vetos. Havendo vetos, esses obedecem aos procedimentos legislativos para apreciação na Câmara.

2.3 - Conteúdo

No PPA, sugere-se a regionalização da informação. Em localidades pequenas, talvez a orientação de que o plano deva estar regionalizado possa parecer desnecessária, mas como essa legislação vale para todos os Municípios, e há alguns muito grandes e com clara segregação populacional com base no espaço em que se habita (bairros nobres *versus* áreas periféricas), sustenta-se aqui o princípio da regionalização. Para Municípios pequenos, a identificação do gasto que se direcione para as zonas rurais e o centro urbano pode ser recomendável.

Quanto ao seu conteúdo, deve compreender as Despesas de Capital e as Despesas Correntes, daquelas decorrentes, além das despesas relativas aos programas de duração continuada.

Despesas Correntes

São as que concorrem para a manutenção e o funcionamento de todas as atividades-fim e meio já existentes na entidade, através das quais é alcançado o seu objetivo. Mantêm a capacidade técnica produtiva do Poder Público, quer dizer, a máquina pública funcionando plenamente.

Compreendem, entre outras, o pagamento de pessoal, a manutenção dos veículos, as contas de consumo da Prefeitura Municipal, como água e luz, o material de consumo dos ambulatórios de saúde etc.

Despesas de Capital

São as que contribuem para a criação, a ampliação e o aperfeiçoamento da capacidade técnica produtiva do Poder Público, no caso o Município, de oferecer mais bens ou serviços aos cidadãos.

Geralmente, envolvem investimentos que são concretizados através da aquisição de bens, como veículos, por exemplo, ou a construção de unidades de prestação de serviço público, como edifícios para funcionamento de hospitais e escolas.

Despesas decorrentes das Despesas de Capital

Como a própria denominação sugere, são aquelas despesas correntes geradas como resultado da necessidade de, ao longo do tempo (dos anos seguintes à efetivação das Despesas de Capital), manter em condições de funcionamento o bem ou serviço incorporado ao patrimônio do Município

Despesas de Programas de Duração Continuada

Para iniciar, podem-se definir programas de duração continuada como aqueles constituídos de ações governamentais que geram benefícios permanentes em favor da população, tais como educação, saúde, segurança pública etc.

Nos Municípios, em relação aos programas de duração continuada, um dos exemplos mais freqüentes que ilustram esse conjunto de ações é o das despesas com a institucionalização e implementação da Guarda Municipal. Tal implementação pode exigir mais de um ano para sua concretização, a partir da qual se torna uma ação contínua. Esta iniciativa enquadra-se no espírito de um programa de duração continuada, que deverá ser prevista no plano plurianual para os anos subseqüentes à sua implementação.

Entretanto, só fará parte do PPA até sua institucionalização, pois, quando já existir no Município, terá como implicações apenas sua manutenção no orçamento anual, como os demais serviços públicos.

Continuando com o exemplo anterior, complementa-se, a seguir, com informações sobre Despesas de Capital, as dela decorrentes, e sobre programas de duração continuada. Observe-se que, embora não haja a obrigação da inclusão de valores monetários no PPA, neste exemplo, para melhor esclarecer, adota-se a unidade monetária como medida de valor para as ações e despesas:

2002

No ano "A" (2002), o Município possui 100.000 (cem mil) unidades monetárias (UMs), para realizar suas despesas de capital.

Com 11.000 (onze mil) UMs, constrói um hospital público; com 18.000 (dezoito mil) UMs, faz duas escolas, com capacidade de abrigar 100 alunos cada; e, com 8.000 (oito mil) UMs, um quartel para a Guarda Municipal abrigar 200 agentes. Ainda nesse ano, o Prefeito terá 63.000 (sessenta e três mil) UMs para utilizar em outras ações no PPA.

2003

No ano "A+1" (2003), a mesma Prefeitura não terá mais aquelas 100.000 (cem mil) UMs para investir, mas 81.000 (oitenta e um mil) UMs.

Isso porque, no ano 2003, das 100.000 (cem mil) UMs, devemos subtrair os custos de manutenção, que serão decorrentes da construção do hospital, das escolas e do quartel. Se a manutenção do hospital custar 5.000 (cinco mil) UMs, a manutenção de cada escola custar 5.000 (cinco mil) UMs e a manutenção do quartel custar 4.000 (quatro mil) UMs, no ano imediatamente posterior à construção de ambos, o Prefeito gastará 19.000 (dezenove mil) UMs, das suas 100.000 (cem mil) UMs, ou seja, terá 81.000 (oitenta e um mil) UMs para realizar outras ações no PPA.

2004

Em 2004, está prevista a construção de mais uma escola, nos mesmos moldes das anteriores, e, portanto, com um custo de 9.000 (nove mil) UMs.

Como já há a previsão de continuar mantendo o hospital, as escolas e o quartel, construídos em 2002, com um custo estimado em 19.000 (dezenove mil) UMs, das 100.000 (cem mil) UMs previstas no PPA, subtrairmos 19.000 (dezenove mil) UMs e, depois, 9.000 (nove mil) UMs, o que resultará em 72.000 (setenta e dois mil) UMs, para outras ações do PPA.

2005

Ainda que sem previsões de construções em 2005, o PPA terá, agora, que contar com a manutenção de um hospital, três escolas e um quartel. As escolas foram construídas em número de duas, em 2002, e mais uma, em 2004.

Como os custos já são conhecidos, e são constantes, serão subtraídas das 100.000 (cem mil) UMs do PPA as 5.000 (cinco mil) UMs do hospital, as 15.000 (quinze mil) UMs para a manutenção das três escolas e as 4.000 (quatro mil) UMs da manutenção do quartel, perfazendo um total de 24.000 (vinte quatro mil) UMs. Assim sendo, o PPA terá disponível, para a realização de outras ações previstas, o montante de 76.000 (setenta e seis mil) UMs.

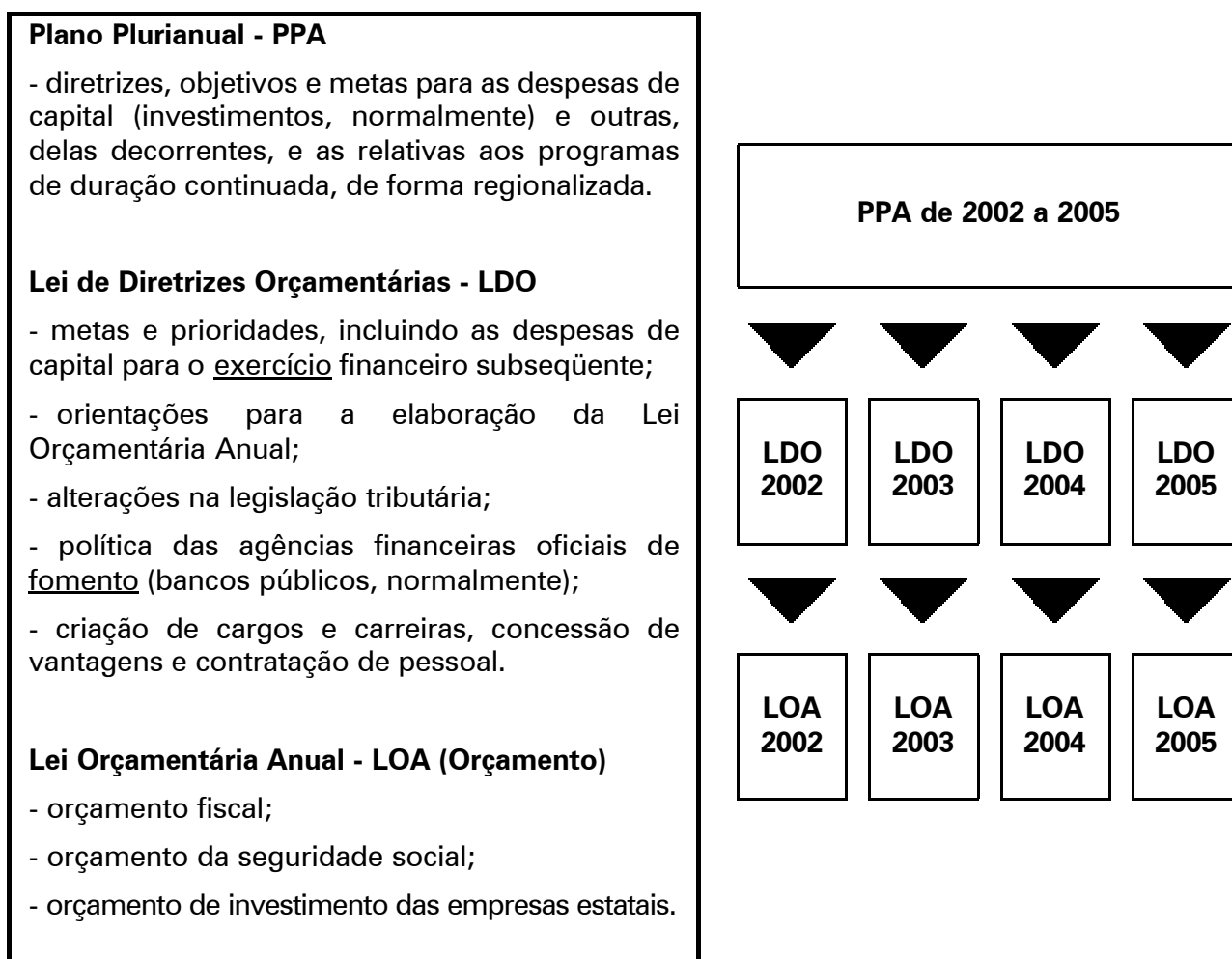
PPA — Despesas de Capital, delas Decorrentes e dos Programas de Duração Continuada
(\$)

Ano	2002	2003	2004	2005
Prefeito Mandato	Prefeito Marcos Mandato de 2001 a 2004			Prefeito João Mandato de 2005 a 2008
PPA Vigente	PPA de 2002 a 2005 (elaborado pelo Prefeito Marcos)			
Total do PPA (constante)	100.000	100.000	100.000	100.000
Despesas de Capital	Hospital (construção) 11.000 Escolas (construção de duas unidades para 100 alunos cada) 18.000	—	Escolas (construção de uma unidade para 100 alunos) 9.000	—
Subtotal Despesas de Capital	29.000	—	9.000	—
Despesas Decorrentes das Despesas de Capital	—	Hospital (manutenção) 5.000 Escolas (manutenção de duas) 10.000	Hospital (manutenção) 5.000 Escolas (manutenção de duas) 10.000	Hospital (manutenção) 5.000 Escolas (manutenção de três) 15.000
Subtotal Despesas Decorrentes das Despesas de Capital	—	15.000	15.000	20.000
Despesas de Programas de Duração Continuada	Quartel (construção para abrigar 200 agentes) 8.000	Quartel (manutenção) 4.000	Quartel (manutenção) 4.000	Quartel (manutenção) 4.000
Subtotal das Despesas de Programas de Duração Continuada	8.000	4.000	4.000	4.000
Disponível para Outros Investimentos Total (Desp. Capital + Desp. Decorrentes)	63.000	81.000	72.000	76.000

Vale mencionar que as Despesas decorrentes das Despesas de Capital não se confundem com as Despesas Correntes Obrigatórias de Caráter Continuado, que estão previstas no art. 17 da LRF. Como já visto, estas compreendem a utilização de recursos por um período superior a dois exercícios financeiros, com ações integrantes dos programas de duração continuada, incluídas no PPA. Por exemplo: despesas com a manutenção de programas de bolsa-escola, destinados a manter estudando as crianças de famílias carentes entre 7 e 14 anos.

