

PLANEJAMENTO MUNICIPAL



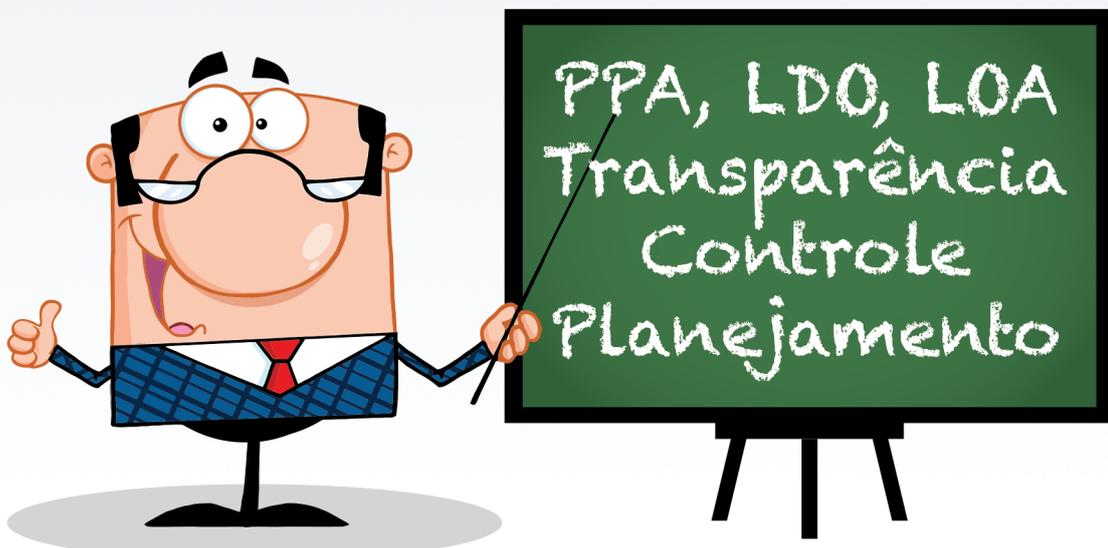
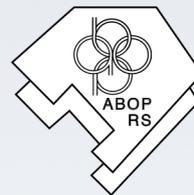
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA



PLANEJAMENTO MUNICIPAL



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA



Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei nº 9.610/1998.

Copyright 2013. Confederação Nacional de Municípios – CNM.

Impresso no Brasil.

Textos:

Edison Mello

Parceria:

Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul – AL/RS
Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP/RS

Editoria Técnica:

Elena Pacita Lois Garrido

Revisão Editorial:

Humberto Canuso

Diretoria-Executiva:

Elena Pacita Lois Garrido
Gustavo de Lima Cezário
Moacir Luiz Rangel

Revisão de textos:

Keila Mariana de A. Oliveira

Ilustrações:

Eduardo Viana
Chudomir Tsankov

Diagramação:

Themaz Comunicação Ltda

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM
Planejamento Municipal – Brasília: CNM, 2013.

44 páginas.

1. Administração Pública Municipal. 2. Planejamento municipal. 3. Orçamento. 4. PPA – Plano Plurianual. 5. LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias. 6. LOA – Lei de Orçamento Anual. I. Título: Planejamento Municipal.



SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Asa Sul – Brasília/DF – CEP 70350-530
Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008
E-mail: atendimento@cnm.org.br – Website: www.cnm.org.br

Carta do Presidente da CNM

Prezado(a) Gestor(a),

Com o objetivo de contribuir no planejamento, no controle e na transparência de sua administração e ajudá-lo a aprimorar questões que envolvem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Confederação Nacional de Municípios (CNM), em parceria com a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (AL/RS) e contando com o conhecimento técnico da Associação Brasileira de Orçamento Público – Seção RS (ABOP/RS), apresenta a cartilha de Planejamento Municipal: PPA, LDO e LOA – 2013.

Para os Municípios, este é um momento particularmente importante, pois será o ano da elaboração do efetivo planejamento da atual gestão municipal, que deve estar definido no Plano Plurianual (PPA).

A integração entre o PPA, a LDO e a LOA é um valioso instrumento para a gestão dos atuais prefeitos, pois difunde as políticas municipais e garante a informação sobre a origem das receitas e sua destinação, o que será avaliado pelos Poderes Legislativos locais e pela população em geral.

Na certeza de que esta cartilha de Planejamento Municipal se transformará em importante orientador para todos os gestores, a CNM espera estar contribuindo para uma gestão transparente e de muito sucesso.

Boa leitura.

Paulo Ziulkoski

Presidente

Carta do Presidente da Assembleia Legislativa do RS

Prezado(a) Gestor(a),

Para a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, é motivo de imenso orgulho a reedição, em parceria com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), da cartilha produzida pela equipe da Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle desta Casa, brilhantemente comandada pela deputada Maria Helena Sartori em parceria com a Associação Brasileira de Orçamento Público (Abop/RS) e destinada aos gestores municipais.

Esta cartilha de finanças públicas, com caráter didático-pedagógico, tem por objetivo contribuir com os executivos municipais para que estes possam traçar os objetivos a serem alcançados, atuando com competência para planejar estrategicamente suas ações.

A elaboração de um planejamento orçamentário de qualidade requer conhecimento e competência, e é fundamental para as políticas, diretrizes e ações, transformando-se em uma ferramenta de melhoria dos indicadores de desempenho, nos quais se inserem, também, os indicadores sociais de cada Município, visando sempre a elevar a qualidade de vida da população.

Desejo que esta cartilha, que contempla assuntos como o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, sem esquecer os relevantes princípios da transparência e do acesso à informação, seja um instrumento de motivação e reafirmação da importância das ações orçamentárias que traduzam as propostas do gestor e a vontade do cidadão.

Em nome do Parlamento gaúcho, saúdo a iniciativa da CNM de auxiliar na elaboração dos planos e orçamentos, destacando a excelente atuação de seu presidente Paulo Roberto Ziulkoski e, ao mesmo tempo, desejo uma profícua gestão a todos os administradores municipais do Brasil.

Deputado Pedro Westphalen

Presidente da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

NOMINATA

CONSELHO DIRETOR

CARGO	NOME	REPRESENTAÇÃO
Presidente	Paulo Roberto Ziulkoski	<i>Mariana Pimentel/RS - FAMURS</i>
1º Vice-Presidente	Humberto Rezende Pereira	<i>Terenos/MS - ASSOMASUL</i>
2º Vice-Presidente	Douglas Gleem Warmling	<i>Siderópolis/SC - FECAM</i>
3º Vice-Presidente	Laerte Gomes	<i>Alvorada d'Oeste/RO - AROM</i>
4º Vice-Presidente	Ângelo José Roncalli de Freitas	<i>São Gonçalo do Pará/MG - AMM</i>
1º Secretário	Jair Aguiar Souto	<i>Manaquiri/AM - AAM</i>
2º Secretário	Rubens Germano Costa	<i>Picuí/PB - FAMUP</i>
1º Tesoureiro	Joarez Lima Henrichs	<i>Barracão/PR - AMP</i>
2º Tesoureiro	Glademir Aroldi	<i>Saldanha Marinho/RS - FAMURS</i>

CONSELHO FISCAL

CARGO	NOME	REPRESENTAÇÃO
Titular	Renilde Bulhões Barros	<i>Santana do Ipanema/AL - AMA</i>
Titular	Francisco de Macedo Neto	<i>Bocaina/PI - APPM</i>
Titular	Antonio da Cruz Fiulgueira Júnior	<i>Itapecuru Mirim/MA - FAMEM</i>
1º Suplente	Jocelito Krug	<i>Chapadão do Sul/MS - ASSOMASUL</i>
2º Suplente	Vago	
3º Suplente	Jadiel Cordeiro Braga	<i>São Caetano/PE - AMUPE</i>

