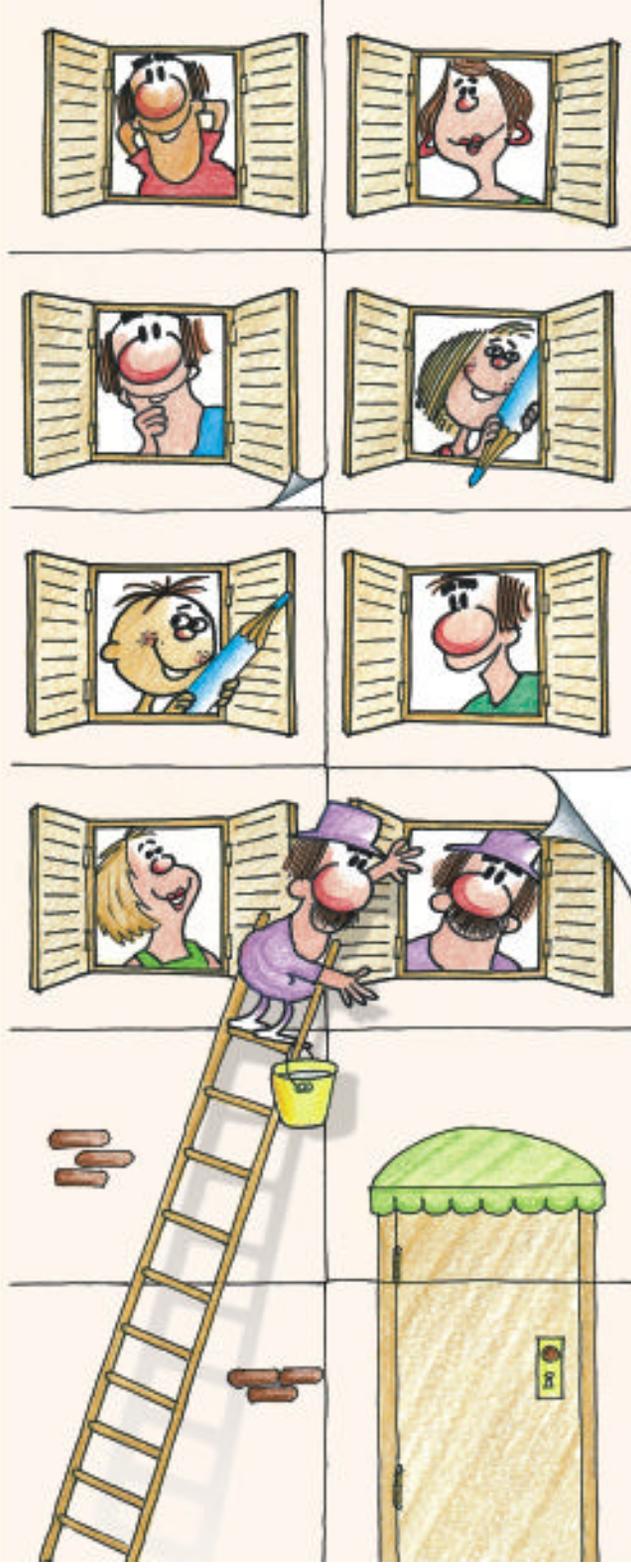


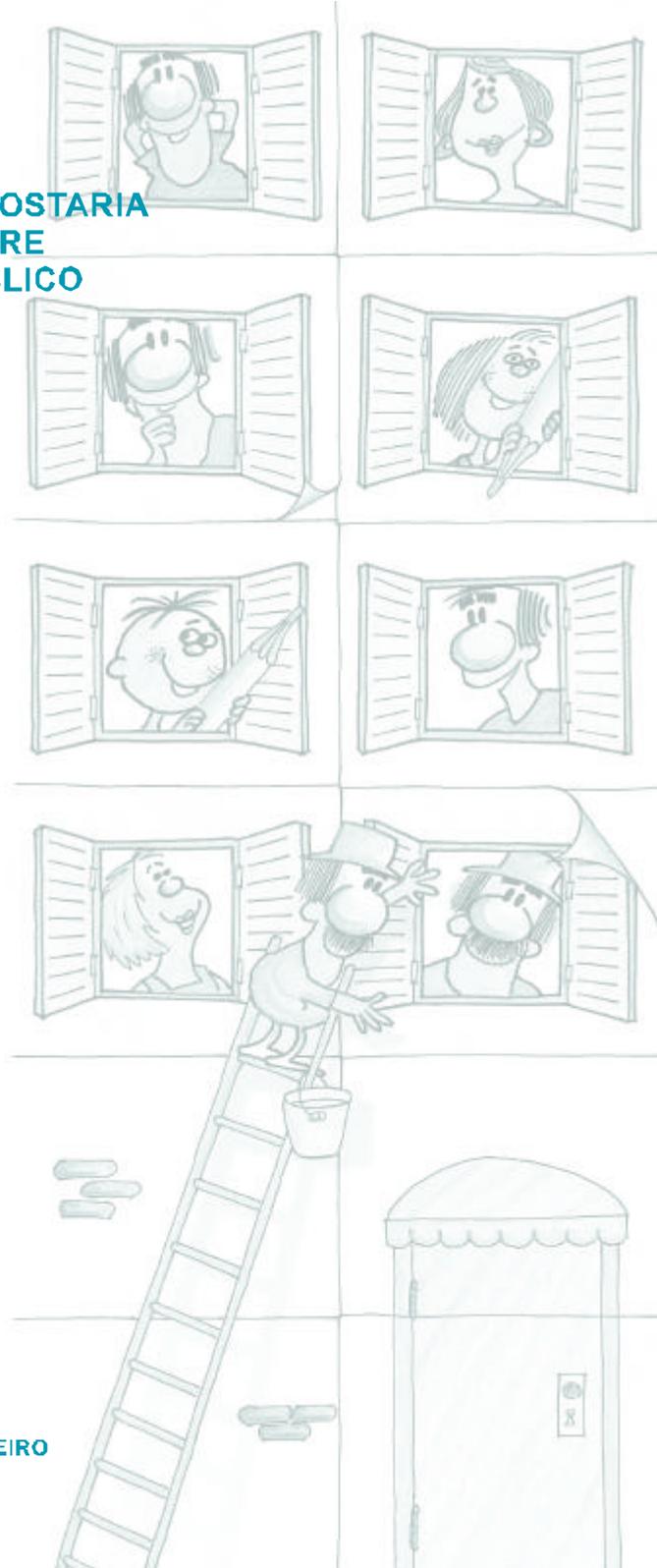
ORÇAMENTO
PÚBLICO:
ENTENDENDO
TUDO



TUDO O QUE VOCÊ GOSTARIA
DE SABER SOBRE
ORÇAMENTO PÚBLICO

**ORÇAMENTO
PÚBLICO:**
ENTENDENDO
TUDO

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
UNICEF



O desafio de promover e garantir os direitos das crianças e adolescentes brasileiros a condições dignas de saúde, educação, assistência social e medidas de proteção contra violações passa necessariamente por uma maior eficiência, eqüidade e efetividade na alocação e implementação do gasto público do país.

Com a crescente descentralização e municipalização das políticas públicas, a participação e a mobilização da sociedade civil na preparação e acompanhamento do orçamento público municipal tornam-se da maior importância para incluir projetos de interesse da comunidade e corrigir eventuais desvios na sua execução.

Nessa direção, o UNICEF e a Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, têm a satisfação de colocar à disposição do público brasileiro e das instituições e lideranças que trabalham na questão orçamentária esta coleção de cinco volumes sobre o *Orçamento Público: construindo a cidadania*.

Reiko Niimi
Representante do UNICEF Brasil

[P] PREFÁCIO

Bem-vindo ao *Orçamento Público: entendendo tudo!* Há diversos livros disponíveis sobre orçamento público, mas a maioria deles parte do princípio de que você é formado em ciências contábeis ou economia e que, portanto, adoraria aprender cada detalhe técnico e legal sobre orçamento. Este livro, ao contrário, apresenta as questões fundamentais para que você compreenda, especialmente, a lógica do *orçamento público municipal*, desvendando os conceitos muitas vezes impronunciáveis da linguagem do economês.

PARA QUE ESTE LIVRO

Este livro foi concebido para dar suporte às pessoas que atuam junto à comunidade, buscando garantir no orçamento de sua cidade melhores condições de vida. Esperamos, com ele, contribuir para desmistificar o Orçamento Público enquanto algo de difícil compreensão e oferecer-lhes importantes elementos para sua atuação nas políticas públicas do seu município e em direção à



recuperação do caráter de instrumento de planejamento e contrato social que o orçamento deve encerrar.

COMO VEMOS A SITUAÇÃO DO ORÇAMENTO

Nas últimas décadas, o Orçamento Público tem enfrentado uma verdadeira "cultura de desvalorização". De instrumento de gerenciamento e controle dos recursos públicos, o orçamento tem sido conduzido com descrédito sistemático por uma parcela significativa de administradores e políticos. A prática de diversos governos transformou o orçamento de muitas cidades numa "peça de ficção". Os orçamentos são elaborados apenas para cumprir as exigências legais, não se constituindo, de fato, em um programa de trabalho.

Esta "cultura" tem afetado sistematicamente a transparência e o controle dos recursos públicos e, conseqüentemente, das políticas públicas. Ela vem alimentando a utilização obscura dos orçamentos por muitos parlamentares e a eficácia duvidosa de diversas ações governamentais. Além disso, contribui para que o orçamento público seja visto pela sociedade civil como uma peça estritamente técnica e, portanto, apenas do interesse de especialistas.

Neste livro, mostramos que o orçamento público é muito mais do que um plano de contas organizado segundo certas normas, sem maior interesse para a sociedade. Para nós, o orçamento deve ser compreendido como o registro de um contrato, realizado anualmente entre governo e sociedade, sobre o que deverá ser feito em benefício da cidade e dos cidadãos; uma lei, portanto, que deve ser especialmente valorizada na sua transparência e legitimação. Assim, nas páginas a seguir, procuramos destacar o caráter contratual do orçamento, discutindo seu significado sob três grandes dimensões: uma formal e técnica (a dimensão da legalidade), outra referente à finalidade (o programa de trabalho e o caráter de previsão) e a terceira relativa ao seu caráter político (o aspecto de contrato social).

COMO USAR ESTE LIVRO

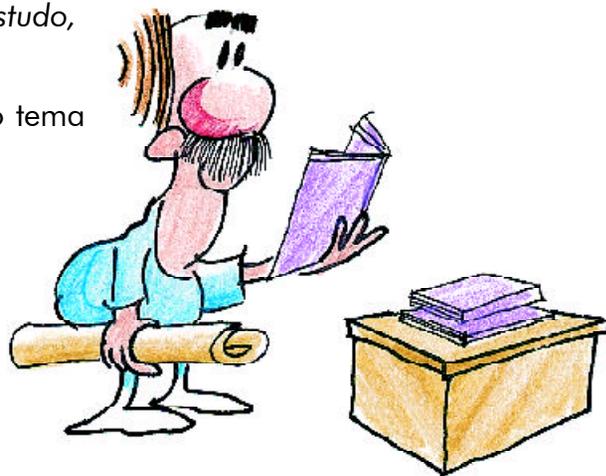
Este livro possui sete capítulos independentes. Eles foram concebidos para serem usados de forma independente. Você pode começar lendo por onde quiser, mas seria bom que começasse pelo Capítulo 1, caso nunca tenha se envolvido com o tema.

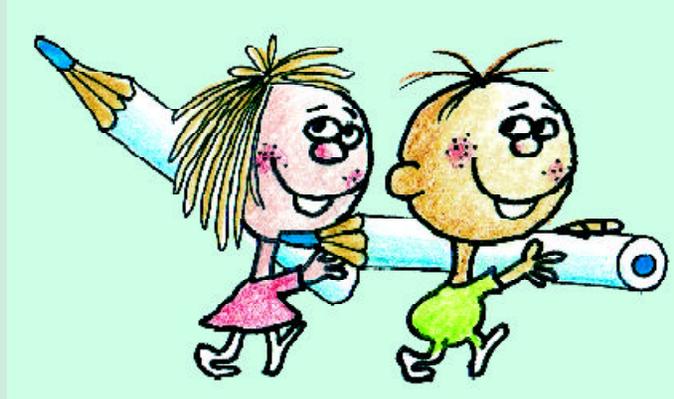
Caso pretenda discutir este livro com mais pessoas, consulte o manual *Orçamento público: orientando atividades de estudo*, que acompanha esta coleção.

Use também este livro como uma referência. Procure o tema de seu interesse no índice.

Se você encontrar termos ou expressões que não entenda, procure o seu significado no *Orçamento público: decifrando a linguagem*, que integra esta coleção.

Para orientar a leitura, termos e expressões-chave para compreensão do texto encontram-se em **negrito** e podem ser localizados no glossário.