É fundamental entender que o PPA, por ser um importante instrumento de planejamento, pela sua anterioridade, pelo seu conteúdo mais geral e de longo prazo, serve, por conseguinte, de norte à elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e, conseqüentemente, para a própria Lei Orçamentária Anual.

Segue-se um resumo da relação entre o PPA, a LDO e a LOA, e respectivos conteúdos:



2.4 - Passo a Passo

Para se elaborar um PPA, deve-se partir do programa de governo do candidato eleito. Esta é a melhor referência para o cidadão e para o administrador público, uma vez que, em eleições, o que está em disputa são as propostas de governo e, sendo assim, vitorioso não é o candidato, mas um projeto de governo de um determinado partido político ou de uma coalizão de partidos.

De forma complementar e independentemente das características particulares do Município e da gestão, alguns aspectos são comuns, tais como: estudar as condições de vida da população e a dinâmica econômica local, elaborar um diagnóstico das necessidades com base nas fontes de informação disponíveis e envolver diversos atores (econômicos e sociais, lideranças comunitárias e políticas) no debate das prioridades. Com isso, é possível identificar, setorialmente e de forma global, como o Município pode avançar na prestação de bens ou serviços públicos, na implementação de ações de desenvolvimento local e no aprimoramento da qualidade da gestão municipal vis-à-vis os compromissos assumidos de governo.

Para os Municípios que desejem realizar boas administrações, a elaboração do PPA com base numa visão estratégica pode representar a oportunidade de se debater o norte das ações ou das decisões que o Município deverá tomar, tendo em vista horizontes mais largos do que o simples varejo dos atendimentos pontuais das demandas que surgem no dia-a-dia da Administração Pública.

A população será sempre o referencial maior, até porque é a ela que se dirige o planejamento, cujo corolário é a otimização dos escassos recursos públicos, com a finalidade de se gerar o máximo de benefícios para as áreas de maior carência social. Não chegou a ser estabelecida a forma pela qual as audiências públicas exigidas pela LRF serão realizadas, porém são muitas as possibilidades de se construir um diálogo entre o governo e a sociedade, como será examinado na Unidade de Estudo 3, que aborda o orçamento participativo.

Também é aconselhável buscar subsídios e ouvir os servidores municipais e os profissionais credenciados nas diversas áreas de atuação do Município, que acumulam experiência e conhecimento sobre os problemas locais, além de motivá-los e comprometê-los na execução das soluções.

Encerrada a etapa de levantamento das necessidades, devem-se confirmar as ações que serão implementadas para solucionar os problemas. Uma vez que o PPA trata principalmente de ações, devem-se selecionar aquelas que implicam a utilização de bens de capital e as que forem de duração continuada, ou seja, durem mais de um ano fiscal para se concretizar.

Uma vez feita a estimativa de recursos disponíveis para despesas de capital, adequar as ações escolhidas a tais recursos e projetar para os anos seguintes tanto a variação nos recursos, quanto as ações e os valores correspondentes para cada ano do PPA.

2.5 - Diretrizes do PPA



Que são Diretrizes?

São as indicações necessárias para orientar as ações de uma entidade de modo que, estrategicamente, os objetivos sejam alcançados e as ações possuam algum grau de complementaridade e que se leve a termo um plano, no caso, o PPA.

As diretrizes, as ações e os respectivos objetivos e metas integram o PPA, bem como, eventualmente, as unidades monetárias. Estas permitirão a realização das ações e, conseqüentemente, dos objetivos, o que poderá ser verificado pelo atingimento das metas elencadas.

As diretrizes, como indicações que orientarão a escolha dos objetivos e das metas, devem ser eleitas como um filio condutor para as políticas públicas, sem, necessariamente, detalhar o que será feito em cada área de atuação do governo, cujas prioridades podem ser apontadas nos processos de consulta já mencionados. Essas prioridades ou ações deverão conter metas quantificáveis para posterior avaliação de resultados, incluindo a análise de custo/benefício.

Portanto, as metas serão as referências mensuráveis que permitem completar o caminho, ou seja, partindo-se de diretrizes gerais, através da escolha de prioridades e de ações que operacionalizarão as mesmas, será possível vislumbrar até que ponto o planejamento foi bem-sucedido e se os resultados verificáveis estão à altura das expectativas.

Segue um exemplo de eleição de prioridades, no campo da educação, com base nas diretrizes formuladas pelo Governo Municipal para essa área de atuação:

PPA 2002 a 2005 — Diretrizes, Objetivos, Metas, Ações e Valores

Diretrizes	Objetivos	Metas	Ações	Valores (\$)
Implementar políticas na área de Educação, que promovam a universalização, o acesso ao ensino básico e a melhoria da qualidade do ensino público.	Universalizar o ensino básico até 2004.	Aumentar a oferta de vagas nas escolas em 15%.	Construção de três escolas com 100 vagas cada	150.000
			Contratação de 39 professores	40.000
	Reciclar professores da rede pública.	Reciclar um total de 5.000 professores.	Contratação de pessoal de apoio em número de nove	10.000
			Contratação de cursos de reciclagem para 5.000 professores.	8.000

PPA 2002 a 2005 — Ações Anuais e Valores

Metas / Anos	2002	2003	2004	2005
Construção de três escolas com 100 vagas cada	—	Construção de uma escola com 100 vagas	Construção de uma escola com 100 vagas	Construção de uma escola com 100 vagas
Contratação de 39 professores	Contratação de nove professores	Contratação de 10 professores	Contratação de 10 professores	Contratação de 10 professores
Contratação de pessoal de apoio em número de nove	—	Contratação de pessoal de apoio em número de três	Contratação de pessoal de apoio em número de três	Contratação de pessoal de apoio em número de três
Contratação de cursos de reciclagem para 5.000 professores.	Contratação de cursos de reciclagem	—	—	—
Custo Anual	\$ 18.000	\$ 63.000	\$ 63.000	\$ 63.000

O PPA é uma lei de iniciativa do Poder Executivo, que implica afirmar que o processo da sua elaboração se iniciará no âmbito da Administração, do qual se destacam as análises necessárias e, posteriormente, as avaliações de resultados. As consultas ou a convocação dos cidadãos ocorreriam primeiro por iniciativa do Prefeito, consolidando o resultado colhido em um único documento.

Junto ao projeto de lei do PPA, o Prefeito deverá enviá-lo ao Poder Legislativo, acompanhado de um documento com a forma de uma mensagem. Nesta, dever-se-á aproveitar a oportunidade para explicar as linhas mestras do projeto, os objetivos pretendidos, o cenário social no qual ele se insere e os resultados esperados em face de sua proposta de governo.

Cabe ainda lembrar que, em sendo um projeto de lei, o PPA também pode ser alterado pelo Poder Legislativo. Tal iniciativa deverá sempre ser precedida de amplo debate, dada a importância do seu papel de guia da ação governamental.

2.6 - Informações Desejáveis para a Elaboração do PPA

- ◆ Programa de governo.
- ◆ Dados e estatísticas sobre as características da população municipal (quantidade de homens e mulheres, crianças, adultos e idosos, por faixa etária, população economicamente ativa, taxa de analfabetismo, renda familiar etc.).
- ◆ Informações sobre as condições de prestação de serviços públicos nas diversas áreas de atuação municipal (saúde, educação, habitação, saneamento, meio ambiente, transporte, assistência social, entre outras).
- ◆ Informações históricas sobre o comportamento das finanças públicas (desempenho da receita e da despesa, transferências constitucionais, endividamento, disponibilidades financeiras, bens tangíveis etc.).

EXERCÍCIOS - Seção 2

1. Assinale com (X) a única alternativa que completa, corretamente, a afirmação:
As ações de caráter estratégico, político e de longo prazo deverão ser traduzidas em um dos seguintes instrumentos que compõem o sistema de planejamento do Município:

- a) () Prestação de Contas do Prefeito;
- b) () Diretrizes Orçamentárias;
- c) () Plano Plurianual;
- d) () Orçamento Anual.

2. Assinale com (X) as alternativas que completam, corretamente, a seguinte frase:
A periodicidade do Plano Plurianual por um horizonte de quatro anos observa uma lógica que é a de permitir ao governante eleito, quando assume o Poder,

- a) () propor no primeiro ano de mandato o seu programa de trabalho de governo.
- b) () adaptar-se às regras da LRF no restante do período de tempo do seu mandato.
- c) () aprimorar os demonstrativos de prestação de resultados a serem encaminhados ao Tribunal de Contas da União.
- d) () estabelecer um planejamento que tenha validade até o primeiro ano de mandato do Prefeito subsequente.
- e) () modificar todo e qualquer planejamento feito pelo seu antecessor.

3. Complete as lacunas da seguinte frase:

De acordo com a legislação que lhe é pertinente, _____ deve elaborar _____, até o prazo que lhe estabelecer a _____, na falta da qual deverá observar a data de _____, do primeiro _____, conforme estabelecido na _____, quando, então,

4. Assinale com (X) a única alternativa que responde, corretamente, à pergunta:
Qual a data limite para a devolução do PPA ao Executivo para a sanção da lei que o aprova?

- a) () 15 de dezembro do ano em que foi enviado à Câmara Municipal.
- b) () 31 de agosto do segundo ano de mandato do Prefeito.
- c) () 31 de dezembro do primeiro ano de mandato do Prefeito.

5. Faça corresponder a coluna da direita, com exemplos dos vários tipos de despesas, com a da esquerda, em que são mencionados tais tipos de despesas.

- | | |
|--|---|
| 1. Despesas de Capital | a) () Aquisições de dois caminhões. |
| 2. Despesas Correntes | b) () Gastos com a manutenção de estrada vicinal recém-construída. |
| 3. Despesas decorrentes das Despesas de Capital | c) () Gastos com a manutenção da frota de veículos da Prefeitura (gasolina, consertos etc.). |
| 4. Despesas de Programas de Duração Continuada | d) () Construção de um Posto de Saúde. |
| | e) () Institucionalização/implementação da Guarda Municipal por prazo de dois anos. |
| | f) () Consumos de água e luz do prédio da Prefeitura. |

6. Em que mandato foi (ou será) elaborado o PPA que estava (estará) sendo cumprido nos seguintes meses?

a) **julho de 1998?**

b) **janeiro de 2001?**

c) **dezembro de 2004?**

7. Assinale com (X) o único item que completa, corretamente, a afirmação:

O Plano Plurianual deverá conter:

- a) () as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital (investimentos normalmente) e outras delas decorrentes, e as relativas aos programas de duração continuada, de forma regionalizada.
- b) () as metas e as prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, as orientações para a elaboração da lei orçamentária anual, as disposições sobre as alterações na legislação tributária e o estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
- c) () o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais.

8. Diante de cada afirmação abaixo, assinale com (V), se a considerar verdadeira, e com (F), se a considerar falsa.

- a) () O PPA é de iniciativa do Prefeito Municipal.
- b) () Não é aconselhável utilizar a população como referencial para a elaboração do PPA, porque a otimização de recursos públicos escassos passa exclusivamente pelo critério técnico.
- c) () O PPA só tem influência por ocasião da elaboração da LOA.
- d) () Metas são referências mensuráveis, permitindo-se vislumbrar até que ponto o planejamento foi bem-sucedido e os resultados ficaram à altura das expectativas.
- e) () O PPA não pode ser modificado pelo Poder Legislativo Municipal.

