

Orçamento Público Municipal

Orçamento público é o **instrumento utilizado pelo Governo para planejar a utilização do dinheiro público arrecadado com tributos** (impostos, taxas, contribuição de melhorias, etc), empréstimos e quaisquer outras ações que gerem receita para o Estado. Sua composição e complexidade variam no tempo, conforme aumentam os direitos e demandas dos cidadãos e as funções atribuídas ao Estado. Por exemplo, até 1810, a maior parte dos Estados gastava mais de 50% do orçamento com despesas militares. Todavia, com o crescimento do que chamamos de Estado de Bem-Estar Social, a sociedade passou a demandar mais gastos sociais dos governos, de forma que o percentual de gasto militar diminuiu consideravelmente.

A literatura identifica quatro principais objetivos do orçamento público: (i) **o controle administrativo**, que se refere à classificação e descrição das despesas; (ii) **o controle político**, que indica a distribuição do orçamento entre diferentes órgãos institucionais; (iii) **gerência**, que consiste na garantia de realização das atividades previstas (eficiência do gasto); (iv) **planejamento** ou busca por alinhamento de resultados. Na prática, porém, os instrumentos orçamentários não conseguem entregar os objetivos de

planejamento, gerência e controle levando em consideração o motivo pelo qual foram criados. Com isso, faltam informações organizadas sobre como escolher a aplicação do dinheiro público e, **a maior parte das decisões acabam acontecendo “no varejo”**.

Até 1964, o orçamento brasileiro seguia o modelo de um orçamento tradicional, com ênfase nos aspectos puramente contábeis da gestão de recursos públicos. A partir da Lei 4.320/1964, e posteriormente com a Constituição de 1988 e a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o orçamento passou a seguir o modelo programático. Tal modelo tem como ênfase o planejamento das atribuições dos governos, levando-se em consideração os custos de cada programa planejado. Nesse sentido, **o orçamento passa a ser dividido por secretarias e funções, incorporando as ações utilizadas para atingir os objetivos de cada função orçamentária** (ex: Educação). O principal objetivo dessa mudança é diminuir as decisões de varejo, trazer maior eficiência para o gasto público e aumentar a transparência para a sociedade civil. Em última instância, **o orçamento define quais são e como estão alocadas as prioridades dos governos**.

O objetivo deste resumo é mostrar para você, vereadora, como **buscar as respostas que você precisa dentro do orçamento da sua cidade**. Para isso, você precisará entender a linguagem orçamentária, o ciclo orçamentário e quais são as suas atribuições nesse processo. Conforme você já deve ter percebido, **orçamento é um assunto complexo, repleto de detalhes e majoritariamente dominado por homens brancos**. Esperamos que ao final deste resumo você tenha maior clareza sobre como se capacitar neste tema, como criar a confiança necessária para debater dentro de comissões orçamentárias e como defender as pautas do seu mandato com maior propriedade.

QUAL A DIFERENÇA DE AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS?

É importante ressaltar, brevemente, que tipos de discussão orçamentária cabem aos municípios e estados e quais cabem apenas à esfera federal. Antes disso, vale mencionar a diferença entre **política fiscal e planejamento orçamentário**. A política fiscal determina os limites para definição do tamanho de ação do Estado. Isto é, determina quais áreas de atuação serão responsabilidade do setor público ou do setor privado e quanto de recursos estarão disponíveis para uso e decisão do governo. Por outro lado, o planejamento orçamentário consiste nas escolhas de alocação dado o tamanho do Estado definido.

A principal diferença de decisão de política fiscal entre os entes federativos diz respeito ao fato de que a União é o único ente que pode emitir moeda e emitir dívida (títulos públicos). Isso significa que o ente federal tem mais instrumentos para aumentar o gasto público, diferentemente de estados e municípios que só podem criar impostos, aumentar alíquotas ou pegar empréstimos. Portanto, **o centro do debate orçamentário dentro de municípios deve ser o planejamento orçamentário e não a política fiscal**. Saber disso pode tornar o debate mais eficiente no sentido de evitar desperdício de tempo com discussões que não cabem aos municípios.

Linguagem Orçamentária

1. GRANDEZAS DO ORÇAMENTO

O orçamento público é dividido em quatro grandezas principais, conforme mostra o quadro abaixo. **O conceito de capital, que vale tanto para a receita como para a despesa, consiste em um ato que modifica a estrutura patrimonial daquele ente federativo.** Por exemplo, pelo lado da despesa, podemos considerar o ato de pegar um empréstimo. Pelo lado da receita, o ato de comprar uma empresa ou expandir a infraestrutura da cidade, significa que o ente dispõe de um bem que antes não possuía. **No conceito de corrente, por outro lado, o fato gerador daquela receita ou despesa faz parte da própria lógica de funcionamento daquele ente.** Por exemplo, o município tem uma regra que estabelece o pagamento de um imposto (receita) ou um contrato que determina o pagamento de salários para garis (despesa).

A leitora atenta deve ter percebido que as caixinhas do quadro abaixo possuem tamanhos diferentes. Essa é uma forma de entender o que é a tal da **REGRA DE OURO**, uma regra fiscal importante e que idealmente deve ser fiscalizada pelo legislativo. **A regra de ouro estabelece que o total de despesas tem que ser igual**

ao total de receitas, mas a receita de capital não pode ser maior que a despesa de capital. Isso porque nesse caso a receita de capital estaria sendo usada para financiar tanto a despesa de capital como a corrente. Ou seja, no dia a dia o município estaria pagando despesas correntes (salários, por exemplo) com receita que não está entrando no dia a dia daquela cidade. **O ideal, portanto, é que a receita de capital seja sempre menor ou igual à despesa de capital.**

Por outro lado, **um indicativo de boa gestão orçamentária consiste em checar se a receita corrente é maior que a despesa corrente.** Nesse caso, isso significa que está "sobrando dinheiro" para investir, depois de pagos todos os compromissos correntes (como salários, conta de luz, materiais de consumo diário, etc). Quando a variação do investimento é positiva, ou seja, o município investe mais a cada ano, significa que o município está aumentando o patrimônio dele. Porém, não é suficiente checar apenas se o investimento público está crescendo para além da necessidade de reposição de capital (ex: manutenção de estradas). **É importante também que a vereadora tenha conhecimento sobre**

que tipo de investimento está sendo feito, se é feito de forma eficiente e se ele atende às prioridades daquela cidade e às demandas da população.