[1]

COMPREENDENDO O ORÇAMENTO PÚBLICO

Aqui você fica sabendo que o orçamento público é semelhante ao que toda família faz, mas que é também muito mais coisas: programa de trabalho, política econômico-financeira, contrato social, priorização de ações governamentais, planejamento da administração municipal e participação da sociedade.

O orçamento público é o documento que contém as informações sobre todos os recursos de que o Poder Público dispõe em termos de receitas e despesas. Da mesma forma que em um orçamento doméstico, o registro de recursos é feito para definir um **programa de trabalho**, neste caso, **anual**, mostrando as prioridades e a destinação desses recursos.

No orçamento doméstico, as receitas e despesas são analisadas mensalmente, ao contrário da Prefeitura, que faz orçamento para o período de 12 meses e envia-o à Câmara de Vereadores para apreciação antes de iniciar o ano. Deste modo, se uma família paga a



uma empregada doméstica todo mês R\$ 130,00 e também R\$ 24,00 de INSS, caso a Prefeitura viesse a contratar a mesma empregada, teria que incluir no orçamento a previsão de despesas para 12 meses, mais 13º salário, registrando R\$ 1.690,00 (130,00 X 13) de salários (*Pessoal Civil*) e R\$ 312,00 (24,00 X 13) de *Obrigações Patronais*. Estas despesas seriam apresentadas no orçamento dentro do título da ação a que elas estão vinculadas, ou seja, *Manutenção da Casa*. Se for ainda reservado, todo mês, um valor de R\$ 100,00 para comprar material de limpeza e mantimentos (*Material de Consumo*), teria também que prever esta despesa no orçamento para os 12 meses (100,00 X 12).

Naturalmente, o programa de trabalho do chefe de família expressa as formas através das quais se pretende viabilizá-lo, adiando compras, pedindo dinheiro emprestado, fazendo previsões de despesas com eventuais gratificações etc. Assim também acontece com o orçamento público, que evidencia uma **política econômico-financeira**, apontando as condições que o governo prevê que encontrará pela frente.

Entretanto, o mais importante para a família é que o orçamento doméstico reflete o acerto do que será possível fazer ao longo do mês. Isso também ocorre com o orçamento municipal, que constitui, na verdade, a *síntese do compromisso de contribuições da sociedade (as receitas) e de realizações do governo (as despesas)*. É o **contrato** que as duas partes, governo e sociedade, celebram entre si sobre o que é possível ser feito em benefício de todos.

Esse contrato abrange um elemento importante para se compreender a dinâmica de um orçamento público: a **priorização de ações governamentais**. Como os recursos são limitados e o orçamento é feito para o período de um ano, é necessário que sejam escolhidas ações a serem executadas. Esse processo de priorização abrange duas etapas.

A primeira ocorre internamente, em negociações entre o **Governo**



- representado por secretários ou chefes de departamento indicados pelo prefeito - e a **Administração Pública** - constituída pelo conjunto de funcionários públicos municipais. Em conjunto, eles discutem diagnósticos, avaliam o custo-benefício de ações, isto é, a *relação entre o quanto se espera empregar de recursos e o que deverá se obter em termos de melhoria*, e consideram as diretrizes do prefeito eleito, geralmente expressas no documento do seu programa eleitoral de governo. Nesse contexto, o orçamento assume a face de **planejamento** da administração municipal. Todos os órgãos públicos devem atuar no sentido de fazer com que os seus planos de trabalho façam parte desse programa.

A segunda etapa do processo de priorização trata das negociações do governo feitas com a sociedade. Aqui, o orçamento passa a ter o caráter de participação da sociedade. Os diversos atores da sociedade, representados por associações comunitárias, partidos, sindicatos e empresários, se encontram das mais variadas formas com os representantes da Administração Municipal, apresentando suas reivindicações e buscando uma definição para seu atendimento. Essa interlocução pode ser mais ou menos democrática, dependendo da disposição de negociação de cada governo e da capacidade de mobilização da sociedade. O processo prossegue na Câmara Municipal, onde os vereadores, enquanto representantes do povo, apresentam emendas, buscando confirmar o conteúdo e a forma do contrato.



SAIBA O QUE É

Orçamento
Participativo e
Orçamento de
Gabinete.



Nos processos de Orçamento Participativo, o governo consulta a população, a partir de reuniões abertas à sociedade, sobre as suas demandas prioritárias e o que incluir na Lei Orçamentária Anual. Sob esse aspecto, a definição do orçamento tem sido um exercício de participação de toda a comunidade. Essa forma de implementação do orçamento foi adotada por alguns governos municipais a partir de meados da década de 80. Geralmente, não há dispositivos legais que obriguem esse tipo de elaboração do orçamento. As reuniões, conduzidas pela própria Administração Municipal, são feitas em várias regiões do município. A comunidade elege uma pauta de demandas e seleciona, de acordo com critérios, as prioridades que serão acolhidas pela Administração Municipal.

A experiência do Orçamento Participativo difere do **planejamento participativo**, porque coloca em discussão o conjunto das ações públicas e não apenas ações pontuais. Além disso, a participação popular adquire poder de decisão, ao contrário do caráter meramente consultivo dos demais procedimentos.

Em contraposição, o “orçamento de gabinete” é elaborado exclusivamente a partir de diretrizes estabelecidas pelo governo. Não há a participação da sociedade nessa definição.



ISTO É LEGAL

“A **lei do orçamento** conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a **política econômico-financeira** e o **programa de trabalho** do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.”

LEI FEDERAL 4.320/64, ART. 2º

Princípio da universalidade

Todas as despesas e receitas do governo devem ser obrigatoriamente consideradas.

Princípio da unidade

Todas as receitas e despesas devem compor um único orçamento.

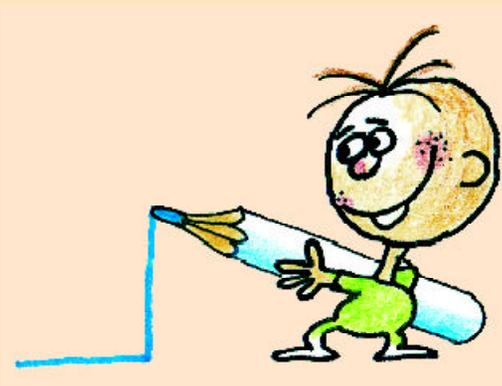
Princípio da anualidade

O orçamento deve valer para o período de um ano.

**SAIBA
O QUE É**









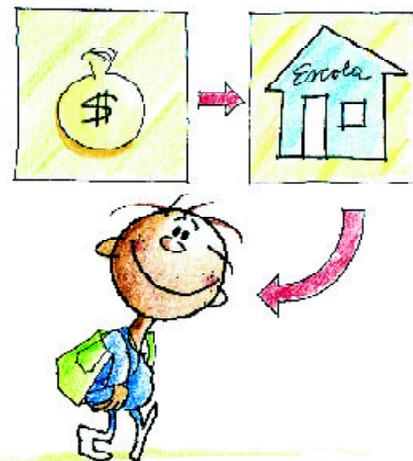
[4]

PROGRAMA DE TRABALHO

Este capítulo mostra que o conteúdo central do contrato orçamentário é o programa de trabalho a ser executado pelo governo. Você verá que este programa deve ser descrito segundo algumas normas, desde o valor do recurso a ser gasto e natureza da despesa até a sua função social maior, passando pela definição do nome das ações e de suas respectivas metas.

As ações previstas no orçamento público - gastos com pagamento de pessoal, obras, serviços e programas sociais - devem ser programadas na forma de **projetos** e **atividades** para os diversos órgãos da Administração Municipal. Sob a perspectiva legal, **projeto** é um conjunto de operações relativas a obras, serviços públicos ou programas sociais. A realização dessas operações obedece a um limite de tempo e resulta em um produto final, como por exemplo "Abertura e Pavimentação de Vias Públicas".

Já **atividade** pode ser definida como um conjunto de operações



que também se refere a obras e serviços públicos, mas com um caráter de continuidade. Essas operações específicas se realizam de modo contínuo e são necessárias à manutenção e operacionalização das ações governamentais. Um exemplo são os "Serviços Administrativos e Financeiros" ou a "Manutenção de Prédios Públicos".

Na prática, projeto e atividade são títulos dados às ações governamentais de acordo com a deliberação da Administração Municipal. Em razão disso, há uma grande variação de nomes e imprecisão na titulação, dependendo da prefeitura que for. Com frequência, alegando-se dispor de maiores facilidades para a execução do orçamento, as prefeituras dão títulos genéricos (*como os citados em itálico no parágrafo anterior*), o que acaba por não mostrar claramente o seu programa de trabalho. Esse caráter genérico possibilita que uma mesma ação tenha suas despesas distribuídas por mais de um projeto/atividade ou ainda que um projeto/atividade contenha, de fato, mais de uma ação, dificultando a apreensão de sua verdadeira natureza.

O programa de trabalho que está no orçamento é classificado de acordo com a **unidade orçamentária** (secretaria, superintendência, fundo, empresa, fundação, administração regional, autarquia) responsável por sua implementação. Nas unidades, as despesas são classificadas de acordo com as atividades e projetos que vão ser desenvolvidos durante o ano.

FORMA DE CLASSIFICAÇÃO

A legislação orçamentária em vigor estabelece que o programa de trabalho a constar do orçamento deve vir acompanhado de **metas** físicas. No entanto, essa exigência é cumprida apenas formalmente. De modo geral, as prefeituras não possuem órgãos ou mesmo metodologias para dimensionar claramente resultados a serem alcançados. Além disso, a definição de metas está diretamente ligada ao desenvolvimento de ações a partir da elaboração prévia de estu-

dos técnicos criteriosos, o que não é tradição no Brasil. Por isso, a maioria dos orçamentos apresenta metas de validade duvidosa. É possível verificar, nos orçamentos, que falta correspondência entre as metas e o valor apresentado.

De acordo com a Lei 4.320/64, os **projetos** e **atividades** devem ser classificados de acordo com a **função**, o **programa** e o **sub-programa** em que se enquadram. Com essa classificação, é possível obter um panorama global da distribuição dos recursos orçamentários conforme os setores sociais (*Saúde e Saneamento, Educação e Cultura, Desenvolvimento Regional, Agricultura, Habitação etc.*). Normalmente, essa classificação é realizada ao final da elaboração do orçamento.

Também segundo a Lei 4.320/64, a Lei Orçamentária deve apresentar a classificação dos gastos de acordo com o **elemento de despesa**, que estabelece a destinação dos recursos. Nesse caso, cada projeto/atividade deve estar acompanhado do tipo de gasto e do valor correspondente necessário à sua viabilização, como, por exemplo, pessoal, obrigações patronais, equipamentos, material de consumo etc. O elemento de despesa é normatizado pela Lei 4.320/64.

A legislação orçamentária não exige, mas permite o detalhamento do tipo de gasto por **item**. Quando utilizado, esse procedimento é normalmente praticado durante a execução orçamentária. Assim, na emissão do empenho, além de serem registrados o título do projeto/atividade utilizado e a classificação restante da despesa, aparece também o que está sendo adquirido, como, por exemplo, no caso de despesa com material de consumo (material de escritório ou material de limpeza) ou com equipamentos e material permanente (equipamentos de informática ou veículos). Isso favorece o acompanhamento da natureza dos gastos.



Toda essa classificação aparece no orçamento no Quadro de Detalhamento de Despesas - QDD. Nele vêm descritos, por unidade orçamentária, os títulos de cada projeto/atividade com sua respectiva classificação funcional-programática e elemento de despesa.

SAIBA COMO É

exemplo de
projeto/atividade
orçamentária.



QUADRO DE DETALHAMENTO DE DESPESA - QDD

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPERANÇA DA FÉ			Valor do crédito orçamentário
Unidade orçamentária	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO		
Atividade	ADMINISTRAÇÃO DE UNIDADES DE ENSINO		
Funcional- programática	08.07.025.2.001		
Código do elemento de despesa	3111	PESSOAL CIVIL	200.000,00
	3113	ENCARGOS SOCIAIS	140.000,00
	3120	MATERIAL DE CONSUMO	160.000,00
	3132	OUTROS SERVIÇOS E ENCARGOS	200.000,00
	4110	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	100.000,00
	4120	OBRAS E INSTALAÇÕES	200.000,00
			1.000.000,00
	Descrição do elemento de despesa		Valor total de créditos orçamentários destinados à atividade

É a codificação de um programa de trabalho orçamentário de acordo com a classificação e a estrutura correspondente de códigos definida pela Lei 4.320/64 até o nível de projeto/atividade e elemento de despesa:

Função

Maior nível de agregação, que designa as atribuições permanentes da Administração, ou seja, suas áreas de atuação.

Programa

Denomina os objetivos globais na forma de um conjunto de ações-afins, organicamente articuladas, para cumprimento da função.