ATENÇÃO
Confira suas respostas nas páginas 60 e 61. Se todas as respostas estiverem corretas, continue seu estudo. Havendo erros, você deverá: <ul style="list-style-type: none">◆ reler o conteúdo estudado, tentando solucionar as suas dúvidas;◆ não encontrando no texto as respostas desejadas, anote suas dúvidas para apresentá-las na reunião do Grupo de Aprendizagem.

Seção 3

As Diretrizes Orçamentárias

3.1 - Conceito e Objetivo

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, também conhecida como LDO, tem por finalidade fazer a conexão do planejamento de longo prazo, representado pelo PPA, com as ações políticas e necessárias no dia-a-dia, concretizadas no orçamento anual.

Sua função é orientar a elaboração do orçamento através de:

- ◆ escolha de prioridades e metas do PPA para o ano seguinte;
- ◆ estabelecimento de uma metodologia para projeção dos gastos e das receitas.

Também devem fazer parte da LDO as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, bem como as mudanças na política salarial e de pessoal.

Esta é a disposição básica contida na Constituição Federal. Entretanto, a LRF ampliou este tema com a introdução de outras normas que constarão como conteúdo da LDO. Por ora, limitar-nos-emos àquelas determinadas pela Constituição, para, em seguida, explorar as inclusões recentes, determinadas pela LRF.

3.2 - Modelo Constitucional

3.2.1 - Prioridades e Metas para o Orçamento do Ano Seguinte

Cada uma das normas determinadas pelo Texto Constitucional tem um significado. No caso da inclusão de prioridades e metas, a intenção é a orientação das suas escolhas para a elaboração da lei orçamentária, conforme o que foi destacado da lei, que lhe é anterior, ou seja, do PPA.

Se há, por exemplo, no PPA, para o ano em que se elabora o orçamento, uma meta relacionada com a construção de duas unidades escolares para 100 alunos e uma outra meta de aquisição de 100 mesas e cadeiras para esses alunos, é produtivo que as unidades escolares sejam construídas previamente à aquisição do material escolar.

A organização de prioridades serve para tornar o planejamento uma realidade, dar segurança aos cidadãos, que passarão a ter uma referência em relação ao que será realizado naquele ano, e nos seguintes, e ao setor privado, que certamente se planejará para atender às demandas de compra de bens e serviços, porventura necessárias à operacionalização das diversas políticas e prioridades citadas na LDO. Nesse momento, fazer uso do que está disposto no PPA, em termos de diretrizes e prioridades, é essencial.

3.2.2 - Metodologia para Projeção dos Gastos e das Receitas

Para as projeções de receitas e de gastos, deve-se utilizar metodologia que seja adequada à natureza de cada item de receita e de despesa, podendo-se empregar a série histórica, com a necessária atenção para os fatores conjunturais de natureza econômica e social que influenciam os comportamentos daqueles itens.

Há que se valer de informações confiáveis sobre as receitas próprias e de transferências constitucionais e conveniadas, e dos gastos por áreas de atuação governamental que compreendam uma série histórica de, pelo menos, cinco exercícios.

Ressalte-se, mais uma vez, que a LRF dispõe que o Poder Executivo Municipal coloque à disposição do Poder Legislativo e do Ministério Público, no mínimo 30 dias antes do encaminhamento da sua proposta orçamentária, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da receita corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo (art.12, § 3º).

3.2.3 - Alterações na Legislação Tributária



Que é Legislação Tributária?

É o conjunto de normas que disciplinam o relacionamento jurídico entre o contribuinte, sujeito passivo, e a esfera governamental, sujeito ativo, e a quem cabe a competência tributária.

A inclusão de eventuais alterações dessa legislação na LDO decorre do fato de que tais mudanças podem implicar modificações substanciais sobre o total de recursos com os quais o Poder Público contará no ano seguinte.

Essas alterações na legislação tributária só poderão ser concretizadas quando a LDO as autorizar, de tal modo que os princípios de caráter tributário, entre os quais a anualidade, sejam observados.

3.2.4 - Política das Agências Financeiras Oficiais de Fomento

No caso dos Municípios, este aspecto não é relevante, pois a maioria deles não possui agências financeiras oficiais de fomento, que é uma expressão utilizada para se referir genericamente a determinados bancos.

3.2.5 - Mudanças na Política Salarial e de Pessoal

É conhecido o fato de que as despesas com a folha de pagamento, em qualquer esfera de governo, alcançam cifras que exigem a maior atenção dos Chefes dos Executivos e dos demais gestores. Corroborando essa afirmação, o art. 169 da Constituição Federal dispõe sobre a necessidade de que se imponham regras e sujeita qualquer alteração da política de pessoal à existência de previsão na LDO e de recursos orçamentários.

Explicam-se tais salvaguardas, pois, em sendo as despesas de pessoal elevadas, como proporção da arrecadação própria dos governos, e em sendo ela função da quantidade de servidores públicos, uma modificação, ainda que pequena, da remuneração de uma categoria profissional numerosa poderá acarretar imediata situação de déficit para o Poder Público, o que poderia causar dificuldades para o conjunto dos programas governamentais mantidos.

Pode-se exemplificar essa questão com a iniciativa de instituição da Guarda Municipal, que se difunde entre vários Municípios brasileiros. No caso de o Município optar por essa ação, deve-se prever, já na LDO, a criação de cargos para esse novo corpo funcional.

3.3 - Prazos

A LDO é uma lei anual e o prazo para o seu encaminhamento ao Poder Legislativo é até o dia 15 de abril. O Poder Legislativo, após a análise e a eventual emenda ao projeto, deve devolvê-lo ao Executivo até o término da primeira sessão legislativa, ou seja, 30 de junho (CF, art. 35, § 2º, inciso II do ADCT), para sanção, com ou sem vetos. Caso o projeto de LDO não seja aprovado até então, os Vereadores não poderão gozar de seu primeiro recesso parlamentar.

Em Municípios nos quais os movimentos sociais estão mais mobilizados com a questão orçamentária, a LDO tornou-se palco de disputas por agendas políticas amplas. A exemplo disso, podemos citar a inclusão, na LDO do Município do Rio de Janeiro, de dispositivo que obriga o Poder Legislativo a realizar audiências públicas para debater a proposta orçamentária nas várias regiões da cidade.

Já se mencionou que, com a aprovação da LRF, há a necessidade de se envolverem segmentos da sociedade nos processos de elaboração dos instrumentos de promoção do bem-estar social, como são aqueles relacionados ao sistema de planejamento. No caso da LDO, tal como no PPA, a lei não estabeleceu o formato exato da consulta à população, o que ficará a critério de cada Poder.

3.4 - As Novas Finalidades da LDO

A LDO, de acordo com o art. 4º, incisos e parágrafos respectivos, da LRF, além de atender ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal, teve ampliadas as suas finalidades, devendo também conter os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais.

Assim, a LDO passa a dispor sobre:

- ◆ o equilíbrio entre receitas e despesas;
- ◆ os critérios e a forma de limitação de empenho, a ser efetivado quando a arrecadação da receita comprometer os resultados primário e nominal pretendidos;
- ◆ as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- ◆ as normas relacionadas com as condições e as exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- ◆ a forma de utilização e o montante da reserva de contingência, definida com base na receita corrente líquida, destinado ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos;
- ◆ os critérios para inclusão de novos projetos na lei orçamentária e nas de créditos adicionais, após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

3.4.1 - Equilíbrio entre Receitas e Despesas

O equilíbrio das contas públicas é o objetivo principal da LRF, mencionado no parágrafo primeiro do artigo inicial da lei. Deve-se entendê-lo como a compatibilidade entre receitas e despesas, ou seja, em última instância, não gastar mais do que se arrecada. É importante ressaltar que, de acordo com a LRF, esse equilíbrio deverá ser disciplinado pela LDO.

Quando, na LRF, se fala em equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, inciso I, "a"), ou em equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º), não se quer dizer uma simples igualdade numérica, ao se olhar, por exemplo, para o orçamento de um Município, no qual os totais das receitas e das despesas se igualam.

A LRF, ao estabelecer que a LDO passará a definir a forma como alcançar o equilíbrio entre a receita e a despesa, pretende evitar e até mesmo eliminar a ocorrência de déficit na gestão fiscal. Dispor sobre equilíbrio de receita e despesa significa adotar medidas a partir do conhecimento prévio da situação do Município, para que a manutenção do equilíbrio fiscal seja sempre observada.

Assim, a avaliação das informações que constituem base para a elaboração do orçamento, como as diretrizes orçamentárias, deve ser cuidadosa, pois algumas situações e conceitos podem levar a uma conclusão precipitada.

A todo instante do processo orçamentário é importante recorrer às demonstrações em que, normalmente, se informa sobre a existência ou não de equilíbrio orçamentário.

Um exemplo são as demonstrações que compõem o orçamento, entre as quais se sobressai a que informa a receita e a despesa pelas categorias econômicas, conforme o Anexo I da Lei nº 4.320/1964, a seguir transcrito:

Anexo I - Demonstração das Receitas e Despesas pelas categorias econômicas

RECEITA	\$	\$	DESPESA	\$	\$
RECEITAS CORRENTES			DESPEASAS CORRENTES		
Receita Tributária			Despesas de Custeio		
Receita de Contribuições			Transferências Correntes		
Receita Patrimonial			Superávit (se ocorrer)		
Receita Agropecuária			TOTAL		
Receita Industrial					
Receita de Serviços			Déficit do Orçamento		
Transferências Correntes			(se for o caso)		
Déficit (se ocorrer)					
TOTAL					
Superávit Orçamentário					
Corrente (se for o caso)					
RECEITAS DE CAPITAL			DESPEASAS DE CAPITAL		
Operações de Crédito			Investimentos		
Alienação de Bens			Inversões Financeiras		
Amortização de Empréstimos			Transferências de Capital		
Transferências de Capital					
Outras Receitas de Capital			Superávit (se ocorrer)		
TOTAL			TOTAL		
RECEITAS CORRENTES			RESUMO DESPEASAS CORRENTES		
RECEITAS DE CAPITAL			DESPEASAS DE CAPITAL		
			RESERVA DE CONTINGÊNCIA		
			TOTAL		

Por esta demonstração, deve-se ficar atento aos itens, no campo RECEITA, relativos a Operações de Crédito e Alienação de Bens.

O primeiro, geralmente, se refere aos empréstimos, o que implica afirmar que não se trata de receitas com as quais o Governante possa contar sistematicamente, enquanto o segundo, a Alienação de Bens, possui um limite de realização, que está vinculado à propriedade de bens alienáveis pelo Município.

Se, ao ler uma demonstração, como a indicada acima, em que as receitas, que incluem os empréstimos e as alienações de bens, estiverem iguais às despesas, deve-se pensar com cautela sobre as alternativas, para se reduzirem, nos anos seguintes, as despesas de capital, ou mesmo as de manutenção e funcionamento, tendo em vista que os empréstimos devem ser pagos e porque não se pode vender um mesmo bem duas vezes ou se fazer receita com alienações indeterminadamente.

3.4.2 - Critérios e Formas de Limitação de Empenhos

Entre as normas que ampliam as finalidades da LDO, conforme dispõe a LRF, destaca-se a que se refere a critérios e formas de limitação de empenhos, como decorrência da aplicação do art. 9º daquela lei, a seguir transcrito:



"Art. 9º. Se verificado ao final de um bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo das Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias."

Duas restrições são estabelecidas, quando as metas de resultado primário e resultado nominal¹⁰ não se concretizam ao final de um bimestre, quais sejam: a) limitação de empenho e b) limitação da movimentação financeira.



Que é Limitação de Empenho?