Tendo entendido a diferença entre os conceitos de corrente e capital, vamos agora adentrar na composição das despesas e receitas, respectivamente.

Receita Capital

1. Operações de Crédito
2. Alienação de Bens
3. Amortização de Empréstimos
4. Transferências de Capital
5. Outras Receitas de Capital

Receita Corrente

1. Impostos, taxas e contribuições de Melhoria
2. Contribuições
3. Receita Patrimonial
4. Receita Agropecuária
5. Receita Industrial
6. Receita de Serviços
7. Transferências Correntes
8. Outras Receitas Correntes



Despesa Capital

Despesas que formam capital. Alguns exemplos são:

1. Aquisição de máquinas e equipamentos
2. Realização de obras
3. Aquisição de participações acionárias de empresas
4. Aquisição de imóveis
5. Concessão de empréstimos para investimento

Despesa Corrente

Despesas que NÃO contribuem para a formação de capital. Alguns exemplos são:

1. Despesas com pessoal
2. Juros da dívida
3. Aquisição de bens de consumo
4. Manutenção de equipamentos
5. Despesas com água, energia, telefone etc.

2. DESPESAS

Despesa pública é a aplicação do dinheiro arrecadado por meio de impostos ou outras fontes para custear os serviços públicos prestados à sociedade ou para a realização de investimentos. Executar despesa pública significa realizar as despesas previstas no orçamento público, seguindo os três estágios presentes na Lei no 4.320/64: **empenho, liquidação e pagamento**. A fase de empenho é a fase em que é criada a obrigação de pagamento da despesa pelo governo. Em seguida, a despesa pode ir para a etapa de liquidação, na qual é cobrada a prestação de serviço, a entrega de bens ou a realização de obras. Por fim, ocorre a etapa de pagamento, na qual se entrega o dinheiro ao credor, após a autoridade competente determinar que a despesa liquidada seja paga de fato.

Quando as despesas empenhadas em um determinado ano não são pagas até o dia 31 de dezembro daquele mesmo ano, **cria-se a categoria de restos a pagar que, por sua vez, divide-se em processadas e não processadas**. Os processados correspondem àquelas despesas cuja liquidação ocorreu no exercício do ano, mas o pagamento foi deixado para o ano seguinte. Por outro lado, os restos a pagar não processados correspondem às despesas que foram empenhadas mas não foram liquida-

das no mesmo ano. **No anexo deste resumo, há um quadro esquemático ilustrando esse processo.**

Além dos estágios das despesas, é importante que você conheça a classificação das mesmas. Pode ser difícil de acreditar, mas o código gigante apresentado na figura abaixo corresponde à despesa com o auxílio emergencial federal. Vamos destrinchar o que significa cada pedaço deste código.

Esfera: estrutura de orçamento da qual a despesa faz parte. Pode ser fiscal, da seguridade social ou investimento de empresa estatal.

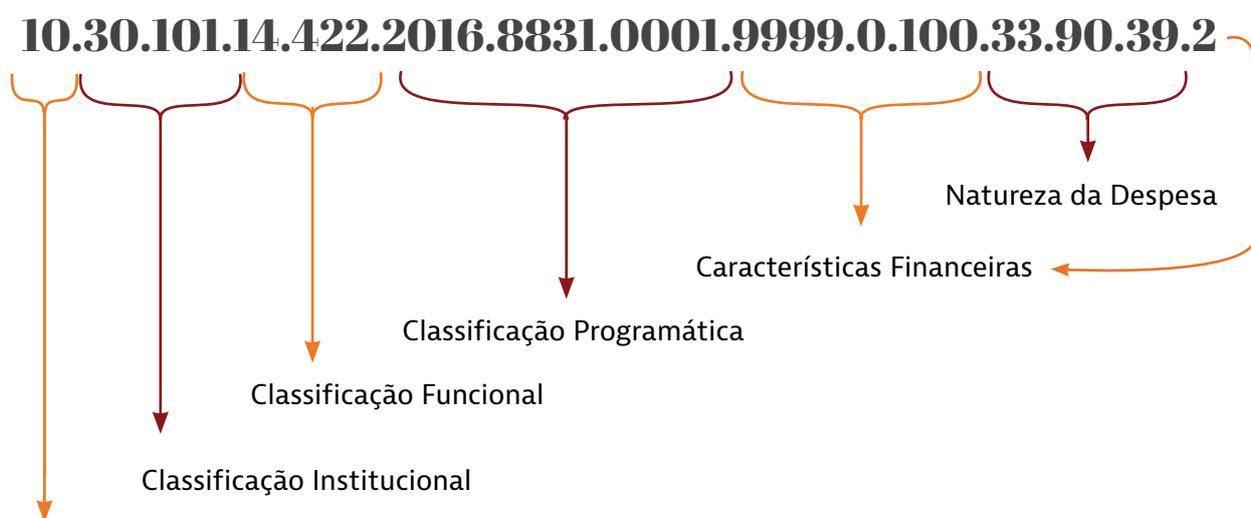
Classificação Institucional: define o órgão e a unidade orçamentária responsáveis pela execução daquela despesa. É personalizada para cada município.

Classificação Funcional: determina qual a função da execução daquela despesa do ponto de vista público. As funções e subfunções são **padronizadas** para todos os entes federativos.

Classificação Programática: para que tipo de ação e em que contexto das estratégias de governo essa despesa será realizada. É composto por, no mínimo, um programa e uma ação orçamentária. É personalizada para cada município.

