

## **FAZENDO O NOSSO ORÇAMENTO**

O importante a entender é que, em qualquer orçamento, o procedimento é o mesmo, seja doméstico, de uma festa de amigos, de uma empresa ou de uma prefeitura: a partir da receita, determina-se as despesas, buscando sempre o equilíbrio no saldo.

Podemos, no entanto, comparar os resultados dos exercícios feitos com os de outras pessoas, de lugares, culturas e interesses diferentes e verificar que, com a mesma quantia de dinheiro, as despesas são diversas. Isso é decorrente do fato de que a orientação de cada orçamento é dada a partir das necessidades e valores de cada pessoa. Existe nesse processo uma priorização: estabelece-se uma hierarquia entre as necessidades que parte do que é essencial para a sobrevivência, como alimentação e moradia.

No orçamento público está dinâmica não é diferente. Uma grande lista de necessidades é feita e, por serem públicas, são escritas em forma de lei. Mas, como se escolhe o que é mais ou o que é menos prioritário? Quem vai ou não ser atendido pelo poder público no ano para o qual o orçamento está sendo planejado? Para tanto temos as três Leis a seguir:

Conheça a função de cada lei:

### ***Plano Plurianual - PPA***

1. É elaborado nos primeiros meses de mandato de cada gestão.
2. Nele, constam os objetivos, as diretrizes e as metas para as despesas de capitais (investimentos) a serem realizadas durante os quatro anos de governo e as despesas correntes delas originadas.
3. Renova-se a cada novo mandato de governo. Entra em vigor no ano seguinte à sua aprovação e termina no primeiro ano do governo subsequente.
4. Sobrepõe-se hierarquicamente à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além de um planejamento a longo prazo, esse plano é, em primeiro lugar, a adequação das promessas feitas pelo candidato à realidade do município, do estado ou do país, prazo para envio a Câmara até 31 de maio, do primeiro ano da nova gestão.

### ***Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO***

1. Orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).
2. Define prioridades e metas do governo para o período de um ano.
3. É elaborada à luz das metas estabelecidas no PPA, pelo Poder Executivo (prefeito e secretários) e deve ser enviada para o Poder Legislativo até o dia 31 de maio.

Na Câmara, os vereadores analisam, propõem emendas e modificações e votam. A Câmara reúne representantes de diversos partidos, concepções e demandas sociais, ao contrário do Executivo, que é a representação de um partido ou uma coligação. São os

vereadores que trazem à discussão as necessidades e prioridades. Por meio dos vereadores e vereadoras é que se torna possível a maior intervenção da sociedade em geral.

### ***Lei Orçamentária Anual - LOA***

Conhecida como Lei do Orçamento, estima as receitas e fixa as despesas de 1 ano de exercício. A LDO é aprovada. A partir daí, o Executivo deve adequar ao projeto de LOA e enviar para o Legislativo até 15 de outubro. Da mesma forma, o Legislativo propõe alterações, convoca o gabinete do prefeito e as secretarias para apresentação pública dos programas de trabalho e aprova o orçamento. A LOA quantifica todas as receitas previstas e define as despesas públicas (os projetos e as atividades dos três Poderes).

## **PLANO PLURIANUAL (PPA)**

O PPA é um plano elaborado no primeiro ano de cada governante. Portanto, é elaborado a cada quatro anos. Há uma lógica por trás disso. Repare só: quando um governante assume o poder, tem o primeiro ano para propor seu programa de trabalho, adaptar sua plataforma eleitoral ou de campanha à forma de uma lei que norteará o planejamento e as ações do governo durante todo o seu mandato.

O PPA, por ser um documento de planejamento de longo prazo, se impõe hierarquicamente sobre as demais leis que fazem parte do ciclo orçamentário, orientando a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A importância dada ao PPA pode ser medida na interpretação dos artigos 165, § 10. e § 4º e do artigo 167, § 10, nos quais se destacam três características.

A primeira delas diz respeito ao tratamento abrangente dos conteúdos dos planos plurianuais e o estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

A segunda característica refere-se ao fato de que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, devem ser elaborados em consonância com o Plano Plurianual. Por fim, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual. Desta forma, constitui a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.