Sub-programa

Define os objetivos parciais identificáveis dentro do programa, correspondendo a um conjunto de operações afins.

Exemplo:

DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL

Função	Programa	Sub-programa	Nº Projeto/ atividade	Elemento de despesa
08	42	024	2.002	3120
Educação e cultura	Ensino fundamental	Informática	2 = Atividade + ordem seqüencial (002)	Material de consumo

SAIBA O QUE É

Classificação
Funcional-
Programática.



SAIBA O QUE É

reserva de
contingência.



SAIBA O QUE DEVE ESTAR

obrigatoriamente
registrado no
orçamento.



É uma dotação orçamentária não destinada especificamente a determinado programa de trabalho. Seus créditos podem ser remanejados através de **suplementação**.

Somente são incluídas no orçamento as ações que demandam gastos diretos da Prefeitura, com recursos próprios, emprestados ou repassados diretamente por qualquer tipo de órgão público ou privado, tais como: construção de escolas, postos de saúde, creches; prestação de serviços (coleta de lixo, atendimento hospitalar, emissão de alvarás etc.); implementação de programas sociais (atendimento a crianças e adolescentes carentes, fornecimento de merenda escolar, apoio ao pequeno empresário etc.).

Ações implementadas por concessão do Poder Público à iniciativa privada, que tenham o seu apoio ou que sejam fruto de parcerias, não estão presentes na Lei Orçamentária. Como exemplos, podem ser citados os casos de reforma de praças e parques por empresas em troca de espaço publicitário ou a disponibilização de funcionários, pela Administração Municipal, para o trabalho em creches ou escolas comunitárias. Nesse caso específico, não há um desembolso financeiro direto do setor público.

A implementação de diretrizes de governo (como alteração de grade curricular nas escolas ou instituição de nova conduta gerencial no atendimento de unidades de saúde) geralmente tendem a não consumir recursos financeiros e, por isso, também não constam da Lei Orçamentária Anual. Poderão, em alguma medida, aparecer na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

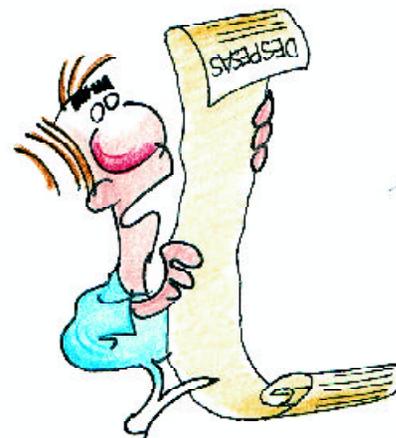
A principal despesa referente às **categorias gerenciais** é com gasto de pessoal e encargos sociais. A Lei Complementar nº 96/99 estipula, para os municípios, que as despesas com pessoal não podem exceder 60% das **receitas correntes**. No entanto, há polêmica em torno desse assunto, porque a lei não é precisa na definição do que deve ser considerado, além dos salários, como despesa de pessoal (auxílio-transporte, auxílio-refeição, planos de saúde etc.). Além disso, as receitas correntes englobam transferências governamentais importantes com destinação específica, como, por exemplo, os recursos do **Sistema Único de Saúde-SUS**, que elevam indevidamente a receita e, portanto, reduzem o percentual dos gastos com pessoal.

Em segundo lugar, em geral, encontram-se as despesas com custeio, que envolvem a implementação dos projetos e atividades orçamentárias (material de escritório, serviços de transporte, manutenção das escolas etc.). São os gastos com a compra de remédios para os postos de saúde, de merenda escolar, com a contratação de vigilância dos prédios municipais, dentre muitas outras, que viabilizam políticas sociais e urbanas.

Com relação à **programação de despesas**, o principal gasto ocorre com a função Administração e Planejamento. Esses gastos destinam-se à manutenção do aparato burocrático e administrativo. Em segundo lugar estão as despesas com a função Educação. De acordo com a Constituição, os gastos do Poder Público com educação devem ser de, no mínimo, 25% do orçamento, nos termos da lei. Geralmente, o Tribunal de Contas é o responsável pela regulamentação do que deve ser considerado como despesa de educação.

SAIBA QUAIS SÃO

as principais
despesas
orçamentárias.



SAIBA O QUE É



Despesa corrente

A classificação legal dos gastos que se destinam, basicamente, à manutenção de serviços e programas sociais existentes, obras de conservação e adaptação de imóveis (**despesas de custeio**), assim como as transferências correntes, que correspondem aos repasses de recursos para custeio de uma esfera do Poder Público para outra.

Despesa de capital

A classificação legal dos gastos que, em princípio, produzem alteração qualitativa e quantitativa do patrimônio público, tais como **investimentos** (obras, equipamentos ou mobiliário), **inversão financeira** (aquisição de um prédio, compra de títulos) e **transferências de capital**, quando uma esfera do Poder Público repassa a outra recursos para investimentos.

SAIBA QUAIS SÃO

os elementos de
despesa mais
comuns.

3111 - Pessoal civil

Despesas com o pagamento dos salários, vencimentos e vantagens dos servidores municipais.

3113 - Obrigações patronais

Despesas com o recolhimento de IAPAS, FGTS e outras obrigações patronais.

3120 - Material de consumo

Despesa com materiais usados correntemente para a manutenção das atividades e projetos, como material de escritório, material de limpeza, material didático para as escolas, material para limpeza urbana etc.



3131 - Remuneração de serviços pessoais

Despesa com remuneração pela prestação de serviços de natureza eventual por pessoa física, sem vínculo empregatício, como a contratação de estagiários ou de especialistas reconhecidos para assessoramento da Administração, dentre diversos outros serviços.

3132 - Outros serviços e encargos

Despesa com a remuneração de serviços diversos contratados junto a empresas, como serviços de vigilância, serviços de manutenção de equipamentos, serviços de manutenção de edificações públicas ou ainda serviços menores tais como confecção de chaves ou impressão de cópias xerográficas, dentre outros.

3211 - Transferências operacionais

Repasse de recursos para órgãos da Administração Indireta para realização de despesas com manutenção de atividades e pagamento de pessoal (despesas correntes).

4110 - Obras e instalações

Despesas com estudos, projetos, início, prosseguimento e conclusão de obras, bem como a aquisição de imóveis necessários à realização de obras, construção de instalações incorporáveis às obras, tais como elevadores, andaimes, ar condicionado central etc.

4120 - Equipamentos e material permanente

Despesas com a aquisição de equipamentos e materiais com durabilidade superior a dois anos, necessários à ampliação e manutenção dos serviços, tais como máquinas de escrever, mesas, cadeiras, veículos, carteiras para escolas, raio-x, arquivos etc.

4311 - Auxílios para despesas de capital

Repasse de recursos para órgãos da Administração Indireta para realização de despesas com obras e instalações e a aquisição de equipamentos e material permanente.



[3]

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Nesta parte, você aprende que o orçamento precisa virar lei e ser elaborado conforme certas normas legais para poder valer. Fica sabendo que, na verdade, três leis formam o contrato orçamentário brasileiro: a Lei do Orçamento Anual, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O contrato orçamentário é lei e o seu processo de elaboração também obedece a dispositivos legais. As principais determinações encontram-se presentes na Constituição Federal (*Capítulo II, Das Finanças Públicas*). Atualmente, a **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964, estabelece as normas específicas sobre elaboração e organização orçamentária.

Os estados também podem legislar sobre o orçamento, o que torna possível a existência de normas estaduais específicas. No âmbito municipal, a Lei Orgânica do Município pode apenas apresentar algum dispositivo referente a aspectos de interesse local ou à suplementação de determinada norma federal ou estadual.



A Constituição determina a elaboração do contrato orçamentário com base em três instrumentos legais: o **Plano Plurianual (PPA)**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. Esses três instrumentos direcionam a administração do contrato orçamentário no decorrer dos anos.

Plano Plurianual-PPA

Contém o programa de trabalho elaborado pelo prefeito, sobretudo em relação a investimentos, referente ao período de quatro anos a contar do segundo ano de seu mandato. O PPA deve ser remetido à Câmara Municipal pelo prefeito até o dia 31 de agosto e terá vigência até o final do primeiro ano do mandato subsequente. Esse recurso garante a continuidade de ações de um governo para o outro, mantendo as prioridades já assumidas, bem como proporciona à sociedade uma visão global das pretensões de ação da Administração Municipal. É um instrumento para planejamento de médio prazo.

Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO

Define metas e prioridades para a administração pública a partir do Plano Plurianual, assim como orientações para elaboração da Lei Orçamentária. Indica possíveis alterações na legislação tributária, na política salarial e de contratação de novos servidores. A Constituição Federal prevê a edição anual da LDO. Ela deve ser enviada à Câmara Municipal até 15 de abril.

Lei Orçamentária Anual-LOA

É elaborada pelo Executivo segundo as diretrizes aprovadas na LDO e estabelece a previsão de despesas e receitas para o ano seguinte. A LOA deve ser enviada para

apreciação do Legislativo até o dia 30 de setembro de cada ano. Se isso não ocorrer dentro do prazo legal, a Lei Orgânica do Município pode prever que a Comissão de Orçamento da Câmara elabore uma proposta. Caso a proposta do Executivo seja rejeitada pelos vereadores, estará valendo, para o próximo mandato, o orçamento do exercício em curso.

A TRAMITAÇÃO DO ORÇAMENTO NA CÂMARA

O Legislativo tem até o final do exercício que antecede a entrada em vigor da proposta orçamentária para apreciá-la. Os vereadores podem fazer emendas ao projeto de lei do Executivo ou aos anexos, dos quais faz parte o programa de trabalho com as respectivas previsões de despesas. Os vereadores devem indicar, no caso de haver emendas, de qual dotação orçamentária os recursos vão ser retirados e para quais outras serão destinados. As emendas aos projetos orçamentários não têm limitação quanto a valor.

Os vereadores não têm poder para movimentar recursos destinados a despesas com pessoal e encargos sociais, pagamento da dívida e transferências de recursos determinadas pela Constituição. Os valores previstos de receita também não podem ser alterados. O prefeito tem poder para vetar as emendas. Os vereadores vão apreciar os vetos, podendo mantê-los ou rejeitá-los. Se o veto do prefeito for mantido, o projeto ou atividade orçamentária em questão fica sem o recurso.



A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Para que o orçamento comece a ser utilizado, ou seja, inicie-se a **execução orçamentária**, é necessário que a Lei Orçamentária seja





publicada em um veículo de comunicação de grande circulação. O início efetivo da realização de despesas começa com a liberação das **cotas orçamentárias** para os órgãos da Prefeitura pelo departamento do orçamento ou órgão equivalente, para que possam ser gastas as dotações orçamentárias.

O uso das dotações orçamentárias ocorre por meio do **empenho**, que também é uma exigência legal. Trata-se de um documento, numerado seqüencialmente, a ser emitido previamente sempre que a Administração decidir realizar alguma despesa. A emissão significa que a dotação orçamentária, até aquele valor especificado, já está comprometida com uma determinada despesa. A realização de uma despesa sem a emissão do empenho configura-se como crime.

Para proceder à compra ou venda de bens, contratação de serviços ou concessão de exploração de serviços públicos, a Prefeitura deve realizar uma licitação para escolher a melhor proposta, conforme dispõe a **Lei Federal nº 8.666/93**. A escolha da melhor proposta é decidida, basicamente, segundo o princípio do **menor preço**, embora a legislação permita combinar o critério de **melhor técnica**. Além de estabelecer situações de **dispensa ou inexigibilidade de licitação**, a lei prevê cinco modalidades de licitação sucessivamente mais complexas, de acordo com o valor da compra, contratação ou concessão a ser feita: **convite, tomada de preços, concorrência pública, leilão e concurso**.

A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 165, § 1º E 2º



ISTO É LEGAL

Esta combinação depende da edição de uma Lei Complementar, prevista no artigo 165, § 9º da Constituição Federal, que defina claramente os conceitos indicados pela própria Constituição Federal e o encadeamento entre eles. Atualmente, é comum o Executivo elaborar leis de diretrizes orçamentárias bastante simplificadas, o que lhes retira o valor. A justificativa é de que, inexistindo uma conceituação precisa das funções da LDO, muitos vereadores a utilizam para fazer oposição ao governo.

Com relação ao Plano Plurianual, a falta de uma conceituação clara também causa problemas. Não há informações precisas, por exemplo, sobre o nível de detalhe com que as metas devem ser registradas no PPA. Isso tem causado a elaboração de planos genéricos, favorecendo a diluição de compromissos.

**SAIBA
COMO**

a combinação do
PPA, LDO e LOA
pode funcionar de
maneira eficiente.