Características Financeiras: indica a fonte de recursos que vai financiar aquela despesa. É personalizada para cada município.

Natureza da Despesa: indicam a categoria econômica da despesa, o grupo da despesa, a modalidade de aplicação e o elemento da despesa. É padronizado



Esfera: Fiscal, Seguridade Social, Investimento

Onde conseguir os dados para o seu município?

Caso você não consiga acesso direto via Secretaria da Fazenda da sua cidade, a base de dados **FINBRA** recolhe esses dados de todos os municípios do Brasil. Então, é possível comparar o gasto com educação, por exemplo, de diferentes municípios a partir da classificação funcional.

3. RECEITAS

É o conjunto de recursos financeiros que entram para os cofres públicos, provindo de quaisquer fontes, a fim de financiar as despesas orçamentárias. As receitas viabilizam o financiamento de despesas governamentais e a provisão de serviços para os cidadãos - por isso, uma previsão de receitas correta é a chave para o desenvolvimento de um orçamento crível. O modelo tradicional de análise de receitas desenvolvido por Brestchneider e Gorr (1987) compreende diferentes tipologias de previsão de receita, dividindo-as em: longo prazo (2 a 5 anos), médio prazo (1 a 2 anos), curto prazo (1 mês a 1 ano) e imediatas (1 dia a 3 meses), de forma a possibilitar o controle e fiscalização do processo orçamentário, além de prevê-lo com maior certeza. Um típico modelo de previsão de receitas é derivado de diversos fatores, também chamados de parâmetros de previsão, entre eles: multas e licenças, impostos de renda, sobre empresas, propriedade, vendas, assim como transferências intergovernamentais.

Aqui é importante distinguir as principais fontes de receitas de cada ente federativo. Como a União tem o monopólio de emissão de dívida (mais detalhes na seção sobre dife-

renças de autonomia orçamentária dos entes federativos), **a maior parte da receita federal vem de operações de crédito.** Em seguida, as duas maiores fatias da receita correspondem à contribuições sociais, impostos, taxas e contribuições de melhorias. **Quando analisamos os Estados, mais de 50% das receitas são oriundas do recolhimento de impostos,** com alguns Estados com maior receita patrimonial (ex: royalties no RJ) e outros com maior fatia de contribuições sociais (ex: SP).

Por outro lado, os municípios diferem consideravelmente entre si e entre estados e União. A tendência é que **quanto MENOR o município, MAIOR é a fatia de transferências correntes (que vêm dos Estados e da União) na composição das receitas.** Isso ocorre porque a maior parte da carga tributária vai para a União que, por sua vez, tem o papel de redistribuir recursos para os municípios e estados, levando em consideração a capacidade de arrecadação de cada ente. **Cabe ao legislativo, portanto, checar se todos os impostos cobrados pelo seu município estão sendo pagos da maneira correta.** Caso não estejam, existem algumas políticas bem avaliadas que podem ser sugeridas ao executivo:

Política de cobrança de impostos via carta: adotar uma política de envio de cartas lembrando do pagamento de impostos tem efeitos robustos documentados na *literatura*. Trata-se de uma política de baixo custo, já presente em alguns municípios (seja na forma de cartas, mensagens de texto ou flyers) e de relativa fácil implementação, com resultados expressivos inclusive na América Latina. No *Peru*, por exemplo, foi observado um aumento de 10% no pagamento de impostos a partir de cartas lembrando do pagamento, e um aumento de 20% quando as cartas enviadas enfatizam que a maioria das pessoas paga seus impostos nos prazos corretos.

Indicadores de qualidade da receita: o programa de de despesas públicas e responsabilidade financeira (Public Expenditure and Financial Accountability - PEFA, no original), resultante da parceria entre governos de países europeus e instituições multilaterais como Banco Mundial e FMI, desenvolveu uma estrutura de avaliação de qualidade de gerenciamento das finanças públicas, contendo indicadores de avaliação da receita, a exemplo de:

- **Realização de receitas:** é medida a extensão da diferença entre a receita projetada no momento de aprovação do orçamento e aquela realizada, além da composição das receitas nos últimos três anos (sobretudo analisando detalhadamente a receita fiscal) de forma a capturar o sucesso das previsões e a habilidade do governo de coletar os valores previstos de cada categoria de receitas.
- **Classificação orçamentária:** busca avaliar a consistência do orçamento de cada governo com os padrões internacionais, desagregando receitas e despesas em 4 e 3 níveis, respectivamente, de acordo com o manual de finanças governamentais do FMI.
- **Documentação orçamentária:** avalia a abrangência das informações contidas na documentação anual do orçamento, que é comparada com uma lista de elementos básicos e adicionais. Como elementos básicos, considera-se que os dados agregados, tanto para despesas quanto receitas, devem respeitar as classificações utilizadas e compreender o ano atual e o anterior, de forma a explicar detalhadamente as estimativas de despesa e receita. Já os elementos adicionais incluem explicações das implicações orçamentárias de novas políticas e de investimentos vultosos, com estimativas do impacto orçamentário das mudanças fiscais mais relevantes.

4. REGRAS FISCAIS IMPORTANTES

Além da regra de ouro, que proíbe que as operações de crédito (endividamento) superem as despesas de capital, há outras regras fiscais e vinculações orçamentárias contidas na Constituição de 88, que os municípios devem cumprir:

- **Piso de gastos em educação:** os municípios devem aplicar ao menos 25% da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação.

