

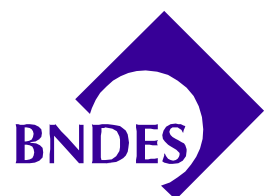
Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Estudo em Grupos de Aprendizagem

UNIDADE DE ESTUDO 3
Operacionalizando o Planejamento

3



LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Estudo em Grupos de Aprendizagem

UNIDADE DE ESTUDO 3

Operacionalizando o Planejamento

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 3
Operacionalizando o Planejamento

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>Elizabeth Mauro (1ª, 2ª, 3ª e 4ª Seções)</i> <i>João Roberto Lopes Pinto (5ª Seção)</i>
Redação Pedagógica	<i>Elisa Maçãs</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

Mauro, Elizabeth

Operacionalizando o planejamento / Elizabeth Mauro, João Roberto Lopes Pinto. Coordenação de Heraldo da Costa Reis, Tereza Cristina Baratta, Gleisi Heisler Neves. — Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

64 p. (Lei de Responsabilidade Fiscal — Estudo em grupos de aprendizagem — Unidade de Estudo, 3).

1- Responsabilidade fiscal. I- Pinto, João Roberto Lopes. 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 3

Operacionalizando o Planejamento

Mensagem ao Participante

"O orçamento é, antes de mais nada, uma decisão de Governo ou um exercício de poder e, nesse sentido, uma questão política. Isto significa que todo orçamento municipal implica a determinação de prioridades relacionadas, por sua vez, com a capacidade de intervenção e negociação de certos setores da sociedade ou com as opções do próprio Governo local. Por outro lado, o orçamento é um instrumento básico para a viabilização das políticas públicas — política tributária, de pessoal, educacional, habitacional, de saúde, de desenvolvimento rural e outras.

Dentro dessa concepção de orçamento, presencia-se nos Municípios, em nosso País, um esforço extraordinário no sentido de democratizar o processo de elaboração orçamentária, sob a ótica de que é uma oportunidade privilegiada para a consolidação da democracia, particularmente para tornar a ação governamental mais eficiente e eficaz."

GONÇALVES, Marcos Flávio R. (Coord.)
Manual do Prefeito, 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000. p. 231

Objetivos Gerais

- ◆ Alinhar o processo orçamentário municipal à reestruturação do sistema orçamentário nacional.
- ◆ Apresentar o orçamento como o instrumento operacionalizador das ações governamentais com vistas à concretização do objetivo geral da entidade.
- ◆ Apresentar os princípios e procedimentos básicos que orientam a prática do orçamento participativo no âmbito municipal.
- ◆ Debater os avanços e desafios relativos à adoção das experiências de controle social sobre o orçamento público.
- ◆ Enfatizar os aspectos da LRF que favorecem a participação, identificando os pontos convergentes com as práticas do orçamento participativo.

SUMÁRIO

Seção 1 — O Orçamento Público Municipal	5
Seção 2 — A Programação Orçamentária com Base nas Metas Fiscais	12
Seção 3 — Os Componentes do Orçamento	24
Seção 4 — A Elaboração do Anteprojeto de Lei Orçamentária Anual	35
Seção 5 — O Orçamento Participativo	40
Espaço Exclusivo do Participante	55
Chave de Respostas dos Exercícios	57
Glossário	60
Bibliografia	63

Seção 1

O Orçamento Público Municipal

1.1 - A Origem do Orçamento e o Advento da LRF

A introdução da técnica do orçamento-programa no Brasil, consagrada pela Lei nº 4.320/1964 que institucionalizou a Classificação Funcional-Programática, veio a atender a necessidade de criar melhores condições para a implantação do planejamento e da programação governamentais.

Durante muito tempo, e mesmo após a aprovação da Constituição de 1988, não houve mudanças substantivas em termos de orçamento-programa. Aliás, a Lei nº 4.320/1964, que estatuí normas de direito financeiro, foi recepcionada pelo Texto Constitucional.

Em 14 de abril de 1999, a publicação da Portaria nº 42 do Ministério do Planejamento e Orçamento reavivou tão-somente as normas de classificação funcional¹.

Nesse contexto, ocorreu a aprovação da LRF, que representa, em termos de orçamento

- ◆ a aplicação imediata das regras de final de mandato;
- ◆ a aplicação das disposições da Portaria nº 42/1999 a partir do exercício de 2002;
- ◆ o reforço da necessidade de compatibilização entre a LDO e a LOA, exigindo demonstrativo que evidencie que as metas fiscais estão sendo observadas na programação orçamentária;
- ◆ a necessidade de padronização de conceitos e procedimentos adotados por todas as esferas de governo;
- ◆ a necessidade de articulação entre orçamento, programação e execução financeira.

1.2 - Orçamento: Conceito, Objetivo e Conteúdo

O orçamento é formalizado através de uma lei, a LOA, que, como já se estudou, integra o conjunto de instrumentos de planejamento governamental tratado na LRF.



Mas, afinal, o que são a LOA e o Orçamento?

A LOA é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que, aprovada pelo Poder Legislativo, autoriza a Administração Pública a realizar, em determinado período, despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos compatíveis com a estimativa de arrecadação das receitas.

O orçamento pode ser entendido como um conjunto de informações que evidenciam as ações governamentais, bem como um elo capaz de ligar os sistemas de planejamento e de finanças. Dele deve resultar um instrumento efetivo de programação que possibilite a concretização e a avaliação das ações de governo, assim como a reformulação dos planos a tempo de assegurar o equilíbrio financeiro.

¹ No momento em que o conteúdo desta Unidade de Estudo já estava elaborado, foi aprovada a Portaria nº 163, de 4 de maio de 2001 (publicada no Diário Oficial da União nº 87-E, de 7 de maio de 2001, Seção 1, p. 15-20), que, embora ratifique as classificações da receita e da despesa da Lei nº 4.320/1964, modifica a **forma** de classificação da despesa, anteriormente rígida e agora flexível. Os conceitos desenvolvidos nesta Unidade de Estudo, entretanto, permanecem válidos.

A LOA conterá:



"...a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade" (Lei nº 4.320/1964, art. 2º, *caput*).

e deverá trazer:

◆ Para atendimento do § 1º do art. 2º da Lei nº 4.320/1964:

- I. sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
- II. quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas;
- III. quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
- IV. quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

◆ Para atendimento do § 2º do art. 2º da Lei nº 4.320/1964:

- I. quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- II. quadros demonstrativos da despesa por programa de trabalho, detalhados em projetos e atividades, fontes de recursos, órgãos e funções, na forma dos anexos 6 a 9 da lei;
- III. quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

◆ Para atendimento do art. 5º da LRF²:

- I. demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais integrante da LDO, onde deverão estar estabelecidas as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e resultado primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem;
- II. demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira e tributária, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- III. reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, é destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.



ATENÇÃO

A aplicação da LOA é um instrumento de aferição permanente do cumprimento das metas fiscais preestabelecidas, de acordo com o disposto na LRF.

² Ver, a respeito, o tema e os principais conceitos já abordados na Unidade de Estudo 2.



Uma vez Sancionada a LOA, o Chefe do Executivo Assume algum Compromisso?

Sim, assume o compromisso de executar os gastos nos limites nela fixados, que resultaram de um planejamento prévio. Uma vez tendo recebido aprovação legislativa, espera-se que os gastos executados venham a ser compatíveis com as possibilidades da Administração.

A elaboração do projeto da LOA deverá espelhar as metas fiscais já definidas como possíveis para aquele exercício. Caso contrário, salvo algum fato superveniente de conhecimento público, estará evidenciando a ausência de um bom planejamento em um momento ou em outro.

Sancionada a LOA, o acompanhamento da execução evidenciará o cumprimento ou não das metas fiscais e levará à adoção de medidas corretivas que certamente comprometerão a Administração e sujeitarão o administrador às sanções legais.

Centrar a execução do orçamento no alcance das metas fiscais significa, na prática, como comentado na Unidade de Estudo 2, a reversão de um processo que até então revelava a falta de planejamento com a utilização excessiva dos créditos adicionais ao longo do exercício, provocando, quase sempre, grande distorção nos planos apresentados e no orçamento inicialmente aprovado.

1.3 - Princípios Orçamentários



Que são Princípios Orçamentários?

São premissas, linhas norteadoras de ação a serem observadas na concepção da proposta orçamentária, implícita ou explicitamente expressas na legislação inerente à matéria.

Visam a assegurar o cumprimento das finalidades a que se propõe o orçamento mediante as aplicações dos seus fundamentos gerais e específicos às receitas e às despesas:

- ◆ gerais, quando aplicados às receitas e às despesas;
- ◆ específicos, quando aplicados apenas às receitas.

São os seguintes os princípios orçamentários com os seus fundamentos:

Anualidade

O orçamento deve ter vigência limitada a um exercício financeiro.

A legislação brasileira determina que o exercício financeiro coincida com o ano civil.

A LRF reforça este princípio enfatizando a constante busca do equilíbrio financeiro de modo que as obrigações assumidas no exercício sejam compatíveis com os recursos financeiros obtidos no mesmo exercício.

Unidade Orçamentária

O orçamento é uno: todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária.

A LRF consagra este princípio ao dirigir as normas da gestão fiscal responsável aos entes da Federação — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — sem prejuízo do alcance a que estão submetidos os administradores e agentes responsáveis pela execução orçamentária, nesta incluídos os programas e as metas fiscais.

Universalidade

Todas as receitas e todas as despesas devem constar da lei orçamentária pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Equilíbrio

Os valores autorizados para a realização das despesas no exercício deverão ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas.

O princípio do equilíbrio passa a ser parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária. A execução das despesas sem a correspondente arrecadação no mesmo período acarretará, invariavelmente, resultados negativos, comprometedores para o cumprimento das metas fiscais.

Exclusividade

A lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas.

Especificação

A classificação das receitas e despesas é realizada, obrigatoriamente, pelas respectivas categorias econômicas.

Embora seja um princípio associado ao aspecto formal do orçamento, sua aplicação impede consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com autorização ilimitada, bem como para a transposição, remanejamento ou transferência de dotações, possibilitando o atendimento à LRF e à CF, art. 167, VII.

Publicidade

Este princípio visa ao atendimento dos arts. 2º da Lei nº 4.320/1964 e 37 da Constituição Federal e à garantia da transparência e pleno acesso a qualquer interessado às informações necessárias ao exercício da fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes.

Clareza

O orçamento deve ser claro e de fácil compreensão a qualquer indivíduo.

Uniformidade

Os dados apresentados devem ser homogêneos nos exercícios, no que se refere à classificação e demais aspectos envolvidos na metodologia de elaboração do orçamento, permitindo comparações ao longo do tempo.

Legalidade

A elaboração do orçamento deve observar as limitações legais em relação aos gastos e às receitas e, em especial, ao que se segue:

- ◆ exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;
- ◆ instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercidas;
- ◆ cobrar tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado, ressalvadas as exceções expressas na Constituição Federal;
- ◆ utilizar tributo com efeito de confisco;
- ◆ estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;
- ◆ instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; b) templos de qualquer culto; c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

Unidade de Tesouraria (princípio também conhecido como Não-Afetação da Receita)

De acordo com o art. 56 da Lei nº 4.320/1964, todas as receitas serão recolhidas com observância a este princípio, ou seja, em um caixa único. O art. 71 do mesmo dispositivo cria, entretanto, uma exceção a este princípio: são os fundos especiais. Além disso, cabe lembrar que o art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos e a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

Ainda que não sejam mencionados na literatura tradicional sobre orçamento público, existem os princípios da **entidade**, da **evidenciação** e da **continuidade**, que estão latentes na legislação pertinente da qual se sobressai a Lei nº 4.320/1964.

1. Sua aplicação impede a consignação na LOA de crédito orçamentário com finalidade imprecisa.
2. Não-afetação da _____ veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.
3. Permite comparar os dados constantes da LOA ao longo do tempo.
4. Estabelece que deve haver apenas uma lei orçamentária por ente da Federação.
5. Proíbe a inclusão na LOA de dispositivo estranho à fixação de despesa e previsão de receitas.
6. Limita a vigência da LOA por um exercício financeiro.
7. Permite o acesso de interessados às informações necessárias ao exercício da fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes.
8. Refere-se, entre outras, às limitações que o Estado possui quanto ao seu poder de tributar.
9. Impede a aprovação de leis orçamentárias deficitárias por determinar que para o total de despesas autorizadas corresponda igual previsão de receitas a serem arrecadadas.
10. Estabelece que todas as receitas e todas as despesas devem constar da LOA, pelos seus totais.

5. Complete as lacunas da frase que se segue, de acordo com o que foi estudado nesta Seção. Para isto, utilize 7 (sete) palavras do quadro abaixo.

O Chefe do Executivo assume o _____ de executar os _____ fixados na _____, que resultam de um _____ prévio. Uma vez tendo recebido _____ legislativa, espera-se que os gastos executados venham a ser _____

Potencialidade — planejamento — encargo — compatíveis — gastos — acordo LOA — orientação — aprovação — possibilidades — diferentes — compromisso

ATENÇÃO

Confira suas respostas na página 57.

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.