CONSELHO DE REPRESENTANTES REGIONAIS

CARGO	NOME	REPRESENTAÇÃO
Titular Região Norte	Helder Zahluth Barbalho	<i>Ananindeua/PA - FAMEP</i>
Suplente Região Norte	Manoel Silvino Gomes Neto	<i>Tocantínia/TO - ATM</i>
Titular Região Sul	Adair José Trott	<i>Cerro Largo/RS - FAMURS</i>
Suplente Região Sul	Daíçon Maciel da Silva	<i>Santo Antônio da Patrulha/RS - FAMURS</i>
Titular Região Sudeste	Élbio Trevisan	<i>Cesário Lange/SP - APM</i>
Suplente Região Sudeste	Gilson Antonio de Sales Amaro	<i>Santa Teresa/ES - AMUNES</i>
Titular Região Nordeste	Eliene Leite Araújo Brasileiro	<i>General Sampaio/CE - APRECE</i>
Suplente Região Nordeste	Ivanildo Araujo de Albuquerque Filho	<i>Timbaúba dos Batistas/RN - FEMURN</i>
Titular Região Centro Oeste	Meraldo Figueiredo Sá	<i>Acorizal/MT - AMM-MT</i>
Suplente Região Centro Oeste	Gilmar Alves da Silva	<i>Quirinópolis/GO - FGM</i>

Sumário

1. APRESENTAÇÃO	11
2. INTRODUÇÃO	12
3. O ORÇAMENTO E A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO	13
4. O PLANO PLURIANUAL	15
4.1 O QUE É PLANO PLURIANUAL?	15
4.2 QUAL O CONTEÚDO DO PPA?	16
4.3 DEVE O PPA SER QUANTIFICADO FINANCEIRAMENTE?	16
4.4 A QUEM COMPETE A INICIATIVA DO PPA?	17
4.5 QUAIS AS COMPETÊNCIAS DO PODER LEGISLATIVO EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA – PPA, LDO E LOA?	17
4.6 QUAIS SÃO OS PRAZOS ESTABELECIDOS PARA O ENCAMINHAMENTO E A DEVOLUÇÃO DOS PLANOS E ORÇAMENTOS – PPA?	18
4.7 QUAL A VIGÊNCIA DO PPA?	19
5. AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	20
5.1 QUAL O PAPEL DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS?	20
5.2 QUAL O CONTEÚDO DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO?	20
5.3 DEVE A LDO SER QUANTIFICADA FINANCEIRAMENTE?	22
5.4 QUAIS SÃO OS PRAZOS ESTABELECIDOS PARA O ENCAMINHAMENTO E A DEVOLUÇÃO DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO?	22
5.5 QUAIS AS COMPETÊNCIAS DO PODER LEGISLATIVO EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA – LDO?	23
5.6 EM QUE SITUAÇÕES É POSSÍVEL APRESENTAR EMENDAS E/OU MODIFICAÇÕES ÀS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO?	23

6. OS ORÇAMENTOS ANUAIS	24
6.1 QUAL O PAPEL DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL?	24
6.2 QUAL O CONTEÚDO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA?	26
6.3 QUAIS SÃO OS PRAZOS ESTABELECIDOS PARA O ENCAMINHAMENTO E A DEVOLUÇÃO DOS ORÇAMENTOS ANUAIS – LOA?	28
6.4 QUAIS SÃO AS VEDAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELATIVAS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA?	29
6.5 LEI COMPLEMENTAR 101/2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	30
6.6 APÓS APROVADA, A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PODE SER ALTERADA?	30
6.7 EM CASO DE DESCUMPRIMENTO OU INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS, QUAIS SÃO AS PENAS?	31
7. O PLANEJAMENTO	32
8. TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO	33
9. A FISCALIZAÇÃO	35
10. O CONTROLE	36
10.1 OS CONTROLES: INTERNO E EXTERNO	36
10.2 O CONTROLE INTERNO – A UNIDADE DE CONTROLE INTERNO	37
11. OS FUNDOS E RECURSOS VINCULADOS.....	38
11.1 OS RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	38
11.2 OS RECURSOS VINCULADOS À SAÚDE.....	40

1. Apresentação

A presente obra tem caráter didático-pedagógico, sem qualquer pretensão de esgotar a matéria ou mesmo de pregação doutrinária. Reúne, em seu conteúdo, considerações e análises acerca da matéria normativa vigente sobre Planos e Orçamento.



Sua produção resulta da preocupação da Confederação Nacional de Municípios (CNM), da Assembleia Legislativa do RS, por meio da Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle, e da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP/RS), com o processo orçamentário e a necessidade permanente de conhecimento, aperfeiçoamento e modernização da matéria, buscando democratizar as decisões e ampliar a participação popular em suas decisões.

Contempla assuntos como o plano plurianual, a lei de diretrizes do orçamento e a lei orçamentária anual, atendendo à exigência dos Poderes: Executivo e Legislativo.

Pretende, por fim, ser um instrumento de motivação e chamamento para a importância das ações orçamentárias e suas repercussões na sociedade, tanto sob impacto das receitas quanto das despesas.

Conforme expresso no início do presente trabalho:

“Os atos mais importantes para o Executivo Municipal e os cidadãos são, sem dúvida nenhuma, os Planos e os Orçamentos.

“O ato de maior responsabilidade dos Legisladores é, por conseguinte, a apreciação destes [...]”

“Pois neste instrumento é que estão expressas as propostas do gestor, a vontade do cidadão e a autorização do Legislativo para sua execução”.

Esperamos que esta cartilha seja a primeira de uma série de publicações a trilhar estes rumos.

2. Introdução

Após a publicação da Teoria Geral de J. M. Keynes,¹ a participação do Estado na economia agigantou-se, passando a intervir em quase todas as atividades humanas. Uma síntese desta atuação é definida por Stiglitz, ao referir que: “Do nascimento à morte, nossas vidas são afetadas de inúmeras maneiras pelas atividades do governo.”² Assim, o estudo das necessidades públicas, decorrentes de decisão política, cresce de importância bem como suas formas de financiamento e distribuição entre os segmentos da sociedade.

Uma vez definidas as fontes de financiamento e o direcionamento dos recursos, passa-se aos controles sobre estes. A evolução das finanças públicas se dá nesta direção, isto é, partindo do poder totalitário para definir a carga tributária e sua distribuição, geralmente em benefício próprio, refletida no “L’État c’est moi”, passando pelos primeiros freios estabelecidos na Carta Magna de 1215, até atingirmos a exigência da participação popular e dos controles sociais. Portanto, o controle do Parlamento sobre as receitas e as despesas dá início ao instituto que hoje classificamos como orçamento.

Quanto ao instrumento em si, este obedece a processos contínuos de aperfeiçoamento, resultado da coexistência de planos e orçamentos, de estruturas de longo e curto prazo, resultando em produções mais sofisticadas com técnicas aprimoradas de elaboração, propiciando melhor atendimento às necessidades públicas.

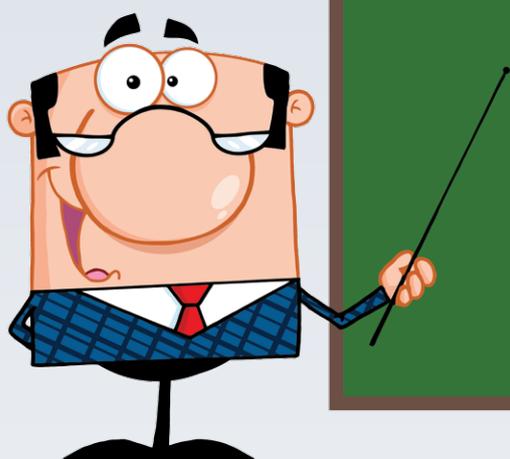
A planificação econômico-social, surgida inicialmente na Rússia, tomou forma de Orçamento-Programa e, após a Segunda Guerra Mundial, invadiu quase todas as nações como instrumento prospectivo de longo prazo. No Brasil, timidamente, estes planos surgem na Lei 4.320/1964, sendo confirmados na Carta de 1967, reduzidos, entretanto, a despesas de capital com projeção trienal. Somente em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, ficou evidente que a ação governamental deve obedecer a planejamento com fins de promover o desenvolvimento econômico-social do País.