- **Piso de gastos em saúde:** os municípios devem aplicar ao menos 15% da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Saúde

- **FUNDEB:** em 2006 foi promulgada a **Emenda Constitucional no 53**, que substituiu o Fundef (antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, criado com o objetivo de universalizar o ensino fundamental) por um mecanismo de financiamento ampliado para todo o Ensino Básico (lê-se ensino fundamental, educação infantil e ensino médio). O FUNDEB é constituído, além de trans-

ferências estaduais e da União, por 20% das receitas municipais provenientes dos: FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS, IPI-Exp e ITR (Imposto Territorial Rural). Os recursos desse Fundo são destinados a toda a educação básica pública, e supõe algumas vinculações:

- **Recursos do FUNDEB na remuneração do magistério:** em cada município, no mínimo 60% dos recursos do Fundo devem ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério em exercício no ensino fundamental público (que é de competência municipal). Da mesma forma, o teto de gastos para recursos que não sejam de remuneração do magistério - chamados de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino - é de 40%.
- **Recursos do FUNDEB não aplicados no exercício:** em cada município, exige-se que os recursos do Fundo devem ser aplicados, se não em sua totalidade, em ao menos 95%. Ou seja, os municípios podem destinar até 5% dos recursos do Fundo para o exercício seguinte.

A **Lei de Responsabilidade Fiscal** reforçou as obrigações contidas na Constituição por meio de regras fiscais complementares:

- **Limite de despesas de pessoal:** para estados e municípios, o limite máximo para gastos com pessoal é de 60% da RCL, sendo que para o executivo o limite é de 54%. Caso a despesa total com pessoal ultrapasse 95% desse limite, a LRF proíbe qualquer movimentação de pessoal que implique aumento de despesa (por exemplo: contratações, realização de concurso ou aumentos salariais).
- **Restos a pagar:** a LRF também determina que, no último ano de mandato, o valor dos restos a pagar (ou seja, despesas empenhadas mas não liquidadas) não seja superior às disponibilidades financeiras do município. Dessa forma, evita-se o efeito de ciclo eleitoral e reduz-se o incentivo de governantes deixarem para o próximo governo suas despesas não sustentáveis.

Além da LRF, uma **resolução do Senado Federal** estabeleceu limites e condições para a realização de operações de créditos por estados e municípios, dentre eles:

- **Total das operações de crédito:** não devem ultrapassar 16% da Receita Corrente Líquida (RCL);
- **Comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada:** não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da RCL;
- **Dívida consolidada:** não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal (de 120%, com alertas em 108%);
- **Operações de crédito por antecipação de receita:** o saldo devedor desse tipo de operação não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, 7% da RCL.

Quatro objetivos do Orçamento Público

1 

Controle administrativo

Classificação e descrição das despesas

2 

Controle político

Distribuição do orçamento entre diferentes órgãos institucionais

3 

Gerência

Garantia de realização das atividades previstas

4 

Planejamento

Alinhamento de resultados

➤➤➤➤➤➤ **O centro do debate orçamentário dentro de municípios deve ser o planejamento orçamentário e não a política fiscal (tamanho do gasto público)!**

Ciclo orçamentário O que fazer em cada etapa?



PPA



LDO



LOA



Fiscalização após execução da LOA

PPA



✓ Checar a associação entre orçamento público e os resultados das políticas públicas. Quais áreas foram consideradas prioritárias? Dentro de cada área, quais políticas públicas foram escolhidas e por que? Todas as políticas citadas têm metas quantificáveis e realistas? Há um cronograma de prazos? Essas políticas fazem sentido dado o diagnóstico daquele problema no seu município ou existiria uma outra política que seria mais eficiente para combater esse problema?

Fazer um bom planejamento estratégico de médio prazo é fundamental para interrompermos a lógica incrementalista do orçamento público, na qual os gestores baseiam as decisões alocativas simplesmente tomando o orçamento do ano anterior como referência!

Ciclo orçamentário

O que fazer em cada etapa?

Continuação

LDO



- ✓ Solicite ao Executivo que prepare um anexo à LDO indicando quais ações/metasp do PPA serão prioridades naquele ano.
- ✓ Sugira mudanças de textos das áreas consideradas prioritárias pelo mandato
- ✓ Proponha regras de distribuição de recursos
- ✓ Solicite ao Executivo que apresente um anexo sobre o orçamento a partir dos seus efeitos sobre igualdade de gênero, por exemplo.



LOA



- ✓ Vereadores NÃO PODEM (i) alterar receita e (ii) propor novas despesas sem justificativa consistente de que a Prefeitura subestimou a receita para o ano seguinte
- ✓ Identifique as principais pautas do seu mandato dentro da proposta de LOA e proponha alterações de alocação entre dotações orçamentárias, destacando sempre a origem e destino dos recursos e a justificativa da realocação
- ✓ Preste atenção nas emendas parlamentares disponíveis. Vereadores têm direito a apresentarem emendas à PLOA no valor de até 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior



Fiscalização após execução da LOA



- ✓ Estabeleça uma rotina de fiscalização e acompanhe a evolução da execução dos objetos do seu interesse. Os contratos já foram empenhados? O valor empenhado é consistente com a necessidade do serviço? As liquidações estão dentro do esperado? Encontrou alguma irregularidade no contrato? Identificou algo suspeito?

Ter uma avaliação do resultado da execução para elaboração da próxima LOA é muito importante para propor um orçamento mais consistente!

O Ciclo Orçamentário

1. PLANO PLURIANUAL (PPA)

O Plano Plurianual consiste em um plano de 4 anos com metas físicas e financeiras. É o instrumento de planejamento orçamentário que **define as prioridades daquele governo para os próximos quatro anos**, indicando programas que muitas vezes cruzam fronteiras organizacionais (são inter-setoriais). **O PPA é um instrumento importantíssimo que foi desenhado pela Constituição de 1988 com o objetivo de associar o orçamento público aos resultados das políticas públicas.** No entanto, ele tem sido muito pouco utilizado. Inclusive, alguns municípios passaram a utilizar programas de metas ao invés de PPA (ex: São Paulo, que começou a fazer isso em 2009). Independente do nome e da estrutura formal que se estabeleça, é fundamental em termos de eficiência do setor público e transparência fiscal que o governo crie uma direção de médio prazo. **O objetivo do PPA não é que ele seja cumprido rigorosamente, mas que se tenha dimensões do porquê o plano foi**

desviado e qual o valor do desvio.

