

DESDOBRANDO O ORÇAMENTO MUNICIPAL



CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos

é uma organização não governamental com atuação voltada as questões urbanas. Tendo como princípio o direito à cidadania e a autonomia dos movimentos sociais, o Cidade quer contribuir para a participação efetiva da população na gestão da cidade. Assessoria técnica, pesquisa, realização de debates e proposta de políticas públicas alternativas são suas principais linhas de trabalho.

“Desdobrando o Orçamento Municipal” - é uma publicação do Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos - Rua Antão de Farias, 50 – Bom Fim; Porto Alegre/RS. E-mail:cidade@ongcidade.org

Texto: Paulo Roberto Müzell de Oliveira

Organização: Daniela Oliveira Tolfo, Sergio Gregório Baierle, Vera Regina Ignácio Amaro.

Projeto Gráfico e Edição de Arte: Rosana Pozzobon

Ilustrações: Moa

Apoio: Misereor - Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe e. v.

Dezembro/2009

APRESENTAÇÃO

Participar, intervir e decidir sobre políticas públicas requer informações técnicas e formação política. Articular estas duas dimensões sem sobrepô-las é um desafio constante para quem trabalha com capacitação dos sujeitos populares.

Tratar de Orçamento Público é um desafio ainda mais árido, tendo em vista que as definições técnicas e legais são imensas, o que pode gerar obstáculos à participação direta.

Com esta Cartilha buscamos desdobrar os principais componentes da elaboração do orçamento público municipal. Nosso objetivo central é que ela se torne um facilitador na compreensão das questões que envolvem a construção das peças orçamentárias.

É no modo de construção e na execução orçamentária que os governos revelam os seus reais compromissos.

É na avaliação dos resultados que a sociedade pode perceber a sua efetividade e eficácia.

ÍNDICE

DESDOBRANDO O ORÇAMENTO	7
A LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	9
<ul style="list-style-type: none">• O que é Plano Plurianual?• O que é Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?• O Que é a Lei Orçamentária Anual (LOA)?	
A ESTRUTURA DO ORÇAMENTO	15
<ul style="list-style-type: none">• Receita• Composição da Receita Municipal Centralizada• Despesa• A Receita e a Despesa no Orçamento Público e no Orçamento Doméstico	
COMO O ORÇAMENTO PÚBLICO É EXECUTADO?	22
O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL	24
A PARTICIPAÇÃO NA DEFINIÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	27
A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO POR PROGRAMAS	29
LEGISLAÇÃO BÁSICA	30
BIBLIOGRAFIA	30

DESDOBRANDO O ORÇAMENTO



A Administração pública, seja ela federal, estadual ou municipal, tem que ter suas finanças organizadas e planejadas corretamente. O que pode ser arrecadado (impostos, taxas, contribuições) está definido na Constituição Federal e nas Leis específicas dos Estados e Municípios.

A previsão do que vai ser arrecadado e as autorizações para gastar, ou seja a RECEITA e a DESPESA compõem o ORÇAMENTO PÚBLICO, cujas normas padronizadas de elaboração estão definidas na Lei Federal nº 4320 de 1964.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, inciso I, II, III, define como competência do Poder Executivo (da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios) a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). É através destas três LEIS ORÇAMENTÁRIAS que o poder público planeja a execução orçamentária. Execução que passa pelos trâmites das licitações e pagamentos dos serviços e obras prestados ao poder público.

A partir dos anos 1990 alguns governos municipais passaram a construir o orçamento público através da PARTICIPAÇÃO da sociedade civil. Uma das formas mais reconhecidas no mundo todo é a do ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte são algumas delas. Estas experiências podem alterar a forma de definição das Leis Orçamentárias, proporcionando maiores investimentos para as camadas mais pobres da sociedade, entre outras transformações.