A modernização dos instrumentos de longo prazo – e a inserção de programas de atendimento às questões econômicas e sociais – resulta na adoção do modelo de Planejamento Estratégico para as Cidades, metodologia aplicada ao Plano Plurianual.

1. KEYNES, J. Maynard. In: Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda.

2. STIGLITZ, Joseph E. In: Economia do Setor Público.

3. O orçamento e a atividade financeira do Estado



Os atos mais importantes para o Executivo Municipal e para os cidadãos são, sem dúvida nenhuma, os **Planos e os Orçamentos**.

O ato de maior responsabilidade dos Legisladores é, por conseguinte, a apreciação destes.

Pois neste instrumento é que estão expressas as propostas do gestor, a vontade do cidadão e a autorização do Legislativo para sua execução.

A estrutura financeira do Estado está assim disposta:



Há sanções para o descumprimento das regras referentes aos planos e orçamento como:

A inobservância dos prazos de remessa dos Projetos de lei, com previsão de penas no art. 4º, V, do DL 201/1967.

Art. 167, § 1º, CF – Crime de Responsabilidade a inserção de investimento que ultrapasse o exercício sem prévia inclusão no PPA.

A criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público caso incompatível com o PPA e a LDO, conforme estabelecem os artigos 15; 16, inciso II, e 17, § 4º, da LRF.

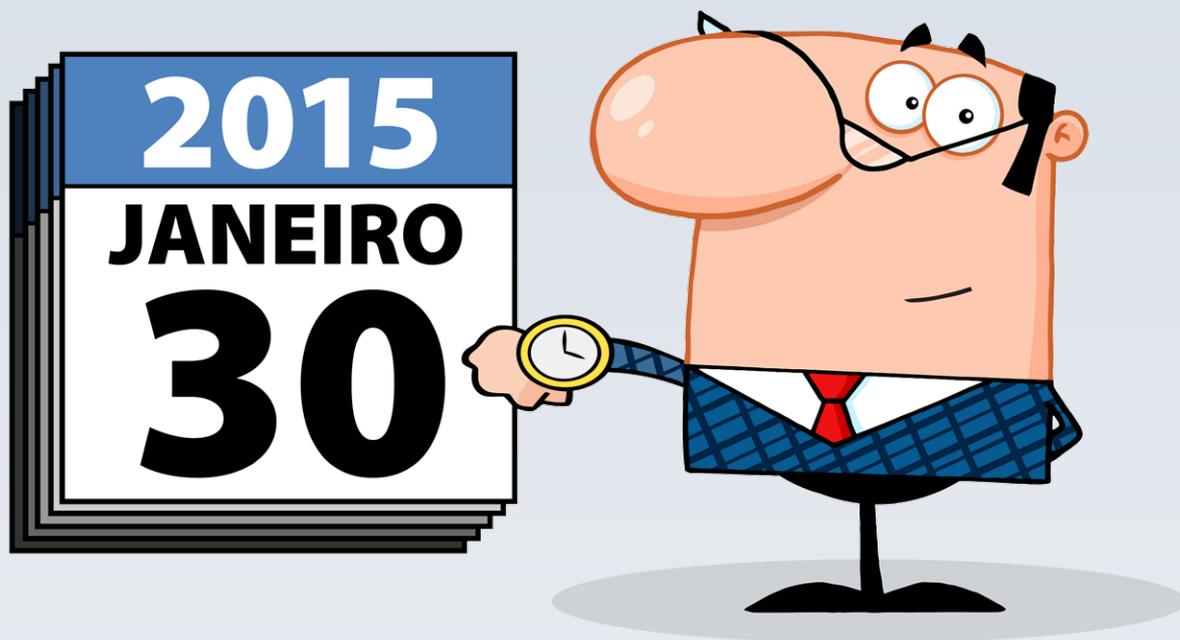
A composição do Sistema Orçamentário Brasileiro:

Os três instrumentos de ação do Estado:

- o plano plurianual;
- as diretrizes orçamentárias; e
- os orçamentos anuais.

Definidos a partir do art. 165 da CRFB.

4. O Plano Plurianual



4.1 O QUE É PLANO PLURIANUAL?

É o instrumento gerencial de planejamento das ações governamentais de caráter estratégico e político, que deve evidenciar o programa de trabalho do governo manifesto nas políticas, nas diretrizes e nas ações para longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, quantificados fisicamente.

O Plano Plurianual (PPA) abrange as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital, outras dela decorrentes e os programas de duração continuada.

A Portaria MOG 42/1999 incorporou ao Plano Plurianual os elementos que propiciam um gerenciamento intensivo dele: os indicadores de desempenho, nos quais se inserem, também, os indicadores sociais.

Portanto, o PPA não deve ser elaborado de forma genérica, tendo por objetivo, apenas, atender aos dispositivos constitucionais, mas quantificar os objetivos e as metas físicas eleitas, transformando-se em um instrumento gerencial. Isso porque deve servir de referência básica para a elaboração dos demais instrumentos que integram o sistema orçamentário na área pública.

Logo, cabe ao PPA definir o que realizar em seu período de vigência para que sejam alcançados os objetivos estratégicos estabelecidos pela administração, traduzindo-os em ações concretas.

Conceitos

Diretrizes: Compreendem as grandes linhas de ação de um governo. O Conjunto de indicações para levar a termo um plano (mega objetivos).

Objetivo: É cada bem ou serviço que as entidades públicas se propõem a colocar à disposição da comunidade no cumprimento de suas finalidades para satisfazer às necessidades coletivas (macro-objetivos).

Metas: As parcelas de resultado que se pretende alcançar no período de vigência do Plano Plurianual, para cada um dos objetivos devem estar expressas pela variação dos índices dos indicadores dos programas.

- diretrizes, objetivos e metas dos demais órgãos compatíveis com a orientação estratégica do chefe do Poder Executivo.

Os programas compreendem:

- definição dos problemas a serem solucionados; e
- conjunto de ações que deverão ser empreendidas para alcançar os objetivos estabelecidos.

4.2 QUAL O CONTEÚDO DO PPA?

A ausência de edição de um texto legal reduz o conteúdo à interpretação dos textos existentes buscando sua melhor aplicação.

Da Lei Federal 4.320/1964, extrai-se a obrigatoriedade da constância da estimativa das receitas que servirão para financiar as despesas de capital, outras dela decorrentes e os programas de duração continuada.

A Portaria MOG 42/1999, art. 2º, alínea “a”, exige, para os programas, mensuração através de indicadores estabelecidos no Plano Plurianual.

Em síntese, podemos afirmar que o PPA compõe-se de dois grandes módulos:

- a Base Estratégica; e
- os Programas.

A Base Estratégica compreende:

- análise da situação econômica e social;
- diretrizes, objetivos e metas estabelecidas pelo chefe do Poder Executivo;
- previsão dos recursos orçamentários e sua distribuição entre os setores e/ou entre os programas; e

4.3 DEVE O PPA SER QUANTIFICADO FINANCEIRAMENTE?

A resposta principia nas exigências do art. 74, inc. I, da Constituição Federal, que atribui ao Controle Interno, entre outras, a necessidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual. Logo, a avaliação, quanto ao cumprimento de metas, torna-se praticamente inaplicável sem a existência de quantificação financeira.