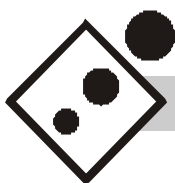
Seção 2

A Programação Orçamentária com Base nas Metas Fiscais

2.1 - As Técnicas Orçamentárias

Pesquisando as experiências na área orçamentária podem-se encontrar diversos processos de elaboração de orçamento nos quais a presença de maior ou menor grau de ação planejada provoca grandes contrastes. Vejamos:

Denominação	Características	Observações
Orçamento de Desempenho	<ul style="list-style-type: none"> - Processo orçamentário que apresenta duas dimensões do orçamento: <ul style="list-style-type: none"> - objeto de gasto; - um programa de trabalho, contendo as ações desenvolvidas. - Enfatiza o desempenho organizacional. 	Também conhecido como orçamento funcional.
Orçamento Base-Zero	<ul style="list-style-type: none"> - Processo orçamentário que se apóia na necessidade de justificativa de todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário. - Analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente. 	Abordagem orçamentária desenvolvida nos Estados Unidos, pela Texas Instruments Inc., durante o ano de 1969. Foi adotada pelo Estado da Geórgia (governo Jimmy Carter), com vistas ao ano fiscal de 1973.
Orçamento-Programa	<ul style="list-style-type: none"> - Orçamento que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando: a) a integração do planejamento com o orçamento; b) a quantificação de objetivos e a fixação de metas; c) as relações insumo-produto; d) as alternativas programáticas; e) o acompanhamento físico-financeiro; f) a avaliação de resultados; g) a gerência por objetivos. 	Originalmente, integrava o sistema de planejamento, programação e <u>orçamentação</u> introduzido nos Estados Unidos, no final da década de 1950, sob a denominação PPBS (<i>Planning Programming Budgeting System</i>).
Orçamento Tradicional	<ul style="list-style-type: none"> - Processo orçamentário em que é explicitado apenas o objeto de gasto. 	Apresenta valores para as despesas com pessoal, material, serviços etc., sem relacionar os gastos a nenhuma finalidade (programa ou ação). Também é conhecido como Orçamento Clássico.
Orçamento Incremental	<ul style="list-style-type: none"> - Orçamento elaborado através de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa. 	Repetição do orçamento anterior acrescido da variação de preços ocorrida no período.
Orçamento Com Teto Fixo	<ul style="list-style-type: none"> - Critério de alocação de recursos através do estabelecimento de um quantitativo financeiro fixo (teto), obtido mediante a aplicação de um percentual único sobre as despesas realizadas em determinado período. 	Esse percentual único serve de base para que os órgãos/unidades elaborem suas propostas orçamentárias parciais.



Refleta antes de Prosseguir

Você consegue perceber o grau de importância que o planejamento assume em cada um dos processos de elaboração do orçamento?

E o processo orçamentário adotado em seu Município? Com qual desses processos se assemelha?

No Brasil, o **orçamento-programa** é a técnica adotada e padronizada para todas as esferas de governo, com a institucionalização da Lei nº 4.320/1964, entre as quais o Município se enquadra.

Hoje, com a LRF, a **avaliação dos resultados** obtidos a partir da execução do orçamento é fator determinante para a política de alocação de recursos e de definição das ações do Governo Municipal. Deve-se enfatizar, entretanto, a capacidade de geração de receitas oriunda da realização de cada despesa, tendo em vista a contenção do déficit fiscal.

Para fins da programação orçamentária, vale recordar a diferença entre eficiência e efetividade:

Eficiência

Refere-se à forma pela qual os objetivos são alcançados, correspondendo à otimização dos recursos utilizados.

Efetividade

Refere-se aos efeitos sociais da ação governamental, ou seja, os seus resultados para a sociedade (medida do impacto social).

Assim, quando medimos a eficiência podemos saber quanto nos custa prestar determinado serviço à sociedade e, quando medimos a efetividade, sabemos se os recursos aplicados valeram a pena.

Para esclarecer, observe o seguinte diálogo:

Disse o Sr. Germano aos seus colaboradores:

— A construção de uma usina de reciclagem será a solução para os problemas de lixo de nossa cidade. Trata-se do método mais **eficiente** para separar o lixo coletado, aproveitar os materiais recicláveis e reduzir a quantidade de lixo que vai para o vazadouro.

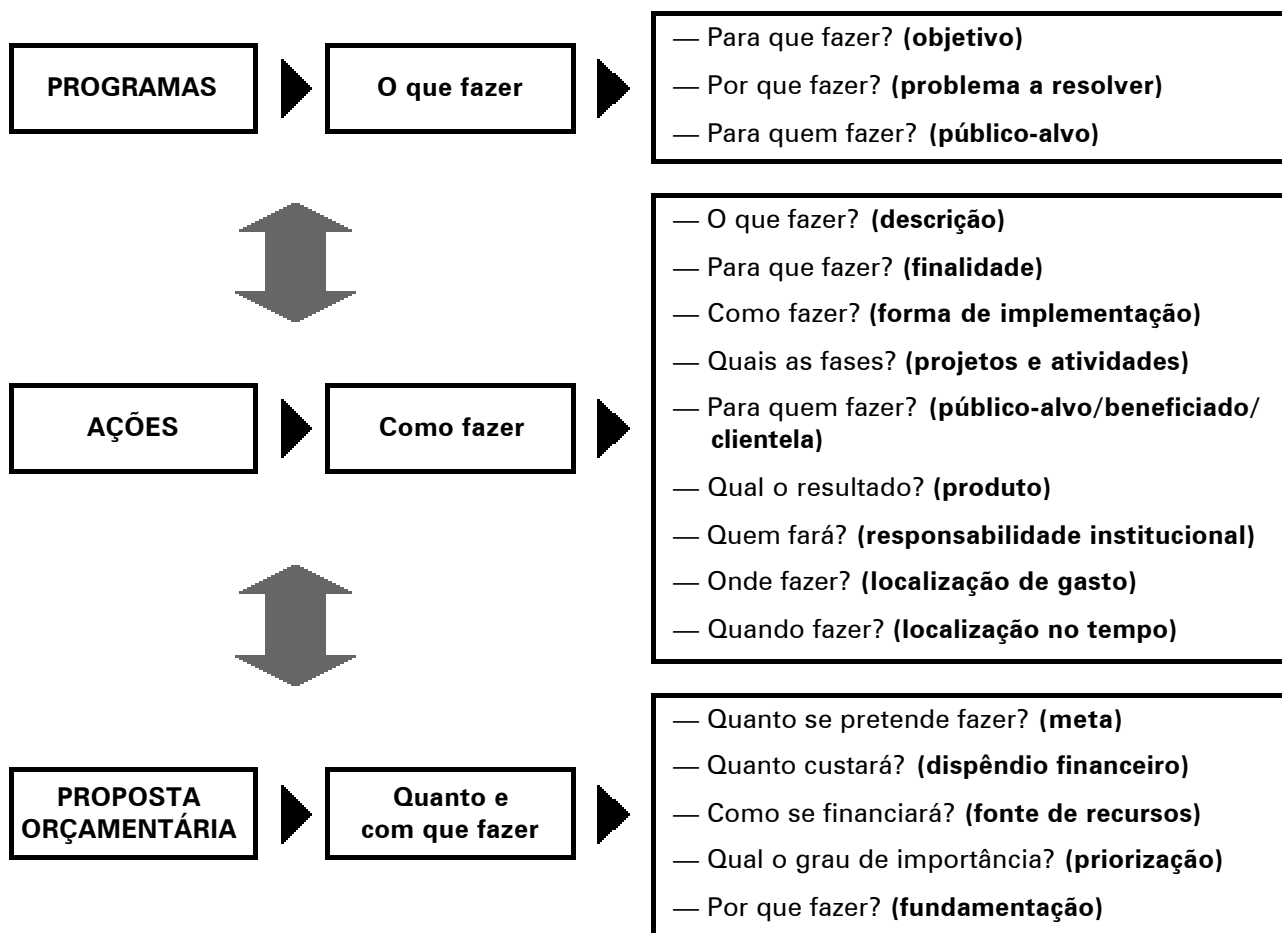
Perguntou prontamente um de seus colaboradores:

— Qual é o grau de **efetividade** dessa decisão para solucionar o problema de lixo da cidade? A construção da usina demandará um grande investimento e o benefício ambiental para a população será pequeno, porque não teremos condições de coletar todo lixo da cidade e assim não poderemos explorar a sua máxima capacidade. E ainda continuaremos a ter vazadouros inadequados. Logo, será que os efeitos sociais da decisão de construir a usina justificarão o seu custo?

Conclusão: Para se avaliar os resultados da atuação governamental, a eficiência é importante mas não basta; é preciso pensar também na efetividade.

A reforma da Funcional-Programática implantada pela Portaria nº 42/1999 (como se verá mais adiante) procurou, sobretudo, privilegiar o aspecto gerencial dos planos e orçamentos, exigindo conhecer cada **ação** que receberá recursos do orçamento, de forma a possibilitar a **avaliação dos resultados** obtidos não apenas em função dos recursos investidos como também pelo grau de atendimento das necessidades sociais.

Apresenta-se a seguir uma sugestão de técnica de programação que poderá ser adotada em seu Município:



2.2 - As Classificações Orçamentárias

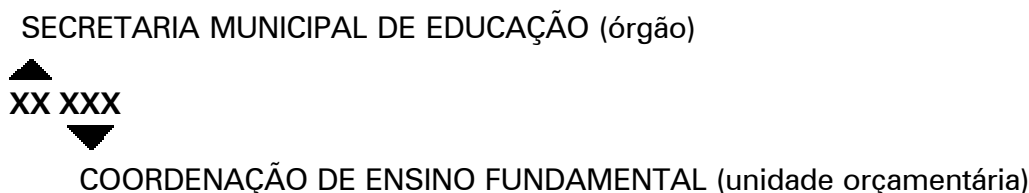
2.2.1 - A Classificação Institucional

Compreende a responsabilidade da entidade jurídica e de seus órgãos setoriais e de suas respectivas unidades orçamentárias sobre recursos alocados no orçamento:

- ◆ baseia-se na estrutura organizacional da Administração Municipal;
- ◆ indica a responsabilidade institucional sobre os recursos alocados no orçamento ("quem fará?").

O **código** da Classificação Institucional será composto de forma a identificar o órgão e a unidade orçamentária encarregada da aplicação dos recursos e deverá ser adequado à estrutura administrativa adotada pelo Município.

Forma-se o **código** assim:



2.2.2 - A Classificação Funcional-Programática

Estrutura orçamentária que combina função, subfunção, programa, projeto ou atividade e que se destina ao registro e acompanhamento da execução orçamentária.

A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999:

- ◆ revogou a Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974 (Classificação Funcional-Programática);
- ◆ estabeleceu a nova Classificação Funcional;
- ◆ atualizou a discriminação da despesa por funções e subfunções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e o § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320/1964.



ATENÇÃO

A Portaria nº 42/1999 é de utilização obrigatória em todas as unidades da Federação, inclusive para todos os Municípios, a partir o exercício financeiro de 2002.

2.2.3 - A Classificação Funcional

- ◆ é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas (Portaria nº 42/1999)
- ◆ agrega gastos públicos por área de ação governamental
- ◆ independe dos programas
- ◆ deve ser utilizada na elaboração da proposta orçamentária para 2002.

A Classificação Funcional preservou, na sua lógica, a Funcional-Programática, ou seja, as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas.

A título de exemplo, indicam-se as seguintes funções e subfunções respectivas (a relação completa encontra-se no Anexo III da Portaria nº 42/1999):

Funções	Subfunções
Administração	Planejamento e Orçamento Administração Geral Administração Financeira Controle Interno Normatização e Fiscalização Tecnologia da Informação Ordenamento Territorial Formação de Recursos Humanos Administração de Receitas Administração de Concessões Comunicação Social
----- -----	----- -----
Educação	Ensino Fundamental Ensino Médio Ensino Profissional Ensino Superior Educação Infantil Educação de Jovens e Adultos Educação Especial
----- -----	----- -----
Encargos Especiais	Refinanciamento da Dívida Interna Refinanciamento da Dívida Externa Serviço da Dívida Interna Serviço da Dívida Externa Transferências Outros Encargos Especiais



Que Representam a Função e a Subfunção?

A função representa o nível mais elevado de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

A subfunção representa um segmento da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. Na nova classificação a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

A função "Encargos Especiais" engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

A Classificação Funcional será efetuada por intermédio da relação da **ação** (projeto, atividade ou operação especial) com a subfunção e com a função.

A partir da **ação**:

- ◆ classifica-se a despesa, de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção, independente de sua relação institucional;
- ◆ associa-se a despesa já classificada na subfunção com a função correspondente à área de atuação característica do órgão/unidade em que as despesas estão sendo efetuadas.

Exemplo 1: uma atividade de manutenção do ensino fundamental da Secretaria Municipal de Educação será classificada — de acordo com sua característica — na subfunção "Ensino Fundamental" e na função "Educação".

Obs.: Ensino Fundamental é uma subfunção típica da função Educação.

Exemplo 2: um projeto de treinamento de servidores na Secretaria Municipal de Educação será classificado na subfunção "Formação de Recursos Humanos" e na função "Educação".

Obs.: Formação de Recursos Humanos é uma subfunção típica da função Administração.

Chega-se às funções e subfunções por intermédio das ações já programadas em projetos e atividades, daí porque a entrada no classificador funcional deve ser o último ato do processo de planejamento e orçamentação.

2.3 - Estrutura Programática

Com a Portaria nº 42/1999, os **programas** deixaram de ter o caráter de classificador. Assim, cada nível de governo passou a ter a sua estrutura própria de programas, adequada à solução dos seus problemas e originária do processo de planejamento desenvolvido durante a formulação do Plano Plurianual (PPA). Veja o esquema:



As estruturas do PPA e da LOA são integradas a partir do programa.

O programa é o elo entre o PPA e a LOA.

O plano termina no programa e o orçamento começa no programa.

A necessária revisão da Classificação Funcional-Programática para a adequação à Portaria nº 42/1999 impõe ao Município uma minuciosa avaliação em seus programas de trabalho, adequando-os à realidade e às necessidades locais, abolindo a sobreposição ou repetição de objetivos que possa estar ocorrendo em função de simples agrupamento de códigos predeterminados, sem questionamentos quanto aos resultados esperados a partir dos recursos alocados.



Que é Programa?

É o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações concorrentes para um objetivo comum preestabelecido. Deve ser mensurado por indicadores que deverão estar estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.

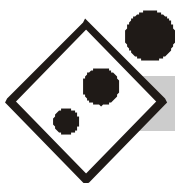
Cada programa deve conter, no mínimo:

- ◆ objetivo;
- ◆ produtos (bens e serviços);
- ◆ unidade de medida;
- ◆ indicador.