Já nos anos 2000, a elaboração do ORÇAMENTO POR PROGRAMAS também passou a ser utilizada por vários governos locais. Esta fórmula permite aos governos estabelecer uma maior transversalidade entre as políticas públicas, na medida em que uma ação pode ser efetivada por várias secretarias, porém dependendo de como é apresentada pode tornar mais difícil a identificação de despesas de forma mais globalizada, como gastos com publicidade, por exemplo.

A LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Nesta parte vamos detalhar as Leis que regulamentam a elaboração do orçamento público: o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual).

O QUE É PLANO PLURIANUAL (PPA)?



É o Plano que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165 da Constituição Federal).

O Plano contempla não só os investimentos (obras ou compras de equipamentos) mas, também, as despesas de manutenção deles decorrentes. Assim, a construção de uma escola deverá obrigatoriamente, colocar no PPA, recursos para contratar professores, comprar classes, giz, merenda, enfim tudo que for necessário ao seu funcionamento. O Plano Plurianual deve ser a materialização formal do programa de governo que assume; a partir dele serão elaboradas a LDO (Leis de Diretrizes Orçamentárias) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA). “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro pode ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (parágrafo 1º, inciso IX do art. 167 da Constituição Federal).

A Lei Orgânica de cada município estabelece os prazos de

encaminhamento do Plano Plurianual pelo Poder Executivo à Câmara de Vereadores e, também, o de retorno do Legislativo para a sanção do Prefeito Municipal. O PPA tem vigência a partir de 1º de janeiro do 2º ano do mandato até 31 de dezembro do 1º ano do exercício seguinte. A Lei assim estabelece com a finalidade de garantir a continuidade, no primeiro ano do novo governo, das obras iniciadas no anterior e que não foram concluídas.

O QUE É LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)?



A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define as metas e prioridades do ano seguinte, com base no estabelecido no Plano Plurianual. Seu conteúdo orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), as políticas tributárias, de pessoal e salarial. Também nos prazos estabelecidos na Lei Orgânica, o Prefeito encaminha a LDO à Câmara de Vereadores que, decorrido o prazo estabelecido, a devolve para sanção do Chefe do Executivo.

A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem níveis mínimos de despesa nas funções Saúde e Educação, expressos em percentual da Receita Líquida de Impostos (incluindo Transferências) que devem ser respeitadas na LDO e na Lei Orçamentária Anual (LOA), limites de gasto de pessoal e para as Câmaras Municipais.

É interessante observar, também, que a LDO e a LOA usualmente preveem autorizações “automáticas” para realização de suplementações (via decretos) e Reserva de Contingência que vem a ser uma dotação global sem destinação especificada e que é

fonte de recursos para abertura de créditos adicionais. O controle público e popular destas formas de “cheque em branco” que o Legislativo possibilita ao Executivo é uma necessidade para que se tenha uma fiel execução da LOA, sem desvios injustificáveis.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

A LRF obriga que as finanças sejam apresentadas detalhadamente ao Tribunal de Contas (da União, do Estado ou do Município). Tais órgãos podem aprovar as contas ou não. Em caso das contas serem rejeitadas, será instaurada investigação em relação ao Poder Executivo em questão, podendo resultar em multas ou mesmo na proibição de tentar disputar novas eleições.

Esta Lei também estabelece limites para gasto com pessoal, os quais não podem exceder na União 50% da receita corrente líquida e nos estados e municípios o percentual é de 60%.

O QUE É A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)?



A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima a receita e autoriza a despesa a ser realizada no ano seguinte. A montagem do projeto de lei, no primeiro momento se concretiza na previsão da receita - % de aumento em relação ao ano anterior, sobre quem recai o ônus do acréscimo – e no cálculo das despesas rígidas – pessoal e encargos, contratos de longo prazo, o consumo

essencial, energia elétrica, precatórios, pagamento de serviços da dívida (juros e amortização). Em alguns casos as receitas de autarquias e de fundos municipais são insuficientes para custear o seu funcionamento, então, parcela substancial das transferências constituem-se também em despesas rígidas, com pequena ou nula margem de redutibilidade.