Algumas questões relativas às características acima explicitadas merecem ser pontuadas. Uma delas é o tratamento regionalizado das diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Para o caso dos Municípios os desafios são grandes. Em primeiro lugar, como deve ser a regionalização? Como regionalizar o PPA municipal? se é possível distribuir de maneira destacada, no espaço local, a programação e as metas do PPA. Ou em apenas Municípios de maior porte, com experiência em zoneamento e em administração descentralizada, podem realizar, de maneira mais proveitosa, a regionalização do PPA.

Outra questão que deve estar clara é quais ações da administração pública devem integrar o PPA. Nos termos da CF/88, as despesas de capital devem integrar o plano. Estão compreendidos nas despesas de capital os gastos com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital (recursos transferidos a outros entes), bem como os programas de duração continuada. Inserem-se nesta categoria todas as ações governamentais, com exceção dos investimentos que têm prazo de início e de finalização.

O PPA compõe-se de dois grandes módulos. O primeiro refere-se à base estratégica e o segundo aos programas. A base estratégica compreende a análise da situação econômica e social; as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas pelo chefe do Poder Executivo; a previsão dos recursos orçamentários e sua distribuição entre os setores e/ou entre os programas e as diretrizes, objetivos e metas dos demais órgãos compatíveis com a orientação estratégica do chefe do Poder Executivo.

Já os programas compreendem a definição dos problemas a serem solucionados e o conjunto de ações que deverão ser empreendidos para alcançar os objetivos estabelecidos.

O PPA é de periodicidade quadrienal, avançando um ano no ciclo do próximo governo (Planejamento Municipal). Na esfera municipal, o Plano Plurianual Municipal (PPA) constitui o instrumento de planejamento que estabelece os objetivos, as estratégias e as ações da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes. Dele se derivam, assim como nas demais esferas, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

É uma peça de planejamento do Município de médio prazo, que serve para conduzir efetivamente o orçamento e os gastos públicos municipais durante a sua vigência, para manter o patrimônio público e, também, para elaborar investimentos coerentes com as receitas e despesas municipais.

Assim, o PPA deverá nortear e orientar o governo quanto à realização dos programas, ressaltando-se que, conforme expresso na Constituição Federal, todas as obras que se pretenda realizar no período deverão estar inseridas nesse plano, assim como os programas de natureza continuada. Qualquer ação governamental municipal somente poderá ser executada durante o ano (execução orçamentária) se o programa estiver adequadamente inserido no PPA.

O Prazo para encaminhamento nos Estados e Municípios, deve-se observar o disposto na respectiva Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal.

É importante que o PPA contenha o anexo de receitas e todas as despesas, incluindo a manutenção da máquina administrativa, com apresentação de valores e detalhado por fonte de recursos. Na sua elaboração, o Município poderá adotar o seguinte roteiro: diagnóstico da realidade, elaboração da previsão da receita para os quatro exercícios, definição dos programas e ações com identificação dos objetivos e metas, consulta e audiência pública e envio do Projeto à Câmara Municipal.

## **LEI DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)**

Esta lei tem por finalidade fazer a conexão entre o planejamento de longo prazo representado pelo PPA e as ações políticas e necessárias no dia-a-dia, concretizadas no orçamento anual.

Em conformidade com a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem periodicidade anual e compreenderá os seguintes aspectos: as metas e prioridades da administração pública, as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, a orientação e base para a elaboração da lei orçamentária anual, as disposições sobre alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências de financeiras oficiais de fomento.

Desta forma, estabelece um conjunto de instruções relativas a normas, formas e conteúdo, definindo como a LDO de cada exercício deve ser apresentada para indicar as prioridades a serem observadas. Ademais, na LDO deverão constar os limites para as propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público (neste caso em relação à União aos Estados), bem como a autorização específica para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, admissão de pessoal, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista. Desta forma, a LDO representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente, contribuindo para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas.