Veja o exemplo:

Programa	Prevenção e Controle da Dengue	Observação
Objetivo	Combate à dengue e à febre amarela.	O mesmo inseto pode ser transmissor das duas moléstias
Indicadores	Coefficiente de incidência de dengue Unidade de Medida = 1/1.000. Coefficiente de incidência de febre amarela Unidade de Medida = 1/1.000.	1/1.000 significa o número de casos em cada mil habitantes. Quanto menor for o número de casos, melhor o resultado do programa.
Produtos	Associados aos Programas de Trabalho	Que Atendem às Ações
Campanha realizada	Campanha educativa de prevenção e controle da dengue e da febre amarela.	Conscientização da população quanto às medidas necessárias ao combate às doenças.
Ação desenvolvida	Erradicação do <i>Aedes Aegypti</i> para a prevenção e controle da dengue	Vacinação. Visitas aos imóveis para aplicação local de inseticida. Aplicação de inseticida nas vias urbanas ("fumacê"). Outras.
Meta	Reduzir a incidência da doença dos atuais 90 casos em cada mil habitantes para 0 (zero) caso em cada mil habitantes.	

Os produtos dos programas dão origem aos projetos e atividades, como se verá mais adiante nesta Seção. A cada projeto ou atividade só pode estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dá origem à **meta**.



Refleta antes de Prosseguir

Não se admite atualmente uma gestão governamental moderna que não recorra a indicadores pois, ao funcionarem como referências para a medição de resultados, a informação, a análise e a correção de rumos são indispensáveis ao processo de planejamento e replanejamento, subsidiando a tomada de decisões cotidianas e permitindo a avaliação do desempenho governamental.

Geralmente, os indicadores são expressos sob forma de uma relação entre duas variáveis: um numerador que se representa pelo resultado que se pretende alcançar; e um denominador relacionado com o universo — clientela, segmento social, público- alvo etc. — atingido pela situação-problema que se deseja modificar.

Exemplo:
$$\frac{\text{N}^{\circ} \text{ de matrícula previsto para a rede municipal de ensino fundamental}}{\text{População em idade escolar própria, existente no Município}}$$

Os indicadores devem ser: quantificáveis, comparáveis, claros, simples, de fácil obtenção e passíveis de serem obtidos em série. Por exemplo, na área da saúde:

As ações de governo que podem ser classificadas como categorias de programação orçamentária são de três naturezas diferentes:

Atividade

Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

Projeto

Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

Operações Especiais

Nova categoria de programação envolvendo despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Representam, basicamente, o detalhamento da função "Encargos Especiais". Exemplos: amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamento de sentenças judiciais, transferências a qualquer título, ressarcimentos de toda a ordem, indenizações e pagamento de inativos.



Que é Programa de Trabalho?

Estrutura codificada (funcional-programática) que permite a elaboração e a execução orçamentária, bem como o controle e acompanhamento dos planos definidos pela Unidade para um determinado período.

Assim:

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	PROGRAMA	PROJETO ATIVIDADE OPERAÇÕES ESPECIAIS
---------------	------------------	-----------------	--



ATENÇÃO

Os programas e respectivos produtos, consubstanciados em projetos e em atividades, deverão ser revisados anualmente, de modo a evitar que permaneçam na LOA programas que não produzam efeitos de caráter social (efetividade).

2.4 - A Compatibilidade da Programação do Orçamento com as Metas Fiscais Apresentadas na LDO

Como tratado na Unidade de Estudo 2, a Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu à LDO ter como seu conteúdo normas que permitem à entidade a obtenção do equilíbrio nas contas públicas, a partir da definição das metas fiscais que, após aprovadas, passam a ser compromisso de governo.

Recordando, o que são as metas fiscais?

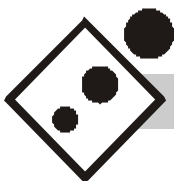
São as metas previstas para receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública.

O que se pretende demonstrar é que:

- ◆ os valores de receitas e despesas constantes da LOA são compatíveis com as metas financeiras de receitas, de despesas e de resultados estabelecidos na LDO;
- ◆ os valores das despesas autorizadas na LOA poderão ser executados a partir da efetiva arrecadação das receitas, de modo a assegurar a obtenção do resultado primário previsto na LDO.

A LRF prescreve (art. 5º, inciso I) que o projeto de lei orçamentária anual conterá um anexo que demonstrará a compatibilidade da programação do orçamento com o disposto no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Não se trata da demonstração da compatibilidade com as metas físicas do PPA ou da LDO.

A Administração Municipal deverá conhecer a potencialidade efetiva de arrecadação de suas receitas de modo a priorizar as ações governamentais que consumirão recursos do orçamento, até os limites representados pelas metas fiscais na LDO.



Refleta antes de Prosseguir

A LRF enfatiza o cumprimento das metas fiscais, buscando o permanente equilíbrio das contas públicas;

A LOA contém as autorizações das despesas destinadas ao atendimento das necessidades do Município;

As necessidades serão atendidas mediante a execução das **ações** que determinaram a alocação dos recursos orçamentários na LOA;

A execução das **ações** demanda **despesas** e requer a arrecadação de **receitas** para cumprir as metas fiscais, atingir o equilíbrio das contas públicas e atender às necessidades do Município.

Agora responda, em sua opinião:

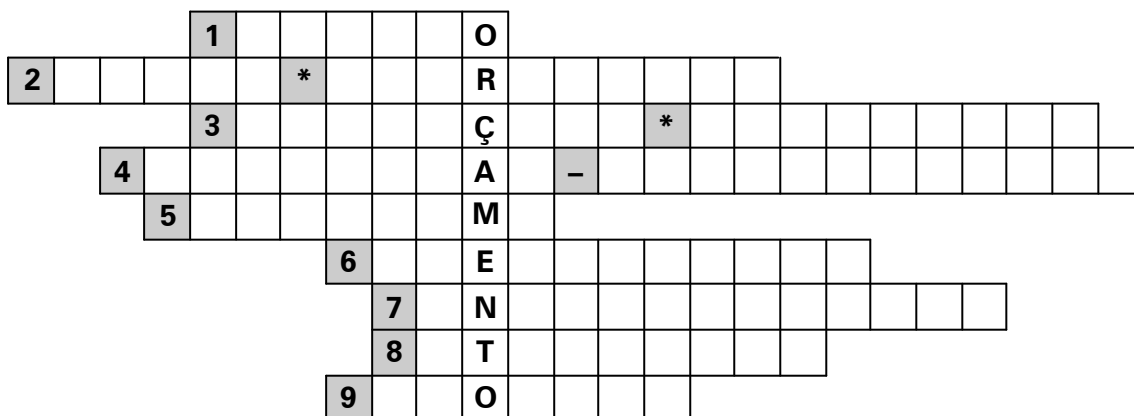
O comprometimento das metas fiscais e do equilíbrio das contas públicas, por si só, pode extinguir a necessidade de executar aquelas ações que foram incluídas na lei orçamentária?

Confira a resposta:

Não!! Diminuir os gastos com a coleta de lixo para manter o equilíbrio das contas públicas não vai diminuir a quantidade de lixo que tem que ser recolhida. A LOA e a LRF devem caminhar juntas. Por isso o orçamento deve permitir conhecer as **ações** de forma a conhecer os **resultados** que serão afetados caso sejam necessários os ajustes impostos pela LRF para o cumprimento das metas fiscais.

EXERCÍCIOS - Seção 2

1. De acordo com o estudado nesta Seção, preencha os espaços horizontais da cruzadinha, escrevendo as palavras que correspondem às definições (ou ao preenchimento da lacuna) dos itens apresentados logo a seguir.



1. Na classificação funcional, representa o nível mais elevado de agregação de informações sobre as diversas áreas de despesa que competem ao setor público.
2. O programa representa o elo entre a Lei Orçamentária Anual e o _____.
3. Categoria de programação que envolve despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.
4. Estrutura orçamentária que combina função, subfunção, programa, projeto ou atividade e que se destina ao registro e acompanhamento da execução orçamentária.
5. Instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações concorrentes para um objetivo comum preestabelecido.
6. Mede os efeitos sociais da ação governamental, ou seja, a qualidade dos seus resultados para a sociedade.
7. Classificação que compreende a responsabilidade da entidade jurídica e dos seus órgãos setoriais e suas respectivas unidades orçamentárias sobre os recursos alocados no orçamento.
8. Instrumento de programação que envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.
9. Instrumento de programação que envolve um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

2. Quanto às técnicas orçamentárias, na coluna da esquerda estão relacionados alguns dos principais processos de elaboração de orçamento, cujas características se encontram na coluna da direita, em ordem aleatória. Numere a segunda coluna de acordo com a primeira.

- | | |
|-----------------------------------|---|
| 1. Orçamento-programa | a) () Também conhecido como orçamento funcional. |
| 2. Orçamento Tradicional | b) () Expressa financeiramente os programas de trabalho do Governo. |
| 3. Orçamento Incremental | c) () Explicita apenas o objeto de gasto. |
| 4. Orçamento Base-Zero | d) () Processo orçamentário que se apóia na necessidade de justificativa de todos os programas a cada novo ciclo orçamentário. |
| 5. Orçamento de Desempenho | e) () Elaborado através de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa. |

3. Assinale com (X) a única alternativa que completa, corretamente, a afirmativa a seguir:

A efetividade de um programa ou ação do governo na sociedade consiste em medir

- a) () o seu custo.
- b) () as alternativas programáticas.
- c) () a sua abrangência e extensão na comunidade.
- d) () o objeto de gasto.
- e) () os seus efeitos ou impactos sociais.

4. Com relação à técnica de programação que poderá ser adotada em seu Município, ligue com uma linha os itens que devem fazer parte do planejamento, indicados no quadro A, com as indagações, no quadro B, que devem ser feitas durante a sua elaboração.

QUADRO A	QUADRO B
PROGRAMAS –	– Quanto se pretende fazer? (meta)
AÇÕES –	– Onde fazer? (localização de gasto)
PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA –	– Como fazer? (forma de implementação)
	– Por que fazer? (problema a resolver)
	– Para quem fazer? (público-alvo)
	– Como se financiará? (fonte de recursos)
	– Qual o resultado? (produto)
	– Para que fazer? (objetivo)

5. Assinale com (X) a única alternativa que responde, corretamente, à pergunta que se segue:

Pagamentos de sentenças judiciais correspondem a que natureza de categoria de programação orçamentária?

- a) () Atividades.
- b) () Operações Especiais.
- c) () Projetos.
- d) () Programa.
- e) () Planejamento prévio.

ATENÇÃO
Confira suas respostas nas páginas 57 e 58.
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 3

Os Componentes do Orçamento

3.1 - Orçamento da Receita



O que é Receita Pública?

São ingressos monetários obtidos de várias fontes e que formam as disponibilidades financeiras utilizadas para o financiamento das despesas públicas.

A Receita Pública pode ser obtida através de:

- ◆ atividades de caráter econômico
exemplo: produção de bens e serviços, atividades industriais e agropecuárias.
- ◆ exercício do poder de império do Estado
exemplo: impostos, taxas e contribuições.
- ◆ operações de crédito
exemplo: contratação de empréstimos e emissão de títulos públicos.
- ◆ transferências
exemplo: transferências de outras esferas governamentais, voluntárias ou para cumprimento de leis.
- ◆ outras fontes
exemplo: alienação de ativos, cobrança de dívida ativa etc.



A Lei nº 4.320/1964 Estabelece o Regime de Caixa para as Receitas Públicas. Você Sabe o que isso Significa?

Somente será considerada receita de um exercício financeiro a parcela de recursos que efetivamente for recebida pelos cofres públicos entre 1º de janeiro e 31 de dezembro daquele exercício.

Veja o exemplo a seguir:

Imagine que, em 2001, um contribuinte, para regularizar a situação de um imóvel, procurou a repartição fiscal do Município e pagou o IPTU atrasado referente aos exercícios de 1997, 1998, 1999 e 2000. Como será a distribuição dessa receita pelos exercícios atual e passados?

Saiba que, pelo **Regime de Caixa**, o total dos recursos que esse contribuinte entregou aos cofres municipais são **Receitas do exercício de 2001**. O ingresso efetivo dos recursos financeiros no caixa é o fato gerador das receitas públicas.



"A Lei do Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei" (Lei nº 4.320/1964, art. 3º, caput).

3.1.1 - Classificação Legal da Receita

A classificação por categoria econômica divide o orçamento em dois grandes grupos: as Contas Correntes e as Contas de Capital.

A Portaria nº 6, de 20 de maio de 1999, que atualiza os anexos da Lei nº 4.320/1964, especifica a receita orçamentária para todas as esferas de Governo³.

Classificação por Categoria Econômica

Receitas Correntes	Receitas de Capital
Receita Tributária	Operações de Crédito
Impostos	Alienação de Bens
Taxas	Amortização de Empréstimos
Contribuições de Melhoria	Transferências de Capital
Receita de Contribuições	Outras Receitas de Capital
Receita Patrimonial	
Receita Agropecuária	
Receita Industrial	
Receita de Serviços	
Transferências Correntes	
Outras Receitas Correntes	

3.1.2 - Previsões de Receita



"As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas" (LRF, art.

Para que o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento das metas fiscais exigidos pela LRF sejam alcançados, torna-se indispensável a realização de previsões de receitas realistas, que deverão ser feitas para o exercício a que se refere a LOA e para os dois subsequentes, com metodologia de cálculo e premissas utilizadas que respaldem os valores projetados.

³ Ver, a respeito, a nota 1 desta Unidade de Estudo.

Com a LRF, pode-se observar uma mudança na lógica do processo orçamentário. Confira no esquema abaixo:

Antes	L R F	Atualmente
Estabelecimento das despesas para depois prever receitas de modo a totalizar o valor necessário para dar cobertura aos programas apresentados.		Previsão da real possibilidade de arrecadação para depois priorizar as despesas que serão apresentadas na proposta, buscando atender às necessidades dentro dos recursos possíveis.