Existem no orçamento Recursos Vinculados – transferências do SUS (Sistema Único de Saúde), salário educação, convênios diversos, que têm destinação específica.

A Lei Federal 4.320/64 em seu art. 71 diz que: “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.” E, em seu art. 72 diz: “A aplicação das receitas orçamentárias em fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.”

No caso de Porto Alegre, por exemplo, existem os seguintes fundos:

- **FUNCULTURA** - Fundo Pró-Cultura do Município de Porto Alegre.
- **FUMPAHC** - Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural.
- **FUNPROARTE** - Fundo Municipal de Apoio a produção Artística e Cultural de Porto Alegre.
- **FUNMERCADO** - Fundo Municipal para restauração, reforma, manutenção e Animação do Mercado Público de Porto Alegre.
- **FUNCOMPRAS** - Fundo Municipal de Compras Coletivas.
- **FUNDO PRÓ-AMBIENTE** - Fundo Pró-defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre.

- **FMDU** - Fundo Municipal para o Desenvolvimento Urbano.
- **FUNTRAN** - Fundo Municipal de Apoio as Atividades de Segurança, Controle e Fluidez do Trânsito.
- **FUNREBOM** - Fundo Municipal de Reparelhamento do Corpo de Bombeiros.
- **FIP** - Fundo de Iluminação Pública.
- **FMS** - Fundo Municipal da Saúde.
- **FUNCRIANÇA** - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
- **FUNTURISMO** - Fundo Municipal de Turismo.
- **FMAS** - Fundo Municipal de Assistência Social.
- **FUMONPOA** - Fundo Monumenta.
- **FMDE** - Fundo Municipal de Desenvolvimento Esportivo.



O saldo da diferença receita menos despesas rígidas é o que será possível investir com recursos normais, montante que poderá aumentar se existirem recursos extraordinários (empréstimos, transferências de outros níveis de governo, venda de índices construtivos ou de imóveis). Há necessidade da lei prever uma certa flexibilidade

que decorre de erros nos projetos ou anteprojetos (custos subestimados, por exemplo), de receita subestimada que gere excesso de arrecadação. Para isso a lei prevê os créditos adicionais, que são autorizações de despesas não previstas ou insuficientemente dotadas no orçamento, que se subdividem em suplementares e especiais. Os suplementares destinam-se

ao reforço de despesa já autorizada, podem ser abertos por decreto, desde que a lei orçamentária já os tenha autorizado. Os especiais devem ser abertos por lei, pois se destinam à cobertura de despesas não previstas originariamente (Lei Federal n.º 4320/64, art. 41). A abertura de créditos suplementares ou especiais depende da existência de recursos que podem ter origem no excesso de arrecadação (comprovado e justificado) ou resultantes da anulação parcial ou total de outra despesa já autorizada.

Na avaliação global do projeto do orçamento devem ser comparados os valores propostos com o realizado nos anos anteriores, procurando-se o porquê de todas as alterações. A matriz das principais fontes de receita e agregados de despesa (orçado comparado com os balanços dos últimos três anos, com valores reais, corrigidos) deverá responder a questões como: Há aumento da despesa de pessoal? A terceirização avançou ou diminuiu? O investimento aumenta ou se reduz? Crescem ou diminuem as transferências a autarquias ou fundos?

A ESTRUTURA DO ORÇAMENTO

O orçamento é composto por RECEITAS e DESPESAS. De acordo com a Lei Federal nº 4320/64, art. 11, as receitas se classificam em duas grandes categorias econômicas: as receitas correntes e as receitas de capital.

RECEITAS

Conjunto de recursos que o poder público prevê arrecadar para custear as despesas que pretende e necessita realizar. As receitas podem ser de dois tipos: CORRENTES e de CAPITAL.