Também serve como exemplo a LC/RS 10.336/1994, alterada pela LC/RS 11.180/1998, que, em seu art. 3º, inc. IV, estabelece: “IV – as metas, quantificadas física e financeiramente, por órgão e por Programa, que deverão ser atingidas relativamente à prestação de serviços-fins”. Embora não aplicável aos Municípios, o texto legal referido reforça esta necessidade.

Quanto ao assunto, há posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS, firmado na Informação 9/2003 da Consultoria Técnica, aprovada pelo Pleno em 9 de junho de 2004.

4.4 A QUEM COMPETE A INICIATIVA DO PPA?

Conforme dispõe o art. 165, *caput*, da Constituição Federal, a iniciativa das leis de planos e orçamentos é do Poder Executivo. Também o art. 84, inc. XXIII, estabelece como competência privativa do chefe do Poder Executivo enviar ao Congresso Nacional (nos Legislativos Municipais, unicamerais, por simetria) os planos e os orçamentos.

4.5 QUAIS AS COMPETÊNCIAS DO PODER LEGISLATIVO EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA – PPA, LDO E LOA?

Quanto às funções legislativa e de fiscalização:

- Dispor (Art. 48, incs. II e IV, CF);
- Apreciar (Arts. 58, § 2º, inc. VI, e 166, CF); e
- Emitir parecer (Arts. 58, § 2º, inc. VI, e 166, § 1º, incs. I e II, CF).

Quanto à função judicante:

- Julgar o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas Competente (Art. 31, § 2º, CF).

A **ressalva** a ser feita é quanto à mutilação dos planos e orçamentos que podem inviabilizar a execução do programa de governo aprovado nas eleições.

A **competência**, visando ao aperfeiçoamento dos instrumentos, é confirmada pelo disposto no art. 166, § 7º, referente ao processo legislativo.

Deve ser **observado**, também, o disposto em cada LOM.



A contestação da quantificação se dá devido ao entendimento que a atribuição de valores teria papel semelhante à antecipação dos orçamentos pelos próximos quatro anos.

Cabe aqui o destaque de que o plano plurianual não autoriza despesas. Estas se dão, somente, nas leis orçamentárias anuais.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 2º - O parecer prévio, emitido sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Em que situações é possível apresentar emendas e/ou modificações aos planos e orçamentos – PPA, LDO e LOA?

O texto constitucional determina que as emendas serão apresentadas na Comissão mista, que, sobre elas, emitirá parecer (art. 166, § 2º, CF). Por simetria, considerando que o Poder Legislativo nos Municípios é unicameral, as emendas serão apresentadas na respectiva Comissão.

A **Proposição** de modificações ao Projeto de Lei, remetidas através do chefe do Poder Executivo, são permitidas enquanto não iniciada a votação na Comissão, da parte cuja alteração é proposta.

Há previsão constitucional (art. 29, inc. XII) para a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

As emendas também podem ser incluídas como resultado da participação popular.

O **Estatuto da Cidade** torna obrigatória a realização de Audiências Públicas: Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea “f” do inc. III do art. 4º desta Lei (Lei 19.257/2001) incluirá a realização de debates, audiências públicas e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Outras formas de participação e proposição de emendas podem ser definidas, a exemplo do disposto na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com vistas a maior democratização do processo orçamentário.

4.6 QUAIS SÃO OS PRAZOS ESTABELECIDOS PARA O ENCAMINHAMENTO E A DEVOLUÇÃO DOS PLANOS E ORÇAMENTOS – PPA?

Enquanto não for editada a exigência do art. 165, § 9º, inc. I, da Constituição Federal, os prazos são os definidos no art. 35, § 2º, inc. I, ADCT, ou nas Leis Orgânicas dos Municípios (art. 22, *caput*, da LF 4.320/1964).

Estabelece o art. 35, § 2º, Inc. I:

“[...] encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido até o encerramento da sessão legislativa”.

Esta data é 31 de agosto do primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo ou a definida na LOM.

4.7 QUAL A VIGÊNCIA DO PPA?

A partir do segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo até o primeiro ano do mandato subsequente (Art. 35, § 2º, inc. I, ADCT).

Atualmente, os mandatos são de 4 (quatro) anos, caso haja mudança, os planos também terão sua vigência alterada.

Caso o PPA não seja aprovado no prazo constitucional, a execução orçamentário-financeira do governo fica comprometida até sua aprovação, por falta de amparo legal para os programas, em especial os novos, com previsão de duração superior a um exercício financeiro.

Constituem elementos de suporte para o plano:

- Os dispositivos constitucionais (CF e LOM);
- As leis complementares e ordinárias que os obrigam;
- Os programas partidários e os diagnósticos;
- As metas do milênio;
- A participação popular (ver Lei 10.257/2001, já citada).

Art. 31, § 2º, CF – A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 2º – O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

5. As diretrizes orçamentárias



CF – Art. 165, § 2º – A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e as prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, 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.

5.1 QUAL O PAPEL DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS?

Ao situar-se em uma posição intermediária entre os dispositivos do PPA e a previsão de receitas e despesas da LOA, cumpre o papel de balanceamento entre a estratégia traçada pelo governo e as reais possibilidades que vão se apresentando ao longo de sua gestão. Antecipa, dessa forma, a definição de prioridades e escolhas.

As diretrizes orçamentárias constituem um conjunto de instruções para a concretização de um plano de ação governamental. É um instrumento de planejamento, onde, entre outras providências, destacam-se aquelas voltadas para a elaboração do orçamento. Deve ser aprovada pelo Legislativo, portanto, por lei.

5.2 QUAL O CONTEÚDO DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO?

As definições quanto ao conteúdo principiam no art. 165, § 2º, prosseguindo no § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

São eles:

- A fixação de prioridades e metas;
- Orientação para a elaboração da lei orçamentária;
- Alterações na legislação tributária;
- Alterações na política de pessoal;
- Fixação de limites para elaboração dos orçamentos dos Poderes.



Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000, novos conteúdos foram introduzidos na LDO.

- Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas – art. 4º, inc. I, alínea “a”;
- Estabelecer os critérios e a forma de limitação de empenho, pelo descumprimento das metas de resultado³ ou se o limite máximo de endividamento⁴ for ultrapassado – art. 4º, inc. I, alínea “b”;
- Estabelecer normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos – art. 4º, inc. I, alínea “e”;
- Estabelecer, independentemente de outras disposições legais, condições e exigências específicas para transferências de recursos a entidades públicas e privadas – art. 4º, inc. I, alínea “f”;
- Elaborar o Anexo de Metas Fiscais – art. 4º, §§ 1º e 2º, incs. I a V, avaliando a renúncia de receitas, as metas de resultado nominal e primário e a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- Elaborar o Anexo de Riscos Fiscais, no qual serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem – art. 4º, § 3º;
- Deve ser objeto de apreciação em audiências públicas a serem realizadas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo – art. 48 e parágrafo único, inc. I (alterado pela LC 131/2009).

A IMPUTAÇÃO DE PENAS POR DESCUMPRIMENTO DE DISPOSITIVOS DA LDO.

Infração 1: Ordenar despesa não autorizada por lei.

Referência na LRF:

Arts. 15, 16 e 17. LF
10.028/2000 – Art. 359-D

Pena: Reclusão de 01
a 4 anos.

Infração 2: Apresentar LDO sem Anexo de Metas Fiscais.

Referências na LRF:

Art. 4º, § 1º. LF 10.028/2000
Art. 5º, inc. II, e §§ 1º e 2º.

Pena: Multa de 30% dos vencimentos anuais do gestor.