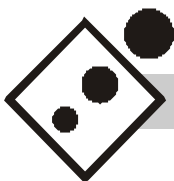
O Administrador deverá ficar bastante atento, uma vez que são muitas as repercussões de previsões malfeitas.

- ◆ Receitas fictícias acarretarão metas fiscais também fictícias.
- ◆ Por serem fictícias, essas receitas não serão arrecadadas e as metas fiscais não serão cumpridas.
- ◆ No mínimo, ao final do primeiro bimestre, os gestores de cada Poder deverão adotar a limitação de empenho e movimentação financeira segundo os critérios determinados na LDO, sob pena de cometer infração administrativa contra as leis de finanças públicas.

3.1.3 - Métodos para Previsão de Receitas

Os métodos mais simples são bastante parecidos e variam quanto ao grau de precisão dos cálculos da receita, apresentando pequena confiabilidade. Vamos conferir?

Método	Observações
AUTOMÁTICO	Determina que a estimativa não pode exceder a quantia arrecadada no exercício anterior. Não considera fatos novos que possam influenciar o comportamento da arrecadação (aumento ou redução de alíquotas, por exemplo).
DAS MÉDIAS	Seu uso provoca grandes distorções na previsão, principalmente quando ocorre um crescimento na arrecadação ao longo dos anos, pois a base anterior seria falsa e o resultado aquém das reais possibilidades da Fazenda Municipal.
DAS MAJORAÇÕES	Considera a média dos excessos de arrecadação ocorridos nos últimos anos.
DIRETO	Fundamenta a estimativa em fatos que tenham influenciado ou venham a influir no comportamento da arrecadação, sem considerar as circunstâncias em que ocorreram e ignorando os resultados dos exercícios anteriores.



Refleta antes de Prosseguir

Você percebe as falhas de cada um desses processos acima? Agora, procure saber como é estimada a receita no seu Município.

Existe uma técnica menos empírica, portanto, mais científica, que pode fornecer informações mais fidedignas ao orçamento, pois utiliza a estatística. Trata-se do ajustamento da reta pelo **método dos mínimos quadrados**⁴.

O fundamento da aplicação do método dos mínimos quadrados à estimativa da receita reside em que ele enseja a obtenção da reta considerada melhor ajuste, isto é, a que possibilita menor erro-padrão de estimativa.

Partindo da premissa de que, em condições normais, a receita pública evolui linearmente no tempo, o método baseia-se em observações das ocorrências passadas, para então descobrir a lei de variação da receita no período, a ser aplicada na projeção para o novo exercício.

As operações consistem no seguinte:

- ◆ observar os quantitativos das receitas realmente arrecadadas e verificar as variações que ocorreram;
- ◆ tentar estabelecer uma lei de variação, com a qual se poderá estimar, aproximadamente, o montante a ser arrecadado no próximo exercício;
- ◆ tal lei será expressa na equação $y = a x + b$, na qual as variáveis representam:
 - y = receita
 - x = anos
 - a, b = parâmetros de variação;
- ◆ para estabelecer a lei de variação, é preciso determinar os valores dos parâmetros **a** e **b**. De posse desses valores, arma-se a equação de variação da receita no período;
- ◆ calculados os valores dos parâmetros **a** e **b**, pode-se estabelecer a equação da reta, que dará a lei de variação da receita. Basta substituir os resultados na equação.

Para se alcançar uma estimativa de receitas confiável, a adoção da técnica estatística deve estar inserida em um processo de trabalho que compreende as seguintes etapas:

1. Dividir o Trabalho

Não estimar a receita como um todo; trabalhar parceladamente, estimando a arrecadação de cada tributo e, se possível, decompondo cada um em seus fatores componentes.

O trabalho de estimativa pode começar pelos impostos, por exemplo, e estudar cada tipo desta espécie de tributo, ou seja: IPTU, ISS etc. No caso das taxas, deve-se adotar a mesma sistemática, isto é, estudar e estimar cada tipo de taxa, de per si.

A explicação que justifica a adoção desta regra de trabalho está nas diferenças existentes em cada espécie de tributo, que é influenciada por fatores econômico-financeiros específicos. O IPTU, por exemplo, sofre influências de fatores diferentes daqueles que afetam o ISS.

⁴ Aprenda a usar o método dos mínimos quadrados conhecendo o trabalho do IBAM: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Estimativa da receita para pequenas e médias prefeituras*. Rio de Janeiro: IBAM/LAM, 1979. 19p.

2. Conhecer a Estrutura de cada Tributo

O técnico encarregado de estimar a receita deve estar em dia com as modificações das diversas leis ou dos códigos que alteram algum aspecto dos tributos.

No Município pode ter sido aprovada uma lei, por exemplo, que diminua ou aumente a alíquota de algum imposto municipal, o que, sem dúvida, irá alterar a arrecadação de tal imposto.

Nem sempre a elevação da alíquota de um imposto implica o aumento do montante a ser arrecadado; ou, contrariamente, nem sempre a redução de alíquotas determina menor arrecadação. Por exemplo, aumentando a alíquota, pode crescer a inadimplência do imposto.

Às vezes alguns tributos podem ter um aspecto extrafiscal, isto é, sua cobrança não visa tão-somente a arrecadar fundos para financiar as atividades estatais.

3. Coletar Dados

Esta regra permeia todas as fases do processo orçamentário: elaboração, execução, controle e avaliação.

Na estimativa da receita, a carência de dados se faz sentir em termos de consequência, já que poderá prejudicar todas as demais fases do processo. O trabalho do orçamentista deve estender-se à coleta dos dados importantes ao seu trabalho e à sua análise correta. Sobre os dados coletados deverá ser aplicada a técnica estatística.

Os conhecimentos técnicos do orçamentista não se devem limitar ao que foi exposto e sim ir mais além, procurando ele estudar outras técnicas de estatística e, se preciso for, contar com a colaboração de um estatístico, um economista ou outro profissional competente.

4. Conhecer as Condições Passadas e Futuras do Município

Não se deve ficar preso aos cálculos estatísticos e sim levar em consideração informações sobre modificações das condições sobre as quais se opera o trabalho de estimativa da receita.

Pode ser que em algum ano o Município tenha sofrido mudança no seu volume de negócios, em consequência de uma enchente, por exemplo, e que não se tenha repetido nos outros anos.

Por outro lado, deve-se ter o conhecimento de possíveis alterações futuras que repercutirão no montante a ser arrecadado. Por exemplo, se está em andamento na Administração do Município um projeto de atualização do cadastro fiscal, o fato deverá refletir-se na arrecadação, provavelmente para mais.

A aplicação de qualquer método estatístico tem como pressuposto a permanência das mesmas condições para todo o período em análise e no ano para o qual se prevê a receita, o que nem sempre ocorre. Caso fique comprovada a alteração de alguma condição, devem-se ajustar os dados de tal ano, para que não influenciem os resultados do ano para o qual se estima a receita.



ATENÇÃO

O Poder Executivo Municipal colocará à disposição do Legislativo Municipal, no mínimo 30 (trinta) dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da receita corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo (LRF, art.12, § 3º).

3.2 - Orçamento da Despesa

A Despesa Pública é um conjunto de aplicações do Município para o atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse da população. Constitui o complexo da distribuição e do emprego das receitas públicas para a manutenção de diferentes setores da Administração e financiamento da expansão e aperfeiçoamento das ações governamentais.



A Lei n.º 4.320/1964 Estabelece o Regime de Competência para as Despesas Públicas. Você Sabe o que isso Significa?

Pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas, independente da data em que ocorrer o pagamento.

O fato gerador do gasto é a determinação do agente responsável e competente para a sua realização mediante o empenho. Veja o exemplo a seguir:

A Secretaria de Obras Municipal empenhou um contrato de execução de obras no dia 8/5/2000 no valor de R\$ XX. A execução do contrato se dará em três fases, cujos pagamentos deverão ser feitos a partir da entrega da fatura correspondente. São as seguintes as fases da execução do contrato: 1ª fase: 1/6/2000 a 30/10/2000; 2ª fase: 15/11/2000 a 10/1/2001; 3ª fase: 30/1/2001 a 15/3/2001.

Sabendo-se que a fatura correspondente à 1ª fase foi paga em 15/1/2001, pergunta-se: a que exercício se atribuirá o valor empenhado?

Como a despesa foi empenhada no dia 8/5/2000, a esse exercício (2000) se atribuirá o valor empenhado. Neste caso, reafirma-se o regime de competência para as despesas legalmente empenhadas.



“A Lei do Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos Órgãos do Governo e da Administração centralizadas, ou que por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º”
(Lei nº 4.320/1964, art. 4º).

3.2.1 - Classificação Legal da Despesa

A classificação por categoria econômica, assim como foi visto em relação às receitas, divide a despesa em dois grandes grupos: as Despesas Correntes e as Despesas de Capital.



Que são Despesas Correntes?

São aquelas efetuadas para manutenção dos serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender obras de conservação e adaptação de bens imóveis e despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público interno.

As Despesas Correntes incluem:

Despesas de Custeio

Pessoal Civil e Militar, Material de Consumo, Serviços de Terceiros e Encargos Diversos.

Transferências Correntes

Subvenções Sociais e Econômicas, Inativos, Pensionistas, Salário Família e Abono Familiar, Juros e Encargos da Dívida, Contribuições de Previdência Social e Diversas Transferências Correntes.

O item Juros e Encargos da Dívida engloba as despesas com juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.



Que são Despesas de Capital?

São aquelas realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, investimentos, inversões financeiras, títulos representativos de capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívidas e concessões de empréstimos.

As Despesas de Capital incluem:

Investimentos

Despesas com planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização das obras, programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamento e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Inversões Financeiras

Despesas destinadas à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; à constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

Transferências de Capital

Despesas destinadas a investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei específica anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

A amortização da dívida compreende as despesas com pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

A Portaria SOF nº 8, de 4/2/1985, dispõe sobre a especificação dos elementos de despesa, de modo a atender ao detalhamento exigido pelo art. 13 da Lei nº 4.320/1964⁵.

3.2.2 - Especificação da Despesa na Lei Orçamentária

Em obediência ao princípio orçamentário da Especificação, a LOA, além de conter a indicação sobre a que categoria de orçamento pertence, deverá apresentar a despesa detalhada segundo as classificações:

- ◆ Institucional (**quem faz**);
- ◆ Funcional-Programática (**o que faz**);
- ◆ Econômica (**com o que fazer**).

3.2.3 - Categorias de Orçamento

Por força do § 5º, do art. 165, da Constituição Federal, a LOA compreenderá três categorias de orçamentos, mutuamente excludentes.

Trata-se de uma categorização do orçamento. O princípio orçamentário da Unidade continua valendo: deverá existir apenas uma LOA para cada ente da Federação.

⁵ Ver, a respeito, a nota 1 desta Unidade de Estudo.

Conheça as categorias do orçamento:

Orçamento

Categorias	Observações
Orçamento Fiscal	<p>Detalhamento dos montantes das receitas que deverão ser captadas pelo Poder Público através do poder fiscal a ele delegado, bem como dos gastos e das programações que serão financiados por seu intermédio.</p> <p>Referente aos Poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da <u>Administração Direta</u> e <u>Indireta</u>, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.</p>
Orçamento de Investimento das Empresas	<p>Ressente-se da insuficiência de normas sobre sua elaboração, execução e prestação de contas, devido à inexistência de normas próprias na Lei nº 4.320/1964 e a não ter sido ainda produzida a lei complementar sobre a matéria, prevista no art. 165, § 9º, da CF/1988.</p> <p>Orçamento de investimento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.</p> <p>Tem sido caracterizado, nas LDOs da União dos últimos exercícios, como referente às despesas com a aquisição do ativo imobilizado, excetuadas as relativas à aquisição de bens para arrendamento mercantil.</p>
Orçamento da Seguridade Social	<p>Receitas vinculadas aos gastos da seguridade social — especialmente as contribuições nominadas no art. 195 da CF/1988 — que deverão ser captadas pelo Poder Público e outras que lhe sejam asseguradas ou transferidas pelo orçamento fiscal e pelas programações relativas à saúde, à previdência e à assistência social que serão financiadas por tais receitas.</p> <p>Abrange todas as entidades e órgãos da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.</p>

EXERCÍCIOS - Seção 3

1. Numere a coluna da direita de acordo com a da esquerda, identificando, na coluna da direita, o que são Receitas Correntes e o que são Receitas de Capital.

1. Receitas Correntes

a) () Operações de Crédito.

2. Receitas de Capital

b) () Receita Patrimonial.

c) () Receita de Serviços.

d) () Alienação de Bens.

e) () Receita Industrial.

f) () Transferência de Capital.

2. Assinale com (X) a única alternativa que completa, corretamente, as afirmativas a seguir:

I. O método para prever receitas que provoca grandes distorções na previsão, principalmente quando ocorre um crescimento na arrecadação ao longo dos anos, denomina-se

a) () das médias.

b) () automático.

c) () direto.

d) () das majorações.

II. Para se alcançar uma estimativa de receitas confiável, além de uma boa técnica, algumas regras devem ser observadas. A regra que permeia todas as fases do processo orçamentário é a que corresponde a

a) () dividir o trabalho.

b) () conhecer as condições passadas e futuras do Município.

c) () coletar dados.

d) () conhecer a estrutura de cada tributo.

III. São despesas correntes de custeio aquelas com

a) () execução de obras.

b) () material de consumo.

c) () aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização.

3. Assinale com (X) as afirmativas que se referem ao orçamento de investimento das empresas.

- a) () Abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.
- b) () Tem sido caracterizado, nas LDOs da União dos últimos exercícios, como referente às despesas com a aquisição do ativo imobilizado.
- c) () Ressente-se da insuficiência de normas sobre sua elaboração, execução e prestação de contas.
- d) () Detalha os montantes das receitas que deverão ser captadas pelo Poder Público através do poder fiscal a ele delegado, bem como dos gastos e das programações que serão financiados por seu intermédio.

ATENÇÃO

Confira suas respostas na página 58.