RECEITAS CORRENTES

(Lei Federal n.º 4320/64, art. 11, parágrafo 1º)

- **Tributos:** impostos, taxas, contribuições de melhorias.
- **Receita Patrimonial:** resultam da função econômica do patrimônio (aluguéis, participações societárias).
- **Receita Agropecuária:** decorre da atividade agrícola, pecuária e silvicultura.
- **Receita Industrial:** resultado atividades industriais (conceito: IBGE. Como exemplo, temos os royalties da exploração de petróleo no caso do Rio de Janeiro).
- **Receita de Serviços:** resulta da prestação de serviços do comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos e culturais.
- **Transferências Correntes:** têm origem na União, Estados ou Municípios, Organismos Internacionais, Instituições

Privadas, Pessoas Físicas. Destinam-se ao funcionamento de estrutura administrativa municipal.

RECEITAS DE CAPITAL

(Lei Federal n.º 4320/64, art. 11, parágrafo 2º)

- **Operações de Crédito:** empréstimos e financiamentos.
- **Alienação de Bens:** venda de imóveis, máquinas, etc.
- **Amortização de empréstimos:** provenientes do pagamento de empréstimos concedidos.
- **Transferências de Capital:** tem idêntica origem das Transferências Correntes, destinando-se à cobertura das Despesas de Capital (Obras e Instalações, Equipamentos, Material Permanente, Inversões Financeiras).

As Receitas públicas dividem-se em ORDINÁRIAS, que estão asseguradas por força da Lei e as EXTRAORDINÁRIAS, não repetitivas, que dependem de ações e decisões não rotineiras do governo para serem auferidas:

ORDINÁRIAS

- **Próprias:** IPTU, ISSQN, ITBI, Taxas.
- **Transferências:** FPM (União), ICMS (Estado), IPVA (Estado).

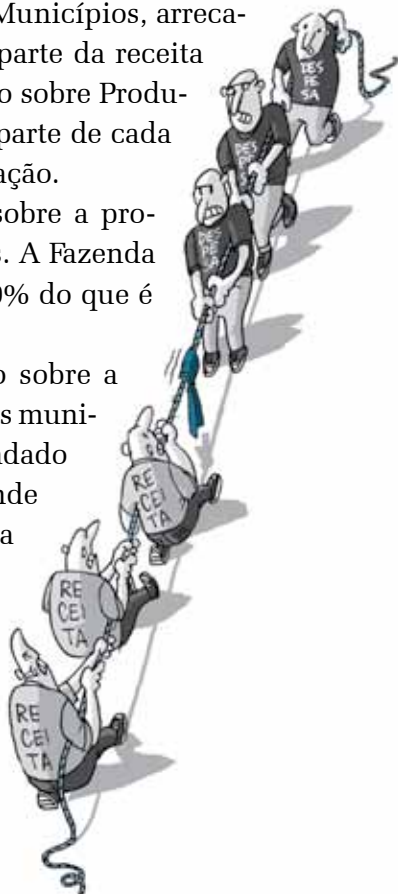
EXTRAORDINÁRIAS

- **Operações de crédito:** Empréstimos, venda de imóveis e índices construtivos, convênios, transferências de capital.

RECEITAS PRÓPRIAS (TRIBUTOS MUNICIPAIS)

- **IPTU:** imposto cobrado sobre a propriedade predial e territorial existente na zona urbana, seja residencial, comercial ou industrial.

- **ISSQN:** imposto cobrado sobre serviço de qualquer natureza prestados por médicos, advogados e outros profissionais, bem como, por empresas (lavanderias, por exemplo).
- **ITBI:** imposto cobrado sobre a venda de imóveis (transações “inter vivos”, excluem-se as transferências por herança) realizadas no município.
- **Taxas:** de expediente, de limpeza urbana, de licença para exercício de atividade (alvarás).
- **Transferências** (da União e do Estado)
- **FPM:** Fundo de Participação dos Municípios, arrecadado pela União que redistribui parte da receita do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A cota-parte de cada município depende de sua população.
- **IPVA:** Imposto Estadual, incide sobre a propriedade de veículos automotores. A Fazenda Estadual repassa ao município 50% do que é arrecadado em seu território.
- **ICMS:** Imposto estadual cobrado sobre a venda de mercadorias e serviços. Os municípios recebem 25% do total arrecadado e a participação de cada um depende do valor agregado gerado, da sua população, extensão territorial, área e produção agrícola e da evolução de alguns indicadores sociais.