Os prazos para o encaminhamento da LDO ao Poder Legislativo serão definidos em lei complementar. No caso da União, o projeto da LDO deverá ser encaminhado a Câmara até dia 31 de maio e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Os demais entes federativos poderão adotar normas próprias com diferentes prazos, desde que estes permitam cumprir com a sua principal finalidade, a de orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária anual. Na elaboração da LDO, o município poderá adotar o mesmo roteiro do PPA, mas com abordagem de um exercício, ou seja: diagnóstico da realidade, elaboração da previsão da receita para o exercício seguinte, definição dos programas e ações com identificação dos objetivos e metas, consulta e audiência pública e envio do Projeto à Câmara.

## **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)**

Nesta lei, está contido um planejamento de gastos que define as obras e os serviços que são prioritários naquela região, levando em conta os recursos disponíveis. Nela está selecionado tudo o que é mais urgente e importante para a comunidade, deixando para uma próxima oportunidade os problemas menos graves.

A Lei Orçamentária Anual, conforme disposição constitucional, é composta por três orçamentos: fiscal, de seguridade social e investimentos de empresas.

O orçamento fiscal refere-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações mantidas pelo Poder Público. O orçamento da seguridade social abrange as entidades e órgãos a ela vinculados, quais sejam: saúde, previdência social e assistência social, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações mantidos pelo poder público.

No âmbito municipal, por meio dos seus planos operacionais, a LOA indica as receitas previstas e autoriza as despesas municipais. Explicita a política econômica, financeira e o programa de trabalho do governo municipal. Encaminhado à Câmara até 15 de outubro, ou de acordo com o prazo estabelecido na Lei Orgânica do Município, o Poder Legislativo só poderá aprovar emendas ou modificações na LOA se estas forem compatíveis com o PPA e LDO.

Eventuais recursos orçamentários que em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária ficarem sem despesas correspondentes, poderão ser utilizados através de créditos especiais ou suplementares, mediante prévia autorização em lei (artigo 166, § 8º da CF).

## **IMPORTÂNCIA DO ALINHAMENTO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

Os Municípios devem alinhar os seus planejamentos estratégicos aos seus planos e orçamentos.

Municípios deverão elaborar seu planejamento integrando instrumentos para a realização das metas e objetivos. O planejamento estratégico municipal, desta forma, apresenta-se como um instrumento dentro de um conjunto mais amplo, no qual fazem parte também: o Planejamento Plurianual Municipal, o Plano Diretor Municipal, as políticas municipais, os projetos participativos municipais, o planejamento dos recursos humanos e o planejamento de informações e tecnologias.

Esta integração para o planejamento estratégico municipal é o núcleo central que interliga todos os planos, objetivos, metas e ações. Embora relegados, o planejamento dos recursos humanos e das informações e tecnologias são igualmente importantes. Para a prática do planejamento nos Municípios possibilita corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de estratégias propostas, de objetivos a serem atingidos e de ações a serem trabalhadas.

O planejamento é o ponto de partida para uma gestão municipal ativa. A qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar da população local. A Constituição Federal de 1988 enfatizou o planejamento, introduzindo significativas mudanças na forma de condução do processo orçamentário e do Planejamento Plurianual Municipal Políticas Municipais Objetivos, Estratégias e ações

## **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL**

Regulações, intervenções e pressões sociais Plano Diretor Municipal Projetos Participativos Planejamento de Recursos Humanos (discussão, definição e capacitação pessoal necessária para a elaboração do planejamento estratégico municipal). Planejamento de informações e tecnologias planos municipais, evidenciando a integração dos instrumentos de planejamento financeiro do Município. Com o planejamento estratégico municipal todos ganham. A partir deste instrumento de gestão pode-se desenvolver uma capacidade maior de atração de organizações, pois empresários, no processo de tomada de decisões, tendem a procurar Municípios mais organizados, com regras claras e conhecidas e com políticas urbanas de melhorias locais. Os cidadãos também ganham, pois poderão desfrutar de uma cidade com gestão eficiente.

O planejamento estratégico municipal para ser eficiente deve ter caráter integral e ser integrado. Deve abordar questões econômicas, sociais, culturais e territoriais na área urbana, dando ainda a devida importância à área rural, se for o caso. Ele não pode prescindir da participação ativa da comunidade e deve ser capaz de promover a substituição de um modelo burocrático para o gerencial, em que o poder público, as empresas e as organizações do Terceiro Setor possam associar as suas capacidades em favor do interesse das cidades.