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 4

A Elaboração do Anteprojeto de Lei Orçamentária Anual

4.1 - O Anteprojeto de Lei Orçamentária Anual

A LOA representa um instrumento de transparência da gestão fiscal, devendo ser objeto de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos plurianuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos. Você estudará na próxima Seção sobre como a população pode participar.

Cabe ainda mencionar que, de acordo com o art. 5º da LRF, o projeto de Lei Orçamentária Anual será elaborado de forma compatível com o PPA, com a LDO e com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar a seguir apresentadas.

4.1.1 - Programação dos Orçamentos x Objetivos e Metas

O projeto de Lei Orçamentária Anual conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais integrante da LDO.

As metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício e para os dois subseqüentes estarão previamente aprovadas no Anexo de Metas Fiscais integrante da LDO.

Assim, a LOA deverá evidenciar que a execução dos programas aprovados no orçamento poderá ocorrer sem que as metas já discutidas e aprovadas na LDO sejam comprometidas.

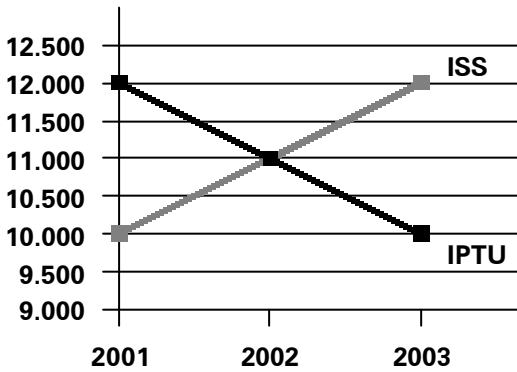
Recorde-se que a LDO é uma lei e passa pela etapa de discussão legislativa antes de sua aprovação, como visto na Unidade de Estudo 2.

4.1.2 - Medidas de Compensação a Renúncias de Receita e ao Aumento de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

O projeto de Lei Orçamentária Anual será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Conforme o § 6º, do art. 165, da CF/1988, e o inciso II, do art. 5º, da LRF.

CF/1988	LRF
Determina que seja demonstrado o conhecimento do efeito provocado pela renúncia de receitas.	Condiciona a renúncia de receitas à preservação dos resultados aprovados pelo Anexo de Metas Fiscais.



Exemplo: Ao enviar o projeto de LOA no qual está prevista a isenção de IPTU para determinado tipo de imóvel, deverá estar demonstrado que o total da receita que deixar de ser arrecadado será compensado por igual acréscimo de receita a ser cobrado em face de majoração da alíquota do ISS sobre determinados serviços.

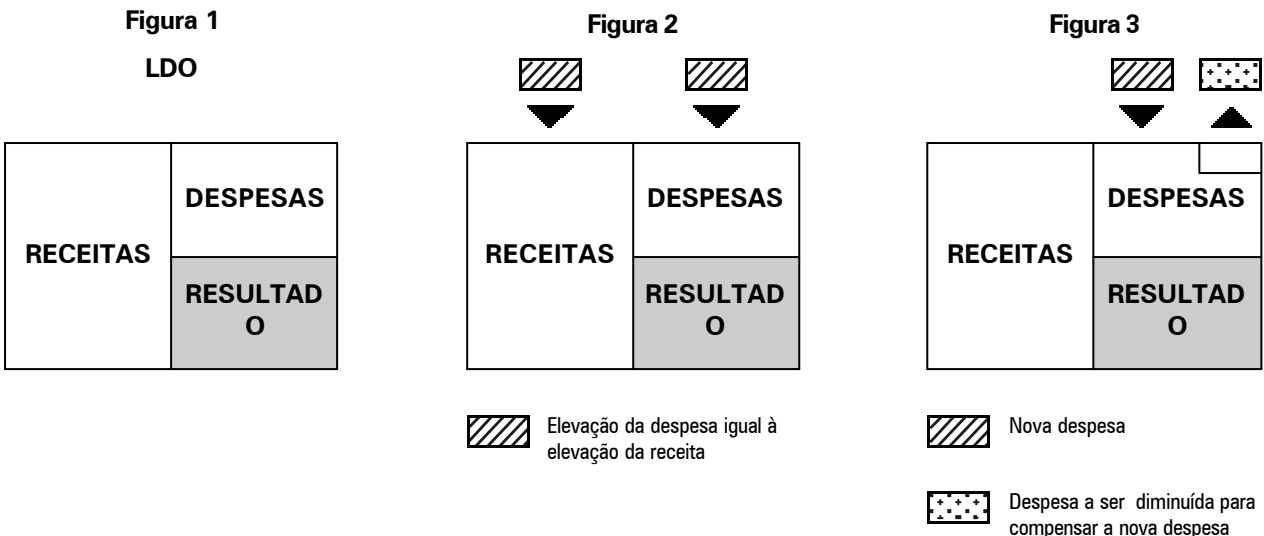
O acréscimo de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, para ser autorizado na LOA, também ensejará demonstrativo das medidas compensatórias que comportem a variação sem afetar as metas fiscais.

O assunto Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado foi abordado na Unidade de Estudo 2 e também o será na 4.

Exemplo:

Dado o resultado fiscal previsto (figura 1), a concessão de um auxílio-creche para servidores municipais, aprovado em lei, será incluída no projeto de LOA a partir da demonstração de que o aumento da despesa será compensado pelo aumento da receita (figura 2) ou de que será compensado pela diminuição de outras despesas (figura 3). Observe que, em ambos os casos, a meta de resultado aprovada na LDO não será afetada.

Anexo das Metas Fiscais



4.1.3 - Reserva de Contingência



O art. 5º, inciso III, da LRF, determina que a LOA contenha **Reserva de Contingência**, cuja forma de utilização e montante, definido com base na **Receita Corrente Líquida**, serão estabelecidos na LDO, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A LOA preverá Reserva de Contingência no intuito, **único e exclusivo**, de atender obrigações imprevistas, inesperadas, contingentes, servindo também de fonte compensatória de recursos para a abertura de créditos adicionais, tal e qual sua função originalmente concebida pelo Decreto-lei nº 200/1967.

4.1.4 - Orçamento da Dívida Pública Municipal

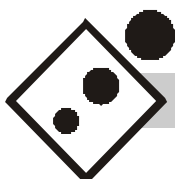
Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da Lei Orçamentária Anual, assim como o refinanciamento da dívida pública, que constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

Trata-se de segregar a parcela do orçamento fiscal representada pela dívida, de modo a demonstrar o montante e a origem dos recursos envolvidos com a dívida pública.

4.1.5 - Operações de Crédito x Despesas de Capital

De acordo com art. 167, inciso III, da Constituição da República, o projeto de lei orçamentária não apresentará proposta de receitas de operações de crédito cujo montante seja superior ao das despesas de capital.

Vale lembrar que os recursos financeiros obtidos mediante a contratação de operações de empréstimo representam **aumento da Dívida Pública**. Assim, a aplicação desses recursos em despesas de capital representa uma **recomposição do Patrimônio**, que assegura a capacidade de prestação de serviços pelo Governo.



Refleta antes de Prosseguir

Imagine o Município "A", do qual a Administração tome sucessivos empréstimos para pagar despesas com pessoal, luz, telefone, combustível etc.

Imagine outro Município, do qual a Administração tome sucessivos empréstimos para financiar a abertura de novas estradas, modernização dos equipamentos necessários à atividade do cadastro imobiliário etc.

A qual Administração você gostaria de dar um crédito de confiança? Acertou, se considera que a segunda merece maior confiança.

4.1.6 - Destinação de Recursos para Pessoas Físicas ou Jurídicas

Deverão ser autorizadas por lei específica, atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e estar **previstas no orçamento** ou em seus créditos adicionais:

Aplica-se a toda a Administração Direta e Indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais.

- ◆ a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas;
- ◆ a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas;
- ◆ a concessão de subvenções;
- ◆ a participação em constituição ou aumento de capital.

4.1.7 - Custeio de Despesas Fora da Competência Municipal



O art. 62 da LRF determina que os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

I — autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na **Lei Orçamentária Anual**;

II — convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

EXERCÍCIOS - Seção 4

1. Quanto à elaboração do anteprojeto de Lei Orçamentária Anual, marque (F) diante das afirmações que você considerar falsas e (V) se as considerar verdadeiras.

- a) () O anteprojeto de LOA será elaborado de forma compatível com o PPA, com a LDO e com as normas da LRF.
- b) () O anteprojeto de LOA dispensa demonstrativo de receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.
- c) () O anteprojeto de LOA deverá conter as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual.
- d) () O anteprojeto de LOA deverá apresentar proposta de receitas de operações de crédito cujo montante seja superior ao das despesas de capital.

2. Complete as lacunas da frase, considerando, respectivamente, a questão do princípio da transparência na elaboração do anteprojeto de LOA.

A transparência será assegurada também mediante incentivo à

**_____ popular e realização de _____
públicas, durante os processos de _____ e de discussão
dos _____, Lei de Diretrizes Orçamentárias e**

3. Mencione as situações em que a destinação de recursos para pessoas físicas ou jurídicas deve estar prevista no Orçamento ou em seus créditos adicionais.

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____

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

A LOA, como instrumento de transparência da gestão fiscal, deve ser objeto de divulgação

- a) () restrita aos órgãos do Município.
- b) () apenas na imprensa local.
- c) () em todos os meios de comunicação de acesso público.
- d) () nas entidades particulares que apoiam a Prefeitura.
- e) () somente no Poder Executivo Municipal e no Legislativo Municipal.

ATENÇÃO

Confira suas respostas nas páginas 58 e 59.

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 5

O Orçamento Participativo

5.1 - A Singularidade do Orçamento Participativo (OP)



O que Significa a Adoção do OP?

Significa a abertura do processo orçamentário à participação da população com base no preceito contido no inciso XII, do art. 29, da Constituição Federal, que estabelece a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

A singularidade do OP em relação a outras experiências participativas na gestão pública reside em dois aspectos:

- ◆ o objeto sobre o qual incide a participação é o orçamento, ou seja, o instrumento por excelência de planejamento e deliberação sobre as políticas e os recursos públicos.

A discussão pública do orçamento, em que pese sua aparente dificuldade, tem, por si só, um grande potencial mobilizador e inovador. Isso porque a população se vê diante da possibilidade de influir no destino da aplicação dos recursos públicos, ampliando o debate ao envolver diversos segmentos. Expectativas e demandas de grupos sociais ou áreas da cidade ou distritos antes excluídos ou menos favorecidos passam a ser consideradas na definição de prioridades.

- ◆ o envolvimento da população se dá mediante a criação de várias instâncias dentro e fora do Governo (como conselhos, fóruns setoriais, comissões de bairros ou distritais) e sob determinadas regras de discussão e deliberação acordadas, que buscam facilitar e estimular a participação ativa e contínua.

A discussão, realizada por meio de consultas episódicas e conjunturais, é insuficiente no sentido de promover uma participação consistente e perene. Os Executivos Municipais que adotam a experiência tendem, portanto, a desenvolver internamente novos procedimentos e ações que tornem a Administração mais permeável à participação. Externamente, estimula-se a estruturação de canais de negociação, nos quais a população participa de forma direta e também via representação constituída para esse fim.

5.2 - Princípios Gerais do OP

Toda prática de um processo tem em si princípios orientadores. No caso do OP, a experiência ensina que as mudanças institucionais envolvidas com a sua prática nos Municípios se orientam por três princípios gerais. Vejamos quais são:

Transparência

é o livre acesso às informações e competências necessárias à tomada de decisões; é uma condição indispensável para investir cada cidadão e cidadã do poder de influir sobre as ações de governo.

Diversidade

é a participação aberta a todos, não seletiva, que inclui a presença da diversidade de interesses. Estes são validados no debate público e de forma transparente. Assim, a legitimidade de um determinado pleito ou interesse é definida por sua relevância social e não pelo acesso privilegiado aos centros decisórios.

Acordo sobre as regras

é a negociação sobre as regras que orientam a decisão, a começar pelas próprias regras da participação; se mostra essencial para gerar confiança e compromisso entre os que participam.

5.3 - Vantagens do OP

É certo que o fortalecimento da participação ou do controle social sobre a gestão pública, promovido pelo OP, depende de uma disposição dos governos de descentralizar e partilhar o poder, seja aquele que tem origem na representação política (via cargos eletivos) ou na Administração (via servidores municipais). Tal disposição se justifica tanto política quanto administrativamente.

5.3.1 - Vantagens Políticas

O atual sistema político representativo ressent-se, para além do voto de quatro em quatro anos, de outros canais de expressão e manifestação da diversidade de interesses presentes na sociedade. Na ausência desses canais o voto, em vez de elo, tende a funcionar como fator de distanciamento entre o governante e a vontade dos cidadãos.

Combinação da democracia representativa com a participativa.

A experiência participativa do OP empresta mais vitalidade à representação, com uma permanente renovação do pacto eleitoral e confirmação de sua legitimidade.

5.3.2 - Vantagens Administrativas

A participação social concorre para que a Administração Pública cumpra exemplarmente sua finalidade tanto do ponto de vista da eficiência, da efetividade e da sustentabilidade.

A participação possibilita maior eficiência, uma vez que o benefício a ser gerado, além de alcançar uma identificação e mensuração mais precisas, tenha sua realização acompanhada e avaliada permanentemente. Isso obviamente diminui desperdícios, evita desvios de recursos públicos e outras práticas viciadas na Administração.

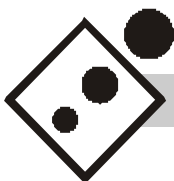
A participação afeta o grau de efetividade, ou seja, o impacto social da ação de governo. Em um país como o nosso, efetividade está associada principalmente à redistribuição dos benefícios sob parâmetros equitativos, promotores da igualdade. As necessidades sociais, bem como sua extensão e intensidade, não podem ser mais bem dimensionadas senão por quem as vivencia. O envolvimento da diversidade de interesses favorece, assim, o reconhecimento de prioridades sociais e uma distribuição mais justa de bens e serviços.