COMPOSIÇÃO DA RECEITA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA

ADMINISTRAÇÃO DIRETA

RECEITA CORRENTE

Receita Tributária

- Imposto Territorial e Predial Urbano - IPTU
- Imposto de Renda Retido na Fonte
- Imposto sobre Transferências de Bens Intervivos
- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN
- Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis
- Taxas Fiscais e de Licenciamentos

Receita de Contribuições

Receita Patrimonial

- Rendimentos de Aplicações Financeiras
- Outras Receitas Patrimoniais

Receita Agropecuária

Receita de Serviços

Transferências Correntes

- Fundo de Participação dos Municípios - FPM
- Imposto Territorial Rural - ITR
- Contrato Salário Educação
- Sistema Único de Saúde - SUS
- Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS
- Imposto Propriedade de Veículos Automotores - IPVA
- Cota-Parte FUNDEB (Fundo Nacional da Educação Básica)
- Outras Transferências Correntes

Outras Receitas Correntes

RECEITA DE CAPITAL

Operações de Crédito

Alienação de Bens

Transferências de Capital

Outras Receitas de Capital

DEDUÇÕES DA RECEITA

TOTAL ADMINISTRAÇÃO DIRETA

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (AUTARQUIAS)

DEMHAB

DMLU

DMAE

FASC

PREVIMPA - contribuições servidores e outras

PREVIMPA - contribuição patronal

TOTAL ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

DESPESAS

As despesas orçamentárias, assim como as receitas, também classificam-se em duas categorias econômicas: as CORRENTES e as de CAPITAL.



As **Despesas Correntes** são realizadas de forma permanente e garantem o funcionamento dos serviços públicos. Se sub-dividem em de Custeio e Transferências. As Despesas de Custeio asseguram a prestação dos serviços públicos, incluindo o pagamento de pessoal, material de consumo e serviço de terceiros que abrangem a manutenção de equipamentos, material permanente e construções. Já as Transferências Correntes são despesas realizadas pela Administração Centralizada (caixa da Secretaria da Fazenda) mas que se destinam a custear o funcionamento de entidades de direito público ou privado (autarquias, empresas públicas, fundos municipais, instituições assistenciais ou culturais sem fins lucrativos).

As **Despesas de Capital** contribuem para aumentar o patrimônio público como, por exemplo, o planejamento e a execução de obras (incluindo, neste caso, a compra de terrenos), a aquisição de material permanente, equipamentos, participação na restituição ou aumento de capital de empresas. Incluem-se nesta categoria, também, as transferências a autarquias, empresas públicas, fundos, instituições de caráter assistencial ou cultural que se destinam a realização de Investimentos ou a Inversões Financeiras.

DESPESAS CORRENTES

- **De Custeio:** Pessoal e Obrigações Patronais; Material de Consumo; Serviço de Terceiros; Sentenças Judiciárias (Precatórios- Os Precatórios apresentados até 1º de julho devem ser incluídos no orçamento do exercício seguinte conforme estabelece a Constituição Federal, art. 100); Despesas Exercícios Anteriores (DEA).
- **Transferências Correntes:** Transferências (a Autarquias e a Fundos); Subvenções Sociais; Subvenções Econômicas; Pagamento de Inativos e Pensionistas; Juros da Dívida.

DESPESAS DE CAPITAL

- **Investimentos:** Obras e Instalações (inclui projeto e compra de terrenos); Equipamentos/Material Permanente; Constituição/Aumento de capital de Empresas Industriais e Agrícolas.
- **Inversões Financeiras:** Aquisição de Imóveis; Aquisição de Títulos de Crédito; Concessão Empréstimos; Depósitos Compulsórios; Constituição ou Aumento de Capital de Empresas Comerciais ou Financeiras.
- **Transferências de Capital:** Auxílio para despesas de capital; Contribuição a autarquias ou fundos para despesas de capital; Amortizações de dívidas; Resgate de Títulos Públicos.