[2]

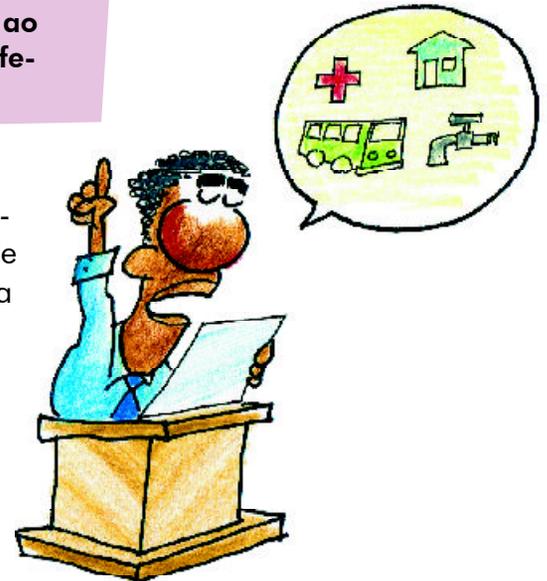
COMPROMISSO DE REALIZAÇÕES

A seguir, você verá que o orçamento público é um contrato de realizações entre o governo e a administração pública com toda a sociedade. No contrato orçamentário, deverá ser registrado tudo aquilo que o governo deverá fazer em benefício da cidade e de seus cidadãos e, ao mesmo tempo, o que estes últimos estão dispostos a oferecer em termo de contribuições.

A Câmara Municipal e a Prefeitura são as principais instâncias, no âmbito municipal, para a definição e viabilização de ações em benefício da sociedade. Cada fórum desempenha funções próprias:

Prefeitura Municipal

Conjunto de instituições (secretarias, fundações, empresas etc.) responsável pela administração e



satisfação das demandas ou necessidades existentes na sociedade, de acordo com normas estabelecidas. As instituições são gerenciadas por servidores públicos, escolhidos geralmente por concursos. A **Administração Pública**, formada pelas instituições e servidores, é responsável pela operacionalização de diversos serviços, programas assistenciais e investimentos. O prefeito é o responsável por montar o **Governo Executivo**, que vai dirigir a Administração Municipal.

Câmara Municipal

Instituição que constitui o Poder Legislativo, responsável pela elaboração das leis que vão nortear as ações da Administração Municipal. Dispõe de uma Comissão de Orçamento que analisa os projetos de lei orçamentária (LDO, PPA e LOA). O Legislativo, com o auxílio do **Tribunal de Contas**, também desempenha a função de fiscalização do Poder Executivo.

O que deverá ser realizado em benefício dos cidadãos e da cidade é decidido, em última instância, pelo prefeito. O prefeito decide o que vai fazer, levando em conta as leis e os recursos disponíveis. Há definições legais constitucionais que o Executivo deve cumprir, tais como a atenção à saúde e a oferta de ensino. Os recursos, por sua vez, advêm da cobrança de tributos dos cidadãos, de acordo com a forma e o montante definidos pelo Legislativo.

Já a Câmara Municipal aprova matérias específicas para que o Executivo cumpra as determinações constitucionais, como leis de uso e ocupação do solo, **plano diretor** e o próprio orçamento. No entanto, as leis não são capazes de determinar com precisão o conteúdo e a forma finais a serem conferidos às diversas ações governamentais.

O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO

Para definir o que realizará, o Executivo busca estabelecer um processo de negociação com a sociedade, naturalmente organizada em vários agrupamentos de interesse, para chegar a um entendimento comum quanto ao plano de ações a ser viabilizado. Nesse processo, o Executivo esclarece os benefícios que as medidas propostas trarão para a sociedade. Ao mesmo tempo, na medida em que a realização das ações vai sendo encaminhada, o Executivo busca movimentar instituições e normas que ele acredita serem capazes de implementar efetivamente essas ações. Por outro lado, os vários segmentos da sociedade apresentam as suas demandas por melhorias e fazem críticas às ações priorizadas pelo governo.



Esse processo de negociação pode ser transparente ou não. Os prefeitos, de diversas maneiras possíveis, podem se utilizar de instrumentos - como pesquisa, consulta à população, criação de conselhos comunitários etc. - que permitam estabelecer o diálogo com a sociedade. Os resultados, em termos de participação e compromisso, vão depender de cada situação, podendo ou não contemplar todos os interessados. Podem restringir-se à elaboração de orçamentos de gabinete ou chegar à realização de orçamento participativo.

O CONTRATO

Na verdade, o processo de negociação começa ainda na campanha eleitoral. É nesse momento que o candidato a prefeito se reúne com diversas instituições, entidades e lideranças da comunidade para discutir as ações consideradas prioritárias por esses segmentos. Entretanto, como os candidatos - que efetivamente ainda não são governo - não possuem condições institucionais para implementar os compromissos firmados durante a campanha, eles reafirmam esses propósitos em seu Programa Eleitoral de Governo.



Após a sua eleição, o prefeito busca traduzir em ações as promessas feitas durante a campanha. Ele amplia o diálogo com a sociedade, procurando outros canais de interlocução para confirmar suas diretrizes eleitorais e também acolher novas demandas.

Anualmente, de acordo com a Constituição, o prefeito deve transformar a promessa de realização em compromisso de realização, ou seja, fazer o orçamento público, registrando todas as ações que serão tomadas. Assim, formata-se um contrato onde é registrado o que o prefeito pretende realizar em benefício dos cidadãos (despesas) e, ao mesmo tempo, o que os cidadãos estão dispostos a contribuir para os interesses comuns (receitas).

Naturalmente, alguns prefeitos promovem diálogos precários, que terão como consequência maior a fragilização dos compromissos com a população. Apesar disso, o orçamento continua a manter seu caráter de contrato, ainda que com legitimação pequena, devido à própria natureza de lei do orçamento municipal.

O CUMPRIMENTO DO CONTRATO

Como qualquer outro, o contrato orçamentário firmado entre o prefeito e a sociedade corre também o risco de ser rompido. De um lado, o orçamento pode ser executado apenas em parte. Isso não constitui uma ilegalidade, pois a Constituição Brasileira considera o orçamento uma previsão. Entretanto, dependendo das razões, a não realização de determinada prioridade pode configurar descompromisso político, uma ilegitimidade.

De outro lado, o contrato orçamentário pode ser descumprido devido ao chamado desvio de verba. Isso ocorre quando o prefeito destina uma **dotação orçamentária** para um determinado programa de trabalho e a utiliza para outros objetivos. Um exemplo é a dotação para construção de uma escola ser utilizada na reforma de uma praça. Esse procedimento é ilegal e considerado crime de responsabilidade.

O CONTROLE SOCIAL DO CONTRATO ORÇAMENTÁRIO

São muitas as formas de controle social do cumprimento do orçamento público, dependendo da sua abrangência ou finalidade. Certamente, uma das mais amplas é a prática de **orçamento participativo**, que permite à população definir diretamente o seu conteúdo e acompanhar seu cumprimento.

O controle social mais tradicional é o controle de legalidade da execução do que estava previsto no orçamento, isto é, o **controle da execução orçamentária**. Ele é considerado **controle interno** quando é exercido por órgãos do próprio Poder Público, como órgãos de **auditoria** interna ou contabilidade, que cuidam para que todo o processamento da receita e despesa respeite os dispositivos legais existentes. É definido como **controle externo** quando diz respeito à fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre a legalidade das contas públicas, com o auxílio do **Tribunal de Contas**.

A atuação dos órgãos de controle interno e externo é permanente, sobretudo através da análise dos **balancetes** mensais e dos processos licitatórios. Esses órgãos podem ser acionados por denúncia de qualquer servidor público ou cidadão. O principal momento acontece, anualmente, sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, prazo limite para o Poder Executivo remeter sua **prestação de contas** ao Legislativo para apreciação. Para subsidiar esta análise, o Tribunal de Contas elabora parecer prévio, que pode ser aceito ou não pelos parlamentares.

Internamente, no Legislativo, a **Comissão de Orçamento** desempenha importante papel de acompanhamento da execução orçamentária e análise dos projetos de lei envolvendo matéria orçamentária. Ela tem competência para solicitar documentos e esclarecimentos verbais de autoridades públicas e propor emendas a todos os projetos de lei que tratem de gastos públicos.

A atuação dos controles interno e externo é dirigida, principalmente, para a avaliação do cumprimento dos aspectos legais formais do



orçamento. Não se volta para a avaliação do cumprimento do programa de trabalho propriamente dito, mesmo porque a legislação brasileira o considera uma previsão e, portanto, não obrigatório o seu pleno cumprimento, a não ser no caso do já mencionado desvio de verba.

CONSELHOS E FUNDOS: O CONTROLE SOCIAL DIRETO

Os conselhos e fundos são instituições que se destinam ao controle direto da definição e do cumprimento do programa de trabalho previsto no contrato orçamentário. Os **fundos** são contas orçamentárias especiais, criadas por lei, com o objetivo de promover o controle da entrada de recursos para determinada finalidade e a sua saída para determinado fim. A movimentação dos recursos do fundo se dá através de orçamento, conta bancária, contabilidade e prestação de contas próprios, o que, em princípio, facilita o seu acompanhamento e fiscalização.

A partir da década de oitenta, a instituição de fundos passou a ser acompanhada da criação, através de lei, de conselhos integrados por representações de usuários, trabalhadores e Poder Público, que são responsáveis diretos pela sua gestão. Em geral, o controle social do orçamento por meio dos conselhos é exercido, dentre outras formas, por meio da aprovação do plano de aplicação de recursos e da prestação de contas. Nessa perspectiva, destacam-se o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF**, **Fundo de Assistência Social-FAS**, **Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente** e o **Fundo de Saúde**, com seus respectivos conselhos, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros públicos, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 70, PARÁGRAFO ÚNICO

ISTO É LEGAL

Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle do cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

LEI 4.320/64, ART. 75, III E 79

ISTO É LEGAL



São diretrizes básicas da política de atendimento a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais e a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
(LEI 8.069/90), ART. 88, II E IV

ISTO É LEGAL



SAIBA POR QUE

não é conveniente
que a Secretaria da
Fazenda elabore o
orçamento.



O orçamento tende a perder o seu caráter de contrato, pois a maior preocupação do Secretário de Fazenda é com o caixa da Prefeitura e não com o programa de trabalho a ser realizado. Além disso, provoca uma grande concentração de poderes, já que quem paga passa a controlar também com o que se deve gastar.

O ideal é que a elaboração e execução do orçamento fiquem a cargo da Secretaria de Planejamento ou do órgão responsável pela gerência das diretrizes de governo. Dessa forma, será possível enfocar os aspectos de planejamento e participação, fundamentais no contrato orçamentário.

SAIBA POR QUE

os conselhos são
importantes para o
controle social do
orçamento público.



A criação de conselhos com fundos orçamentários ao seu alcance, integrados por representantes da sociedade civil, trabalhadores do próprio setor e Poder Público, com o poder legal para controlar a destinação de recursos públicos em diversos setores sociais, constitui um importante passo na democratização da administração pública brasileira, principalmente em nível municipal. Eles permitem que os cidadãos, através de suas entidades, tomem conhecimento direto da situação das políticas sociais e participem diretamente das tomadas de decisão do governo. A escolha de seus integrantes, através de mecanismos democráticos, superando práticas populistas de períodos anteriores, representa também uma real valorização da cidadania.

A atuação dos conselhos é importante, pois apenas a atuação dos governantes, conforme os dispositivos das leis, não é suficiente para garantir correção no que deve ser feito em benefício da coletividade. Por meio de canais de comunicação como esses, torna-se possível o acolhimento, de fato, dos interesses dos diversos segmentos na formatação do conteúdo das ações do governo.

Entretanto, a relação entre conselhos, fundos e administração pública ainda é recente. De um lado, as lideranças vêm passando por um intenso processo de desvendamento do funcionamento do serviço público. Do outro, os diversos governos vêm se esforçando para instituir um processo executivo transparente e respeitoso em relação às definições populares. Onde há conselhos e fundos, nem sempre todo o conjunto de recursos encontra-se sob seu controle. Os planos de aplicação ainda carecem de metas objetivas. É preciso estar atento, pois trata-se da construção de novos conceitos para administração pública e a sociedade brasileira.





[5]

PREVISÃO DE RECEITAS E DESPESAS

Este capítulo mostra como o orçamento municipal não é certeza de dinheiro no caixa da Prefeitura. Você verá que o programa de trabalho do contrato orçamentário constitui uma previsão de ações e valores, com uma característica importante: é uma autorização para realizações com um limite de valores e conteúdo.

O orçamento público é elaborado num período de seis a oito meses antes de entrar em vigor. Ele vale por 12 meses contados a partir de 1º de janeiro do ano seguinte. Portanto, os valores apresentados para receita e despesa são uma previsão do cenário esperado. Se o orçamento for elaborado de maneira criteriosa, ele tende a se aproximar da realidade. No entanto, em face das alterações inesperadas que podem ocorrer nas políticas econômica e fiscal, as previsões estão sujeitas a mudanças inimagináveis.