Com a participação cresce a capacidade organizativa e o sentido de responsabilidade social da população. O benefício que é fruto de um processo participativo tem sua sustentabilidade assegurada, quando não ampliada, pelo sentimento de compromisso e co-responsabilidade gerado pela participação.

Como as experiências no campo do OP só têm crescido no país nos últimos anos, vale a pena saber mais sobre essas iniciativas:

Em nível nacional — em 1979, no Município de Lages (SC), iniciava-se uma primeira experimentação e, até os dias de hoje, mais de uma centena de iniciativas intituladas de "orçamento participativo" (OP) vêm sendo ensaiadas. Embora os procedimentos e métodos tenham, como veremos adiante, variado no tempo e no espaço, já se pode arriscar os contornos e significados gerais da experiência.

Em nível internacional — a projeção internacional e atenção do meio acadêmico alcançadas pelo OP, considerado uma das práticas locais de gestão pública mais inovadoras e exitosas, não é algo gratuito. Tais práticas ilustram formas de criar e expandir a governança em âmbito local, de acordo com o que vem sendo debatido inclusive por várias agências de desenvolvimento.



Refleta antes de Prosseguir

Você percebe que a inovação trazida pela prática do OP vai além dos aspectos administrativos?

Sim, ela vai além porque diz respeito principalmente à redefinição da relação entre o Estado e a sociedade. Portanto, as mudanças produzidas na gestão pública tendem a ser de grande amplitude e complexidade.

5.4 - Procedimentos de OP

Como experimento político-administrativo, o OP não se reduz a um único formato. Os modelos adotados variam em função de especificidades locais e conjunturais. O tamanho e o grau de complexidade social de um dado Município atuam igualmente como aspectos importantes na definição dos contornos do OP em cada lugar.

Ademais, a forma e o próprio ritmo de implementação dessa experiência estão diretamente relacionados ao grau de mobilização da população e às eventuais dificuldades decorrentes de uma estrutura centralizadora e burocrática da Administração Municipal. Os procedimentos serão aqui descritos levando-se em conta esse sentido variado da experiência⁶.

O OP implica, de uma forma geral, que o Executivo Municipal promova mudanças organizacionais e normativas capazes de favorecer a participação ampliada e continuada no processo orçamentário:

⁶ Deve-se, contudo, ressaltar que a experiência do OP no Município de Porto Alegre está presente aqui como uma referência importante, seja por ser uma das mais antigas e consolidadas, seja pela maturidade e resultado alcançados desde o seu início, em 1989.

- ◆ mudanças fora da Administração Municipal que estimulem a criação de canais de participação;
- ◆ mudanças no interior da Administração Municipal: atitudes, comportamentos, estruturas, rotinas de trabalho.

Embora as mudanças internas e externas à Administração estejam intimamente relacionadas, para efeito da descrição elas serão apresentadas separadamente.

5.4.1 - Canais de Participação

O Executivo Municipal estimula e orienta, inicialmente, a organização desses canais, entretanto os mesmos tendem a ser aprimorados e redefinidos de forma permanente pelo processo da participação.

Normalmente, a participação se processa sobre uma **base regional** e, em alguns casos, também **temática**.

O Executivo Municipal parte de uma regionalização previamente existente (por exemplo, observando a delimitação dos bairros e distritos do Município) ou de uma especialmente criada para o OP.



O que Pode Justificar uma Nova Regionalização?

- ◆ A necessidade de se buscar maior equilíbrio para a participação, através da combinação de algumas variáveis que realcem as particularidades locais. A nova divisão regional pode orientar-se por critérios como:
 - ◆ aspectos socioeconômicos e demográficos;
 - ◆ padrão de uso e ocupação de solo;
 - ◆ aspectos físicos (por exemplo, com base em microbacias hidrográficas);
 - ◆ fatores de identidade cultural.
- ◆ A possibilidade de se evitar uma excessiva heterogeneidade ou uma excessiva homogeneidade, porque:
 - ◆ a excessiva heterogeneidade acaba traduzindo-se em entrave à identificação de interesses comuns;
 - ◆ a excessiva homogeneidade acaba gerando uma visão comunitária muito fechada, prejudicando a percepção de interesses e necessidades mais gerais.
- ◆ A possibilidade de se evitar o desequilíbrio populacional entre regiões. Em cada uma das regiões do Município já definidas, o Executivo Municipal organiza pelo menos duas grandes audiências públicas para a discussão do orçamento municipal. Seguindo o calendário orçamentário, essas audiências são realizadas para a consecução de objetivos diferentes:
 - ◆ em um primeiro momento: servem para orientar o envolvimento da população e para que o Executivo preste contas e informações;
 - ◆ em um segundo momento: poderão ser destinadas à eleição da representação regional que irá negociar os pleitos com o Executivo e, por fim, ao encaminhamento das prioridades indicadas pelos participantes.



A quem Costumam se Dirigir as Audiências Públicas Regionais?

Preferencialmente, a depender do caso que se tome, às associações de moradores ou ao cidadão e à cidadã. As experiências de OP centradas nas associações apontam para o reconhecimento da legitimidade e para o fortalecimento dessas associações. Já as experiências que se dirigem aos cidadãos supõem uma maior diversidade da participação e um teste permanente da legitimidade das associações comunitárias.

Quanto às instâncias de representação (delegados e conselheiros), estas cumprem uma dupla função:

- ◆ expressar as particularidades regionais;
- ◆ representar a região como um todo.

É comum se encontrar uma instância específica para cada uma dessas funções. Em uma das instâncias, cabe aos representantes de toda a região (conselheiros) negociar as prioridades com o Poder Público. O outro nível de representação (delegados) funciona como elo entre os conselheiros e a população da região e tem o papel de compatibilizar e hierarquizar os pleitos de cada área ou bairro. O sistema eleitoral destinado à constituição dessas instâncias varia da apresentação de chapas à votação em lista nominal, do voto proporcional ao majoritário e do direto ao indireto.

A **base temática** da participação, quando presente, está voltada para a inclusão no processo participativo das organizações civis envolvidas na discussão das políticas setoriais. Como a tendência da base regional é discutir mais pontualmente as demandas por obras e serviços, a participação temática destina-se a somar diretrizes mais amplas de políticas setoriais com vistas a dar maior alcance e sustentabilidade à ação de governo.

As estruturas das audiências, das instâncias de representação e do sistema eleitoral funcionam no caso da base temática nos mesmos moldes da regional.



ATENÇÃO

Existe uma instância máxima de participação.

Na instância máxima de participação, invariavelmente denominada **Conselho**, que reúne as representações regionais e temáticas, o Executivo, a depender do caso, tem direito a voz mas não a voto. De todo modo, ele resguarda seu poder de veto às decisões do Conselho. Essa instância tem a função de, tomando por base as prioridades encaminhadas, discutir e fechar com o Executivo a proposta orçamentária e o plano de investimentos. Acrescente-se que é normalmente atribuído ao Conselho o papel de revisar e aprovar as regras de funcionamento do OP⁷.

Cabe ainda ao conselheiro acompanhar a execução orçamentária.

⁷ Isso somente quando o processo não se encontra institucionalizado, pois, nesse caso, como veremos mais adiante, qualquer mudança depende de aprovação da Câmara Municipal.



Como se Solucionam as Disputas por Recursos Públicos?

Mais e mais experiências de OP têm adotado critérios objetivos para normatizar as disputas pelos recursos públicos entre as diferentes áreas da cidade.

Normalmente, é a própria ordenação das prioridades realizada por cada região. A distribuição dos recursos se dá entre os temas (educação, habitação, saúde etc.) apontados como os mais prioritários. Outros critérios se somam a esse, no momento de distribuir pelas regiões os recursos destinados a cada um dos temas que alcançaram maior prioridade.

O grau de carência e o tamanho da população são exemplos desses parâmetros voltados a garantir maior equidade na distribuição dos recursos.

5.4.2 - Mudanças Administrativas

A participação no processo orçamentário implica, também, a readequação das estruturas e procedimentos da Administração Pública que a tornem mais permeável à influência da população.

Alguns aspectos referentes às mudanças administrativas merecem destaque.

- ◆ A Administração é levada a gerar um sistema de informações que dê suporte à participação, capaz de produzir:
 - ◆ indicadores sociais que orientem a definição das prioridades;
 - ◆ diagnósticos de viabilidade técnica e financeira das demandas;
 - ◆ informações sobre a própria ação de governo a fim de dar transparência ao destino dos recursos públicos, ou seja, sobre a quem, como, onde e quando se destinam.
- ◆ O Executivo também é levado a capacitar os representantes da população nos temas relacionados ao orçamento, a fim de que eles possam dialogar com os técnicos do governo no momento do debate e da negociação.
- ◆ As Secretarias Municipais tendem a fundamentar bem seus projetos setoriais, uma vez que esses passam a ser abertamente discutidos nas instâncias de participação.
- ◆ Outra tendência de mudança é a de se constituir, com **status** de Secretaria, um organismo de relações com a população, responsável pela intermediação do OP com o Executivo. A esse organismo cabe:
 - ◆ fomentar a participação nos canais do OP;
 - ◆ refletir sobre a experiência;
 - ◆ buscar sua permanente renovação e ampliação.
- ◆ Normalmente, o trabalho do órgão responsável pela comunicação social ganha importância na estrutura do Governo Municipal. A ele cabe fazer com que as informações de governo cheguem ao maior número de forma acessível e atraente.

- ◆ Finalmente, outra mudança importante de procedimento administrativo refere-se à parcela ou abrangência dos recursos orçamentários submetida à participação. Sobre esse assunto, as experiências de OP apresentam uma variedade de respostas, inclusive em razão das diferenças de amadurecimento do processo existentes entre elas. Conforme o caso, o Executivo:
 - ◆ define um percentual dos investimentos para a decisão da população, ou
 - ◆ negocia, tomando por base o total dos investimentos ou, mesmo, do orçamento.

Vale ressaltar, que, na primeira hipótese, em que o Executivo fixa uma parcela de recursos sobre os quais a população delibera, não ficam transparentes o conjunto do orçamento em termos de receitas e despesas e os critérios de alocação de recursos. Essa participação parcial torna-se mais problemática quando se considera que novos investimentos geralmente esperados pela população quase sempre têm impactos sobre as despesas correntes.

Uma negociação sobre todo o orçamento permite que a população tome conhecimento e possa influenciar não apenas no resultado da ação de governo, mas também no modo de realizá-la e financiá-la. Em certas experiências, a participação já ocorre também em relação à política de pessoal e na discussão de alternativas para o incremento da receita, temas de igual importância para uma gestão fiscal responsável no Município.

5.5 - Avanços e Desafios

5.5.1 - Avanços

Os avanços que se podem vislumbrar a partir do OP se processam em pelo menos três campos distintos, embora intimamente associados.

É importante mencionar que tais avanços, porém, não se dão de forma linear e absoluta. Ao contrário, apresentam muitas vezes descontinuidades e insuficiências em cada experiência particular.

Eis os campos onde se processam os avanços:

1º - No planejamento da ação pública

A exposição aberta e intensa do Executivo Municipal à participação, propiciada pelo OP, tende a fortalecer e, em alguns casos, a recuperar a capacidade de planejamento governamental. As práticas derivadas da experiência vão de encontro aos males característicos de uma ação pública debilmente planejada. Quais sejam, a presença de interesses controversos ou obscuros, a indefinição de resultados esperados, a limitação e dispersão das informações disponíveis e as mudanças de rumo constantes à mercê de conveniências políticas dos dirigentes.

O Executivo que elabora o orçamento municipal sem os devidos cuidados deixa margem a uma execução centralizada, sujeita, portanto, às influências dos grupos de pressão e conveniências eleitorais. Com a participação, o orçamento torna-se mais detalhado e realista em termos de metas e prioridades, estreitando-se assim a referida margem.



ATENÇÃO

A distribuição dos recursos debatida publicamente inibe as pressões dos grupos de interesse. Contudo, para evitar tais pressões se faz necessário também que o Executivo não estabeleça negociações sobre investimentos fora do âmbito do OP.

A definição de ações genéricas não supõe um planejamento de fato, ou seja, não implica a produção e circulação de informações necessárias à identificação de objetivos, metas e ações por cada programa de Governo. Muito menos, informações para efeito de parâmetros de avaliação e controle da execução dos programas. Com efeito, a maior precisão das ações de Governo exigidas pelo OP repercute nos procedimentos de planejamento governamental, levando com que muitas vezes tenha que se produzir informações que, embora essenciais, nunca antes haviam sido geradas. Além disso, a circulação e debate de tais informações no interior da Administração tendem a quebrar os processos verticais, centralizadores. O OP possibilita, ainda, uma apreciação global das políticas públicas, tanto pelos próprios órgãos de governo quanto pela população envolvida, ensejando uma percepção menos fragmentada e setorizada da ação governamental.

2º - Na produção de resultados

A produção de resultados efetivos e a exposição permanente do Executivo ao julgamento da participação têm proporcionado o crescimento da credibilidade dos governantes. Isso vem se traduzindo em reconhecimento e apoio eleitoral. Não é por acaso que, onde se realiza o OP, se observa uma tendência à continuidade do grupo dirigente na chefia do Governo.

Em termos da extensão e alcance dos benefícios gerados pelo OP, alguns dados disponíveis sobre a experiência de Porto Alegre, iniciada em 1989, revelam uma real inversão das prioridades em benefício dos que mais necessitam⁸.

No caso em questão, houve um crescimento significativo do atendimento na área de saneamento básico, educação e pavimentação de ruas. Sobre o uso eficiente dos recursos, chamam particularmente atenção os dados sobre a evolução positiva do comprometimento da receita com o serviço da dívida. De 12% quando do início da experiência para 2% em 1996.

Em termos políticos, os resultados da adoção do OP em Porto Alegre parecem exitosos, já que ocorre nesse Município um caso pouco freqüente no país, que é a continuidade político-administrativa, expressa pela presença de um mesmo partido no Poder Executivo local durante os últimos 12 anos.

3º - No crescimento da participação

Talvez o impacto mais importante do OP diga respeito ao crescimento da capacidade organizativa da população.