Vamos olhar o exemplo do PPA do Estado do Rio de Janeiro, mostrado na figura abaixo. O objetivo do programa de educação de qualidade é muito genérico. Como saber quais são os recursos necessários para o aprendizado do aluno? **Esse é um exemplo de PPA que atende a lei mas não atende a intencionalidade da lei, no sentido de que ele não especifica como aquelas ações específicas vão contribuir para atingir o objetivo esperado.** Ao definir metas e prioridades para o gasto público, é importante olharmos pro orçamento como um meio para atingir objetivos específicos (ex: aumentar a nota do IDEB em 10%). Muitas pessoas acreditam que uma boa fiscalização orçamentária consiste em comparar a diferença de recursos empenhados em cada exercício (ex: orçamento do programa A diminuiu 20% em relação ao ano anterior). Mas o que define se o orçamento do ano anterior era o ideal?

Programa: 0441 - INFRAESTRUTURA DAS UNIDADES EDUCACIONAIS

OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ASSOCIADO

0004 - Educação de qualidade

Objetivo do Programa: Gerir as unidades de ensino básico, técnico e superior, adequando-as às necessidades de manutenção, modernização e ampliação da rede, de modo que atendam às condições de infraestrutura necessárias para o aprendizado do aluno.

VALOR TOTAL PARA O PROGRAMA NO PERÍODO DE 2021 / 2023 (Em R\$ 1,00)

Previsão de Despesa do Estado	Previsão de Despesa de Terceiros	TOTAL
2.875.697.637	-	2.875.697.637

ÓRGÃO: Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI

UNIDADE DE PLANEJAMENTO: 40450 - UENF

AÇÃO: 1045 - Expansão da infraestrutura dos Campi da UENF (UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 45450 - UENF)

FINALIDADE: Permitir a expansão da infraestrutura de ensino, pesquisa e extensão da UENF.

PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	META FÍSICA			REGIÃO
		2021	2022	2023	
Biblioteca Central implantada	unidade	0,33	0,33	0,34	NORTE FLUMINENSE
Creche universitária implantada	unidade	0,33	0,33	0,34	NORTE FLUMINENSE
Curso de graduação implantado	unidade	0,00	0,00	1,00	NORTE FLUMINENSE
Escola Técnica Estadual Agrícola Antônio Sarto recuperada	unidade	0,33	0,33	0,34	NORTE FLUMINENSE
Espaço de Ciência implantado	unidade	0,33	0,33	0,34	NORTE FLUMINENSE
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO VETERINÁRIO AMPLIADO	unidade	0,33	0,33	0,34	NOROESTE FLUMINENSE
Unidade de cultura ampliada	unidade	0,33	0,33	0,34	NORTE FLUMINENSE
Unidade de cultura equipada	unidade	0,33	0,33	0,34	NORTE FLUMINENSE
Unidade de ensino implantada	unidade	0,33	0,33	0,34	NORTE FLUMINENSE
Unidade de ensino superior ampliada	unidade	0,33	0,33	0,34	NORTE FLUMINENSE
Unidade de ensino superior equipada	unidade	0,33	0,33	0,34	NORTE FLUMINENSE
Unidade de ensino superior implantada	unidade	0,33	0,33	0,34	NORTE FLUMINENSE

2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A LDO, por sua vez, consiste em um instrumento anual, votado ANTES do recesso do meio do ano, que deve estabelecer quais as metas previstas no PPA que serão consideradas prioridades naquele determinado exercício. Nesse sentido, a Constituição de 1988 prevê que a LDO deve conter os seguintes elementos:

- Metas e prioridades e orientar elaboração da LOA
- Alterações na legislação tributária
- Política de aplicação das agências financeiras de fomento

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que a LDO também deve conter os demais elementos:

- Metas fiscais
- Margem de expansão das despesas de caráter continuado (ex: contratação de pessoal)
- Riscos que podem afetar as receitas e despesas
- Situação atuarial e financeiro dos sistemas previdenciário e fundos

3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A LOA, apresentada no segundo semestre de cada ano, estima a receita e fixa a despesa, compreendendo as administrações direta e indireta, através dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Portanto, a LOA deve conter:

- Previsão da receita
- Fixação da despesa
- Autorização para abertura de créditos suplementares
- Autorização para contratação de operações de crédito
- Ajustes frequentes durante o exercício
- Alto nível de rigidez na alocação das despesas
- Orçamento anual tem que ser compatível com o PPA
- Orçamento poderá incluir autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito, inclusive por antecipação de receitas

Há, no entanto, **duas limitações presentes nessas peças orçamentárias**: (i) a lei indica que tem que ter indicadores, mas há discricionariedade do gestor para determinar quais indicadores são utilizados e qual a qualidade deles; (ii) alta margem para postergação da decisão de gasto. **Tais limitações implicam que recurso previsto na LOA não é dinheiro garantido.** Por esse moti-

vo, precisamos entender os processos de adequação orçamentárias pós-LOA.

4. REORGANIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DEPOIS DA LOA

As Unidades Orçamentárias podem trabalhar “livremente” com seu orçamento disponível, para o qual deverão apresentar um cronograma com a programação do uso dos recursos no tempo. **No entanto, existem situações em que o orçamento disponível não está adequado à execução. Nesses casos, a unidade orçamentária poderá solicitar uma adequação orçamentária.** Tais adequações são feitas por meio de Crédito Adicional. De acordo com a Lei no 4.320/1964, os créditos adicionais classificam-se em:

- Crédito adicional suplementar: aumentar o valor que estava estabelecido
- Crédito adicional especial: muda a dotação orçamentária (ex: mudar o nome da biblioteca que vai ser criada)
- Crédito adicional extraordinários: destinado a despesas urgentes e imprevistas, como aquelas causadas pela pandemia

Os recursos para os créditos suplementares e especiais são oriundos de: (i) superávit financeiro do exercício anterior; (ii) excesso de arrecadação ou (iii) realocação de dotações ou anulação total de dotações. Já os créditos extraordinários independem da

existência de recursos.