A RECEITA E A DESPESA NO ORÇAMENTO PÚBLICO E NO ORÇAMENTO DOMÉSTICO

Apresentamos, nos quadros a seguir, uma comparação entre as diversas fontes de receitas e tipos de despesa pública e seus similares no orçamento familiar:

Receita Corrente	Orçamento Público	Orçamento Doméstico
Tributária própria	Impostos e taxas municipais (IPTU, ITBI, ISSQN).	Salário
Transferências	Impostos Estaduais e da União: Salário-Educação, Convênios.	Recebimento de doação de amigo ou parente. “Mesada”
Patrimonial	Aluguéis, dividendos.	Aluguéis, dividendos
Despesa corrente	Orçamento Público	Orçamento Doméstico
Custeio	Pagamento de Pessoal, material de consumo, serviços de terceiros.	Compras, alimentos, vestuário, aluguel, transporte, etc.
Transferências	Pagamentos a inativos, juros, transferências para a manutenção autarquias/empresas.	Doações realizadas para amigos ou parentes.
Despesa de Capital	Orçamento Público	Orçamento Doméstico
Investimentos	Projetos e Obras, compra de material permanente e equipamentos.	Compra de refrigerador, TV, fogão,...
Inversões Financeiras	Compra de Títulos de Crédito, de Imóveis, participação no aumento de capital de empresa.	Aplicação na poupança.

COMO O ORÇAMENTO PÚBLICO É EXECUTADO?

Para uma obra pública ser concretizada, vários são os trâmites burocráticos pelos quais ela tem que passar até a sua execução.

Tudo começa com a **Programação Financeira**: cota autorizada para cada órgão executar (gastar) a cada três meses. Um funcionário, chamado “ordenador de despesa” de cada órgão autoriza a contratação de um fornecedor de bens ou serviços de uma ação, a qual ocorrerá a partir do **Processo de Licitação**.

Licitação: é o procedimento administrativo para contratação de serviços ou aquisição de produtos. O primeiro passo para abrir um processo de licitação é a abertura de uma Edital, no qual devem constar todas as regras para a contratação, bem como o tipo de serviço ou obra que o poder público exige. Pode ser de vários tipos: Convite; Tomada de Preços; Concorrência; Leilão; Concurso; Pregão. A mais usual é a Concorrência, voltada a contratos de grande vulto, que se realiza com ampla publicidade, para assegurar a participação de quaisquer interessados, que preencham os requisitos previstos no edital convocatório.

Contratação: Formalização jurídica (assinatura do contrato) das obrigações das partes.

O processo de pagamento do fornecedor ocorre em três etapas:

Empenho: É o comprometimento do poder público de reservar um determinado recurso para cobrir despesas com aquisição de bens ou serviços.

Liquidação: É o reconhecimento de que o bem ou serviço foi entregue ou prestado.

Pagamento: É a quitação do débito através de uma ordem bancária (OB) em favor do fornecedor/prestador. O demonstrativo dos pagamentos é feito através dos relatórios periódico (balanços, balancetes e relatórios resumidos) das despesas realizadas por ações, programas de governo. Estes demonstrativos devem ser publicados no Diário Oficial do Município. Além disso, os relatórios são enviados aos Tribunais de Contas que têm a competência de julgá-los.

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL

1. Quem faz o quê ?



Em alguns municípios, a população participa da discussão, da elaboração e da execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias, no entanto, algumas questões fundamentais destas Leis, as vezes, não estão tão claras e são importantes de serem observadas. Apresentamos a seguir algumas sugestões de mecanismos que podem ser utilizados para aperfeiçoar a elaboração destas

leis e facilitar o acompanhamento popular.