Evidentemente, o planejamento estratégico pode ser realizado com gestores do próprio Município ou, o que é mais comum, com o auxílio de empresas especializadas de consultoria. A consultoria externa tem a vantagem de conduzir esse processo de forma mais isenta, sem opiniões ou visões pré-concebidas, espelhando de forma mais isenta a vontade coletiva. Outro fator a recomendar que este processo seja realizado com o patrocínio de uma consultoria externa é a necessidade de qualificação específica de seus condutores. Os Municípios, e mesmo os Estados, em regra não possuem quadro técnico com expertise para realizar o planejamento estratégico. Logo, a consultoria externa é altamente recomendável. O importante, porém, é que o planejamento estratégico integre-se às peças orçamentárias (ao PPA e, por consequência, ao LDO e à LOA).

### **TUDO PRONTO? ENTÃO, MÃOS À OBRA...**

Você viu como pode ser difícil lidar com orçamentos. Se é difícil trabalhar com um orçamento doméstico mensal, o que não dizer de um orçamento anual do município. Aquele volume de problemas, aquela verba que parece muito grande e acaba não dando para quase nada. Isto é uma arte: saber repartir em partes diferentes conforme necessidades. Tudo isso você experimenta agora.

Áreas do governo que receberão as dotações orçamentárias.

| Área                     | Despesas                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legislativa              | Câmara de Vereadores.                                                                                                                                                                                                              |
| Administração            | Administração geral, administração financeira, controle interno, planejamento governamental, documentação, recursos humanos, dívida interna, etc.                                                                                  |
| Assistência Social       | Assistência ao Idoso, ao Portador de Deficiência, à Criança e ao Adolescente, à saúde da mulher, assistência comunitária.                                                                                                          |
| Saúde                    | Vigilância Sanitária, atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial, vigilância epidemiológica, alimentação e nutrição.                                                                                                    |
| Educação                 | Ensino fundamental, ensino supletivo, creches, assistência a educandos.                                                                                                                                                            |
| Habitação                | Habitações urbanas, edificações públicas.                                                                                                                                                                                          |
| Obras e Urbanismo        | Planejamento urbano, vias rurais e urbanas, parques e jardins, proteção ao meio ambiente, controle da poluição, iluminação pública, transporte rodoviário, construção e pavimentação de rodovias, segurança do tráfego urbano etc. |
| Agricultura ou Indústria | Promoção da produção vegetal, promoção da produção animal, defesa sanitária vegetal, defesa sanitária animal, abastecimento, extensão rural, promoção industrial.                                                                  |
| Outros                   | Cultura, Desporto e Lazer, saneamento, defesa e segurança pública, controle, comércio e serviços, energia, reserva de contingência, etc.                                                                                           |

Você já viu que não é uma tarefa lá muito fácil distribuir os recursos de um município quando se quer atender a todas as áreas e oferecer serviços públicos de qualidade. Concorda?

E para ter o dinheiro é preciso arrecadá-lo. De onde vem o dinheiro?

Quem financia o orçamento público somos nós, cidadãos e cidadãs, além, é claro, das empresas. A receita pública é composta basicamente por:

**1. Receitas tributárias;**

- impostos;
- taxas;
- contribuições sociais (previdenciárias, salário-educação);
- contribuições econômicas (compensações financeiras para exploração de

- recursos minerais, etc.);
- contribuições de melhorias;
  - prestações de serviços;
2. **Receitas patrimoniais** - exploração dos bens do governo com a venda de bens públicos (como prédios, terrenos ou uma grande empresa);
  3. **Transferências** constitucionais obrigatórias para os Estados e municípios - Fundeb, FPM- Fundo de Participação dos Municípios;
  4. **Transferências voluntárias (convênios)**;
  5. **Operações de créditos (empréstimos)**.

## **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

1. Participando da sua preparação;
2. Orientando a definição das prioridades;
3. Acompanhando a aprovação;
4. Acompanhando a execução ao longo do ano;
5. Comparando os relatórios de execução orçamentária à realidade;
6. Fiscalizando as contas públicas no período firmado constitucionalmente e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Contamos com a sua presença e participação.**