Em virtude desse caráter de previsão, os recursos registrados no



orçamento, tanto receitas como despesas, não estão necessariamente assegurados. O comportamento da economia afeta sensivelmente os recursos que chegam diariamente ao Tesouro Municipal.

Dessa forma, os valores definidos na Lei Orçamentária constituem um limite de autorização para a Administração Municipal fazer gastos e realizar ações, o que torna o orçamento, na verdade, uma **Lei Autorizativa**. Ele não mostra o quanto a Administração deverá ter obrigatoriamente gasto no final do ano. Portanto, se os recursos previstos forem utilizados apenas parcialmente, não significa que haverá sobra de dinheiro no caixa da Prefeitura. Significa apenas que foi feita uma previsão para gastos maior do que o valor efetivamente necessário. Portanto, a legislação orçamentária brasileira considera normal se parte ou o todo de um projeto ou atividade orçamentária não for realizado, devido a esse caráter de previsão.

Para corrigir eventuais alterações de previsão no orçamento, o Executivo pode solicitar **créditos adicionais** ao Legislativo. Há três tipos de créditos: **suplementares, especiais e extraordinários**. A **suplementação** corresponde ao pedido de créditos adicionais que serão utilizados para cobrir despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento. O pedido de **suplementação** pode ser feito e concedido no próprio projeto de lei orçamentária, quando este for apresentado para a apreciação do Legislativo. Pode também ser encaminhado ao longo do ano, na medida do necessário. Antes do Plano Real, a suplementação vinha sendo requerida principalmente para a recomposição do orçamento devido ao processo inflacionário, que corroía os valores disponíveis.

O **crédito extraordinário** é destinado às despesas urgentes e imprevistas. O **crédito especial** é utilizado para despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.

Os créditos suplementares e especiais são os mais comuns e dependem da indicação de recursos disponíveis, que podem ser provenientes de excesso de arrecadação, **anulação** parcial de **dotações**

orçamentárias ou de operações de crédito autorizadas, assim como da avaliação contábil da existência de superávit financeiro.

Se imaginarmos um orçamento total de \$ 1.000 (Quadro 2 da página 46) com duas atividades orçamentárias (Manutenção dos Prédios Públicos e Aperfeiçoamento de Professores no Quadro 1), o Poder Executivo poderá alterar a previsão orçamentária, conforme mostram as alternativas a seguir. Caso queira viabilizar condições para se gastar mais \$ 100 com o elemento de despesa "Equipamentos e Material Permanente" destinado à atividade "Aperfeiçoamento de Professores", poderá escolher entre duas alternativas. Na alternativa 1 (página 47), o Poder Executivo pode retirar, por exemplo, os créditos necessários de "Obras e Instalações" previstos em "Manutenção de Prédios Públicos" e transferi-los para a dotação em questão. Repare que, neste caso, o total do orçamento permaneceu o mesmo, pois ocorreu a anulação parcial de despesa seguida de uma suplementação equivalente. Como alternativa 2, o Poder Executivo pode utilizar o excesso de arrecadação. Assim, ele pode aumentar o valor da dotação que desejar até o limite do crescimento da receita.

Dotação orçamentária

Intervenção prevista no orçamento acompanhada da definição correspondente de recursos.

Crédito orçamentário

Valor da autorização legislativa para cada projeto ou atividade orçamentária.

Verba

Termo popular, em desuso na terminologia orçamentária brasileira. Usado para designar o montante de recursos destinado pelo Poder Público aos programas e investimentos públicos.

**SAIBA
O QUE É**



QUADRO 1
ORÇAMENTO INICIAL

MANUTENÇÃO DOS PRÉDIOS PÚBLICOS	\$	APERFEIÇOAMENTO DE PROFESSORES	\$
PESSOAL CIVIL	300	PESSOAL CIVIL	200
OBRIGAÇÕES PATRONAIS	90	OBRIGAÇÕES PATRONAIS	60
MATERIAL DE CONSUMO	50	MATERIAL DE CONSUMO	20
OUTROS SERVIÇOS E ENCARGOS	60	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	20
OBRAS E INSTALAÇÕES	200		
SUBTOTAL	700	SUBTOTAL	300
ORÇAMENTO TOTAL			1.000

QUADRO 2
RECEITA ORÇAMENTÁRIA PREVISTA E REALIZADA

RECEITA PREVISTA	\$	RECEITA REALIZADA	\$
IMPOSTOS	400	IMPOSTOS	450
TAXAS	200	TAXAS	200
MULTAS	100	MULTAS	100
COBRANÇA DE DÍVIDA ATIVA	100	COBRANÇA DE DÍVIDA ATIVA	150
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	200	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	200
TOTAL	1.000	TOTAL	1.100

ALTERNATIVA 1
ORÇAMENTO APÓS SUPLEMENTAÇÃO POR ANULAÇÃO DE DESPESA

MANUTENÇÃO DOS PRÉDIOS PÚBLICOS	\$	APERFEIÇOAMENTO DE PROFESSORES	\$
PESSOAL CIVIL	300	PESSOAL CIVIL	200
OBRIGAÇÕES PATRONAIS	90	OBRIGAÇÕES PATRONAIS	60
MATERIAL DE CONSUMO	50	MATERIAL DE CONSUMO	20
OUTROS SERVIÇOS E ENCARGOS	60	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	120
OBRAS E INSTALAÇÕES	100		
SUBTOTAL	600	SUBTOTAL	400
ORÇAMENTO TOTAL			1.000

ALTERNATIVA 2
ORÇAMENTO APÓS SUPLEMENTAÇÃO
POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

MANUTENÇÃO DOS PRÉDIOS PÚBLICOS	\$	APERFEIÇOAMENTO DE PROFESSORES	\$
PESSOAL CIVIL	300	PESSOAL CIVIL	200
OBRIGAÇÕES PATRONAIS	90	OBRIGAÇÕES PATRONAIS	60
MATERIAL DE CONSUMO	50	MATERIAL DE CONSUMO	20
OUTROS SERVIÇOS E ENCARGOS	60	EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE	120
OBRAS E INSTALAÇÕES	200		
SUBTOTAL	700	SUBTOTAL	400
ORÇAMENTO TOTAL			1.100



CARACTERÍSTICAS DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

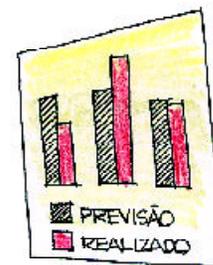
ESPÉCIE	FINALIDADE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	FORMA DE ABERTURA	RECURSOS	LIMITE	VIGÊNCIA	PRORROGAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS
SUPLEMEN-TARES	Reforço do orçamento	Prévia, podendo ser incluída na própria lei de orçamento ou em lei específica	Decreto do prefeito	Indicação obrigatória	Obrigatório indicação na Lei de Autorização e no Decreto de Abertura	No exercício em que foi aberto	Jamais permitida	Genérica
ESPECIAIS	Atender programas não existentes no orçamento	Prévia em lei específica	Decreto do prefeito	Indicação obrigatória	Obrigatório indicação na Lei de Autorização e no Decreto de Abertura	No exercício	Só para o exercício seguinte, se aberto em um dos quatro últimos meses do ano e desde que a lei autorizativa assim o permita	Para projetos e atividades com a indicação dos elementos de despesa
EXTRAORDI-NÁRIOS	Atender despesas imprevisíveis e urgentes	Independente	Decreto do prefeito com remessa imediata à Câmara Municipal	Indicação obrigatória	Obrigatório indicação no Decreto de Abertura	No exercício	Só para o exercício seguinte, se aberto em um dos quatro últimos meses do ano e desde que a lei autorizativa assim o permita	Especificada somente para as despesas indicadas na coluna finalidade

ESTIMATIVA DE RECEITA

A credibilidade do orçamento depende do critério com que se elabora a **estimativa de receita** para o ano seguinte. Esse processo é relativamente complicado, porque envolve variáveis como desempenho da economia, possibilidade de mudanças na legislação tributária e a atuação direta do Poder Público tanto na fiscalização como na negociação de recursos, que estão sujeitos a diversos tipos de influência. Além disso, a receita possui várias **fontes**, que se comportam de maneira própria.

A falta de critérios mais rigorosos pode levar a se montar um orçamento excessivamente otimista ou com "**moedas podres**", isto é, recursos possíveis, mas que certamente não se confirmarão, em virtude de dificuldades políticas ou administrativas para sua obtenção. Nesse caso, há grande chance de, no momento da execução orçamentária, ocorrer déficit, pois a autorização para o gasto se mantém, apesar de, na prática, não corresponder a uma receita realista.

Basicamente, os recursos orçamentários são classificados em duas grandes categorias econômicas: **receitas correntes** e **receitas de capital**. As receitas correntes são compostas da arrecadação tributária, **transferências constitucionais** e renda da prestação de serviços. Já as receitas de capital, onde pode ocorrer a maior concentração de moedas podres, são provenientes de recursos financeiros oriundos, principalmente, da constituição de dívida.



A estimativa da receita terá por base as demonstrações mensais da receita arrecadada, a arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos, bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

LEI 4.320/64, ART. 30



ISTO É LEGAL

ORIGEM DOS RECURSOS

O Poder Público pode obter recursos para o desempenho de suas funções basicamente de quatro fontes: **arrecadação de tributos, operações de crédito, convênios e alienação de bens públicos**, além de outras formas indiretas.

Considerando-se o montante diretamente arrecadado e as parcelas recebidas, a distribuição de recursos tributários no Brasil é feita da seguinte forma: 42,9% ficam com os estados, 34,4% com a União e 22,8% com os municípios.

Apesar da existência de mais de 40 tributos, a concentração da arrecadação é muito grande. Apenas cinco **tributos** (ICMS, Contribuição Previdenciária, Imposto de Renda, IPI e Finsocial) respondem por 73,2% da arrecadação tributária brasileira. A maior parte da receita tributária, num percentual correspondente a 51,94%, advém de tributos que incidem sobre bens e serviços. O item rendas e lucros responde somente por 16,63% da arrecadação tributária.

Nos países desenvolvidos, a distribuição da incidência de tributos é mais eqüitativa e a arrecadação sobre o item rendas e lucros é maior, em torno de 38,8%. Nesse âmbito, a estrutura tributária brasileira é mais injusta, pelo fato de a maior parte da arrecadação ser oriunda de tributos sobre bens e serviços. Esses tributos - basicamente IPI e ICMS - são repassados para os preços dos produtos. E, nesse caso, ricos e pobres pagam o mesmo percentual para um produto adquirido. Considerando-se que a população de baixa renda gasta praticamente todo o salário com alimentos, roupas, transporte, remédios, energia elétrica etc., o peso proporcional dos tributos sobre a sua remuneração será maior, como mostra a simulação ao lado.

SIMULAÇÃO DO PESO DO IMPOSTO INDIRETO SOBRE A RENDA

FAMÍLIA	RENDA MENSAL (R\$)	DESPESA MENSAL (R\$)	IMPOSTO PAGO (R\$)	IMPOSTO/RENDA (%)
1	200	180	36	18
2	1.000	500	100	10

ARRECAÇÃO DOS TRIBUTOS

A receita advinda de tributos pode ser obtida diretamente pelas esferas públicas, quando elas cobram os tributos de sua competência, de acordo com determinação da Constituição. Ela também pode ser originada de **transferências constitucionais**, ou seja, parte do que uma esfera recolheu é repassada para outra. A União transfere, para os estados e municípios, respectivamente, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A arrecadação tributária não é uniforme ao longo do ano. No caso dos tributos, cuja base de incidência são as atividades comerciais e industriais (por exemplo, ISS, ICMS e IPI), a receita varia mês a mês, de acordo com o desempenho dos diversos setores econômicos que fazem parte dessas atividades. Atualmente, de modo geral, a receita tributária das três esferas de governo tende a ser proporcionalmente maior no primeiro quadrimestre do ano (de janeiro a abril). Nesse período é computado o pagamento concentrado de alguns impostos: IPVA (nos estados), IPTU (nos municípios) e IR (União).



A falta de uniformidade da arrecadação tributária afeta diretamente a distribuição de cotas orçamentárias. A Prefeitura precisa fazer um acompanhamento rigoroso da sua evolução para evitar que sejam liberados mais créditos orçamentários do que deverá ingressar efetivamente de recursos no Tesouro Municipal. Além disso, precisa fazer poupança para poder pagar despesas maiores que acontecem no fim de ano, como o 13º salário do funcionalismo.



SAIBA QUAIS SÃO

os impostos segundo
as esferas públicas.