Em relação ao Plano Plurianual – por ser o documento que projeta para o futuro os grandes números e metas do governo, este deve ser comparado, no início da gestão, tão logo seja concluído, com o programa de governo que elegeu o Prefeito, comparando-se o apresentado em campanha eleitoral com o que se propõe a fazer. A outra análise, ao final de governo, deverá medir o que foi executado em relação ao proposto, identificando, também, eventuais alterações e mudanças de rotas.

Em relação a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – a discussão da receita e a definição dos mecanismos que redistribuirão o ônus do pagamento de impostos deverão resultar em diretrizes de políticas tributárias que deverão estar inclu-

idas na LDO, orientando a elaboração do orçamento anual. A proibição de isenções, a progressividade do IPTU e do ITBI (imóveis de maior valor pagam alíquotas maiores) são alguns exemplos. A discussão da terceirização, vinculada com a política de pessoal deverá resultar em diretrizes que limitem a contratação de serviços fora ou o ingresso de pessoal concursado, resultando em diretrizes que balizarão essas duas importantes parcelas do custeio.

A limitação de alguns gastos – do Poder Legislativo ou em propaganda – a um determinado percentual das despesas correntes é uma outra forma de intervenção da população que pode ser materializada em diretrizes na LDO. O mesmo pode ser aplicado para o controle e a limitação de diárias, aquisição de veículos administrativos, por exemplo.

Outro aspecto a ser analisado é o de real necessidade, ou não da LDO conter autorizações para suplementações automáticas que poderão ser abertas por decreto pelo prefeito, até o limite de 5% da despesa global. Na prática assina-se um cheque em branco para o Executivo. O mesmo pode ser dito da Reserva de Contingência, dotação global não especificamente destinada a um programa ou unidade orçamentária, cujos recursos poderão ser utilizados para abertura de créditos suplementares.

Em relação a Lei Orçamentária (LOA) - a primeira tarefa no exame da proposta de lei orçamentária é verificar sua consistência em relação ao Plano Plurianual e à LDO. A primeira pergunta a ser respondida é: o orçamento anual em seus números, objetivos globais e diretrizes é coerente, cumpre o que estabelecem e determinam o Plano Plurianual e a LDO? Deve ser observado se a proposta cumpre os dispositivos da Lei Orgânica no que diz respeito às despesas mínimas com saúde (13% da despesa total) e educação (30% da receita de impostos, no caso de Porto Alegre, incluindo transferências).

Qual a origem da receita extraordinária? Se for de empréstimos, em que condições serão realizados (prazo, carência, amortização, taxa de juros)? Tem o município condições de pagar os encargos futuros de empréstimos (juros e amortizações) sem comprometer sua capacidade futura de investimentos? Os ingressos previstos de servidores têm real necessidade? A receita tem sido subestimada nos exercícios anteriores? As suplementações e a Reserva de Contingência se justificam numa situação de inflação baixa e num orçamento com correção de valores?

A sociedade organizada que participa através do Orçamento Participativo (OP) , por exemplo, deverá responder a estas e outras indagações. A afirmação da cidadania e a consolidação da democracia vai depender da mobilização e organização para qualificar sua intervenção.

A PARTICIPAÇÃO NA DEFINIÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO



A participação da sociedade civil na elaboração das leis orçamentárias é fundamental para que o poder público execute as obras e serviços públicos. A abertura de espaços participativos para definição do orçamento e das políticas públicas é uma ação que depende da mobilização da sociedade civil. Esta precisa pressionar os governos, locais, estaduais e mesmo fe-

dederal, para que estes criem espaços efetivos de construção e deliberação conjunta das políticas públicas.

A criação do **Orçamento Participativo** em Porto Alegre, por exemplo, em 1989, foi resultado da articulação dos movimentos populares que pressionaram o governo local a criar um espaço no qual os próprios “sujeitos” das políticas pudessem decidi-las. Com isso, a cidadania passou a atuar na construção das políticas orçamentárias na cidade.