3. Resultados Nominal e Primário.

4. Os limites de endividamento definidos na Resolução 40/2001 do Senado Federal.

ADCT – art. 35, § 2º, II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

CF – Art. 57, § 2º – A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

A modelagem dos demonstrativos

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), editando Portarias Interministeriais e Portarias Conjuntas, a fim de dar cumprimento ao preceito da LRF, vem disciplinando e modelando o Anexo de Metas Fiscais através dos seguintes demonstrativos:

- Demonstrativo I – Metas Anuais;
- Demonstrativo II – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior;
- Demonstrativo III – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores;
- Demonstrativo IV – Evolução do Patrimônio Líquido;
- Demonstrativo V – Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos;
- Demonstrativo VI – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS;
- Demonstrativo VII – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita;
- Demonstrativo VIII – Margem de Expansão das Despesas

Obrigatórias de Caráter Continuado.

5.3 DEVE A LDO SER QUANTIFICADA FINANCEIRAMENTE?

Há de se fazer uma divisão no conteúdo da LDO. Na parte referente à orientação para a elaboração do orçamento, da qual constam as prioridades e as metas do PPA para o ano seguinte, o estabelecimento de critérios para alcançar o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios para limitação de empenho, a metodologia para projeção dos gastos e das receitas, a definição das despesas com pessoal e referente às alterações na legislação tributária, não há exigência de quantificação.

Porém, a LRF, ao tratar especificamente dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais, em seu art. 4º, exige a expressão de valores, isto é, da necessária quantificação.

5.4 QUAIS SÃO OS PRAZOS ESTABELECIDOS PARA O ENCAMINHAMENTO E A DEVOLUÇÃO DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO?

Enquanto não for editada a Lei Complementar de que trata o art. 165, § 9º, inc. I, da Constituição Federal, os prazos são os definidos no art. 35, § 2º, inc. II, ADCT, ou nas Leis Orgânicas dos Municípios (art. 22, *caput*, da LF 4.320/1964).

Prevê o art. 35, § 2º, inc. II, que a data é de 15 de maio.

A devolução é regada pelo art. 57, § 2º, ou o disposto na LOM. “§ 2º – A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias”.

5.5 QUAIS AS COMPETÊNCIAS DO PODER LEGISLATIVO EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA – LDO?

As competências são idênticas às estabelecidas para o PPA e a LOA (por simetria).

- Dispor (Art. 48, inc. II, CF);
- Apreciar (Art. 58, § 2º, inc. VI, e art. 166, CF); e
- Emitir parecer (Art. 166, § 1º, inc. I, CF).

5.6 EM QUE SITUAÇÕES É POSSÍVEL APRESENTAR EMENDAS E/OU MODIFICAÇÕES ÀS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO?

O texto constitucional determina que as emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer (art. 166, § 2º). Por simetria, considerando que o Poder Legislativo nos Municípios é unicameral, as emendas serão apresentadas na respectiva Comissão.

A proposição de modificações ao Projeto de Lei, remetidas através de Mensagem Retificativa do chefe do Poder Executivo, são permitidas enquanto não iniciada a votação na Comissão, da parte cuja alteração é proposta (art. 166, § 5º, CF).

Também devem ser consideradas as exigências para modificações, como a compatibilidade, e as vedações do art. 166, § 3º, inc. I, e § 4º, da CF.

Para as demais situações, deve ser observado o § 7º do art. 166 da CF.

- **CF - Art. 166, § 7º**
Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

A quem compete a iniciativa da LDO?

Da mesma forma que o PPA, a iniciativa é do Poder Executivo, conforme art. 165, da Constituição da República Federativa do Brasil.

6. Os orçamentos anuais



6.1 QUAL O PAPEL DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL?

A LOA é o instrumento que possibilita a realização das metas e das prioridades estabelecidas na LDO. É um plano de trabalho descrito por um conjunto de ações a serem realizadas para atender à sociedade. É onde se estabelece a previsão de todas as receitas a serem arrecadadas no exercício financeiro e a fixação de todos os gastos que os Poderes e os órgãos estão autorizados a executar.

Garante o gerenciamento anual das origens e aplicações de recursos, definindo os seus montantes e como serão aplicados pela administração pública. Compreende um conjunto de ações que abarcam desde a construção de uma visão de futuro até a definição e a execução de metas físicas e financeiras a serem atingidas e dos pormenores que possam ser vislumbrados. Representa a expressão monetária dos recursos que deverão ser mobilizados, no período específico de sua vigência, visando à execução das políticas públicas e do programa de trabalho do governo.

Através da Portaria 42/1999, ficou definido que as ações constantes das leis orçamentárias serão identificadas em termos de função, subfunção, programa, ação (projetos, atividades ou operações especiais), sendo os dois primeiros (função e subfunção) classificados a partir de tabela anexa à Portaria, e os dois seguintes (programa e ação) estabelecidos em ato próprio de cada ente da Federação.

Quais os objetivos fundamentais da Política Orçamentária?

- ampliar a renda e
- reduzir as desigualdades sociais.

Quais os objetivos específicos da política orçamentária?

- corrigir as imperfeições do mercado ou atenuar seus efeitos;
- manter a estabilidade econômica e social;
- fomentar o crescimento econômico;

- melhorar a distribuição de renda;
- universalizar o acesso aos bens e serviços públicos produzidos pelo próprio setor público ou pelo setor privado; e
- assegurar o cumprimento das funções elementares de Estado.

Os objetivos da política orçamentária foram resumidos por Musgrave⁵ em:

- **Função alocativa** – assegurar ajustamentos na alocação de recursos;
- **Função distributiva** – conseguir ajustamentos na distribuição de renda e da riqueza;
- **Função estabilizadora** – garantir a estabilização econômica.

Para maior eficácia do controle, foram criadas normas e regras para orientar sua elaboração e execução, denominados de Princípios Orçamentários.

PRINCÍPIOS	LEGISLAÇÃO
Unidade	Art. 165, § 5º, incs. I a III, CF e LF 4.320/1964, art. 2º.
Universalidade	Art. 165, § 5º, incs. I a III, CF e LF 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º.
Anuidade/periodicidade	Art. 165, inc. III, da CF, e arts. 2º e 34 da LF 4.320/1964.
Exclusividade	Art. 165, § 8º, da CF, e art. 7º da LF 4.320/1964.
Especificação/Especialização	Artigos 5º e 15 da LF 4.320/1964.
Publicidade	Artigos 37, caput, e 165, § 3º, da CF.
Orçamento Bruto	Art. 6º da LF 4.320/1964.
Não-Afetação de Receitas	Art. 167, incs. IV e IX, da CF.
Equilíbrio	Art. 167, inc. III, da CF, e art. 1º, § 1º, da LC 101/2000.
Programação	Portaria MOG nº 42/1999 e Pln. SOF nº 163/2001.
Legalidade	Art. 165, caput, e §§ 5º e 9º, e art. 167, inc. IV, da CF.
Sinceridade	Não positivado – subestimar ou superestimar.
Clareza e inteligibilidade	Não positivado – fácil compreensão.
Especificação	Art. 11 da LF 4.320/1964.
Proibição do estorno	Art. 167, inc. IV, CF.
Flexibilidade	Não positivado – necessidade de ajustes.

5. MUSGRAVE, 1976, p. 25.

Embora não elevada à categoria de princípio, pois foi inserida na do Equilíbrio, a **Regra de Ouro** é elemento de observância obrigatória na elaboração e na execução dos orçamentos. Suas bases estão definidas no art. 167, inc. III, da Constituição Federal com cumprimento determinado pelo art. 32, incs. I e II, da LC 101/2000, que exige a confrontação anual das receitas de operações de crédito previstas e realizadas, com as despesas de capital, também previstas e realizadas no exercício.

6.2 QUAL O CONTEÚDO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA?

A Lei Orçamentária Anual compreenderá:

O orçamento fiscal dos órgãos e das entidades da administração direta, indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, bem como seus fundos, o orçamento de investimento das empresas em que a administração pública, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e os órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (CF, § 5º do art. 165).

A LF 4.320/1964, em seu art. 22, define o **conteúdo e a forma da proposta orçamentária** em complemento ao dispositivo constitucional citado, contendo:

- I. Mensagem;
- II. Projeto de Lei do Orçamento;
- III. Tabelas explicativas;
- IV. Especificação dos programas especiais de trabalho.