⁸ ORÇAMENTO participativo em Porto Alegre (1989-1996). Porto Alegre, [s.n.], 1996. mimeo.

Todo o processo do OP tem um efeito pedagógico, que fortalece a participação. Os indivíduos e grupos são levados a expressar sua compreensão dos problemas comuns e das soluções adequadas para enfrentá-los, além de suas prioridades. Isso se traduz em um processo de aprendizado mútuo, fortalecido pela ação que a própria Administração desenvolve nos campos da informação e da formação. Isso, de fato, repercute na auto-estima individual e coletiva e, desse modo, na confiança em soluções cooperativas para diversos outros setores da vida social.

Nestes termos a própria participação torna-se também um fim em si mesma.

No OP os interesses são levados a se justificar uns perante os outros. Nesse ambiente, os indivíduos tendem a reconhecer a interdependência entre as suas demandas. Ou melhor, como as conseqüências do interesse de um repercutem sobre o interesse do outro, e vice-versa. Assim, a busca compartilhada de soluções tende a ser privilegiada em detrimento de saídas isoladas ou individuais. Ao mesmo tempo, a consciência dos que participam sobre os efeitos de seus interesses tende a produzir um comportamento socialmente responsável.

5.5.2 - Desafios

Como um experimento político ainda em construção, mas que já impacta o padrão de gestão pública de forma ampla, seus desafios são igualmente amplos. Passemos agora a comentar sobre os desafios que a dinâmica do OP promove.

1º - Momento inicial da experiência de implantação do OP

Quando o Executivo Municipal se vê permanentemente pressionado para responder a demandas não apenas para a efetivação das prioridades acordadas, mas também para o fornecimento de informações necessárias. Existe, portanto, sempre a ameaça de que a falta de respostas venha a gerar desconfiças e frustrações entre os que participam. Se há uma inadequação do ritmo das mudanças para o atendimento da participação, uma das condições que se mostram essenciais para a continuidade do compromisso dos envolvidos é a transparência. Ou seja, que as próprias dificuldades sejam informadas e tratadas com a população.

2º - Integração do Poder Legislativo no processo do OP

Parece bastante evidente que, no atual estágio do OP, a participação está centrada na fase de elaboração da proposta de orçamento, descuidando, em grande medida, das etapas de aprovação legislativa e da própria execução orçamentária.

A integração do Poder Legislativo Municipal nas experiências de OP é uma questão polêmica e não resolvida. Para alguns Vereadores o OP viria a substituir a Câmara no seu papel de representação. Já os Executivos atribuem tal indisposição ao fato de o OP atingir as bases políticas de muitos Vereadores que atuam mediante a troca de emendas orçamentárias por apoio eleitoral. Essa controvérsia, contudo, obscurece a questão que deve ser enfrentada, ou seja, como acabar com o alijamento do Legislativo e integrá-lo, de fato, ao processo participativo.

Pontos importantes a ressaltar para essa integração:

- ◆ Se os Vereadores podem, e muitos também o fazem, participar e influir nas discussões sobre elaboração abertas pelo OP, não é menos certo que cabe à Prefeitura encaminhar à Câmara Municipal o orçamento detalhado, incluindo o plano de investimentos gerado pela participação.
- ◆ O Executivo, no intuito de assegurar a aprovação do que foi negociado no Conselho do orçamento, tende a adotar um comportamento avesso à negociação e a reavaliações na relação com o Legislativo.

Não se pode esquecer que as Câmaras Municipais possuem comissões especiais, responsáveis por aprimorar o debate e as proposições legislativas. Essas comissões precisam ser valorizadas como espaços também de participação, a fim de que as prioridades da população alcancem mais precisão.

3º - Integração da participação no âmbito interno do Executivo Municipal.

Como visto, as experiências de orçamento participativo tendem a se concentrar na fase de elaboração orçamentária. Contudo, a participação no processo de elaboração se dá normalmente de forma paralela à elaboração realizada pelo próprio Executivo Municipal. Somente em um segundo momento — normalmente nas reuniões do Conselho do orçamento — há a negociação entre a proposta do governo e a da participação.

É importante superar esse divórcio inicial e envolver a participação desde o momento em que se inicia a elaboração das políticas pelos órgãos da Administração Direta e Indireta. Isso certamente permitirá uma maior qualificação das proposições, seja do Governo ou da população, favorecendo o aparecimento de acordos e dificultando o surgimento de situações de impasses entre Governo e sociedade.

4º - Integração da participação no ciclo orçamentário

Outra questão que merece atenção especial é o privilegiamento da discussão da Lei Orçamentária Anual (LOA) em prejuízo do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Isso se justifica, em parte, pelo fato de que é mais fácil mobilizar a população iniciando a discussão sobre a distribuição dos gastos e não sobre prioridades e metas sem um claro sentido de benefício para ela.

A discussão da LOA favorece a valorização do planejamento de governo. Contudo, é fundamental que os outros instrumentos legais do planejamento público sejam incorporados à participação para que o planejamento alcance um maior aperfeiçoamento. A participação deve alcançar definições de objetivos, metas, prazos e responsabilidades, ou seja, informações estratégicas não apenas do ponto de vista da gerência dos programas como do controle social. A LRF avança nesta direção.

Para que tais instrumentos alcancem um maior debate, é também indispensável que a participação transborde para dentro da Administração. Isto é, que os dirigentes e os técnicos de carreira de cada órgão possam de fato debater, refletir e formular sobre as políticas setoriais e intersetoriais. Lembrar que a Portaria nº 42/1999, bem como a LRF, representam um reforço ao fato de que o PPA e a LDO são instrumentos de planejamento. A alteração da Classificação Funcional-Programática, que valerá para todos os Municípios a partir de 2002, deixa em aberto o nível dos programas para que sejam estruturados conforme a problemática local, como já foi estudado. Isso possibilita a definição, já no PPA, de programas ou políticas públicas claros, sem superposições e com responsabilidades definidas.

Na mesma linha, é preciso também que a participação alcance a execução orçamentária.

Tradicionalmente, o Executivo tende a se limitar a uma prestação de contas anual sobre o quanto do previsto foi efetivamente realizado. Não é por acaso que pouco se tem avançado nessa questão, agora valorizada com o advento da LRF. Os dados relativos à execução têm permanecido encobertos por uma linguagem e métodos inacessíveis ao cidadão comum.

Os procedimentos e informações relativos à execução são de domínio de poucos especialistas e, nem sempre, dos dirigentes políticos. Infelizmente, é ainda muito presente no interior dos governos o divórcio entre os que desempenham os papéis administrativos e de direção política. O OP ainda não produziu avanços visíveis no sentido de problematizar e aperfeiçoar a relação entre esses dois grupos.

Faz-se, pois, necessário que os dirigentes políticos ajustem, em diálogo com os técnicos, os procedimentos que assegurem o princípio da transparência através, por exemplo, da adoção de relatórios gerenciais que permitam um acompanhamento efetivo e permanente das contas. Ver, a respeito deste tema, a Unidade de Estudo 5.

5º - Capacitação para participação

Se considerarmos que a informação, quando é disseminada, gera igualdade e, quando centralizada, produz concentração de poder, é bastante importante que a capacitação se estenda ao maior número de pessoas. Trata-se também de atualizar e renovar os conteúdos e métodos da capacitação em função das necessidades da participação. Cabe aqui um esforço dos Executivos, mas não só deles, em construir alternativas viáveis de uma capacitação continuada para todos os envolvidos. Uma estratégia particular de capacitação também deve ser concebida para servidores e dirigentes. É desejável que aqueles que desempenhem uma função pública tenham um novo perfil mais orientado para um trabalho de mediação entre Governo e sociedade.

Atualmente o esforço de capacitação está dirigido àqueles que negociam diretamente com o Governo (conselheiros).

6º - Institucionalização do processo do OP

Existem experiências em que o processo foi regulamentado em lei e outras que adotam a auto-regulação. Os defensores da institucionalização a vêem como garantia de continuidade, caso a gestão mude de mãos. Os que são contra alegam que a legalização engessaria o processo do OP, fazendo com que qualquer alteração fique na dependência da vontade legislativa.

Ambos os lados abordam a questão da perspectiva coativa da lei, esquecendo-se do sentido político e pedagógico do direito. Embora o caráter dinâmico do OP reforce a tese da auto-regulação, é razoável supor que alguns avanços práticos amplamente consensuados poderiam ser instituídos. Isso daria reconhecimento público da legitimidade social alcançada pelo processo do OP.



ATENÇÃO

Em que pese ao fato de os canais de participação do OP não se encontrarem diretamente vinculados à estrutura administrativa, constituindo-se no que se convencionou chamar de uma esfera pública não-estatal, a relação entre o Executivo e a participação traz em si um duplo risco.

1º risco: é inegável que o Executivo Municipal representa o centro coordenador privilegiado que orienta e estimula a participação, até porque é ele que detém as informações e a prerrogativa da elaboração orçamentária. É notório também que o OP representa um patrimônio político importante. Nesse sentido, os dirigentes municipais podem se tornar resistentes a qualquer processo que possa deslocá-los desse centro coordenador, por recear perder ganhos políticos conquistados a partir do OP.

2º risco: ligado ao anterior, uma vez que as organizações civis podem ficar subordinadas aos canais de participação do OP, descuidando de sua auto-organização e da construção de espaços próprios e autônomos de discussão. A vigilância sobre a autonomia e vitalidade das associações civis é condição para que o próprio OP avance como experimento democrático.

5.6 - O OP e a Lei de Responsabilidade Fiscal

A presença destacada do tema da transparência e da participação na LRF sugere que as experiências de OP vêm ganhando um reconhecimento social que extrapola o âmbito local onde se realizam. Pode-se dizer que os aspectos positivos da lei em termos da transparência e eficiência no uso dos recursos públicos não poderão prescindir da participação para se tornar efetivos.

Há um claro objetivo da LRF de orientar uma gestão transparente, sem o que facilmente o governante pode se descuidar de suas responsabilidades públicas. Se a transparência reforça a função de fiscalização e controle, ela também abre espaço para o debate público sobre a própria gestão dos recursos. Eis aí a dupla função da transparência e onde a LRF se aproxima dos princípios que orientam o OP.

Analisemos então, os dispositivos da LRF que mais diretamente favorecem a participação.



"Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes

A LRF avança, sem dúvida, na transparência da gestão não apenas quando estabelece a exigência de acessibilidade e divulgação ampla das informações sobre os planos, orçamentos e as contas municipais mas, particularmente, pelo estímulo que oferece à participação da população no processo de elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento.

Entre as novas informações exigidas, merecem destaque o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal a serem divulgados, inclusive, por meio eletrônico. Informações mais detalhadas sobre parâmetros, metas e indicadores são condições para uma melhor fiscalização e avaliação da própria gestão pela população.

Assim, e de acordo com o art. 4º da LRF, os Executivos Municipais ficam obrigados a apresentar na LDO os Anexos das Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, nos quais deverão indicar as metas relativas às receitas e despesas, e aos resultados primário e nominal. Essas exigências, que a LOA deverá obrigatoriamente refletir, tendem a inibir estimativas de receitas e fixação de despesas mal dimensionadas. Isso tende a fortalecer a LDO e a LOA como instrumentos de planejamento governamental. Acrescente-se aí o fato de que, de acordo com § 4º, do art. 9º, o Executivo avaliará quadrimestralmente, em audiência pública realizada no Legislativo, o cumprimento das metas fiscais.

Outra exigência de informação refere-se à determinação do art. 5º, § 1º, que dispõe que deverão constar da LOA não apenas todas as despesas relativas à dívida pública, como também as receitas que as atenderão. Sendo o endividamento uma das preocupações da LRF, esse é um exemplo de indicador que pode servir à participação para a avaliação da gestão, a fim de não se sacrificar os investimentos sociais prioritários.

Um último aspecto a destacar diz respeito à exigência de os governos instituírem e, de fato, arrecadarem todos os tributos de sua competência constitucional (art. 11 da LRF). Vale lembrar que o processo participativo, ao eleger prioridades e favorecer o controle social sobre os gastos públicos, vem se mostrando essencial para que a efetiva cobrança de impostos ganhe respaldo e apoio social. Há experiências de OP em que os cidadãos decidiram pela criação de novas taxas e mesmo pelo aumento de alíquotas de impostos visando a fortalecer as finanças públicas para ampliar a capacidade de ação do governo municipal.



ATENÇÃO

"É possível incrementar a receita própria municipal (IPTU, ISS, ITBI, taxas e Contribuição de Melhoria) quando se discute o orçamento com a população, mostrando que a realização dos programas que incorporam prioridades apresentadas pela população depende dessa receita municipal que, por sua vez, depende de aprovação de Legislação Tributária a cada ano pela Câmara Municipal. Isso se aplica especialmente ao IPTU, ITBI e taxas.

Por essa razão a população deve também participar junto ao Legislativo para que o

⁹ KHAIR, Amir Antônio. *Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientações para as prefeituras*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. 206p.

EXERCÍCIOS - Seção 5

1. Numere a coluna da direita de acordo com a da esquerda, relacionando os aspectos apresentados na segunda coluna com o princípio a que correspondem na primeira.

- | | |
|-------------------------------|--|
| 1. Transparência | a) () A negociação sobre as normas que devem orientar as decisões. |
| 2. Diversidade | b) () O livre acesso às informações e competências necessárias à tomada de decisões. |
| 3. Acordo sobre regras | c) () A participação aberta a todos, não-seletiva e que inclui a presença de vários interesses. |

2. Assinale com (X) a única alternativa que completa, corretamente, as afirmativas a seguir:

I. O OP se diferencia em relação a outras experiências participativas na gestão em razão de

- a) () estimular o associativismo e a formação de redes de moradores nas áreas rurais e urbanas.
 b) () o orçamento ser o foco principal e a participação ocorrer dentro de determinadas regras e formas organizativas.
 c) () incentivar a revisão de valores, instrumentos e práticas no âmbito da Administração Pública.
 d) () abrir o diálogo entre a sociedade e os Poderes Legislativo e Executivo.
 e) () aprimorar as informações que o Poder Público tem sobre as demandas e anseios da comunidade.