UNIÃO

IMPOSTO	SIGLA
Sobre a renda	IR
Sobre propriedade territorial rural	ITR
Sobre grandes fortunas	-
Sobre importação	II
Sobre exportação	IE
Sobre produtos industrializados	IPI
Sobre operações financeiras	IOF
Extraordinário (guerra)	-
Empréstimo compulsório (calamidade, guerra, investimento)	-
Contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de natureza financeira	CPMF

ESTADO

IMPOSTO	SIGLA
Sobre prop. veículos automotores	IPVA
Sobre transmissão de bens causa mortis e doações	ITCD
Sobre a circulação de mercadorias e serviços	ICMS
Empréstimo compulsório (calamidade)	-

MUNICÍPIO

IMPOSTO	SIGLA
Sobre propriedade territorial e urbana	IPTU
Sobre a transmissão intervivos de bens imóveis	ITBI
Sobre serviços de qualquer natureza	ISSQN

FONTE: CONSTITUIÇÃO FEDERAL

UNIÃO				ESTADOS	
PARA ESTADOS		PARA MUNICÍPIOS		PARA MUNICÍPIOS	
IMPOSTO	VALOR	IMPOSTO	VALOR	IMPOSTO	VALOR
Imposto de Renda recolhido dos funcionários estaduais	100%	Imposto de Renda recolhido dos funcionários municipais	100%	ICMS	25,5%
				IPVA	50%
IR/IPI	21,5%	IR/IPI	22,5%	IPI s/ exportações	25%
IPI sobre exportações	10%	IPTR	50%		

SAIBA QUAIS SÃO

as transferências
constitucionais.



Os tributos são recolhidos através dos bancos oficiais. Para que o recolhimento seja feito via bancos privados, é preciso haver uma lei específica autorizando o recebimento (Constituição Federal, art. 163, § 30).

Os contribuintes devem se dirigir aos bancos autorizados e preencher uma guia de recolhimento.

Alguns impostos são calculados e pagos de uma só vez ao longo do ano ou em parcelas pré-determinadas. É o caso do IPVA e IPTU. Outros, como ICMS, IPI e IR em alguns casos, são pagos mensalmente, conforme a apuração feita.

SAIBA COMO ACONTECE

o recolhimento
de tributos.



OBTENÇÃO DE EMPRÉSTIMOS

O Poder Público pode obter recursos através de endividamento. As **operações de crédito**, de acordo com normas determinadas pelo Senado Federal (atualmente, a **Resolução nº 78/98**) e o Banco Central, viabilizam a disponibilização desses recursos. Em qualquer hipótese de endividamento, é obrigatória a autorização do Legislativo.





Freqüentemente, o **Empréstimo por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)** é o mais solicitado. Ele é utilizado para cobrir os **déficits financeiros correntes** (pagamento de salários, fornecedores, empreiteiras etc.) e funciona como um cheque especial válido por um ano. O Executivo pode tomar emprestado (no sistema bancário, de acordo com as vantagens oferecidas) o equivalente a até 25% de sua previsão anual de receita. Esse empréstimo deverá ser pago conforme os juros de mercado normalmente praticados, o que resulta numa operação cara. O governo aplica o dinheiro emprestado no mercado financeiro e vai gastando de acordo com a necessidade. O custo financeiro do empréstimo vai ser igual à diferença entre os juros pagos e os rendimentos obtidos nas aplicações.

No último mês de cada ano, o Executivo é obrigado a pagar o valor total do ARO. Quando a situação financeira do governo se complica, é comum contrair-se imediatamente novo ARO, como forma de compensar parte do pagamento do empréstimo anteriormente contraído. No último ano do mandato, o prefeito não pode fazer empréstimo por antecipação de receita. Essa determinação leva a uma situação freqüente em que as administrações municipais não conseguem pagar salários e fornecedores ao final do ano.

Outra forma de endividamento é a obtenção de recursos de agências financiadoras para a implementação específica de programas sociais ou investimentos. Esses financiamentos podem ser feitos por bancos nacionais ou estrangeiros ou por organizações não governamentais. O custo desses empréstimos é normalmente baixo e o prazo para sua quitação é razoavelmente longo. Além de serem dirigidos para a promoção de ações específicas, exigem, de modo geral, uma contrapartida do governo em termos de recursos.

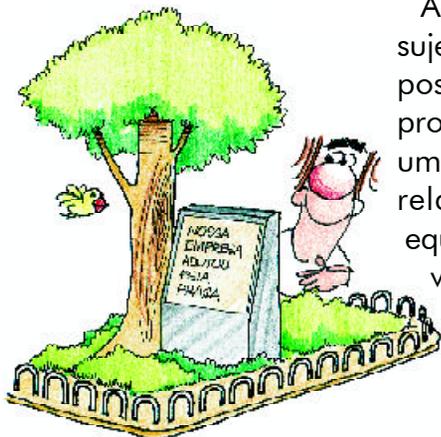
As agências financiadoras exigem a prestação de contas detalhada e periódica. Esse procedimento facilita o acompanhamento da implementação das ações previstas. Em alguns casos, há instituições que oferecem **financiamentos** a fundo perdido, ou seja, não exigem o pagamento de recursos emprestados.

O Poder Público pode também se endividar emitindo títulos públicos para captar recursos, preferencialmente da iniciativa privada. Nesse caso, os títulos são vendidos no mercado financeiro, apresentando condições para seu resgate após um prazo determinado.

CONVÊNIOS E PARCERIAS: UMA MODALIDADE DE FINANCIAMENTO

O Poder Público pode captar a contribuição de entidades públicas ou da iniciativa privada, através da celebração de convênios e parcerias. O convênio é um instrumento legal que celebra o acordo mútuo entre entidades que possuem interesses comuns. Normalmente, ambas as partes envolvidas participam do convênio, oferecendo parcela equivalente do que é necessário para viabilizar a ação de interesse comum. O convênio pode representar, a favor da Administração Pública, a transferência de recursos ou a disponibilização de recursos humanos ou materiais como imóveis, máquinas ou veículos. Apenas no caso de transferência de recursos é que a operação aparecerá diretamente no orçamento.

Os Fundos de Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente, assim como o Fundo de Saúde, dentre outros, costumam receber um montante expressivo de recursos oriundos de convênios. Para consegui-los, a Prefeitura precisa estar atenta e fazer diversos contatos com as entidades disponíveis para conveniamento. É um processo de negociação relativamente demorado e complexo. Quando o convênio acontece com órgãos do Governo Federal, devem ser cumpridas diversas normas para sua celebração, tal como apresentação prévia de um plano de trabalho detalhado e recolhimentos em dia com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço-FGTS.



As parcerias são acordos entre o Poder Público e a iniciativa privada, sujeitos à observância das normas de **licitações** sempre que houver possibilidade de competição. Nesse caso, os interesses não são propriamente comuns, mas sim convergentes. Ambos se unem em um mesmo empreendimento, porém com objetivos diferentes em relação a ele. Um bom exemplo é o processo de adoção de equipamentos públicos por empresas, como praças ou áreas de lazer, visando, por parte do Poder Público, sua manutenção e, pela entidade, interesse em propaganda.



ISTO É LEGAL

O convênio será proposto pelo titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho, que conterá, no mínimo, (...) razões que justifiquem a celebração do convênio; descrição completa do objeto a ser executado; descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente; etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim; plano de aplicação de recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto ou evento; cronograma de desembolso (...).

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1 DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, DE 15.01.97, ART. 2º, I, II, III, IV, V, VI

A ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

Outra alternativa para o Poder Público obter recursos é a venda de bens de sua propriedade. Essa venda deve ser promovida de acordo com a legislação de licitação, através da modalidade de leilão, para

que todos os interessados possam apresentar a melhor proposta de preço. Em geral, essas operações envolvem a venda de veículos ou máquinas usadas, que não representam recursos significativos.

Atualmente, no Brasil, a alienação de bens mais em voga é a venda de empresas públicas. O processo é conhecido como *Programa de Privatização*, e embora tenha especificidades relativas à natureza dos bens em questão, trata-se igualmente de leilões cujo objetivo é alcançar o melhor preço.

FONTES INDIRETAS DE RECURSOS

Os municípios podem também obter recursos diretamente do orçamento da União ou do seu estado. Normalmente, eles referem-se a empreendimentos específicos (construção de pontes, escolas, unidades de saúde etc.) e são frutos de emendas de deputados. Ao longo do exercício, o Poder Executivo tem que atuar junto ao órgão responsável para a liberação dos recursos orçamentários aprovados.

Outra forma de financiamento do Poder Público é a concessão ou permissão da prestação de serviços públicos ou de obras públicas, através de licitação, de acordo com a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e as respectivas leis estaduais e municipais correlatas. Por meio de um edital e minuta de contrato, o Poder Executivo seleciona a empresa interessada em prestar determinado serviço, conforme certas exigências de qualidade, quantidade, prazo e política tarifária. Nesse caso, o usuário paga à concessionária ou permissionária o valor do serviço consumido, nos termos da licitação realizada. Este é o caso da permissão às empresas particulares para exploração de linhas de transporte coletivo nas cidades, que são obrigadas a estabelecer o processo da passagem de acordo com as normas contratuais.

SAIBA O QUE É



Dívida flutuante

Corresponde aos compromissos a serem honrados pelo Poder Público dentro do próprio exercício, da mesma forma que os restos em débito do período anterior, os pagamentos com os serviços das dívidas contratadas, as operações de crédito por antecipação de receita, os débitos de tesouraria e as garantias recebidas em dinheiro de terceiros para a execução de contratos de obras.

Dívida fundada

Diz respeito aos compromissos de exigibilidade superior a doze meses assumidos pelo Poder Público para atender desequilíbrios orçamentários ou financiamento de obras e serviços públicos. Pode ser contraída mediante contratos ou emissão de títulos da dívida pública.

Dívida ativa tributária

É o crédito que o Poder Público tem a seu favor, proveniente de tributos não pagos ou de obrigações contratuais não quitadas pelo contribuinte, como aluguéis, preços de serviços etc.

CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA
POR CATEGORIA ECONÔMICA

RECEITAS CORRENTES	RECEITAS DE CAPITAL
Receita tributária	Operações de crédito
Impostos	Alienação de bens
Taxas	Amortização de empréstimos
Contribuições de melhoria	Transferências de capital
Receita de contribuições	Outras receitas de capital
Receita patrimonial	
Receita agropecuária	
Receita industrial	
Receita de serviços	
Transferências correntes	
Outras receitas correntes	

Portaria SOF/SEPLAN nº 37 de 02.08.89



ISTO É LEGAL



[A1]

ORÇAMENTO PÚBLICO NA HISTÓRIA

Neste capítulo, você fica sabendo que a história do orçamento público se confunde com a própria evolução do Estado moderno, que busca o controle crescente das ações do poder público.

O orçamento público nem sempre foi como é hoje. Aliás, o documento formal intitulado *orçamento público* é recente - tem cerca de 180 anos. Entretanto, o processo dos governos arrecadarem recursos para serem revertidos em benefício da população é bastante antigo. E o direito dos governantes de recolherem recursos visando ações públicas remonta à própria razão de ser dos governos: uma parcela do próprio povo escolhida para atuar em seu benefício e que tem como fonte de recursos o próprio povo.

Na história ocidental, uma passagem bíblica ilustra bem este entendimento. Quando Jesus é provocado pelos fariseus, que viam nele uma ameaça ao Império Romano,



fala sobre a destinação das moedas para pagamento de tributos: "*Dai a César o que é de César e a Deus o que é de Deus*".

Para alcançar o estágio em que se encontra atualmente, o orçamento público precisou de muito derramamento de sangue e de muita disputa política nos parlamentos. Embora cada país tenha sua própria história, a evolução do orçamento tem uma história própria, que vem evoluindo com as mudanças ocorridas nas principais nações ocidentais ao longo da história moderna, principalmente na Grã-Bretanha, na França e nos Estados Unidos. Essa história se confunde com a própria história da estruturação dos fundamentos do Estado moderno e a alteração da conduta dos governantes para cumprir sua finalidade maior, que é trabalhar em benefício da comunidade.

ORÇAMENTO PÚBLICO E DIREITOS CIVIS

Desde o século XIII, a cidadania acumulou sucessivamente a consolidação de direitos civis, políticos e sociais. O primeiro passo foi a separação entre o que é público e o que é privado. Isto representou a conquista dos direitos civis fundamentais, tais como o de *ir e vir* e o de *propriedade*.



Para o orçamento público, este momento se relaciona com o fim da cobrança indiscriminada de impostos. Em 1215, na Grã-Bretanha, a Magna Carta, outorgada pelo rei João Sem-Terra, foi o marco mais representativo. O artigo 12 da Carta estabelecia condições para acabar com a arbitrariedade da Coroa Inglesa de instituir impostos e de dar a eles a destinação que bem entendesse.

Em 1668, também na Inglaterra, foi estabelecida definitivamente a distinção entre despesas da Coroa e do Reino, através do "*Bill of Rights*" (Petição de Direitos). Isso ocorreu durante a Revolução Gloriosa e consolidou o entendimento sobre o que é público e o que é privado.