Nesse sentido, o ciclo do orçamento após a LOA pode ser dividido da seguinte forma:

Orçado Anual: valor fixado pela LOA, distribuído por Unidade Orçamentária.

Orçado Atualizado: valor inicial acrescido ou reduzido pelos créditos adicionais e/ou alterações aprovadas pelo Executivo. **Importante destacar que o percentual de reajuste permitido ao Executivo é estabelecido pelo Legislativo na própria LOA.** Em São Paulo, por exemplo, este percentual está na faixa de 11%. Em outros municípios, porém, esse percentual chega a 70%. **Depois que a LOA retorna ao Executivo, eles têm 30 dias para publicar o decreto de execução orçamentária**, que define quais despesas serão autorizadas a fim de impedir a quebra de caixa do município. As despesas não autorizadas ficam contingenciadas (ou congeladas). **O contingenciamento é previsto por lei e ocorre sempre**

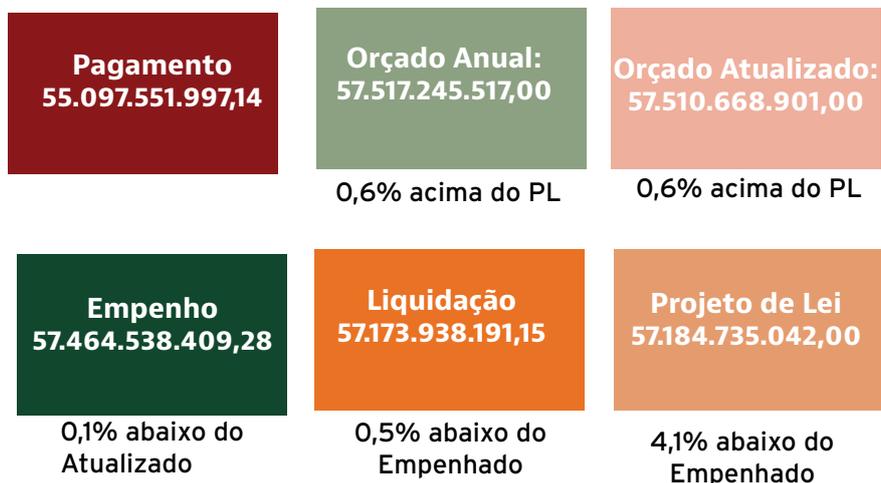
que a expectativa for de que a receita prevista seja maior do que a efetivamente arrecadada.

Orçado Disponível: valor da dotação orçamentária que não se encontra contingenciado. **Se o orçado atualizado for muito maior que o orçado disponível, isso significa que o Executivo está fazendo previsões ruins para a arrecadação.** Para diminuir essa diferença, recomenda-se que o município utilize modelos de previsão de receita mais modernos e acurados (ver seção de boas práticas).

Como seria um exemplo de boa execução orçamentária?

Vamos analisar o orçamento do Programa SUAS (Sistema Único de Assistência Social) referente ao ano de 2018. Conforme mostra a figura abaixo, o orçamento variou pouco entre cada etapa do processo. Isto significa, provavelmente, que o Executivo fez boas previsões para a receita do município naquele ano e que as despesas foram definidas de maneira adequada à previsão de receita.

Programa SUAS 2018



Como a vereadora deve analisar as peças orçamentárias?

1 O EXECUTIVO ENVIOU O PPA. E AGORA?

O PPA é a etapa do processo orçamentário na qual você deve analisar, principalmente, os seguintes elementos: (i) se as metas e programas do PPA partem de um diagnóstico correto dos problemas da sua cidade; (ii) se as políticas propostas estão alinhadas com as melhores evidências científicas disponíveis. Por exemplo, você poderia checar se o governo quer aumentar a qualidade da educação, medida pelo IDEB, a partir de uma política de A que já se mostrou pouco eficaz frente a outras políticas; (iii) se o PPA apresenta metas quantificáveis por indicadores factíveis; (iv) se há um cronograma com prazos factíveis e bem delimitados.

Conforme destacado anteriormente, o objetivo do PPA não é que ele seja cumprido rigorosamente, mas que ele direcione os esforços públicos. **Fazer um bom planejamento estratégico de médio prazo é fundamental para interrompermos a lógica incrementalista do orçamento público, no qual os gestores baseiam as decisões alocativas simplesmente tomando o orçamento do ano anterior como referência.**

2 O EXECUTIVO ENVIOU A LDO. E AGORA?

Na seção anterior, apresentamos o que deve estar contido na LDO, por determinação de lei. Aqui, vamos indicar algumas sugestões de como analisar a LDO e que tipos de propostas podem ser feitas nessa etapa do processo orçamentário. A primeira boa prática consiste em solicitar ao Executivo que prepare um anexo à LDO que indique quais ações/metadados do PPA serão prioridades naquele exercício. Esta é uma prática óbvia, porém pouco realizada pelos municípios. Além disso, a vereadora também pode: (i) sugerir mudanças de textos das áreas consideradas prioritárias pelo mandato; (ii) Propor regras de distribuição de recursos (ver Seção **"BOAS PRÁTICAS: INOVAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NOS MUNICÍPIOS"** para se inspirar); (iii) trazer a indicação de que o Executivo deve apresentar um anexo sobre o orçamento a partir dos seus efeitos sobre igualdade de gênero, por exemplo. Isto é, tudo o que diga respeito a como o orçamento deve ser elaborado e melhor implementado.

3

O EXECUTIVO ENVIOU A LOA. E AGORA?