Significa estabelecer limites em percentuais ou em valores absolutos para cada espécie de despesa, para as respectivas realizações e, conseqüentemente, para a assunção de obrigações. Em realidade, esta providência é um disciplinamento na utilização dos recursos orçamentários, enquanto perdurar a situação financeira detectada, deficitária ou aproximando-se desta. Evidentemente, esse disciplinamento é imposto a partir da escolha de critérios e formas pela administração, que perdurarão até que a situação financeira da entidade se regularize.

¹⁰ Veja nas próximas páginas, para melhor entendimento, os conceitos e as demonstrações dos resultados primário e nominal.

Os critérios para limitação de empenho são das mais variadas naturezas, tais como as que se exemplificam a seguir.

- ◆ **Por prioridades**, ou seja, o Prefeito, após reunir-se com os seus auxiliares imediatos, o Secretariado, resolve estabelecer como prioridades as atividades de manutenção e funcionamento já implementadas, independentemente das áreas de atuação governamental, com restrições sobre projetos que não sejam da educação e da saúde.
- ◆ **Por cortes de gastos em sentido horizontal**, neste caso, com exclusão dos relacionados com o endividamento municipal, todos os demais, independentemente das áreas de atuação governamental, sofrerão cortes até um determinado percentual do seu saldo ou do seu valor inicial fixado e ainda não utilizado.
- ◆ **Por cortes de gastos em áreas escolhidas**, dependendo, evidentemente, da natureza e do objeto do gasto, procede-se à limitação naquelas despesas passíveis de adiamento entre as iniciativas do conjunto da ação de governo.

As formas variam desde a distribuição dos recursos orçamentários por quotas periódicas entre as unidades orçamentárias ou órgãos da administração até o estabelecimento de percentuais-limite para cada dotação fixada para cada espécie de despesa.

A LRF, todavia, no § 1º do mencionado art. 9º, dispõe que, no caso do restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações, cujos empenhos foram limitados, dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. Significa, pois, afirmar que as restrições sobre as despesas serão suspensas, mediante a recomposição das respectivas dotações, de forma proporcional às reduções efetivadas, na medida em que as receitas atinjam as metas que lhes foram determinadas.



Que é Limitação da Movimentação Financeira?

Representa as restrições estabelecidas sobre os pagamentos das obrigações efetivamente empenhadas e processadas, com base em negociações feitas com os respectivos credores, até que os recursos financeiros oriundos da obtenção das receitas efetivas das entidades se concretizem mediante o atingimento das metas que lhes foram determinadas.

A Administração tem no cronograma de desembolso o instrumento ideal para o controle sobre a movimentação de entradas e saídas dos recursos financeiros.

Esclareça-se, contudo, que, qualquer que seja a forma de distribuição dos recursos orçamentários e o critério escolhido, não serão objeto de limitação financeira ou de empenho as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida — amortizações e juros da dívida — e as ressalvadas pela LDO.

3.4.3 - Controle de Custos e Avaliação de Resultados

A LRF dispõe que a LDO conterà normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. Nesta determinação, encontram-se presentes dois itens, completamente diferentes entre si, ainda que possa parecer estarem ligados: custos e avaliação de resultados.



Que são Custos e Avaliação de Resultados?

Custos são o consumo efetivo de insumos ou recursos destinados à prestação de serviços ou à formação de um produto.

Avaliação de resultados é a atividade destinada a aferir, mediante o emprego de indicadores, o desempenho da organização na execução das ações que lhes são pertinentes e que tenham contribuído para a prestação de um serviço ou para a formação de um produto qualquer.

O controle de custos e a avaliação de resultados são medidas que só podem andar juntas, visto que sem um o outro ou perde seu significado ou não pode ser realizado.

Subjacente à idéia deste tópico, está a medição do custo/benefício das ações governamentais, as quais são realizadas por diferentes órgãos componentes da estrutura administrativa dos Municípios, o que nos leva a admitir que o controle, pelo menos, deve ser ou estar planejado e estruturado de modo a incorporar essa variável, valendo o mesmo para a avaliação dos resultados.

A transparência e a economicidade são conceitos importantes que devem ser considerados no planejamento do controle: o primeiro permite o acesso às informações sobre custos e resultados da ação governamental e sua publicização; a preocupação com o segundo propicia maior eficiência na obtenção, no gerenciamento e na utilização dos recursos disponíveis.

A organização dos sistemas de apropriação e apuração de custos, bem como da avaliação de resultados, que implica a adoção de métodos e padrões específicos e especializados, dependerá do conhecimento prévio da organização administrativa da entidade, das suas atividades e objetivos pretendidos, o que facilitará sobremaneira a escolha da metodologia e dos recursos que deverão ser utilizados para o seu efetivo emprego.

Existem metodologias de reconhecimento, de apropriação, de apuração de custos e de avaliação de resultados das mais variadas naturezas. Só para exemplificar, pode-se tomar um equipamento, um trator, que poderá ser depreciado por um método que dependerá exclusivamente da natureza da atividade em que estiver alocado. A depreciação poderá ser por unidade produzida, por horas trabalhadas, por tempo de vida útil etc., enquanto a avaliação de resultados dependerá do tipo de resultado que deve ser apurado e avaliado.

Assim, não se pode impingir esta ou aquela metodologia, sob pena de todo e qualquer esforço não surtir os efeitos esperados. O estabelecimento de normas e, também, de padrões para o reconhecimento dos custos e da avaliação dos resultados depende em muito da capacidade da entidade de manter um sistema de informações contábeis, orçamentárias, financeiras e patrimoniais, que, em resumo, é a base em que se assenta o sistema de controle interno de qualquer organização.

3.4.4 - Transferências de Recursos a Entidades Públicas e Privadas

A LDO deve estabelecer condições e exigências para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas. Vale notar que a LRF classifica as operações em destaque nos seguintes grupos: transferências voluntárias e cobertura de necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas.



Que são Transferências Voluntárias?

São a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

São exigências para a realização das transferências voluntárias:

- ◆ a existência de dotação específica na lei orçamentária;
- ◆ a observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição da República que proíbe o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas;
- ◆ a comprovação, entre outras, por parte do beneficiário, de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos.

Já a cobertura de necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas envolve a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, suprir suas necessidades e deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na LDO e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Você estudará este item com mais detalhes na Unidade de Estudo 4, por ocasião da Execução de Receita.

3.4.5 - Utilização e Montante da Reserva de Contingência

A Reserva de Contingência foi institucionalizada pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, com o fim exclusivo de aportar recursos para suplementar as despesas de pessoal no âmbito do Governo Federal. Posteriormente, a Portaria Ministerial nº 9 — MINIPLAN — de 28 de janeiro de 1974, autorizou os Estados e os Municípios, mediante lei própria, a incluírem nos seus respectivos orçamentos a Reserva de Contingência para aquela finalidade.

Entretanto, o Decreto-lei nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980, ampliou a função da Reserva de Contingência, ou seja, servir de fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, e autorizou que os orçamentos das entidades de Direito Público Interno — a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e suas respectivas autarquias — alocassem dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica para aquela nova finalidade.

A Reserva de Contingência constituía-se de uma parcela do superávit corrente, apurado no confronto entre as Receitas Correntes e as Despesas Correntes, sobre o qual era aplicado um percentual estabelecido pela própria administração da entidade governamental.

Atualmente, de acordo com o art. 5º, inciso III, da LRF, a Lei de Orçamento Anual (LOA) conterà a Reserva de Contingência, cuja forma de utilização e cujo montante, calculado com base na Receita Corrente Líquida (RCL), serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e destinados, em princípio, ao atendimento de passivos contingentes¹¹ e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Esclareça-se que a LRF deixou a decisão sobre o percentual a ser aplicado sobre a RCL, para a formação do seu montante, a cargo da administração da entidade, que deverá ter o cuidado de não superdimensioná-lo e utilizá-lo, sempre, como um valor restrito à sua finalidade.

3.4.6 - Inclusão de Novos Projetos na Lei Orçamentária

Em realidade, o que a LRF quer evitar é o desperdício de recursos financeiros, ao determinar que a lei orçamentária ou aquela que autoriza a abertura de crédito adicional, tal qual o crédito adicional especial, não inclua novos projetos, enquanto não estiverem adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

O Poder Executivo de cada ente federativo encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de LDO, relatório com as informações necessárias ao cumprimento desta determinação, ao qual será dada ampla divulgação.

3.5 - Anexos da LDO

A LDO, conforme já mencionado, terá o acompanhamento obrigatório dos seguintes anexos:

- ◆ Metas Fiscais, em que se demonstrarão as receitas, as despesas e os resultados primário e nominal, projetados a preços correntes e constantes, bem como a dívida consolidada;
- ◆ Riscos Fiscais, em que se procurará evidenciar a antecipação prudente de certos eventos, que poderão pôr em risco a estabilidade das contas governamentais. Em realidade, este anexo será a base para a decisão a ser tomada em torno do montante para a reserva de contingência, o qual será definido com base na receita corrente líquida e deverá constar da Lei Orçamentária Anual.

Todavia, vale lembrar, novamente, que aos Municípios com população até 50.000 (cinquenta mil) habitantes é facultado apresentar, durante cinco anos, a partir da publicação da LRF (até 2005), os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais.

3.6 - Anexo de Metas Fiscais e sua Composição (art. 4º, § 1º)

O Anexo de Metas Fiscais é uma demonstração importante para a execução das funções do planejamento e do controle da responsabilidade fiscal dos Municípios, a qual integrará a LDO e demonstrará as metas fiscais para um triênio, a contar do seu primeiro exercício fiscal de validade, sendo que tais metas serão apresentadas em valores correntes e constantes.

¹¹ Veja nas próximas páginas, para melhor entendimento, o conceito de passivos contingentes.

Deverão constar do Anexo de Metas Fiscais os seguintes itens, que serão abordados individual e detalhadamente no decorrer desta Unidade de Estudo:

- ◆ metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício ao qual se referir e para os dois seguintes;
- ◆ avaliação do cumprimento das metas previstas no ano anterior;
- ◆ demonstrativo das metas anuais, com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores;
- ◆ evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios;
- ◆ avaliação da situação financeira e atuarial;
- ◆ demonstrativo da estimativa e da compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

3.7 - Elaboração do Anexo de Metas Fiscais

3.7.1 - Projeções em Valores Correntes e Constantes

A seguir, são apresentadas sugestões de como se proceder para o cálculo de estimativa de receitas e despesas, dos resultados primário e nominal, no qual se incluem fatores que influenciam os comportamentos daqueles elementos, tais como a inflação, o crescimento econômico e outros, com a aplicação da seguinte fórmula:

Preços correntes: valor da receita x taxa de inflação x fator de crescimento econômico

$$\text{Preços constantes: } V_c = \text{Valor da receita} \times \frac{1}{(1 + i)^n}$$

sendo i = taxa de inflação e n = tempo

Em seguida, os resultados apurados poderão ser apresentados, nas colunas que lhes são próprias, no quadro que a seguir se sugere:

Modelo para Projeções de Receitas

Itens	Projeções		Metas para o Ano X		Resultado Esperado	
	Preços Correntes (\$)	Preços Constantes (\$)	Preços Correntes (\$)	Preços Constantes (\$)	Preços Correntes (\$)	Preços Constantes (\$)
Receita						
Despesa						
Resultado Nominal						
Resultado Primário						

3.7.2 - Metas de Receitas e Despesas, de Resultado Nominal e Primário e da Dívida Consolidada Líquida

Metas de Receitas

Devem ser aferidas com base em um método de cálculo de estimativa do comportamento das diversas fontes de receita do Município.