II. A especificidade local e conjuntural, o tamanho e o grau de complexidade social do Município

- a) () não influem na implementação do OP.
 b) () estão diretamente relacionados com o modelo de OP a ser adotado.
 c) () interferem na avaliação semestral do OP.
 d) () não atingem a prática do OP.
 e) () têm pouca influência para o modelo a ser adotado para o OP.

III. O Conselho, instância máxima da participação no processo do OP,

- a) () tem direito a voz mas não a voto.
 b) () elabora a execução orçamentária.
 c) () não discute com o Executivo a proposta orçamentária.
 d) () reúne as representações regionais e temáticas.

3. Na coluna da esquerda, estão relacionados os tipos de vantagens obtidas com a adoção do OP; na coluna da direita, exemplos dessas vantagens. Correlacione as duas colunas numerando a segunda de acordo com a primeira.

- | | |
|-----------------------------------|---|
| 1. Vantagem política | a) () Demandas são mais bem identificadas e mensuradas, permitindo uma avaliação permanente. |
| 2. Vantagem administrativa | b) () A democracia representativa e a democracia participativa se complementam. |
| | c) () Bens e serviços são mais bem distribuídos e cresce a responsabilidade social da população. |
| | d) () Diminui o distanciamento entre o governante e a vontade dos cidadãos. |

4. Entre o conjunto de desafios que a dinâmica do OP promove, mencione três, de acordo com o estudado nesta Seção.

- 1 - _____
 2 - _____
 3 - _____

5. Complete as lacunas da frase que se segue:

O processo participativo, ao eleger prioridades e favorecer o controle _____ sobre os gastos _____, vem se mostrando essencial para que a efetiva _____ de impostos ganhe respaldo e _____ social. Há experiências de OP em que os _____ decidiram pela criação de novas _____ e mesmo pelo _____ de alíquotas de impostos visando a fortalecer as _____ públicas para ampliar a capacidade de ação do governo

6. Quanto à prática do OP, marque (F) diante das afirmações que você considerar falsas e (V) se as considerar verdadeiras.

- a) () O Executivo Municipal tem um papel importante como centro coordenador que orienta e estimula a participação.
- b) () A vigilância sobre a autonomia e vitalidade das organizações civis é condição para que o próprio OP avance como experimento democrático.
- c) () Os procedimentos e métodos, bem como o modelo do OP adotado nas várias experiências realizadas no país, não apresentam diferenças.
- d) () A participação que se processa sobre uma base regional destina-se a somar diretrizes mais amplas de políticas setoriais com vistas a dar maior alcance à ação de Governo.
- e) () O grau de carência e o tamanho da população são parâmetros voltados a garantir maior equidade na distribuição dos recursos.
- f) () A participação ampla favorece o desenvolvimento de grupos de interesse e o acesso privilegiado de poucos aos centros decisórios do Poder Público.
- g) () Há um claro consenso de que a participação da população na elaboração do orçamento deva ser institucionalizada e regulamentada em lei municipal.

ATENÇÃO

Confira suas respostas na página 59.

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 3					
ASPECTOS \ SEÇÕES	1	2	3	4	5
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.

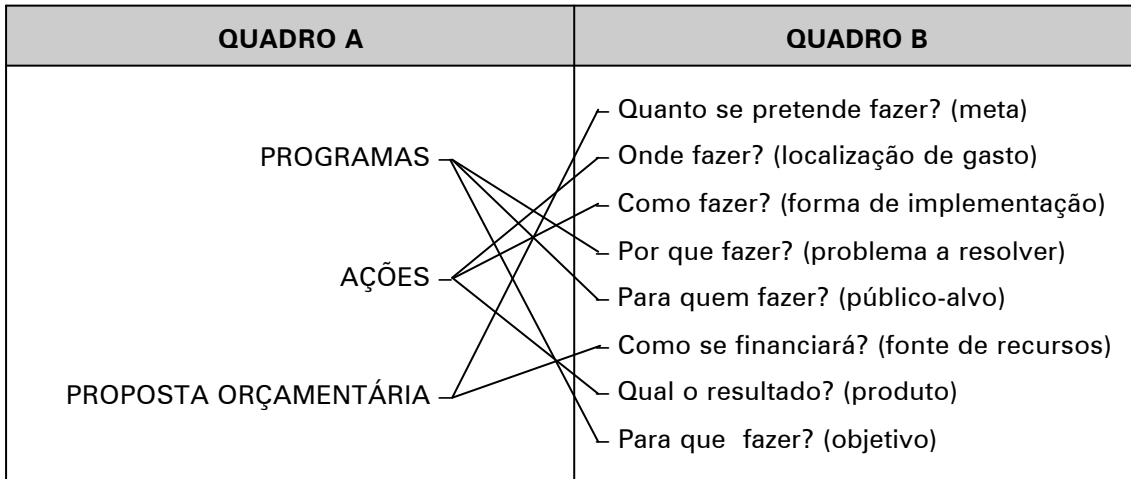
2.

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

3.

- e) (X)

4.



5

- b) (X)

Seção 3 - Exercícios das páginas 33 e 34

1.

- a) (2)
- b) (1)
- c) (1)
- d) (2)
- e) (1)
- f) (2)

2.

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

3.

- b) (X)
- c) (X)

Seção 4 - Exercícios da página 39

1.

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

2.

A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos plurianuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos.

3.

- a) cobertura de necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoa jurídica.
- b) concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos.
- c) concessão de subvenções.
- d) participação em constituição ou aumento de capital.

4.

- c) (X)

Seção 5 - Exercícios das páginas 53 e 54

1.

- a) (3)
- b) (1)
- c) (2)

2.

- I - b) (X)
- II - b) (X)
- III - d) (X)

3.

- a) (2)
- b) (1)
- c) (2)
- d) (1)

4.

A resposta fica à escolha do participante entre os seguintes desafios: momento inicial da experiência de implantação do OP / integração do Poder Legislativo no processo do OP / integração da participação no âmbito interno do Executivo Municipal / integração da participação no ciclo orçamentário / capacitação para participação / institucionalização do processo do OP.

5.

O processo participativo, ao eleger prioridades e favorecer o controle social sobre os gastos públicos, vem se mostrando essencial para que a efetiva cobrança de impostos ganhe respaldo e apoio social. Há experiências de OP em que os cidadãos decidiram pela criação de novas taxas e mesmo pelo aumento de alíquotas de impostos visando a fortalecer as finanças públicas para ampliar a capacidade de ação do governo municipal.

6.

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

Glossário

Administração Direta	representa o conjunto de órgãos que respondem pelos serviços integrados na estrutura administrativa do Poder Executivo e do Poder Legislativo.
Administração Indireta	conjunto de entidades que, junto com a Administração Direta, compõem a Administração Pública; é representada pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.
Agente responsável	é o agente da Administração Pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores ou que, em nome desta, assumam obrigação de natureza pecuniária. Caracteriza também o gestor de quaisquer recursos repassados a título de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a entes públicos ou privados.
Amortização(ões)	parcela referente ao pagamento do valor principal do empréstimo ou financiamento.
Auto-regulação	processo pelo qual Governo e sociedade estabelecem acordos sobre as regras de funcionamento, os quais são registrados e divulgados publicamente (no texto, no âmbito das experiências de OP).
Auxílio	recursos que se destinam a entidades de direito público ou privado sem finalidades lucrativas e que derivam diretamente da Lei de Orçamento.
Burocrática	relativo a burocracia; no texto, refere-se a uma estrutura apegada a formalidade, lenta e muito hierarquizada.
Categorias econômicas	expressão utilizada para identificar um sistema de classificações de receitas e despesas para fins de obtenção de informações de caráter econômico.
Coativa	que tem o direito ou a possibilidade de impor obediência.
Contribuições	transferências destinadas a entidades de direito público ou privado sem finalidades lucrativas e que não correspondam a contraprestação direta em bens e serviços.
Crédito adicional	destina-se a atender despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA, podendo ser caracterizado como: especial, extraordinário e suplementar.
Dívida pública mobiliária	dívida pública representada por títulos emitidos pela União para obtenção de recursos.
Dotação (orçamentária)	importância fixada e consignada no orçamento ou em crédito adicional, para atender determinada despesa.
Erro-padrão de estimativa	medida de natureza estatística que auxilia na interpretação de um conjunto de elementos que integram uma série histórica. Também conhecido como afastamento-padrão (σ) é a média quadrática dos afastamentos em torno da média aritmética.

Esfera pública não-estatal	corresponde ao espaço ou campo de assuntos relativos ao interesse coletivo em que atuam, com possibilidade de intervenção, além do Governo, a sociedade e suas instâncias de representação, ou mesmo indivíduos. Todos desempenhando um papel ativo e protagônico em prol do bem comum. Diferencia-se da esfera privada, na qual prevalece o interesse particular.
Estatuir	estabelecer, fixar.
Fundação pública	entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção.
Fundos especiais	são restrições sobre valores ativos sobre os quais determinam-se destinações específicas. Na Administração Pública, expressam uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria, que é uma forma de gerenciamento de receitas.
Legitimidade	aquilo que é revestido das qualidades ou condições exigidas; de conformidade com a justiça.
Microbacias hidrográficas	unidade territorial de planejamento, formada pelo conjunto de terras drenadas por um curso d'água afluente de um curso principal.
Não-afetação da receita	diz-se quando a receita é livre de vinculação ou destinação específica.
Normatizar	estabelecer normas, bases ou medidas para alguma coisa.
Operação de crédito	compromisso financeiro assumido em razão de empréstimo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.
Orçamentação	ação de orçar ou de estabelecer quantitativos físicos e monetários para uma receita ou despesa.
Parâmetro	padrão, medida, escala.
Parâmetros eqüitativos	padrões aceitos por todos como referência necessária para uma tomada de decisão que seja a mais justa em termos sociais, ou seja, da promoção de condições de igualdade entre os indivíduos.
Pedagógico	que diz respeito ao processo de aprendizagem.
Permeável	que se deixa penetrar, passar.
Preceito	regra de proceder, norma.
Responsabilidade social	reconhecimento e compromisso do agente público ou privado com os efeitos de sua ação sobre a vida dos outros, no sentido de assegurar o bem-estar coletivo.

Singularidade	o que é particular, específico ou peculiar.
Subvenções econômicas	transferências de recursos que se destinam a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril (Lei nº 4.320/1964, art. 12, § 3º, inciso II).
Subvenções sociais	transferências de recursos que se destinam a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidades lucrativas, que implicam a contraprestação de bens e serviços (Lei nº 4.320/1964, art. 12, § 3º, inciso I).
Superveniente	o que aparece ou vem depois; que sobrevém.
Unidade orçamentária	unidade da organização a que o orçamento consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho.

Bibliografia

Seções 1, 2, 3 e 4

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- _____. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. *Estabelece normas para a elaboração e execução do plano plurianual e dos orçamentos da União, e dá outras providências*.
- _____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.
- _____. Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000. *Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001, e dá outras providências*.
- _____. Ministério de Organização e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.
- CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e (Coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal*: abordagens pontuais; doutrina — legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade fiscal na função do ordenador de despesa; na terceirização de mão de obra; na função do controle administrativo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 1992.
- GREGGIANIN, Eugênio, OLIVEIRA, Wéder de. Estudo — *Lei de Responsabilidade Fiscal*: principais aspectos relativos aos Estados e Municípios. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2000.
- KHAIR, Amir Antônio. *Lei de Responsabilidade Fiscal*: guia de orientação para as prefeituras. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- LEI de Responsabilidade Fiscal — guia de estudo — versão II (29/12/2000). Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2000.
- LEI de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar 101 de 4/5/2000. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. 60 p.
- LEI de Responsabilidade Fiscal: manual básico. São Paulo: TCE, 2000.
- MACHADO JR., J. Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.
- MANUAL de procedimentos para a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal: manual básico. Porto Alegre: TCE, 2000.
- MANUAL técnico de orçamento. 17. ed. Brasília: MOG/SOF, 2000.
- 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.
- QUADROS, Cerdônio (Coord.). *Responsabilidade fiscal*: estudos e orientações: uma primeira abordagem. São Paulo: Ed. NDJ, 2001.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Estimativa da receita para pequenas e médias prefeituras*. Rio de Janeiro: IBAM/LAM, 1979. 19 p.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.

TRANSFERÊNCIAS de recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal: orientações fundamentais. Brasília: TCU, 2000.

Seção 5

ANDREATTA, Humberto. **Orçamento participativo Porto Alegre**: você é quem faz uma cidade de verdade. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1995.

BOSCHI, Renato. **Governança, participação e eficiência das políticas públicas**: exame de experiências municipais no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, [199-]. mimeo.

CIDADANIA no orçamento. Rio de Janeiro: Fórum Popular do Orçamento do Rio, 1998.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997. 253 p. (Teses, dissertações e monografias, 3).

KLIKSBURG, Bernardo. Seis teses não-convencionais sobre participação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 7-37, maio/jun. 1999.

OLIVEIRA, Carlos Afonso. **Democracia nas grandes cidades**: a gestão democrática da Prefeitura de Porto Alegre. Rio de Janeiro: IBASE, 1995. mimeo.

ORÇAMENTO participativo em Porto Alegre (1989-1996). Porto Alegre, [s.n.], 1996. mimeo.

ORÇAMENTO participativo: plano de investimentos 97. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1997.

ORÇAMENTO participativo: regimento interno, critérios gerais, técnicos e regionais. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1997.

PINTO, João Roberto Lopes. **A cultura cívica além do individualismo**: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1998. Dissertação (Mestrado), mimeo.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1996.

REIS, Heraldo da Costa, RODRIGUES, Alcides Redondo, FONTES, Angela. **Entendendo e participando da elaboração do orçamento municipal**: o que é preciso saber sobre orçamento público. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.

TESES sintéticas sobre a relação com a comunidade e o orçamento participativo. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1993.