O primeiro ponto é saber que o **legislativo NÃO tem competência para: (i) alterar receita e (ii) propor novas despesas sem justificativa consistente de que a Prefeitura subestimou a receita para o ano seguinte** (art. 166, § 3º, III, a, da CF). A única função do legislativo nessa etapa do processo orçamentário, além de solicitar prestação de contas por parte do executivo, consiste em propor a REALOCAÇÃO de recursos. **Isto é, você deve identificar as principais pautas do seu mandato dentro da proposta de LOA e propor alterações de alocação entre dotações orçamentárias, destacando sempre:**

- Origem e destino dos recursos
- Justificativa da realocação

Idealmente, a proposta de LOA é divulgada no formato de planilha excel. Caso isso não ocorra no seu município, você pode (e deve) propor que o executivo faça essa alteração. Tendo em mãos a planilha referente a proposta de LOA para o exercício em questão, **recomendamos que você siga crie uma tabela dinâmica para facilitar a sua análise.** Veja alguns exemplos de análises possíveis:

- **Se você quer saber quais são os órgãos que utilizam recursos da Assistência Social**, você deve seguir os passos, após criar a tabela dinâmica:
 - Colocar a variável de exercício na caixinha de "filtro" e selecionar o ano desejado
 - Colocar a variável de descrição da função na caixinha de "linhas" e selecionar "assistência social"
 - Colocar a variável descrição de órgão na caixinha de "linhas"
 - Colocar a variável de valor orçado anual na caixinha de "valores" e selecionar "soma" (o padrão do excel é deixar como "contagem")
- **Caso você queira saber a descrição da despesa, ou seja, onde foi gasto todo o recurso destinado à assistência**, coloque a variável "descrição da despesa" na caixinha de "linhas". Uma vez familiarizada com as funções principais do seu mandato, você pode tentar decorar os códigos referentes a cada descrição de despesa (ex: suponha que o código referente a compra de material permanente para educação é 2828). Isso ajuda a te dar argumento de autoridade em debates

Além disso, preste BEM atenção em como você vai propor realocação de recursos. Ao propor tirar dinheiro de alguma dotação, você vai estar “comprando briga” com um determinado grupo de interesse. Avalie se isso é bom pro seu mandato e garanta que você tenha argumentos técnicos (baseados em evidências científicas) para justificar a sua proposta de realocação.

Para além da realocação de recursos, você também pode (e deve) prestar atenção nas emendas parlamentares, definidas como o instrumento que os parlamentares têm a sua disposição para participar ativamente da proposta de LOA. No âmbito federal, os deputados podem alterar os programas enviados pelo Executivo a fim de atender às demandas das cidades e estados que representam. Das emendas federais, existem **4 tipos** que estão associados ao repasse para municípios:

- **Emenda parlamentar de relatoria:** quando o próprio relator da PLOA introduz propostas de emendas.
- **Emenda parlamentar individual:** propostas feitas pelos parlamentares para alteração do orçamento federal. O limite é de 25 emendas.
- **Emenda parlamentar de bancada:** produzidas e apresentadas por senadores e deputados de um mesmo estado, independente do partido. O limite é de duas emendas.
- **Emenda parlamentar de comissão:** apresentadas exclusivamente pelas comissões permanentes do congresso. O limite é de oito emendas.

Para buscar emendas parlamentares federais, você pode consultar as cartilhas de emendas dos ministérios (contém os detalhes de todos os programas que estarão abertos para receber emendas), conversar com os parlamentares da sua cidade/estado e com líderes do seu partidos. Independente do caminho escolhido, é importante que você se certifique de que as propostas estão alinhadas com as bandeiras dos seus parlamentares, com o PPA e a LDO. Além disso, **não se esqueça de preparar as emendas até meados do 1º semestre, para não perder o timing da seleção (definido na LDO).**

Em relação às emendas parlamentares municipais, a Emenda Constitucional nº 86/2015 estabelece que **os vereadores têm direito a apresentarem emendas à PLOA no valor de até 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior** (soma das receitas tributárias deduzidos os valores das transferências constitucionais). Por lei, esse valor deve ser dividido igualmente entre os vereadores. Caso isso não ocorra no seu município, você pode acionar o respectivo Tribunal de Contas do seu município/Estado.

As emendas parlamentares são uma boa ferramenta de mandato participativo, uma vez que você pode realizar editais/chamamentos públicos para selecionar os melhores projetos encaminhados pela sociedade civil para receber os recursos (totalidade ou algum percentual). Aqui tem um bom exemplo de edital que pode ser replicado para o seu município.

4

FISCALIZAÇÃO DAS CONTAS APÓS EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O trabalho da vereadora não acaba após a aprovação da LOA. A fiscalização da execução orçamentária é função do legislativo, dos tribunais de contas estaduais e dos ministérios públicos de contas. Nesse sentido, cabe a esses entes acompanhar as contas públicas e verificar se não houve descumprimento de regras fiscais e outros tipos de irregularidades com o uso dos recursos públicos. Além disso, também é importante que a vereadora acompanhe a evolução da execução dos objetos de interesse. Por exemplo:

- Os contratos já foram empenhados?
- O valor empenhado é consistente com a necessidade do serviço?
- As liquidações estão dentro do esperado?

Para isso, é importante que você estabeleça uma **rotina de fiscalização**. Primeiro, comece pela leitura diária dos Diários Oficiais e fique atenta a contratos, orçamento e nomeações. Em relação aos contratos, preste atenção nos órgãos e gestores e busque eventuais irregularidades nos processos administrativos. Além disso, busque processos judiciais associados ao tema, contratantes/contratados e respectivos gestores. Caso identifique algo suspeito, busque dados adicionais na junta comercial ou faça levantamento patrimonial em cartório da empresa em questão. Com todos os dados em mãos, notifique os órgãos de controle.

Ter uma avaliação do resultado da execução para elaboração da próxima LOA é muito importante para propor um orçamento mais consistente. Problemas na execução do orçamento também podem ajudar a identificar alguma questão administrativa que esteja travando um processo e que a vereadora possa a partir daí buscar mais informações e tentar propor medidas de resolução.