QUADRO RESUMO

Inglaterra • 1215

Os barões ingleses obtêm do rei João Sem-Terra a Magna Carta, fundamentando as liberdades civis. O artigo 12 da Carta diz:

"Nenhum tributo ou auxílio será instituído no reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do rei, fazer seu primogênito e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esses fins serão razoáveis em seu montante."

Inglaterra • 1689

A Revolução Gloriosa edita o "Bill of Rights" (Petição de Direitos). O documento separa finanças do reino (Estado) das finanças da Coroa e o Parlamento passa a autorizar despesas da Coroa.

Estados Unidos • 1774

A Declaração de Direitos do Congresso da Filadélfia determina a exclusão de todo imposto interno e externo caso não haja consentimento prévio do povo.

França • 1789

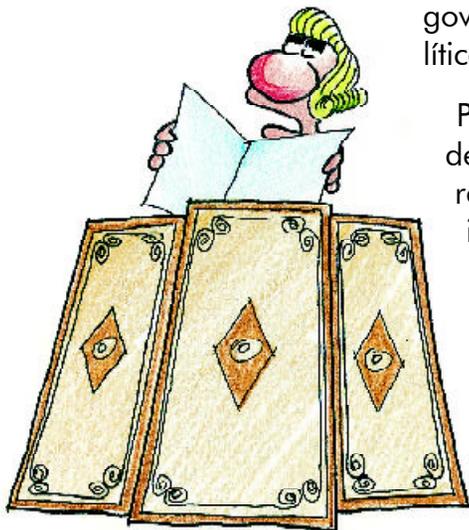
A Revolução Francesa institui direitos civis e políticos:

"Nenhum imposto pode ser cobrado sem o consentimento da nação."



ORÇAMENTO PÚBLICO E DIREITOS POLÍTICOS

O controle do privado sobre o público foi outro avanço importante da cidadania. O objetivo foi impedir o poder indiscriminado dos governos sobre os cidadãos. Este controle consagrou os direitos políticos de *livre associação* e o *sufrágio universal*.



Para o orçamento público, essa etapa significou o estabelecimento de exigências tanto para a cobrança como para a destinação de recursos. Entre 1789 e 1831, na França revolucionária, foram institucionalizados princípios centrais de controle. O governo foi obrigado a apresentar e aprovar uma lei financeira anual (*princípios da legalidade e anualidade*) que contivesse todas as previsões de receitas e despesas (*princípio da universalidade*), que fosse votada antes do início do exercício (*princípio da anterioridade*) e que não estabelecesse vinculação de receita à despesa.

Em 1822, surgiu na Inglaterra o primeiro documento reconhecido formalmente como orçamento público. O Poder Executivo, através do chanceler do erário inglês, passou a prestar contas ao Poder Legislativo das propostas de trabalho do governo e a fixar receitas e despesas para cada exercício. Nessas apresentações, o chanceler levava sempre uma pasta contendo informações sobre as finanças do governo. Como ele a abria no momento de seu pronunciamento, a palavra *budget* acabou por designar, em língua inglesa, o documento orçamentário.

QUADRO RESUMO

Estados Unidos • 1802

A Câmara de Representantes do Povo institui a Comissão de Meios e Recursos, que funciona como órgão de planejamento, elaborando o orçamento. O secretário do tesouro é obrigado a apresentar relatório anual de atividades ao Congresso.

Inglaterra • 1822

É elaborado o primeiro orçamento público. O chanceler do erário público passa a apresentar ao Parlamento exposição que fixa receitas e despesas de cada exercício. Ele abria sua pasta para discorrer sobre o assunto, consagrando, em inglês, o termo *budget* (pasta) para designar orçamento público.

França • 1815

A Assembléia Nacional passa a decretar lei financeira anual, mas não controla o detalhamento das dotações para órgãos.

França • 1817

A Assembléia Nacional define que os ministérios não devem exceder o total da dotação a eles destinada.

França • 1831

A Assembléia Nacional edita legislação consolidando o controle parlamentar sobre as finanças públicas. Com isso, ficam consolidados os seguintes princípios: anualidade do orçamento; anterioridade do orçamento (votação antes do início do exercício); universalidade do orçamento (inclusão de todas as previsões financeiras para o exercício); e a não-vinculação da receita a uma despesa específica.

ORÇAMENTO PÚBLICO E DIREITOS SOCIAIS

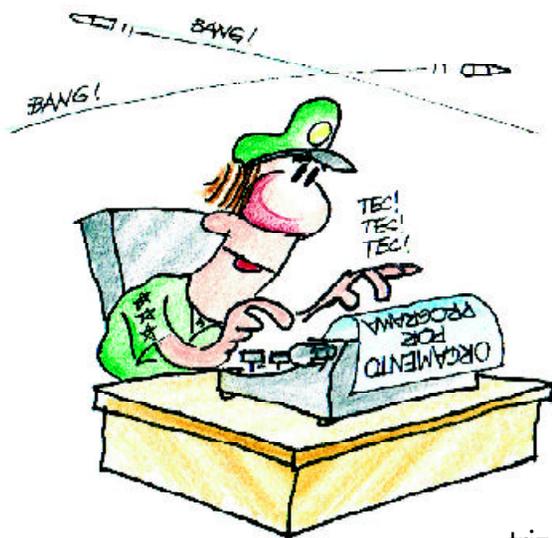
A partir do século XX, o aprimoramento da cidadania tem como desafio o *controle do conteúdo das ações do governo*, através da institucionalização de direitos sociais. Diante da crise econômica e social, a sociedade passa a buscar a definição mais clara dos benefícios a serem proporcionados pela administração pública.

Em relação ao orçamento público, esse controle vai exigir que a lei mostre, de forma clara e precisa, o montante de impostos a ser arrecadado e o detalhamento criterioso da sua destinação. As principais alterações no orçamento público vão acontecer, portanto, na forma de registro do contrato das intervenções a serem implementadas.

Essas alterações foram concebidas e consolidadas principalmente nos Estados Unidos, a partir da década de 20, através de experiências isoladas de administração pública. Posteriormente, o governo norte-americano desempenhou um papel fundamental na síntese dessas experiências.

Durante a Segunda Guerra Mundial, o Departamento da Marinha do Ministério da Defesa dos Estados Unidos criou a metodologia de *orçamento por programa*, principalmente em função das exigências de eficiência impostas pela guerra. Em 1955, essa metodologia atingiu seu auge através do PPBS (*Planning, Programming Budget System*) e se transformou, através da Organização das Nações Unidas-ONU, na principal e mais difundida filosofia para a elaboração de orçamentos através de matrizes de custo-benefício.

A partir da década de 70, o governo norte-americano deixou de aplicar amplamente os princípios do orçamento-programa. Nos anos 80, iniciou uma profunda reforma gerencial, com o objetivo de controlar rigidamente o déficit orçamentário.



QUADRO RESUMO

Estados Unidos • 1910-1912

Instituição da Comissão de Economia e Eficiência pelo Presidente Taft, objetivando o amplo estudo da administração pública norte-americana, bem como sua modernização. O relatório final da Comissão Taft, encaminhado ao Congresso, diz o seguinte:

"O orçamento constitui um documento para ação por parte do Congresso, um instrumento de controle e de administração para o chefe do executivo e uma base para funcionar dos departamentos e órgãos."

Estados Unidos • 1913-1915

Elaboração de orçamentos com base em custos no Burgo de Richmond (Nova Iorque) - *performance budget*.

Estados Unidos • 1920

Cerca de 44 estados realizam reformas, sendo que, em 23 deles, os orçamentos passam a ser elaborados pelo Executivo.

Estados Unidos • 1935

O Departamento de Agricultura e a Administração do Vale do Tennessee adotam classificações orçamentárias por projetos e programas.

Estados Unidos • 1949

O Departamento da Marinha, vinculado ao Ministério da Defesa, consolida metodologia para elaboração do orçamento por programa, desenvolvida durante a Segunda Guerra.

A Comissão de Organização do Setor Executivo da 1ª Comissão Hoover faz a seguinte recomendação:

"Recomendamos que o conceito de orçamento do go-



verno federal seja inteiramente reformulado baseado em funções, atividades e projetos: a isso denominamos de orçamento de desempenho."

Estados Unidos • 1950

A Lei do Processo do Orçamento e da Contabilidade determina que o orçamento seja elaborado a partir de programas de trabalho e confere autonomia ao Presidente da República para classificar despesas.

Estados Unidos • 1955

A 2ª Comissão Hoover recomenda a adoção da metodologia *Planning, Programming and Budget System - PPBS*. Um relatório da 2ª Comissão Hoover diz:

"Planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos, os recursos e suas inter-relações são levados em conta, visando à obtenção de um programa de ação."

Estados Unidos • 1970

O Presidente Nixon dispensa formalmente o cumprimento do PPBS pelos órgãos federais.

Estados Unidos • 1974

Reforma ampla do processo orçamentário norte-americano, através do "Budget and Impoundment Act Control of 1974" (Ato de Controle de Contingenciamento e Orçamento), que criou as Comissões Centrais de Orçamento nas Casas do Congresso e o Escritório de Orçamento do Congresso, assim como o procedimento para apreciação da proposta orçamentária enviada pelo Executivo.

Inglaterra • 1979

A Primeira-Ministra Margareth Thatcher inicia processo de desregulamentação dos serviços públicos, inspirando diversos outros países.

Estados Unidos • 1985

O Congresso norte-americano aprova o "Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act" (Ato do Orçamento Equilibrado e do Controle Emergencial do Déficit), também conhecido pelo nome dos parlamentares que o apresentaram ("Gramm-Rudman-Hollings Act"). Esse ato estabeleceu metas anuais para redução do déficit público através de corte linear aprovado por Resolução Conjunta do Congresso, e tornou-se, na década de oitenta, uma referência internacional para política de equilíbrio dos orçamentos públicos.



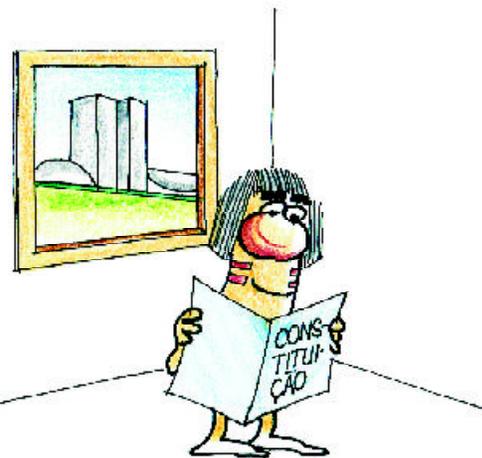
[A2]

ORÇAMENTO PÚBLICO NA HISTÓRIA DO BRASIL

Nas páginas seguintes, apresentamos um resumo da evolução do orçamento público no Brasil. Mostramos como a questão orçamentária foi relevante na nossa história desde a Inconfidência Mineira até o período dos governos militares.

A legislação orçamentária brasileira é moderna, o que não significa que o orçamento tenha sido valorizado ao longo da história do país. Ao contrário, reflete uma curiosa tradição de se copiarem modelos. Foi assim no período do Império, quando prevaleceu o modelo do orçamento inglês. No início da República, foi adotado o modelo norte-americano de conferir amplos poderes ao Legislativo para elaborar o orçamento. Na década de 60, o Brasil adotou o modelo do orçamento-programa, também de inspiração norte-americana.

Atualmente, a estrutura jurídica do orçamento brasileiro se baseia em princípios gerais modernos, mas ainda carece de regulamenta-



ção e apropriação pela sociedade civil brasileira como instrumento de participação e acompanhamento das ações governamentais.

De forma geral, prevalece um tratamento bastante flexível do orçamento. No momento de elaborar a peça orçamentária, existe pouco rigor no planejamento de ações. Além disso, no momento da execução, o direito à suplementação costuma ser distorcido, para modificar as prioridades orçamentárias.

INCONFIDÊNCIA MINEIRA: A LUTA PELOS DIREITOS CIVIS NO ORÇAMENTO

A Inconfidência Mineira é um marco histórico da luta pela instituição dos direitos civis no país. O cenário na época era o seguinte: o governo de Portugal instituía arbitrariamente tributos a serem pagos pelo Brasil Colônia, de acordo com as necessidades da metrópole. Além disso, Portugal controlava as finanças da colônia através de órgãos ligados diretamente ao sistema fazendário português, dirigido por pessoas de estrita confiança da Coroa.

Na época, na província de Minas Gerais, existiam diversos tributos, a maioria temporários: subsídio voluntário, direito de entradas, dízimo, direitos de passagem, ofícios de justiça, correios, imposto do selo, subsídio literário e outros. O mais importante era a capitação: um tributo *per capita* que incidia sobre a função ou habilidades das pessoas, com exceção de mulheres e homens decrépitos. E havia também o quinto, que era cobrado como forma de remissão da capitação, que incidia sobre a quantidade de ouro extraída - $1/5$ (daí o nome) ou 20%. O valor da cobrança do quinto sofreu várias alterações ao longo dos anos. Em 1750, o seu valor foi estipulado em 100 arrobas anuais (1.500 kg). Em 1772, foi lançada a cobrança compulsória do imposto sobre o ouro, mais conhecida como a *derrama do ouro*.