Outro resultado importante da participação direta é o aprofundamento do controle social na aplicação dos recursos públicos. A execução de obras, serviços e programas podem ser acompanhados de perto pelos participantes do processo: conselheiros e delegados. A transparência no gasto público e a publicização via internet, por exemplo, também foram aprimoradas a partir da implementação da participação na gestão da cidade.

SAIBA MAIS SOBRE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS SITES:

ONG CIDADE: www.ongcidade.org

Rede Brasileira de OP: www.pbh.gov.br/redebrasileiraop/

OP em Portugal: <http://www.op-portugal.org/>

Prefeitura de Porto Alegre: www2.portoalegre.rs.gov.br/op/

Prefeitura de Recife: www.recife.pe.gov.br/op/

Prefeitura de São Carlos: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/orcamento-participativo.html>

Prefeitura de Belo Horizonte: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=portaldoop>

Uma inovação do OP em Porto Alegre foi a construção do **Plano de Investimentos – Obras e Serviços (PI)**. O PI é o resultado de um ano de participação direta no Ciclo do OP. Nele constam todas as demandas apresentadas e aprovadas nos Fóruns de Delegados e Conselho do OP. Dessa forma, o PI transformou-se em uma espécie de “contrato social” entre o governo e a cidadania, tendo em vista que todas as demandas gravadas nos PIs o poder público deve executar. Pode-se dizer que o PI é um detalhamento da LOA (Lei Orçamentária Anual).

A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO POR PROGRAMAS

O orçamento público também pode ser construído através de **Programas e Ações**, que podem ser classificadas pelos **Projetos e Atividades**. Esta forma de elaboração foi criada no Brasil pelo Decreto-Lei nº 200/67.

Os principais objetivos desta forma de elaborar o orçamento público é demonstrar as realizações do governo e o resultado pretendido e integrar o planejamento e o orçamento, na medida em que primeiro um governo deve definir quais seus Programas e depois quanto investirá em cada um.

O Programa define a política pública a ser implementada de um modo geral. As Ações são instrumentos de realização dos programas, das quais resultam bens e serviços e que pelas suas características podem ser classificadas como: projeto, atividade e operação especial.

Esta maneira de elaborar o orçamento, no entanto, pode dificultar a compreensão de como os governos estão efetivamente gastando os recursos, tendo em vista que é mais complexo identificar, por exemplo, quanto foi utilizado em publicidade.

LEGISLAÇÃO BÁSICA

- Lei nº 4.320/64: normas sobre elaboração e controle dos orçamentos e balanços.
- Decreto-Lei nº 200/67: cria a possibilidade de elaboração dos orçamentos por programas.
- Lei nº 8.666/93: normas sobre licitações e contratos.
- Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000: Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Constituição Federal de 1988.

BIBLIOGRAFIA

Assembléia Legislativa do Estado do RS. Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa do Estado do RS. O Orçamento municipal.

Brasil. Assembléia Nacional Constituinte. Constituição da República Federativa do Brasil. 3. ed. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul /CORAG, 1995. 292 p.

Porto Alegre. Câmara Municipal de Vereadores. Lei Municipal n. 7840, de 28 de dezembro de 1995.

Porto Alegre. Câmara Municipal de Vereadores. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Porto Alegre. Câmara Municipal de Vereadores. Lei Municipal n. 3607, de 1971.

Porto Alegre. Câmara Municipal de Vereadores. Lei Municipal n. 7439, de 1994..

Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Balanço Anual de 1995 (centralizada). Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995.

10 Questões que você precisa saber sobre Orçamento Público – Caderno de Estudos I. Centro de Cultura Luiz Freire: comunicação, estudos e direitos humanos. Olinda, PE.

<http://www.interlegis.gov.br/> (Comunidade virtual do poder legislativo)

www.tesouro.fazenda.gov.br/ (Tesouro Nacional)



Rua Antão de Farias, 50 - Bairro Bom Fim
CEP 90035-210 - Porto Alegre/RS

Fone/Fax 51 3264 3386 www.ongcidade.org cidade@ongcidade.org