Boas Práticas: Inovação Orçamentária Nos Municípios

CASOS DE SUCESSO

Montreal

Foi constatado em 2012 que os serviços da prefeitura não estavam sendo executados com a mesma qualidade para todo o território, sendo então diagnosticado como um problema de financiamento desigual entre bairros. Assim, foi feita uma lista de todos os serviços nos quais havia distribuição desigual de qualidade e, a partir disso, foi criado um novo sistema que definia o gasto ideal por serviço e por área da cidade. O ajuste gradual do gasto se deu em um período de 5 anos para aqueles bairros que teriam seu financiamento aumentado, e de 10 anos para aqueles que teriam o volume de fundos reduzidos, e o plano foi aprovado após apreciação de diferentes comissões e órgãos, até chegar à prefeitura.

Cidade do México

Foi criada uma fórmula de distribuição dos recursos, mas ao invés de ser calculado o gasto ideal, o critério de distribuição se deu a partir dos recursos existentes, privilegiando as áreas mais pobres. Essencialmente, o orçamento foi regionalizado por unidade de administração descentralizada, sendo distribuído para as unidades de administração conforme suas necessidades. Concomitantemente, processos de participação popular foram instaurados em cada unidade, e a população pode acompanhar a execução orçamentária regionalizada de forma virtual.

Londres

Ainda no âmbito da regionalização do orçamento municipal, cada bairro (borough) da cidade possui seu próprio conselho de representantes eleitos, que aprova seu próprio orçamento. Os conselhos de bairro funcionam como as autoridades locais, e são os responsáveis por fornecer parte dos serviços do dia a dia, como zeladoria, educação básica, serviços sociais, entre outros. Cada

conselho é responsável pela aprovação do seu próprio orçamento, com a maior parte das receitas oriundas de transferências e subvenções do governo central. Há também um imposto local (council tax) sobre a propriedade de imóveis arrecadado diretamente pelo conselho e um imposto de ocupação de propriedades não domésticas (business rate) recolhido pelo governo central, mas com um percentual obrigatoriamente retido e transferido aos governos locais.

Austrália

O país foi o pioneiro a adotar o chamado “Orçamento responsivo ao gênero”, em 1984, de forma que as administrações públicas a nível federal passaram a considerar a redução de desigualdades de gênero ao formular o orçamento. Por meio de um manifesto publicado anualmente, o compromisso com o combate à desigualdade de gênero é reforçado e generalizado para todas as áreas do orçamento. A título de exemplo, uma revisão do sistema tributário em 2010 detalhou em profundidade os diferentes impactos da política previdenciária em homens e mulheres, permitindo que essas diferenças fossem incorporadas às políticas fiscais. O manifesto confirma o compromisso dos governos com o endereçamento de questões de gênero também por incluir a “economia do cuidado não remunerada” e, conseqüentemente, propostas de políticas públicas que acomodem a realização de atividades remuneradas e não remuneradas por mulheres.

Barcelona

Em 2016, a cidade instituiu um “Plano por Justiça de Gênero”, com duração de quatro anos, visando a eliminação de desigualdades de gênero no município em diversas áreas, como saúde, planejamento urbano, esporte, tecnologia e participação política. O plano foi constituído por quatro áreas estratégicas: (i) mudança institucional, ou seja, aumentar o conhecimento institucional sobre gênero, por exemplo por meio da formulação do orçamento sob lentes de gênero; (ii) economia para a vida e gerenciamento de tempo, que inclui programas de assistência ao desemprego e fomento ao empreendedorismo, ao mesmo tempo que promove uma divisão de trabalho doméstico mais igualitária; (iii) cidade de direitos, onde barreiras estruturais ao desenvolvimento humano e direitos sociais foram endereçadas; e (iv) vizinhanças inclusivas, assegurando-se que o espaço público urbano é seguro e inclusivo para mulheres, visando também o combate à violência de gênero. No âmbito da quarta área, a cidade promoveu o planejamento urbano de gênero, direcionando políticas públicas municipais.

Materiais Úteis

Comitê Gestor de Despesas (GOVE): Fornece o passo a passo para a instituição de um comitê gestor de despesas dentro do seu município. Vale para o Executivo, mas vereadoras podem pressionar.

Cartilha Finanças Públicas Municipais (CNM): Material de consulta com linguagem mais acessível.

Escala Brasil Transparente: Avalia não só a transparência passiva, mas também a transparência ativa (publicação de informações na internet) dos estados brasileiros. **Você sabia que os estados de MG, CE e ES possuem nota 10 no ranking?** Que tal procurar mais infos sobre esses estados para copiar boas práticas? A CGU compilou várias orientações para aumentar a transparência no seu município/estado neste guia [aqui](#).

Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (Tesouro Nacional): é um documento publicado anualmente desde 2016, com o objetivo de ampliar a transparência das relações federativas - tanto estados quanto municípios - e contribuir para o

processo de sustentabilidade fiscal dos entes. As informações da publicação são extraídas dos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), acordos assinados pelos Estados que refinanciaram suas dívidas com a União e que apresentam metas anuais considerando a evolução das finanças estaduais, com base em indicadores macroeconômicos para o novo período e na política fiscal adotada por cada governos.

Orçamento fácil (Senado): Material didático sobre o ciclo orçamentário, regras fiscais, resultados e contingenciamentos elaborado pelo Senado.

Metodologia Orçamento e Direitos (INESC): Metodologia para analisar o orçamento público tendo em vista a defesa e promoção dos direitos humanos

Manual Técnico do Orçamento: Como o próprio nome diz, é um material mais técnico e voltado para a União, mas com definições de conceitos que se aplicam aos estados e municípios. É atualizado anualmente, no início do processo de elaboração da proposta orçamentária.

Anexo

Figura 1: Restos a Pagar