Em 1788, com tantas medidas arbitrárias e impopulares, um grupo integrado por intelectuais, proprietários rurais, mineradores, militares e membros do clero acreditou ter chegado a hora de colocar um fim na opressão metropolitana e criar limites para o governo interferir na vida das pessoas. Entretanto, a Inconfidência terminou com o enforcamento do seu líder, Tiradentes.

IMPÉRIO: UM ESBOÇO DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

Com a chegada de D. João VI ao Brasil, em 1808, a administração das finanças passou a ser feita no país. Foi criado o Erário Público, ancestral do atual Ministério da Fazenda, e o Banco do Brasil. O banco respondia pela gerência dos fundos para a manutenção da Corte, pelo pagamento dos soldos e pela promoção das transações mercantis. Entretanto, a instituição de tributos continuou nas mãos do Imperador. Com a elevação do Brasil à categoria de Reino de Portugal e Algarves, em 1815, o país passou a ter representação minoritária no Parlamento Português. Com isso, em tese, passou a ter uma certa influência na instituição de tributos.

Em 1824, o Imperador D. Pedro I outorgou a primeira Constituição Brasileira, que teve como modelo a inglesa. A Constituição estabeleceu a exigência de elaboração de uma proposta orçamentária para o país. O primeiro orçamento brasileiro foi aprovado em 1830, através de decreto do Legislativo.



QUADRO RESUMO

Império • 1808

Criação do Erário Público e do regime de contabilidade por D. João VI.

Império • 1821

Criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda em substituição ao Real Erário Público.

Império • 1824

A Constituição Imperial estabelece competência ao Executivo para elaboração da proposta orçamentária e à Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) para aprovação da proposta. A legislação sobre impostos fica a cargo da Câmara dos Deputados. De acordo com o artigo 172 da Constituição de 1824:

"O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesas do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas."

Império • 1834

Emenda à Constituição (lei de 12/08/1834) confere às Assembléias Legislativas das províncias competência para fixar despesas municipais e provinciais. Determina também a repartição das rendas entre municípios e a fiscalização da aplicação dos recursos.

ORÇAMENTO NA REPÚBLICA

Em 1889, com a Proclamação da República e a elaboração de uma nova constituição, o Brasil iniciou um processo de consolidação dos direitos sociais no contrato orçamentário, que durou até a década de 60.

No início da República, a novidade foi conferir ao Poder Legislativo a competência para a elaboração dos orçamentos. O Poder Executivo elaborava uma proposta que era entregue informalmente ao Congresso como subsídio. As Constituições de 1934 e de 1937 retornaram esta competência para o Executivo.

A criação, em 1938, no período do Estado Novo, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi o início formal da política de planejamento orçamentário no Brasil. O objetivo era o de "*organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária*".

As tentativas para a padronização do orçamento público começaram em 1939, com a realização da primeira Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, promovida pelo Governo Federal para discutir o projeto do padrão orçamentário elaborado pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças.

No segundo governo Vargas (1950-1954) e no governo Juscelino Kubitschek (1955-1960), foram criados muitos grupos de trabalhos setoriais e organismos de planejamento. Toda esta movimentação culminou com a criação do Ministério do Planejamento, em 1962, já no governo João Goulart.

Ao longo da República, as classificações das despesas do poder público mostram nitidamente a evolução do caráter social do contrato orçamentário. Inicialmente, o Estado brasileiro se voltava quase que exclusivamente para as ações de manutenção da máquina estatal, como *Administração Geral e Financeira* e *Segurança*.



No final da década de 30, o conceito de segurança é ampliado e passa a constar no orçamento como "Segurança e Assistência Social".

No período desenvolvimentista, as finalidades sociais são reconhecidas expressamente - "educação, saúde, previdência e assistência". As despesas com o desenvolvimento econômico mostram claramente a diretriz política e constam no orçamento como "Economia social".

QUADRO RESUMO

República • 1891

A Constituição Republicana altera competência, tornando a elaboração do orçamento e a tomada de contas do Executivo funções do Congresso Nacional. É instituído o Tribunal de Contas como órgão auxiliar de controle.

República • 1922

O Código de Contabilidade da União formaliza a elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo. O artigo 13 estabelece:

"O governo enviará à Câmara de Deputados, até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação de despesas, como o cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da lei de orçamento."

República • 1933

O Decreto-lei 23.150 determina a utilização do critério de classificação das despesas por finalidade:

"1) dívida pública, 2) administração geral, 3) segurança do Estado, 4) assistência social, 5) instrução pública, 6) diversos."

República • 1934

A Constituição confere ao Presidente da República competência para a elaboração do orçamento e ao Legislativo para apreciá-lo, não havendo limitações para emendas.

República • 1937

A Constituição do Estado Novo determina a criação do Departamento de Administração (DASP), encarregado da elaboração do orçamento e coordenação das ações de planejamento.

República • 1939

É criado, em cada estado da Federação, um departamento de administração, encarregado da aprovação dos orçamentos estadual e municipal.

O Decreto-lei 1.804, com base na proposta da 1ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, estabelece classificação para as despesas em 10 serviços, cada um subdividido em 10 subserviços:

"1) administração geral, 2) exação e fiscalização financeira, 3) segurança pública e assistência social, 4) educação pública, 5) saúde pública, 6) fomento, 7) serviços industriais, 8) dívida pública, 9) serviços de utilidade pública e 10) encargos diversos."

República • 1940

O Decreto-lei 2.416 consolida novos conceitos e metodologias de finanças públicas após a 2ª Conferência de Contabilidade Pública, mas sem promover alterações relevantes.

República • 1946

A Constituição confirma competência do Executivo para elaboração da proposta orçamentária e admite possibilidade de emendas.

República • 1949

A 3ª Conferência de Contabilidade Pública altera o ordenamento de classificação dos 10 serviços de despesas:

"1) *administração geral*, 2) *administração financeira*, 3) *segurança pública*, 4) *educação pública*, 5) *saúde pública*, 6) *previdência e assistência*, 7) *economia social*, 8) *obras e serviços públicos*, 9) *serviços industriais* e 10) *encargos diversos*."

República • 1962

Criado em setembro o Ministério Extraordinário do Planejamento.

GOVERNOS MILITARES: MODERNIZAÇÃO E AUTORITARISMO NO ORÇAMENTO PÚBLICO

A grande conquista para o contrato orçamentário brasileiro foi a publicação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Embora vários aspectos dessa lei tenham sido importantes para a consolidação dos direitos políticos na filosofia orçamentária brasileira, eles foram, na prática, restringidos pelos governos militares, que chegaram ao poder em 31 de março de 64. A Constituição de 67, no artigo 67, eliminou qualquer tipo de emenda à peça orçamentária por parte do Poder Legislativo. Este impedimento vigorou até 1988.

Preocupados com a modernização do país e com base nos princípios ideológicos da segurança nacional, os militares procuraram valorizar os princípios do planejamento. Recriaram o Ministério do Planejamento e elaboraram planos nacionais de desenvolvimento. Através do Decreto-lei 200, de fevereiro de 67, definiram o planejamento como princípio fundamental de administração pública e elevaram o orçamento-programa ao status de plano geral de governo.

Apesar dos esforços em introduzir a cultura do planejamento, os militares obtiveram resultados duvidosos. De um lado, implementaram uma administração baseada em planos, normalmente executados via empresas estatais, e de outro, a administração pelo orçamento, normalmente sujeita ao clientelismo e à falta de programação.



Governos militares • 1964

A Lei nº 4.320 estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, estados, municípios e Distrito Federal, e institui a metodologia do orçamento-programa para todas as esferas públicas.

Criação do Ministério Extraordinário de Planejamento e Coordenação Econômica.

Governos militares • 1966

A Lei nº 5.172 cria o **Código Tributário Nacional**, que institui normas gerais de direito tributário para a União, estados e municípios.

Governos militares • 1967

A nova Constituição, em oito artigos, disciplina finanças públicas. Em seu artigo 67 e § 1º, dispõe:

"É da competência do poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem

QUADRO RESUMO

vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública."

"§ 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivos."

O Decreto-lei nº 200, de fevereiro de 1967, disciplina a organização administrativa da União e define o planejamento como "princípio fundamental" de administração.

Governos militares • 1974

O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, através de portaria, estabelece códigos e estruturas para classificação funcional-programática das despesas orçamentárias.

Criação, em primeiro de maio, da Secretaria de Planejamento (Lei nº 6.036), com o objetivo de assistir ao Presidente da República na coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa.

Governos militares • 1981

O Decreto-lei nº 1.875, de 17 de julho, faculta aos municípios com menos de 50 mil habitantes a aplicação da classificação funcional-programática.

Governos militares • 1984

Criação, pelo Governo Federal, da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, que implementou importantes alterações na política orçamentária.

BRASIL CONTEMPORÂNEO: A BUSCA DE UMA NOVA CULTURA ORÇAMENTÁRIA

A atual Constituição de 1988 promoveu importantes mudanças na legislação orçamentária. Criou a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual de ação governamental, em substituição ao antigo orçamento plurianual de investimentos. Devolveu aos parlamentares a prerrogativa de apresentarem emendas ao orçamento, embora com restrições, como a impossibilidade de alterar a receita proposta e as despesas com pessoal.

Entretanto, para a gerência orçamentária, o fato mais importante neste período foi o restabelecimento do clima de liberdade democrática, que permitiu a criação de mecanismos de participação política. Sob esse clima, surgiram experiências de discussão pública do orçamento denominadas *Orçamento Participativo*.

O Orçamento Participativo representou o primeiro esforço público para colocação na agenda nacional do resgate dos direitos sociais no orçamento brasileiro. Com estas práticas, as discussões de prioridades da ação governamental começaram a sair dos confusos corredores da burocracia e ganhar a transparência das ruas.

Outro acontecimento importante foi a CPI do Orçamento. Ela teve o mérito de levar ao conhecimento da população o estado lamentável das finanças públicas do país, desmascarando um esquema perverso de benefícios privados em que vários segmentos do próprio governo vinham se envolvendo, durante décadas. Apesar do papel positivo da CPI do Orçamento para a democratização do país e para a moralização da gestão das finanças públicas, ela não teve maiores conseqüências na modernização dos mecanismos de gerência orçamentária. Até hoje, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional um projeto de lei complementar que atualiza os conceitos e princípios de gerência do orçamento no Brasil.



QUADRO RESUMO

Brasil contemporâneo • 1988

A nova Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA). Possibilita também ao Congresso Nacional emendar restritamente o orçamento.

Brasil contemporâneo • 1989

O Orçamento Participativo é implementado em várias administrações municipais.

Brasil contemporâneo • 1992

Comissão Parlamentar de Inquérito apura esquema de corrupção envolvendo o Presidente da República, Fernando Collor de Mello, e o empresário Paulo César Farias, tesoureiro de sua campanha. Além do pagamento de despesas do Presidente com cheques-fantasma, a CPI aponta favorecimentos a empresas através do Orçamento da União. O Presidente é destituído em 27 de setembro.

Brasil contemporâneo • 1993

Comissão Parlamentar de Inquérito investiga tráfico de influência de sete parlamentares da Comissão Mista do Orçamento ("sete anões") nas liberações orçamentárias, com a ajuda do Secretário do Orçamento Federal. A Câmara dos Deputados aprova a cassação do mandato dos parlamentares e o Secretário do Orçamento é preso por suspeita de assassinato de sua mulher.

Brasil contemporâneo • 1997

Tramita no Congresso Nacional projeto de lei complementar nº 135, propondo novas normas para elaboração, execução e contabilização dos orçamentos públicos.

Brasil contemporâneo • 1999

Tramita no Congresso Nacional projeto de lei complementar nº 18, estabelecendo normas de responsabilidade fiscal para as três esferas de governo.

COORDENAÇÃO GERAL

FRANCISCO GAETANI (FJP)

MARIA EATRIZ RIBEIRO DE OLIVEIRA GONÇALVES (FJP)

MANUEL ROJAS BUVINICH (UNICEF)

CONCEPÇÃO E REDAÇÃO

JOSÉ LUIZ FAZZI

REDAÇÃO FINAL

WIELAND SILBERSCHNEIDER

CONSULTORIA

SARA RODRIGUES COELHO

LUIZ FLÁVIO FREITAS B. D E OLIVEIRA

DALTON J ORGE TEIXEIRA

PROJETO GRÁFICO

COORDENAÇÃO

LUIZ FLÁVIO FREITAS B. D E OLIVEIRA

CRIAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

SIMONE NOGUEIRA

REVISÃO

JOÃO BASÍLIO COSTA

ILUSTRAÇÕES

AFO

PRODUÇÃO

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

UNICEF