Devem acompanhar o projeto de lei orçamentária:

- I. Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art. 165, § 6º, e LRF, art. 5º, inc. II).
- II. Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º (Anexo de Metas Fiscais) – LRF, art. 5º, inc. I.

É permitida a inclusão no Projeto de Lei dos seguintes elementos:

- Autorização para abertura de créditos suplementares;
- Autorização para a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receitas (art. 165, § 8º, e art. 7º da LF 4.320/1964).

Com a edição da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, **outras exigências** foram introduzidas:

- Art. 5º, inc. I – conter anexo que demonstre a compatibilidade do orçamento com os objetivos e as metas do Anexo de Metas Fiscais;
- Art. 5º, inc. II – ser acompanhada de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e as despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (consta também do art. 165, § 6º, da CF);
- Art. 5º, inc. III – conter reserva de contingência nos termos da LDO;
- Art. 5º, § 1º – conter todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão.
- Art. 5º, § 2º – fazer constar o refinanciamento da dívida pública separadamente na lei orçamentária e na de crédito adicional;
- Art. 5º, § 4º – vedada a consignação, na LOA, de crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada;
- Art. 5º, § 5º – a LOA não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no PPA ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da CF;
- Art. 12, *caput* – as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas;
- Art. 12, § 3º – o Poder Executivo deverá colocar à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Em que situações é possível apresentar emendas e/ou modificações ao projeto de lei do orçamento – LOA?

O texto constitucional determina que as emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer (art. 166, § 2º, CF). Por simetria, considerando que o Poder Legislativo nos Municípios é unicameral, as emendas serão apresentadas na respectiva Comissão.

A proposição de modificações ao Projeto de Lei, remetidas através do chefe do Poder Executivo, são permitidas enquanto não iniciada a votação na Comissão, da parte cuja alteração é proposta (art. 166, § 5º, CF).

Também devem ser consideradas as exigências para modificações, como a compatibilidade, e as vedações do art. 63, inc. I, e do art. 166, § 3º, inc. I, e § 4º, da CF.

Estabelece o § 3º que as emendas somente podem ser aprovadas caso:

- I. sejam compatíveis com o PPA e a LDO;
 - II. indiquem os recursos por anulação de despesa, exceto:
 - a) pessoal e encargos;
 - b) dívida.
-
- I. sejam relacionadas com:
 - a) correção de erros ou omissões;
 - b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Especificamente quanto à receita, deve ser observado o art. 12, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, onde há **reestimativa**, por parte do **Poder Legislativo**, apenas em casos de erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Para as demais situações, deve ser observado o § 7º do art. 166 da CF.

6.3 QUAIS SÃO OS PRAZOS ESTABELECIDOS PARA O ENCAMINHAMENTO E A DEVOLUÇÃO DOS ORÇAMENTOS ANUAIS – LOA?

Enquanto não for editada a exigência do art. 165, § 9º, inc. I, da Constituição Federal, os prazos são os definidos no art. 35, § 2º, inc. III, ADCT, ou nas Leis Orgânicas dos Municípios (art. 22, *caput*, da LF 4.320/1964).

Estabelece o art. 35, § 2º, inc. III:

“[...] será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”.

6.4 QUAIS SÃO AS VEDAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELATIVAS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA?

Constituição da República Federativa do Brasil

- **Art. 167, inc. I** – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- **Art. 167, inc. II** – a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- **Art. 167, inc. III** – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
- **Art. 167, inc. IV** – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;
- **Art. 167, inc. V** – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
- **Art. 167, inc. VI** – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;⁶
- **Art. 167, inc. VII** – a concessão ou a utilização de créditos ilimitados;
- **Art. 167, inc. VIII** – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;
- **Art. 167, inc. IX** – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;
- **Art. 167, inc. X** – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos governos federal e estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.⁷
- **Art. 167, inc. XI** – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.⁸

6. O termo “categoria de programação” não tem ainda a sua conceituação legal definida. Os projetos em tramitação no Congresso Nacional conceituam “categoria de programação” e a classificação funcional-programática como sinônimas.

7. Incluído pela Emenda Constitucional 19, de 1998.

8. Incluído pela Emenda Constitucional 20, de 1998.

6.5 LEI COMPLEMENTAR 101/2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

- **Art. 5º, § 4º** – É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada;
- **Art. 5º, § 5º** – A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

6.6 APÓS APROVADA, A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PODE SER ALTERADA?

Sim, desde que mantida a iniciativa; o orçamento, durante o exercício financeiro, pode ser alterado por meio da abertura de créditos adicionais que podem ser:

- **Suplementares** – quando apenas alteram dotações já existentes;
- **Especiais** – quando incluem no orçamento novas dotações;
- **Extraordinários** – quando acrescentam no orçamento dotações destinadas a atenderem despesas decorrentes de calamidades públicas.

Pode haver, por igual, autorização através da LDO ou da LOA para abertura de créditos suplementares, desde que indicados os recursos correspondentes. A *praxe* é a autorização de porcentual sobre a despesa inicialmente fixada, por meio de Decreto.

A tendência recente, a fim de não ferir o princípio da Exclusividade, é definir esta autorização na LDO, no espaço referente à orientação para a elaboração da lei orçamentária anual (Art. 165, § 2º).

Os recursos disponíveis para a abertura de créditos adicionais:

- Superávit financeiro apurado em balanço patrimonial;
- Excesso de arrecadação;
- Anulação parcial ou total de dotações orçamentárias;
- As operações de crédito;
- A reserva de contingência;
- O resultado de veto, emenda ou rejeição (sem despesas correspondentes).

6.7 EM CASO DE DESCUMPRIMENTO OU INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS, QUAIS SÃO AS PENAS?

Inconformidade	Referência Legal	Instrumento	Pena
Deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.	LRF Art. 5º, inc. III	LF 10.028/2000	Multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa.
Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro.	Art. 4º, inc. VI	Decreto-Lei 201/1967	Cassação de mandato.
Omitir ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município.	Art. 4º, inc. VIII	Decreto-Lei 201/1967	Cassação do mandato.
Conceder benefício administrativo ou fiscal sem observar as formalidades legais ou regulamentares aplicáveis.	Art. 10, inc. VII	Lei nº 8.429/1992	Perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos, multa até duas vezes o valor do dano.
Negligenciar a arrecadação de tributos ou rendas, bem como a conservação do patrimônio público.	Art. 10, inc. X	Lei 8.429/1992	Perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos, multa até duas vezes o valor do dano.

7. O planejamento

O planejamento é uma atividade recente na história das organizações. Surge em decorrência da crescente complexidade das demandas da sociedade. Suas atividades têm dimensões abrangentes, compreendendo todo o processo de gestão, iniciando pela definição da missão institucional, da visão, da avaliação do desempenho e dos resultados pretendidos (metas a alcançar).

Pode ser entendido, também, como o conjunto de ações desenvolvidas, de forma sistemática e continuada, visando a selecionar os meios disponíveis para a realização de resultados pretendidos de forma mais eficiente.

Planificar é definir prioridades, é definir, com antecedência, objetivos, ações e metas utilizando-se de uma metodologia predefinida. Não deve ser estático, visto o dinamismo da sociedade e da economia. Por esta razão, faz-se necessário, na escolha do modelo lógico, definir os processos de decisão e avaliação para adoção de ajustes e revisão de rumos com celeridade.

O planejamento de longo prazo, nos dias de hoje, exige atenção aos requisitos da sustentabilidade ampla e da governabilidade, atendendo aos condicionantes sociais, econômicos, políticos e ambientais. Há necessidade de submeter as propostas do governo a um amplo processo de negociação com os diversos setores da sociedade, para garantir que as escolhas atendam aos anseios da sociedade e obtenham seu apoio para implementação.