Para se elaborarem tais metas, é necessário:

- ◆ discriminar as diversas fontes de receitas do Município, ou seja, aquelas com as quais o Governo Municipal possa contar, em razão da sua competência constitucional, das suas atividades econômicas, da exploração do seu patrimônio, da conversão dos seus direitos, do relacionamento jurídico com outras pessoas de direito público e privado e das Transferências Constitucionais;
- ◆ agrupar os diversos itens que compõem os conjuntos das receitas, ou seja, aquelas de aferição sistemática, constante (receitas correntes), e as de aferição eventual (receita de capital). Esse trabalho é importante, pois a natureza diferente das receitas implicará métodos de estimativa também diferenciados e com memórias de cálculo próprias.

O art. 11 da Lei nº 4.320/1964 contém a classificação das receitas que deverão ser discriminadas no Anexo I, "Especificação da Receita".

Em relação a cada item de receita, do qual se espera obter os recursos financeiros, é importante identificar o respectivo fato gerador da mesma, para que a estimativa possa comportar todas as nuances que lhe são pertinentes e que se relacionam com os aspectos mais gerais do comportamento da atividade da qual se origina.

As projeções dos valores das metas de receita devem ser a preços correntes e constantes, de acordo com a metodologia já indicada, considerando os índices inflacionários e os fatores que possam influenciar o desempenho da receita.

Veja o exemplo abaixo:

Se, hoje, a Prefeitura arrecada 400 mil reais do IPTU, no próximo ano, tendo em vista a previsão de inflação de 10% ao ano, ela colocará como meta, em valores correntes, o equivalente a 440 mil reais (note que, no exemplo, não se fez qualquer alusão ao aumento da alíquota do IPTU, fator que pode influenciar o desempenho da receita. Apenas foi feita a correção do valor pela inflação).

Por outro lado, quando se apresentar a mesma meta de receita em valores constantes, no ano seguinte, mantidas as mesmas condições, ou seja, a mesma alíquota e o mesmo montante arrecadados, a meta será de 400 mil reais, novamente.

A lógica do entendimento do que sejam valores projetados a **preços correntes e a preços constantes** deverá ser aplicada a todos os demais itens de receitas, apresentados no Anexo de Metas Fiscais.

Para a tarefa de calcular o valor das metas das receitas, recomenda-se um maior detalhamento possível das fontes, de modo a facilitar o processo de planejamento e controle.

É importante lembrar que qualquer que seja o nível de detalhamento escolhido, a meta deverá ser expressa em valores monetários.

No caso de não existir algum procedimento já em uso no Município, sugere-se o modelo a seguir. Finalmente, você também poderá obter mais informações sobre este tema na Unidade de Estudo 3, quando se aborda a projeção da receita orçamentária.

Veja o exemplo :

Nível de Detalhamento das Receitas¹²

Categoria Econômica	Fonte	Nível I	Nível II	Nível III	Nível IV
Receita Corrente	Receita Tributária	Impostos Taxas	IPTU Exercício de poder de polícia	Contribuinte do imposto Taxa de licença	Logradouro cadastrado Estabelecimento licenciado
	Receita Patrimonial	Receita de Valores Mobiliários	Juros de aplicação financeira	Aplicação financeira	—
	Transf. Correntes	Transf. Intergov.	Da União	FPM	Número de habitantes do Município
	Outras Receitas Correntes	Dívida Ativa	Dívida Ativa Tributária	ISS	—
Receita de Capital	Alienação de bens e direitos	Alienação de bens	Alienação de bens imóveis	Imóvel a ser alienado	—
	Operações de Crédito	Operações internas	Financiamento	Contrato de financiamento	—

Metas de Despesas

Assim como as metas de receitas, as de despesas também deverão ser projetadas para três anos, a preços correntes e a preços constantes.

Quanto à elaboração em si dessas metas, é recomendável que elas estejam associadas às diversas ações que o Poder Público municipal executa e que também sejam diferenciadas entre despesas Correntes e de Capital, uma vez que as Despesas Correntes costumam estar relacionadas com a manutenção da máquina administrativa e as Despesas de Capital, com novas ações.

Como nem todo o gasto público implica a realização de uma obra concreta, a amortização de uma dívida, por exemplo, pode ser uma meta de despesa.

Em face das limitações que a receita impõe, as despesas também serão limitadas e seu acompanhamento, com o relatório de metas fiscais de receitas e despesas, permitirá que se avaliem as realizações e as falhas de planejamento, com a possibilidade de explicitar quais as metas prioritizadas.

Metas de Resultado Nominal e Primário e da Dívida Consolidada Líquida

Antes de proceder à explicação sobre a elaboração das metas de resultado nominal e primário, deve-se esclarecer que as metas de resultados são metas financeiras, em que o resultado será a diferença entre ingressos e saídas de recursos financeiros.

Para o adequado preenchimento do Anexo de Metas Fiscais, deverão ser utilizados os conceitos de resultados e de dívida, constantes da Mensagem nº 1.069/2000, da Presidência da República ao Senado Federal.

O resultado fiscal deverá ser calculado, tomando-se por base os dados de receita pelo regime de caixa e os juros líquidos nominais devidos pelo regime de competência. As receitas e as despesas também poderão ser obtidas por meio dos balancetes orçamentários mensais, sendo a despesa computada pelo critério de liquidação e pelo regime de competência.

A apuração compreende todos os órgãos da Administração Direta e Indireta, conforme definido na LRF. O cálculo deverá ser acompanhado da listagem dos órgãos da Administração Indireta que compõem a abrangência.

¹² NASCIMENTO, Cláudio. *A elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento*. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. (Lei de Responsabilidade Fiscal. Cadernos IBAM, 4), p. 29.



Que é Resultado Primário?

É a diferença entre receitas e despesas não financeiras da entidade central (Município), realizadas no período em referência.

a) Receita	\$		b) Despesa	\$
(+) Receita Orçamentária arrecadada:		M E N O S	(+) Despesa Total	
(-) operações de crédito			(-) amortização de empréstimos	
(-) receitas de privatização			(-) encargos da dívida interna e externa	
(-) anulação de restos a pagar			(-) encargos com aquisição de títulos de capital já <u>integralizado</u>	
(-) receitas financeiras			(-) anulação de restos a pagar, inscritos no exercício anterior	
(-) retornos das operações de crédito			(-) despesas com concessão de empréstimos	
Receita Total Líquida			Despesa Total Líquida	
			Resultado Primário (que é a diferença apurada, conforme já explicado)	

Observe-se que não serão consideradas, no cálculo acima, as receitas e as despesas provenientes de transferências entre as entidades que compõem o ente federativo, para evitar a dupla contagem.

Em seguida, calcula-se o Resultado Primário das entidades estatais dependentes. Tal receita deverá ser apurada com base na Lei das Sociedades Anônimas — Lei nº 6.404/1976.

Então, vejamos:

a) Receita	\$		b) Despesa	\$
(+) Receitas Operacionais		M E N O S	(+) Pessoal	
(+) receitas não operacionais			(+) compra de materiais e produtos	
(+) capital para aumento do patrimônio			(+) serviços de terceiros	
			(+) tributos	
			(+) demais gastos com manutenção e operação da empresa	
			(+) investimentos	
			(+) participação societária em <u>subsidiárias/coligadas</u>	
			(+) <u>dividendos</u>	
			(+) ações em tesouraria	
			(+) resgate de partes beneficiárias	
Receita Total Líquida			Despesa Total Líquida	
			Resultado Primário (que se adicionará ao Resultado Primário apurado na entidade central)	

Para adequação da apuração do Resultado Primário, com base nos balancetes e nos balanços pelo regime de caixa, deve ser acrescido ao resultado um ajuste financeiro, apurado como diferença entre as rubricas **variação de contas a pagar** e **variação de contas a receber**, constantes do fechamento do fluxo de caixa das entidades estatais dependentes.

Entendido o conceito de Resultado Primário, vejamos os demais conceitos.



Que são Resultado Nominal e Dívida Consolidada Líquida?

Resultado Nominal é a variação no período da dívida fiscal líquida (dívida consolidada líquida, acrescidas as receitas de privatização). Se o resultado apurado é negativo, é indicador de crescimento da dívida.

Dívida Consolidada Líquida é a dívida da qual se deduzem as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais ativos financeiros.

3.7.3 - Avaliação do Cumprimento das Metas Previstas no Ano Anterior

As metas que se quer avaliar, de acordo com o texto da LRF, são metas financeiras de receitas, despesas, do resultado nominal e do primário, relativas ao ano anterior ao da elaboração da LDO.

Através desta demonstração, que apresenta a avaliação do comportamento das receitas e das despesas e a relação entre elas, o Município poderá avaliar sua situação futura, em termos de capacidade de estimativa de receitas, previsão de riscos e planejamento para imprevistos que possam colocar em perigo a realização dos planos e das prioridades e a capacidade de oferecer bens e serviços públicos, bem como a necessidade de aprimorar serviços de controle sobre a arrecadação ou a execução do orçamento.

Sugere-se, abaixo, uma forma simples de se apresentar tal avaliação. Caso haja outros procedimentos consagrados na administração pública do Município que permitam o cumprimento dos dispositivos da LRF, que sejam então usados.

Avaliação do Cumprimento das Metas Previstas no Ano Anterior

Itens \ Avaliação	Metas para o ano X (\$)	Realizado no ano X (\$)	Resultado (\$)
Receita			
Despesa			
Resultado Nominal			
Resultado Primário			

3.7.4 - Elaboração do Anexo da Evolução do Patrimônio Líquido

Para se entender como deve ser elaborado esse anexo, deve-se saber, em primeiro lugar, o que é o Patrimônio Líquido (PL) e, só então, proceder-se à sua elaboração.



Que são Patrimônio Líquido, Ativos e Passivos?

Patrimônio Líquido é o resultado do confronto entre ativos e passivos.

Ativos são o conjunto de bens e direitos da entidade. São o que esta possui de recursos, materiais ou financeiros, e direitos, como dívidas a receber, por exemplo.

Passivos são as obrigações de pagamento assumidas pela entidade com terceiros. Representam capitais de terceiros empregados nas atividades governamentais. Vulgarmente poderíamos denominá-los obrigações de pagamentos ou créditos de terceiros.

Essas definições foram bastante simplificadas, para ajudar o leitor a compreender como se chega ao cálculo do Patrimônio Líquido e à sua posterior demonstração em anexo específico.

Além de pedir a posição do Patrimônio Líquido por um período de três anos (últimos três exercícios), pedem-se ainda a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (em geral, de propriedade do Município).

Sugere-se, abaixo, uma forma de apresentação do anexo.

Demonstração da Avaliação do Patrimônio Líquido

Itens \ Períodos	3º ano anterior àquele em que se elabora a LDO (\$)	2º ano anterior àquele em que se elabora a LDO (\$)	1º ano anterior àquele em que se elabora a LDO (\$)
Patrimônio Líquido Inicial			
Alterações no Patrimônio Líquido			
Patrimônio Líquido Final			

As alterações sofridas pelo Patrimônio Líquido podem contribuir para o aumento ou a redução do PL. Ao incorrerem ou contribuírem para o aumento do PL, ou seja, no caso de se configurarem alterações positivas, estarão aumentando os ativos ou direitos do Município.

Por outro lado, se as alterações no PL implicarem sua redução, ou seja, aumentarem o passivo através da aquisição de mais obrigações pelo Município, reduzirão o Patrimônio Líquido.

3.7.5 - Avaliação da Situação Financeira e Atuarial

Esta exigência da LRF é para atender ao disposto no art. 4º, § 2º, inciso IV, para os casos de Municípios que mantenham sistema previdenciário próprio. Cada Município poderá apresentar a demonstração que se adequar à situação local.

3.7.6 - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita

Esta exigência da LRF é para atender ao disposto no art. 14, parágrafos e incisos respectivos, combinados com o art. 4º, § 2º, inciso V da mesma norma. Tal como no item anterior, o Município tem autonomia para elaborar a sua demonstração.

3.7.7- Estimativa de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

Esta exigência da LRF visa a atender ao disposto no art. 17 e respectivos parágrafos, combinados com o art. 4º, § 2º, inciso V.

3.8 - Anexo de Riscos Fiscais e sua Composição

A LDO conterà o Anexo de Riscos Fiscais, no qual serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas, informando as providências, caso se concretizem.



Que são Passivos Contingentes e Risco Fiscal?

Passivos Contingentes são os que a Administração assume, sem que haja uma previsão para seu suprimento.

Risco Fiscal é a possibilidade de ocorrência de eventos que coloquem em perigo a gestão fiscal dos recursos públicos e que possam afetar o equilíbrio das contas públicas e, mais especificamente, que possam ameaçar a realização de ações previstas em um planejamento ou programa de governo e, assim, afetar a qualidade dos bens ou serviços públicos, a serem prestados à população, e a credibilidade da Administração.

O Anexo de Riscos Fiscais é uma demonstração que atende à preocupação do legislador de que, mesmo sabendo que alguns tipos de eventos são imprevisíveis, outros podem ser prudentemente considerados, em face de uma interpretação da conjuntura, como a possibilidade de julgamentos de ações contra o Poder Público serem decididos em um dado período. Um bom exemplo disso é a possibilidade de aumento das despesas de pessoal, por força de possível decisão desfavorável à Prefeitura, em processo movido por parcela do funcionalismo, reivindicando reajuste salarial não concedido, em suposto desrespeito à lei salarial em vigor.

3.8.1 - Elaboração do Anexo de Riscos Fiscais

Como visto, para dar solidez à Lei Orçamentária Anual (LOA), a LDO deve ser elaborada com um documento no qual estejam indicados os riscos fiscais de acordo com o conceito já apresentado. Tais riscos implicariam, se concretizados, uma ameaça à realização do programa de governo, representado pelas ações constantes do orçamento anual.

O espírito deste anexo é o de permitir, tanto quanto possível, a eliminação do perigo de se descaracterizar o orçamento, em função de um evento para o qual já deveriam ter sido pensadas alternativas e soluções.

Veja, a seguir, uma sugestão de demonstração.

Anexo de Riscos Fiscais

Risco Fiscal	Impacto sobre o Orçamento (\$)	Possibilidade de Ocorrência	Medidas Corretivas ou Alternativas
Julgamento de ações contra a cobrança de taxa de melhoria	100.000	Precedente de julgamentos <u>análogos</u> em outros Municípios	Aumento da <u>alíquota</u> do IPTU em 1% nas áreas mais ricas.

Finalmente, vale lembrar ainda que, operacionalmente, caso um risco fiscal se realize e ocorra algum impacto sobre o orçamento, há mecanismos para se corrigir o mesmo, como os créditos adicionais e, mesmo, a reserva de contingência.

3.9 - Anexo de Origem e Aplicação das Alienações

Além dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, a LRF determina a elaboração de uma outra demonstração, que indique a movimentação do produto da alienação do bem ou do direito que integrava o patrimônio da entidade. Este anexo à LDO visa a demonstrar a origem das receitas de alienações e a comprovar suas respectivas aplicações e, assim, atender ao disposto no art. 44 da LRF.

Veja, a seguir, um exemplo de demonstração.

Demonstração da Origem e Aplicação das Alienações

Origem	Valor (\$)	Aplicação	Valor (\$)
Venda de terreno (descrição da localização do mesmo)	X	Aquisição de bens de capital	X
Total		Total	

EXERCÍCIOS - Seção 3

1. Assinale com (X) a única alternativa que completa corretamente as seguintes frases:

I. Entre os itens que constituem as Diretrizes Orçamentárias, de conformidade com a legislação pertinente, destaca-se o referente

- a) () à aprovação da lei de licitação pública.
- b) () às normas relacionadas com as condições e as exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.
- c) () ao estabelecimento de regras que determinem a delegação de competência na reforma da estrutura administrativa da Prefeitura.
- d) () às determinações sobre o conteúdo do Balanço Financeiro.

II. O Anexo de Metas Fiscais deverá conter, entre outros, o seguinte elemento:

- a) () receitas projetadas para o exercício a valores correntes e constantes;
- b) () dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro;
- c) () identificação do beneficiário de pagamento de sentenças judiciais;
- d) () limitação de despesas relacionadas com o pagamento do serviço da dívida.

III. O estabelecimento de prioridades para determinar restrições ou cortes nas despesas governamentais é

- a) () uma forma de reduzir as obrigações que poderão ser pagas, ainda que as receitas não atinjam as metas fiscais que lhes foram atribuídas.
- b) () um dos elementos constitutivos das Diretrizes Orçamentárias.
- c) () um dos critérios para a limitação de empenhos quando as receitas projetadas não atingem as metas que lhe foram atribuídas.
- d) () um parâmetro para medir os gastos que devem ser efetuados com a manutenção de atividades obrigatórias da Prefeitura.

2. Assinale se os complementos da afirmação a seguir estão certos ou errados.

A organização do sistema de apropriação e apuração de custos implica

I. a adoção de métodos e padrões específicos e especializados e depende do conhecimento prévio da organização administrativa da entidade, das suas atividades e objetivos pretendidos.

- a) () Certo.
- b) () Errado.

II. que os gestores não tenham um comportamento ético no trato dos dinheiros que lhes são confiados.

- a) () Certo.
- b) () Errado.

III. a apuração periódica do resultado nominal estabelecido para exercício em que se executa o orçamento.

- a) () Certo.
- b) () Errado.

3. Complete as lacunas da seguinte frase:

O estabelecimento de normas e, também, de _____ para o reconhecimento dos custos e _____ depende em muito da capacidade da entidade em manter um sistema de informações _____, _____ e _____, que, em resumo, é a base em que se assenta o _____ de qualquer organização.

4. Assinale com (X) a única alternativa que completa, corretamente, a frase:

A existência de dotação específica na lei orçamentária; a observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição da República e a comprovação, entre outras, por parte do beneficiário, de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributo, empréstimos e financiamentos devidos, bem como quanto à prestação de contas de recursos dele anteriormente recebidos, são condições para a realização

- a) () dos empréstimos por antecipação da receita orçamentária.
- b) () das audiências públicas com a participação do Poder Legislativo.
- c) () das transferências voluntárias.
- d) () dos investimentos de execução plurianual.

5. Diante de cada afirmação abaixo, assinale com (V), se a considerar verdadeira, e com (F), se considerar errada.

- a) () A LDO orienta a elaboração do orçamento municipal e antecede a elaboração do PPA.
- b) () A LDO tem prazo limite para sua aprovação até 15 de agosto.
- c) () O equilíbrio entre receitas e despesas é entendido como a compatibilização entre ambos os itens que o constituem.
- d) () A Reserva de Contingência constitui-se de uma parcela do superávit corrente apurado no confronto entre as Receitas Correntes e as Despesas Correntes.
- e) () A variação no período da dívida fiscal líquida é denominada Resultado Nominal.
- f) () Patrimônio Líquido é a diferença negativa resultante do confronto entre os elementos do Ativo com os do Passivo da entidade.
- g) () O Anexo de Riscos Fiscais é uma demonstração em que são indicados fatos que, possivelmente, alterarão as contas governamentais.
- h) () Os Anexos de Metas Fiscais, de Riscos Fiscais e de Origem e Aplicação das Alienações

6. Assinale com (X) a única alternativa que não corresponde ao conceito de riscos fiscais.

- a) () Possibilidade de ocorrência de eventos que assegurem a gestão fiscal dos recursos públicos.
- b) () Possibilidade de ocorrência de eventos que podem afetar o equilíbrio das contas públicas.
- c) () Possibilidade de ocorrência de eventos que podem ameaçar a realização das ações previstas no planejamento ou nos programas de governo.
- d) () Possibilidade de ocorrência de eventos que podem afetar a qualidade dos bens ou dos serviços públicos.

7. Assinale com (X), em cada uma das afirmações propostas, se ela é falsa ou verdadeira.

I - As Metas Fiscais constituem um anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Verdadeira () Falsa ()

II - A LDO é uma lei anual e o prazo para o seu encaminhamento ao Poder Legislativo é até o dia 31 de julho.

Verdadeira () Falsa ()

III - A LDO é uma lei anual e o prazo para o seu encaminhamento ao Poder Legislativo é até o dia 15 de abril.

Verdadeira () Falsa ()

IV - Passivos contingentes são aqueles que a Administração assume, sem que haja uma previsão para o seu suprimento.

Verdadeira () Falsa ()

8. Faça corresponder as explicitações da coluna da direita com os respectivos conceitos enumerados na coluna da esquerda.

1. Limitação do empenho

a) () É a dívida da qual se deduzem as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais ativos financeiros.

2. Legislação tributária

b) () Significa estabelecer limites em percentuais ou em valores absolutos para cada espécie de despesas, para as respectivas realizações e, conseqüentemente, para assunção de obrigações.

3. Transferências voluntárias

c) () São a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

4. Resultado primário

d) () É a diferença entre receitas e despesas não-financeiras da entidade central, no caso, o Município, realizadas no período em referência.

5. Resultado nominal

e) () É o arcabouço de normas que disciplinam o relacionamento jurídico entre contribuinte, sujeito passivo, e a esfera governamental, sujeito ativo, e a quem cabe a competência tributária.

6. Dívida consolidada líquida

f) () É a variação no período da dívida fiscal líquida (dívida consolidada líquida, deduzidas as receitas de privatização).

ATENÇÃO

Confira suas respostas na página 61.

Se todas as respostas estiverem corretas, continue seu estudo.

Havendo erros, você deverá:

- ◆ reler o conteúdo estudado, tentando solucionar as suas dúvidas;
- ◆ não encontrando no texto as respostas desejadas, anote suas dúvidas para apresentá-las na reunião do Grupo de Aprendizagem.

ESPAÇO EXCLUSIVO DO PARTICIPANTE

1 - Possibilidades de transferência dos conhecimentos aprendidos nesta Unidade de Estudo para a prática.

2 - Situação do Município em relação ao tema estudado:

SITUAÇÃO ATUAL	SITUAÇÃO DESEJADA	DIFICULDADES EXISTENTES	ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO

2.1 - Como eu posso colaborar na resolução das dificuldades?

2.2 - Como outras pessoas ou órgãos podem colaborar na resolução das dificuldades?

2.3 - Sugestões que posso levar para o Grupo de Aprendizagem de acordo com minhas conclusões.

3 - Dúvidas que tenho a respeito dos assuntos tratados nesta Unidade de Estudo.

4 - Meu rendimento no estudo e o tempo cronológico de minha dedicação:

UNIDADE DE ESTUDO 2				
SEÇÕES		1	2	3
ASPECTOS				
RENDIMENTO *				
TEMPO DE DURAÇÃO **				

* Escreva "S", se o seu rendimento foi Satisfatório, ou "I", se o seu rendimento foi Insatisfatório.

** Indique o tempo de duração do seu estudo, em dias.

5 - Encontros do Grupo de Aprendizagem referentes ao tema da Unidade:

5.1 - Datas dos encontros

5.2 - Assuntos discutidos

6 - Resultados dos encontros visando à aplicação prática.