O Planejamento Estratégico Situacional – PES

A metodologia do PES considera que a arte de governar implica articular as variáveis de governabilidade, governança e projeto de governo.

Adota o conceito de Momento em substituição ao conceito de Etapas.

Os Momentos são: Explicativo, Normativo, Estratégico e Tático-operacional.

A evolução das práticas de planejamento governamental busca, no setor privado, os avanços e as modernizações, em especial a adoção de novas tecnologias, embora não se restrinja unicamente a estas.

Uma das maiores dificuldades do processo é encontrar as respostas corretas para os desafios do futuro; entretanto, como todo processo, somente é aperfeiçoado quando devidamente aplicado.

8. Transparência e Acesso à Informação

No *caput* do art. 37 da Constituição Federal, estão elencados princípios a que estão sujeitas as administrações públicas: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No princípio da publicidade, fundamenta-se a obrigação de dar transparência aos atos administrativos praticados pelos gestores públicos, obrigando-os a dar-lhes amplo conhecimento através dos meios de comunicação social.

A mera publicação sintética na imprensa oficial, ou em jornais de grande circulação, não esgota a obrigação dos administradores de dar pleno conhecimento à sociedade da aplicação dos recursos públicos provenientes da arrecadação de impostos recolhidos ao erário por todos os cidadãos.

Também os documentos contábeis – demonstrativos, relatórios, balanços e balancetes –, os processos licitatórios e as prestações de contas dos dinheiros públicos devem ser amplamente divulgados, como determinam os artigos 48 e 49 da Lei Complementar 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, em nome da Transparência da Gestão Fiscal.

O acesso à informação é um direito de todo e qualquer cidadão, de caráter difuso, ou seja, que pertence à coletividade.

O conhecimento das informações em poder do Estado permite o monitoramento da tomada de decisões dos governantes que repercutem na vida do cidadão. Um maior controle social dificulta o abuso de poder e a adoção de políticas estruturadas apenas em interesses privados.

Há assimetria entre o direito do indivíduo de acessar informações públicas e o dever dos mandatários de divulgar informações e dar transparência de seus atos. O cumprimento da exigência contribui para aumentar a eficiência do poder público, diminuir a corrupção e elevar a *accountability*.⁹

A construção de marcos regulatórios concretos possibilitando a consecução deste direito representa o início de um processo irreversível.



⁹ Segundo Robert Keohane, "accountability se refere às relações nas quais representados têm a habilidade de exigir respostas de seus representantes sobre intenções e comportamento, de avaliar esse comportamento e impor sanções nos casos em que esse comportamento for considerado insatisfatório".

Conforme manifesto na sessão de abertura da Assembleia-Geral da ONU, em 1946, [...] “a liberdade de informação é um direito fundamental e a pedra de toque das liberdades às quais a ONU está dedicada”.

Diz, também, que: “garantir a liberdade de expressão sem incluir a liberdade de informação seria mero formalismo, negando a ambas efetiva expressão prática e um dos objetivos centrais que a liberdade de expressão visa alcançar”, por fim, afirma que os “órgãos públicos detêm informações não para si próprios, mas como guardiões do bem público e todos têm o direito de acessar tal informação, sujeitos apenas a regras claramente definidas, estabelecidas por lei”.

Como marco regulatório da transparência, surgem: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), sua complementação (LC 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011).

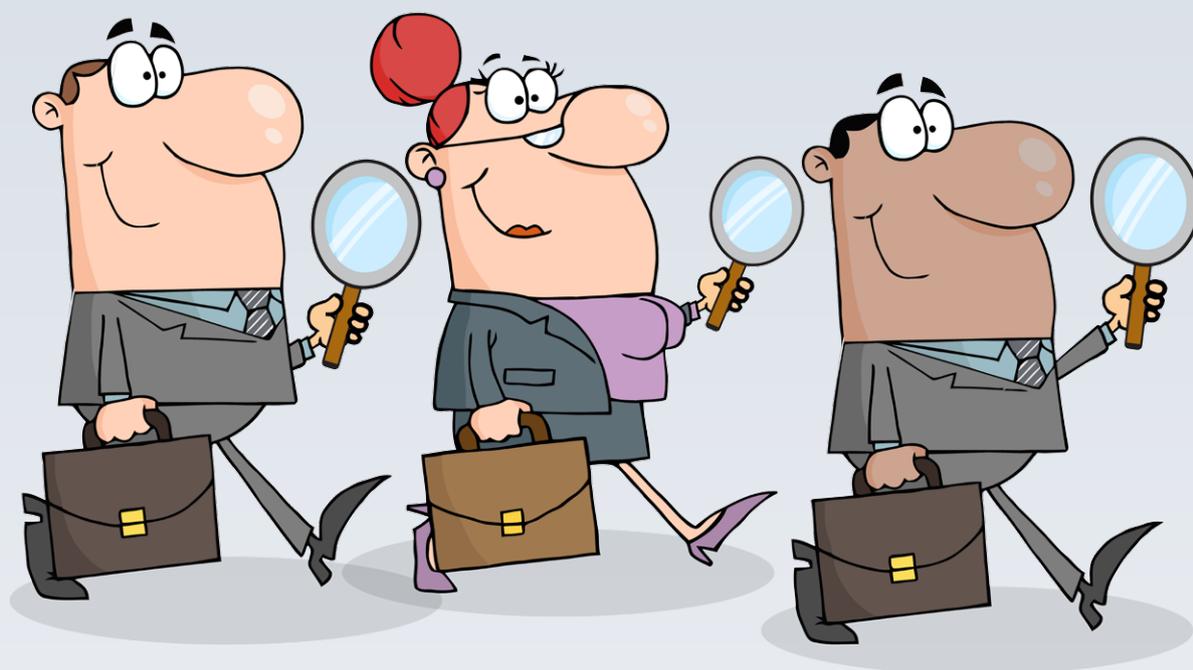
A LC 131/2009, de 27 de maio de 2009, determinou a disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes da Federação, através de meios eletrônicos de acesso público em tempo real, com vistas ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade. Determinou, ainda, que seja adotado um sistema integrado de administração financeira e controle, com padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União (art. 48-A, incs. I e II, para despesa a receita, respectivamente).

Quanto à vigência (art. 73-B): II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes (já em vigor); e III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes (a partir de 27/5/2013).

Complementa o marco regulatório a Lei do Acesso à Informação (LF 12.527/2011), que regula o previsto pela Constituição Federal nos artigos 5º, inc. XXXIII; 37, inc. II do § 3º; e 216, § 2º, com destaque para:

- O direito fundamental de acesso à informação (art. 3º);
- A franquia da informação mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (art. 5º);
- A exigência da criação de serviço de informações ao cidadão (SIC), nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas e a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou outras formas de divulgação (incisos I e II do art. 9º);
- O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais (art. 31)
- A obrigação de regulamentar e designar autoridade para exercer as atribuições (arts. 42 e 40).

9. A Fiscalização



Sob o título de fiscalização financeira e orçamentária, tem sido tratado o tema do controle dos gastos públicos – Seção IX do Capítulo I do Título IV da CF, arts. 70 a 75.

A Constituição de 1988 dispõe que a fiscalização será contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas e será exercida pelo Poder Legislativo, como controlador externo, contando, para tanto, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Estabelece, por igual o texto, quem deve prestar contas, ali inserindo todo aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o ente responda ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, seja pessoa física ou jurídica.

Encontramos também nos arts. 81 e 82 da Lei Federal 4.320/1964, recepcionada pela atual Constituição, as atribuições de controle do Poder Legislativo, verificando a probidade, a guarda legal e o emprego dos dinheiros públicos, bem como o cumprimento da Lei de Orçamento.

A Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, apresenta em seu Capítulo VIII, da Transparência, Controle e Fiscalização, Seção VI, Da Fiscalização da Gestão Fiscal, art. 59, os elementos obrigatórios de fiscalização a cargo do Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, prevendo atuação célere sobre limites e restrições impostas aos gestores.

10. O Controle

Os tipos de controle na administração pública são dois: O Controle Externo e o Controle Interno.

O Controle Externo, em sede constitucional, é o exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas (Art. 71, CF). **O Controle Interno**, definido para os Municípios no art. 31 da CF.

10.1 OS CONTROLES: INTERNO E EXTERNO

Conjuntamente ao Poder Legislativo Municipal, o Tribunal de Contas do Estado é a Instituição responsável pelo controle externo das contas dos administradores dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta, dos Municípios. Nessa competência, insere-se a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da *res pública*, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receita, conforme determinação constitucional (art. 31, CF e art. 71 CERS).

A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas materializa-se por meio de auditorias realizadas *in loco* por equipes técnicas multidisciplinares e/ou mediante sistema informatizado de prestação de contas que os administradores estão obrigados a apresentar no final de cada período de gestão. Em sua atuação, as Côrtes de Contas emitem Parecer Prévio sobre as contas anuais (Favorável/Desfavorável) dos prefeitos municipais, encaminhado após ao respectivo Poder Legislativo, para julgamento.

A reversão dos pareceres emitidos pelo Tribunal necessita de maioria qualificada nas câmaras municipais, conforme previsto no art. 31, § 2º, da CF.

Quanto aos demais administradores públicos, o Tribunal julga, decidindo:

- pela regularidade das contas – caso em que não for constatada qualquer falha;
- pela baixa de responsabilidade, com ressalvas – quando forem constatadas falhas de caráter formal; e
- pela irregularidade das contas – nos casos de descumprimento de normas que ocasionem ônus ao erário ou evidenciem indícios de crime ou ato de improbidade administrativa.

Para os atos de admissão, inativação, reforma e concessão de pensões; dos servidores, se regulares, procede-se ao registro. Caso descumpram a legislação, terão seu registro negado, com a consequente desconstituição e sustação de seus efeitos.

Na análise dos Relatórios de Gestão Fiscal, a emissão dos pareceres se dará pelo atendimento ou não atendimento da lei.

10.2 O CONTROLE INTERNO – A UNIDADE DE CONTROLE INTERNO

Devem, também, os administradores instituir o Controle Interno, conforme exigido na Constituição Federal e na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, para garantir que ele se constitua em fonte fidedigna de informações para a administração, capaz de proporcionar um bom acompanhamento da gestão, em especial quanto às questões e às exigências da LRF, do início ao fim de seu mandato.

O Sistema de Controle Interno corresponde ao conjunto dos controles internos sistematizados e integrados, que devem sofrer avaliações sistemáticas. Para tanto, exige-se a implantação de uma Unidade de Avaliação responsável pela coordenação e fiscalização das atividades de controle. Para efetivar suas atividades, a Unidade de Controle Interno poderá valer-se de técnicas de controle, a fim de avaliar seu funcionamento e prevenir a ocorrência de erros, fraudes e possíveis desperdícios. Deve prestar, ainda, assessoria ao gestor municipal, considerando os aspectos da eficiência, economicidade e eficácia.

A existência do Controle Interno beneficia os gestores, pois, onde são frágeis os procedimentos de controle, ocorrem, frequentemente, erros involuntários, desperdícios e até fraudes à revelia do conhecimento do administrador.

A implantação da UCI deve ser por Lei, de iniciativa do Poder Executivo, abrangendo os poderes Executivo e Legislativo, bem como todas as entidades da administração Indireta Municipal (autarquia, fundação, sociedade de economia mista e empresas públicas).



11. Os Fundos e Recursos Vinculados



Conforme dispõe a Lei Federal 4.320/1964, em seu art. 71, fundos representam “o produto de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Representam um meio fundamental para o atendimento de programas específicos voltados ao atendimento de uma necessidade prioritária.

Fundos são recursos financeiros reservados para determinados fins elencados em lei, os quais devem ser alcançados por meio do plano de aplicação elaborado pelo respectivo gestor, sujeitos obrigatoriamente ao Controle Interno do Poder Executivo e ao Controle Externo, o qual é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

O atendimento ao princípio da não afetação da receita, estabelecido no art. 167, inc. IV, da Constituição Federal, exclui os recursos referentes aos serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino. No inc. IX, é exigida prévia autorização legislativa para a instituição de fundos de qualquer natureza.

Os Fundos estão disciplinados nos arts. 71 a 74 da Lei Federal 4.320/1964, devendo atender, por igual, à regra do Parágrafo Único do art. 8º e inc. I do art. 50 da Lei Complementar 101/2000.

11.1 OS RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi instituído pela EC 53/2006 e regulamentado pela Lei Federal 11.494/2007, estabeleceu novas diretrizes para o financiamento governamental da educação pública.

O novo Fundo, de natureza contábil, ampliou o atendimento, passando a destinar recursos para a educação básica, ou seja: educação infantil e ensino fundamental e médio.

Os recursos do Fundeb destinam-se a ações consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), descritas no art. 70 da LDB. Devem ser utilizados indistintamente entre suas etapas e modalidades, mas exclusivamente nas áreas de atuação prioritária de cada esfera de governo (art. 21, § 1º, da LF 11.494/2007).

Aos Municípios, conforme estabelece o § 2º, art. 211, da CF, competem o Ensino Fundamental e a Educação Infantil.

No que concerne aos Municípios, as Etapas e Modalidades estão desdobradas da seguinte forma:

Infantil:

- I – creche em tempo integral;
- II – pré-escola em tempo integral;
- III – creche em tempo parcial;
- IV – pré-escola em tempo parcial;
- XIV – educação especial;
- XV – educação indígena e quilombola.

Fundamental:

- V – anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- VI – anos iniciais do ensino fundamental no campo;
- VII – anos finais do ensino fundamental urbano;
- VIII – anos finais do ensino fundamental no campo;
- IX – ensino fundamental em tempo integral;
- XVI – educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
- XIV – educação especial;
- XV – educação indígena e quilombola.

O Fundeb, nos termos dispostos no inc. II do art. 60 do ADCT,¹⁰ será constituído por 20% (vinte por cento) dos impostos e transferências abaixo.

- ICMS (CF, art. 155, II, e art. 158, IV);
- FPE e FPM (CF, art. 159, I, “a” e “b”);
- IPI-exp (CF, art. 159, II; LC 61/1989);
- LC 87/1996 (Lei Kandir);
- ITR (CF, art. 158, II);

¹⁰ Redação dada pela EC 53/2006, art. 2º.

- IPVA (CF, art. 155, III, e art. 158, III);
- ITCMD (CF, art. 155, I).

11.2 OS RECURSOS VINCULADOS À SAÚDE

Os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde foram previstos através da EC 29/2000, que alterou os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescentou o art. 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fixando a base de cálculo e os recursos mínimos a serem aplicados pelos Municípios.

Pelo referido dispositivo constitucional, o Município deve aplicar, anualmente, no mínimo 15% de sua receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

São consideradas como despesas com ações e serviços públicos de saúde as de custeio e de capital financiadas com recursos dos Fundos de Saúde, conforme o disposto no art. 198, § 2º, da Constituição Federal, relacionadas a programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativo, que atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios:

- I. que sejam de acesso universal, igualitário (CF, art. 196) e gratuito;
- II. providos em conformidade com objetivos e metas explicitados no Plano de Saúde de cada ente federativo; e
- III. que sejam de responsabilidade específica do setor de saúde, não se confundindo com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes, sociais e econômicos, da situação de saúde (renda, educação, alimentação, saneamento, lazer, habitação).

As Diretrizes acerca da aplicação da Emenda Constitucional 29/2000 estão dispostas na Resolução 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