CHAVE DE RESPOSTAS DOS EXERCÍCIOS

Seção 1 - Exercícios das páginas 23 a 25

1.

Entre muitos aspectos, é dentro dos limites territoriais do Município que acontece a criação de renda e da riqueza nacionais, que, por sua vez, geram os recursos financeiros a serem utilizados no custeio e no investimento das atividades do Poder Público.

2.

b) (X)

c) (X)

f) (X)

3.

b) (X)

4.

I.

a) (F)

b) (V)

c) (V)

II.

a) (F)

b) (F)

c) (F)

5.

I. Despesas decorrentes do exercício das competências institucionais de cada esfera de governo e receitas oriundas de sua competência tributária própria.

II. Porque a política fiscal, como disciplinadora das receitas e das despesas públicas, é a base de toda a ação planejada, prevista pela LRF, e se articula com os demais instrumentos previstos: PPA, LDO e LOA.

6.

a) (2)

b) (3)

c) (1)

7.

A)

1) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana — IPTU.

2) Imposto sobre a transmissão de bens imóveis *inter vivos* — ITBI.

3) Imposto sobre serviços de qualquer natureza — ISS.

B)

1) Taxas arrecadas em função do exercício de poder de polícia.

2) Taxas arrecadas pela utilização de serviços públicos.

3) A contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

8.

I. Embora esse argumento tenha justificado, ao longo dos anos, certo desinteresse das autoridades municipais e gerado polêmicas, a LRF desfaz qualquer dúvida: a instituição e arrecadação de tributos é uma obrigação e não uma faculdade.

II. No mínimo 30 dias antes do prazo final para encaminhamento da proposta orçamentária.

III. Sim, nos termos do § 1º do art. 14 da LRF.

IV. Significa uma redução de receita, o que repercute nas disponibilidades de caixa durante o período de concessão de benefício ao contribuinte e afeta diretamente a despesa.

V. Quando as estimativas de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deve iniciar sua vigência e nos dois seguintes indicarem que o desempenho fiscal poderá ser afetado.

9.

a) (2)

b) (1)

c) (3)

Seção 2 - Exercícios das páginas 35 e 36

1.

c) (X)

2.

a) (X)

d) (X)

3.

De acordo com a legislação que lhe é pertinente, o Executivo Municipal deve elaborar o Projeto de PPA, até o prazo que lhe estabelecer a respectiva LOM, na falta da qual deverá observar a data de 31 de agosto, do primeiro ano de mandato, conforme estabelecido na Constituição Federal, quando, então, deve remetê-lo ao Poder Legislativo.

4.

a) (X)

5.

a) (1)

b) (3)

c) (2)

d) (1)

e) (4)

f) (2)

6.

a) O elaborado pelo Prefeito com mandato de 1997 a 2000.

b) O elaborado pelo Prefeito com mandato de 1997 a 2000.

c) O elaborado pelo Prefeito com mandato de 2001 a 2004.

7.

a) (X)

8.

- a) (V)
- b) (F)
- c) (F)
- d) (V)
- e) (F)

Seção 3 - Exercícios das páginas 54 a 56

1.

- I. b) (X)
- II. a) (X)
- III. c) (X)

2.

- I. a) (X)
- II. b) (X)
- III. b) (X)

3.

O estabelecimento de normas e, também, de padrões para o reconhecimento dos custos e avaliação dos resultados depende em muito da capacidade da entidade em manter um sistema de informações contábeis, orçamentárias, financeiras e patrimoniais, que, em resumo, é a base em que se assenta o sistema de controle interno de qualquer organização.

4.

- c) (X)

5.

- a) (F)
- b) (V)
- c) (V)
- d) (F)
- e) (V)
- f) (F)
- g) (V)
- h) (F)

6.

- a) (X)

7.

- I- Verdadeira (X)
- II - Falsa (X)
- III- Verdadeira (X)
- IV - Verdadeira (X)

8.

- a) (6)
- b) (1)
- c) (3)
- d) (4)
- e) (2)
- f) (5)

Glossário

A despeito do	apesar do.
Acessão física	modo de aquisição de coisa física, concreta, material, pertencente a outrem, por se considerar esta como acessória em relação à do adquirente, reputada principal.
Ações ajuizadas	ações postas ou levadas a juízo (numa demanda); objeto de processo judicial.
Adequação	ato de adequar.
Adequadamente	de modo adequado, próprio, oportuno.
Adequar	tornar próprio, conveniente, oportuno; apropriar, adaptar; amoldar, acomodar, ajustar.
Advento	chegada, aparecimento.
Aferição	ato de aferir.
Aferidas	[do verbo aferir] avaliadas, medidas, estimadas, comparadas, calculadas.
Aferir	avaliar, medir, estimar, comparar, calcular.
Alienação	na Administração Pública é o ato de vender, dar um bem em pagamento de uma dívida ou doar um bem com ou sem encargo. Deve ser sempre autorizada por lei.
Alienar	transferir para outrem o domínio, a posse ou a propriedade de um bem.
Alienáveis	qualidade do que pode ser alienado.
Alíquota	percentual que incide sobre um montante qualquer a fim de se determinar a parcela utilizável na concretização de um objetivo. Em direito tributário diz-se que é um percentual que incide sobre a base de cálculo definida em lei a fim de se determinar o valor a pagar desse tributo.
Alocação	ato de destinar recursos, através do orçamento, a um fim específico, ou a uma entidade.
Alocar	destinar recursos a um fim específico ou a uma entidade.
Alusão	referência, menção.
Âmbito	espaço delimitado, campo de ação, zona de atividade.
Análogo	semelhante, comparável.
Anterioridade	qualidade ou estado do que é anterior, do que vem antes.
Aportar	destinar recursos para alguma despesa ou obrigação.
Assunção	ato ou efeito de assumir.

A termo	ao fim, à realização.
Atividades-fim	ações que visam à concretização do objetivo da entidade ou da instituição.
Atividades-meio	ações que visam ao provisionamento de recursos para a entidade ou a instituição concretizar o seu objetivo.
Atores	agentes, pessoas que agem, executores.
Atos administrativos normativos	ato de administração da autoridade competente (ordenador de despesas) que assume obrigações para a entidade.
Atuarial	relativo a atuária, que por sua vez é a parte da matemática aplicada que estuda problemas relacionados com a teoria e o cálculo de seguros ou da previdência em uma coletividade.
Audiências públicas	sessão solene, por determinação de juízes, tribunais ou outras autoridades para a realização de atos processuais. Na administração pública estão relacionadas com participação popular na fiscalização dos atos praticados pelos gestores governamentais.
Austeridade	seriedade, severidade.
Aventadas	lembradas, sugeridas, expostas, enunciadas.
Cálculo atuarial	aplicação dos métodos e técnicas da matemática atuarial em problemas de seguros e/ou previdenciários.
Catalisar	dinamizar, estimular, incentivar.
Circunscreve	abrange, contém, limita, restringe.
Coalizão	acordo, aliança, coligação, união.
Coligadas	[do verbo coligar] associadas, unidas, conjugadas.
Compatibilidade	qualidade do que é conciliável, harmonizável.
Compatibilização	conciliação, harmonização.
Compatibilizar	tornar compatível, conciliável, harmônico.
Complementaridade	qualidade do que complementa, do que completa.
Cômputo	cálculo, avaliação.
Conjuntura	contexto, situação.
Conjunturais	relativos à conjuntura.

Consolidação	reunião de leis conforme um certo sistema ou ordem; ato pelo qual diferentes direitos, antes separados, se reúnem na mesma pessoa ou fato; garantia de um empréstimo público pela designação de receita especial que assegure seu pagamento; transformação de dívida flutuante em consolidada ou fundada, mediante emissão de títulos de renda perpétua, substitutivos dos daquela. Esta expressão também indica a reunião de contas integrantes de balanços de entidades de direito privado ou de direito público, observados normas e padrões próprios, em um só balanço, a fim de se ter uma visão geral ou global do desempenho de uma entidade ou um grupo de natureza econômica.
Contingente	eventual, incerto, que pode ou não acontecer. Também pode significar cota, quinhão.
Corolário	decorrência, dedução, consequência, resultado.
Corroborando	[do verbo corroborar] confirmando, afirmando, reafirmando.
Créditos adicionais	destinam-se a atender despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA, podendo ser caracterizados como: especiais, extraordinários ou suplementares.
Cronograma	representação gráfica da previsão da execução de um trabalho, na qual se indicam os prazos em que se deverão executar as suas diversas fases. Em administração financeira é refletido através do cronograma de desembolso, fluxo de caixa etc.
Deflagra	provoca.
Depreciação	ato de depreciar, de desvalorizar em razão de uma situação ou de um fenômeno de natureza econômica.
Depreciado	[do verbo depreciar] desvalorizado, que perde o valor original.
Depreciar	abaixar o preço ou o valor de; desvalorizar; rebaixar.
Diagnósticos	os conjuntos dos dados em que se baseia uma definição, uma determinação, uma ação.
Dicotomia	repartição, divisão.
Dilemas	situação difícil ou embaraçosa com duas ou mais saídas difíceis ou penosas.
Disfuncional	que não alcança bons resultados, que se efetua de maneira incorreta, que não atende à função.
Dividendos	parte dos lucros líquidos de uma empresa mercantil, correspondente a cada uma das ações formadoras do seu capital.
Dotação	quantia designada em orçamento para fazer face a determinada despesa.
Economicidade	qualidade do que é econômico. Conceito de caráter gerencial que se relaciona com a obtenção, gerenciamento e utilização de recursos de qualquer natureza para a entidade.

Elencar	relacionar, listar.
Empenhado	[do verbo empenhar] o que foi destinado a certa despesa no orçamento. Diz-se que é a vinculação por ato da administração de uma parcela de uma dotação a um contrato, a fim de garantir-lhe a sua execução ou realização.
Empenho	verba destinada a certa despesa preestabelecida no orçamento de uma repartição pública. De acordo com as normas de direito financeiro " é o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não do implemento de condição ".
Ênfase	destaque, importância.
Enfatizam	[do verbo enfatizar] dão destaque ou ênfase ou importância.
Equacionar	dispor, na prática ou mentalmente, os dados de (um problema, uma questão qualquer), a fim de encaminhar-lhe a solução; pôr em equação.
Eqüidade	disposição de reconhecer igualmente o direito de cada um; conjunto de princípios imutáveis de justiça que induzem o juiz a um critério de moderação e de igualdade, ainda que em detrimento do direito objetivo; igualdade, retidão.
Estratégia	arte de aplicar os meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos; arte de explorar condições favoráveis com o fim de alcançar objetivos específicos.
Estrategicamente	de modo estratégico.
Estratégico	relativo a estratégia, que utiliza estratégias.
Ética	parte da filosofia que estuda o comportamento humano, em função de princípios e de valores tidos como fundamentais, tanto pessoal quanto socialmente.
Executiva (cobrança)	cobrança feita em juízo ou judicialmente.
Exercício	período de execução financeira dos serviços de um orçamento, o qual compreende o ano fiscal.
Explícita	clara, expressa, definida.
Explicitado	[do verbo explicitar] esclarecido, explicado, expresso formalmente.
Explicitar	esclarecer, explicar, expressar formalmente.
Externalidades	relativo a fatos/coisas externas.
Facultado	[do verbo facultar] permitido, concedido.
Fio condutor	canal, caminho, meio para conduzir, para encaminhar.
Fluxo de caixa	movimento de entrada e saída de dinheiro na tesouraria.
Fomento	o que promover o desenvolvimento, o progresso de; estímulo; facilitação.

Formais	que se atêm às fórmulas estabelecidas; que não são espontâneos; convencionais.
FPM	Fundo de Participação dos Municípios, que se constitui no âmbito do governo federal com recursos financeiros próprios oriundos das receitas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados.
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
Global	que envolve tudo e/ou todos; geral.
Gradualista	o que se faz por graus ou etapas, de forma progressiva.
Hegemonia	preponderância, supremacia, superioridade.
Hídricos	relativo à água.
Imediatista	que visa a efeitos imediatos.
Impingir	obrigar a aceitar.
Implementação	ato de implementar, de dar execução.
Implementar	dar execução a (um plano, programa ou projeto); levar à prática por meio de providências concretas.
Implicação(ções)	ato de trazer como conseqüência; de envolver, de importar.
Inconseqüência	ação, ato ou atitude tomada sem avaliar conseqüências; irresponsabilidade.
Incremental	relativo a acréscimo, a aumento, a crescimento.
Incrementar	aumentar, desenvolver.
Indutor(a)	que induz, incita, instiga ou sugere; que produz indução; aquele que induz; incitador, instigador, induzidor.
Inelástica(s)	que não tem flexibilidade ou maleabilidade, inflexível, rígida.
Inerentes	que estão, por natureza, inseparavelmente ligados a alguma coisa ou pessoa.
Iniciativas plurais	iniciativas múltiplas, que envolvem vários elementos ao mesmo tempo.
Inserção	introdução, inclusão.
Institucionalização	ato de instituir, de criar, de estabelecer.
Insumos	combinação dos fatores de produção (matérias-primas, horas trabalhadas, energia consumida, taxa de amortização etc.) que entram na produção de determinada quantidade de bens ou serviço.
Integralizado	[do verbo integralizar] completado, integrado.
Lesiva	que causa dano, malefício, prejuízo.

Macroeconômico	referente ao ramo da ciência econômica que estuda os aspectos globais de uma economia, especialmente o seu nível geral de produção e renda, e as inter-relações entre seus diferentes setores.
Medida(s) Provisória(s)	é o ato baixado, exclusivamente, pelo Presidente da República, nos casos de urgências e relevância, com força de lei, devendo ser submetida de imediato ao Congresso Nacional. As Medidas Provisórias perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 30 dias, a partir de sua publicação.
Memórias de cálculo	documentos escritos que registram os métodos utilizados nos cálculos de um valor qualquer, independentemente da natureza e do objeto do cálculo.
Mensuráveis	capazes de ser medidos, que podem ser quantificados física e monetariamente.
Mera(s)	simples, puras, sem mistura.
Mérito	questão ou questões fundamentais, de fato ou de direito, que constituem o principal objeto da ação em exame.
Metodologia	estudo do caminho pelo qual se atinge um objetivo; estudo e aplicação da série de operações que se devem realizar, apontando erros evitáveis, em vista de um resultado determinado.
Montante	soma de um capital e seu juro produzido.
Norte	guia, orientação, base, direção.
Nuances	gradações, aspectos, diferenças delicadas entre coisas do mesmo gênero.
Oneroso	que envolve gasto, despesa, ou um valor a mais (ônus) que deve ser suportado por quem tem a obrigação de cumprir a ação.
Operacionalização	ato ou efeito de operar; ação de um poder ou faculdade de que resulta certo efeito; complexo de meios que se combinam para a obtenção de certo resultado; execução das medidas consideradas necessárias à consecução de um objetivo financeiro, político, militar etc. Em Administração significa fazer funcionar todas as atividades da entidade.
Ordenador de despesas	diz-se do agente da administração pública legalmente investido na competência de assumir obrigações em nome da entidade governamental.
Otimização	ato de tornar ótimo, o melhor possível.
Parâmetro	padrão, medida, escala.
Passivo contingente	são obrigações em potencial, que podem se concretizar ou não.
Patamar	nível.
Pauta	lista, relação, rol, relação dos itens de uma agenda.
Pautada	[do verbo pautar] orientada, baseada, fundamentada.
Peculiaridades	particularidades, características, qualidades ou circunstâncias do que é

Perfil	contorno, aspecto, conjunto de características.
Pertinente	relativo a, que diz respeito a.
Plataforma continental	zona sob as águas do mar, que declina suavemente, a começar da praia até uma extensão inclinada que, por convenção, alcança 200m a partir da costa.
Plenário (da Câmara)	qualquer assembléia ou tribunal que reúne em sessão todos (ou quase todos) os seus membros; o local onde este se reúne.
Pontual	reduzido a um ponto, localizado, isolado.
Postergar	deixar atrás ou em atraso; preterir; não fazer caso de; desprezar; deixar de cumprir; violar, transgredir, infringir.
Potencial	que exprime possibilidade.
Potenciais	totalidade dos meios disponíveis.
Potencializando	[do verbo potencializar] aumentando o poder, a capacidade; fortalecendo.
Preconizadas	recomendadas ou determinadas.
Premissa(s)	base em que se fundamenta um juízo, um julgamento, uma avaliação.
Pressupostos	pressuposições; conjeturas; projetos; circunstância ou fato considerado como antecedente necessário de outro.
Primazia	prioridade, grau de importância.
Projetadas	[do verbo projetar] planejadas.
Proposição	ato ou efeito de propor, de sugerir; sugestão, proposta.
Protagonismo	ação de protagonizar, ou seja, de representar papel relevante, desempenho de uma ação.
Publicização	ato de tornar público, de publicar.
Ressalvadas	[do verbo ressaltar] excetuadas por, excluídas por.
Restrição	diminuição, restrição, limitação.
Restringindo	[do verbo restringir] limitando, impedindo, diminuindo.
Rótulo	classificação, qualificação, reputação, em geral com superficialidade, com simplismo ou impropriedade:
Salvaguarda	proteção, defesa.
Sancionado	[do verbo sancionar] aprovado, confirmado, validado.
Sanção	aprovação, confirmação, validação. No processo Legislativo, a sanção corresponde a uma concordância, isto é, o Prefeito Municipal, única autoridade competente para sancionar, aquiesce em tornar o projeto lei, apondo sua assinatura no autógrafa que recebeu do Legislativo.

Sintonia	harmonia, correlação.
Solidariamente responsável	diz-se da pessoa que acompanha outra na responsabilidade do cumprimento de uma obrigação, independentemente da sua natureza. Um exemplo: fiador de um contrato; o avalista de um título.
Somatório	resultado, soma.
Subjacente	o que está por baixo; o que está oculto.
Subsidiar	complementar; dar subsídio a; contribuir com subsídio para; auxiliar, ajudar.
Subsidiária	empresa controlada por outra, que detém o total ou a maioria de suas ações.
Subsídios	informações que servem para ajudar a esclarecer ou a informar algo.
Superávit	diferença a mais entre receita e despesa.
Tangíveis	concretos, materiais, sólidos.
Terceirização	ato de confiar a terceiros pessoas a responsabilidade de determinadas ações, serviços etc.
Terceirizado(a)	[do verbo terceirizar] confiada a terceiros a responsabilidade de determinadas ações, serviços etc.
Varejo	venda (ou outro ato) que se pratica por unidades, a miúdo.
Vertente	direção, orientação.
Veto	ato pelo qual a autoridade competente nega validade a uma lei, a uma determinação.
Viabilizador	o que viabiliza ou torna possível de ser realizado.
Viabilizar	tornar viável, ou seja, possível de ser realizado.
Vis-à-vis	(francês) em face de; defronte; confrontante.

Bibliografia

Seção 1

- ABRUCIO, Fernando Luiz, COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. 187 p. (Pesquisas, 12).
- AFONSO, José Roberto Rodrigues, ARAUJO, Erika Amorim. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, Gleisi Heisler, AFONSO, José Roberto Rodrigues, ARAUJO, Erika Amorim et al. **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000. p. 35-55.
- CARNEIRO, José Mário. O município e as relações intergovernamentais no cotidiano da base federativa. In: NEVES, Gleisi Heisler, AFONSO, José Roberto Rodrigues, ARAUJO, Erika Amorim et al. **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000. p. 57-80.
- COELHO, Franklin Dias, FONTES, Angela (Coords.). **Desenvolvimento econômico local**; temas e abordagens. Rio de Janeiro: IBAM/SERES/FES, 1996. 104 p.
- CORREIA, Arícia Fernandes, FLAMMARION, Eliana Pulcinelli, VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Despesa pessoal**: a chave da gestão fiscal responsável — teoria e prática da Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: Forense, 2001. 295 p.
- DAWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. In: NORONHA, Rudolf de, NEVES, Gleisi Heisler, CARVALHO, Antonio Ivo de et al. **Conselhos municipais e políticas sociais**. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, 1997. p. 58-79.
- GONÇALVES, Marcos Flávio R. (Coord.). **Manual do prefeito**. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000. p. 5-17.
- Idem, idem, p. 134-144.
- Idem, idem, p. 199-206.
- Idem, idem, p. 220-234.
- GUEDES, José Rildo de Medeiros. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. 140 p. (Lei de Responsabilidade Fiscal. Cadernos IBAM, 1).
- _____. A graduação do imposto. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 223, p. 21-25, jan./fev. 2000.
- GUEDES, José Rildo de Medeiros. O IPTU e o bem-estar social. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 227, p. 23-32, jan./fev. 2001.
- LUCENA, Eunice Maria Goffi Marquesini. **Gestão de recursos humanos e a LRF**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. 76 p. (Lei de Responsabilidade Fiscal. Cadernos IBAM, 6).
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo, DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**; comentários e esclarecimentos sobre a Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000. [S.l.: s.n.], 2000. 80 p.
- NEVES, Gleisi Heisler. O município no Brasil — marco de referência e principais desafios. In: NEVES, Gleisi Heisler, AFONSO, José Roberto Rodrigues, ARAUJO, Erika Amorim et al. **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000. p. 9-33.

- OLIVEIRA, Carlos Fernandes de, COSTA, José Andrade. **Parâmetros para uma gestão fiscal responsável**; Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n.101 de 4 de maio de 2000. Salvador: Secretaria da Fazenda, 2000. 65 p.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização, privatização, concessões e terceirizações**. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. 557 p.
- SPINK, Peter Kevin. Gestão municipal faz escola: aprendendo com os governos locais. In: NEVES, Gleisi Heisler, AFONSO, José Roberto Rodrigues, ARAUJO, Erika Amorim et al. **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000. p. 57-80.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de, KNOOP, Joachim (Coords.). **Políticas sociais no Brasil**; descentralização, eficiência e equidade. Rio de Janeiro: INAE/ILDES, 1995. 229 p.

Seções 2 e 3

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Artigos 164-169.
- _____. _____. Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Artigos 35 e 38.
- CASTRO, Róbison Gonçalves de, GOMES, Luciano de Souza. **Administração e direito financeiro e orçamentário**. 4. ed. Brasília: Editora Vestcon, 1999.
- GESTÃO fiscal responsável simples municipal: manual básico. São Paulo: TCE, 2000.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Atlas, 1997.
- GRAHAM, Cole Blease. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994.
- KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal**; guia de orientação para as prefeituras. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. 206 p.
- LEMES, Fábio Nogueira. **Orçamentos municipais e procedimentos legislativos**. 2. ed. rev. e ampl. Bauru: Edipro, 1995.
- MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 22. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.
- NASCIMENTO, Cláudio. **A elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. (Lei de Responsabilidade Fiscal. Cadernos IBAM, 4).
- SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Best Seller, 1989.
- TOMBINI, Tildo Noelmo. Planejamento governamental: política e programação orçamentária. **Revista ABOP**, n. 27, 1986.
- TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.