



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO
GESTÃO AMBIENTAL

CADERNO DE ESTUDO

GESTÃO FINANCEIRA MUNICIPAL

FICHA CATALOGRÁFICA

I59 Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Caderno de estudo: gestão financeira municipal. / IBAM. – Rio de Janeiro: IBAM, 2015.

43 p. : il. color.

(Série Programa de qualificação gestão ambiental)

Inclui Referências

1. Orçamento municipal - Brasil - Administração. 2. Finanças municipais - Brasil - Administração. I. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. II. Título. III. Série.

CDU 336.1:352

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM

Superintendência Geral	Paulo Timm
Coordenação Geral do PQGA	Tereza Cristina Barwick Baratta
Coordenação da Capacitação	Hélio Beiroz Imbrosio da Silva Magnes Grael Silveira Maynard do Lago Suzana dos Santos Barbosa Tito Ricardo de Almeida Tortori
Supervisão Pedagógica	Anna Maria Fontes Ribeiro Dora Apelbaum
Consultoria Técnica	Octávio da Costa Gomes Neto
Conteudistas	Andrea Pitanguy de Romani Hélio Beiroz Imbrosio da Silva Iara Ferrugem Velasques Iara Verocai Jean Marc Weinberg Sasson João Vicente Lagüéns Júlio César Gonçalves da Silva Karin Schipper Segala Leene Marques de Oliveira Luis Mauro Sampaio Magalhães Marcos Flávio R. Gonçalves Nathália da Silva Braga Paula Bernasconi Rosan Valter Fernandes
Desenho Instrucional	Afrent Soluções
Normalização Bibliográfica	Cinthia Pestana

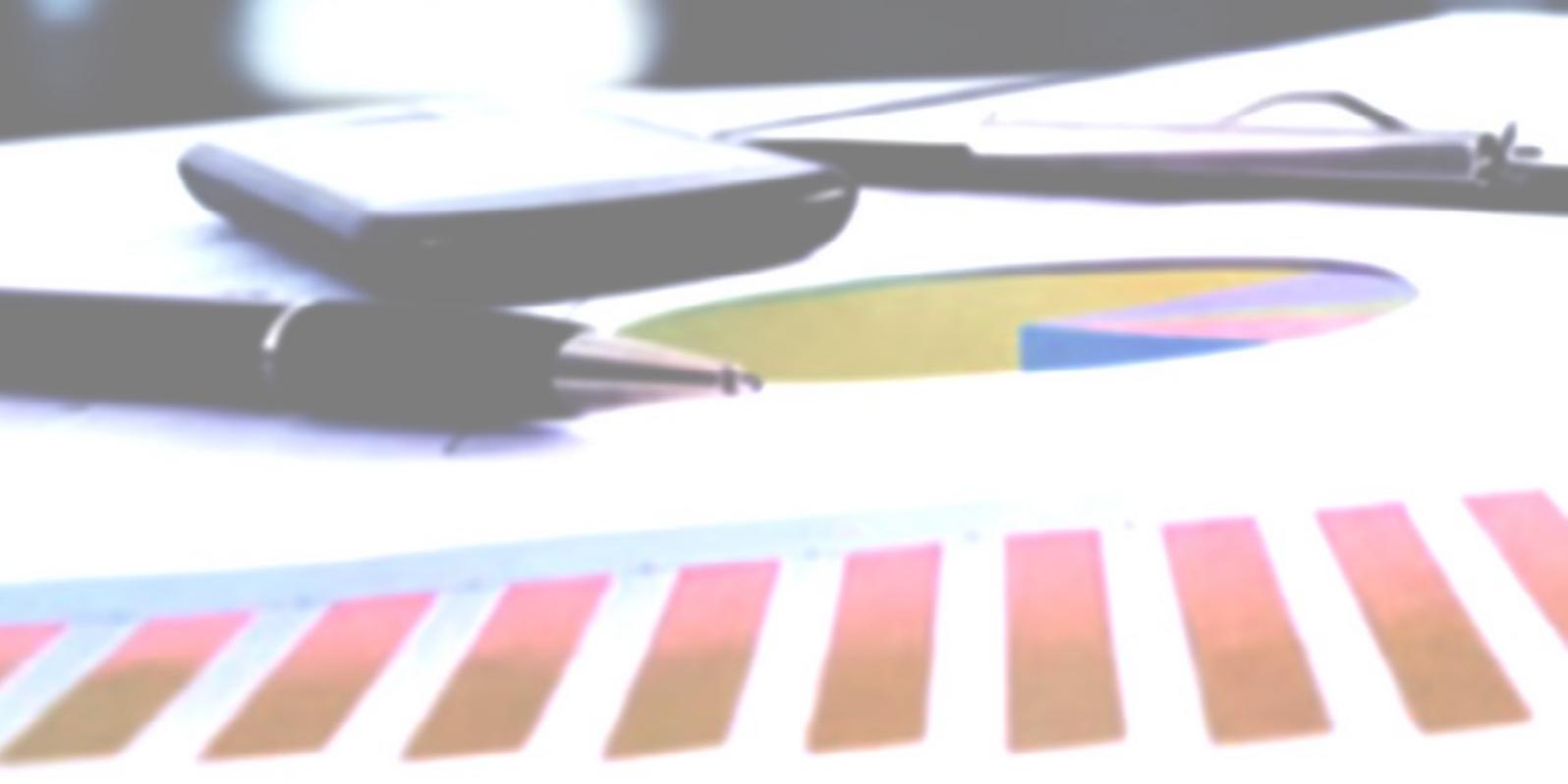
Sumário

APRESENTAÇÃO	7
1. ORÇAMENTO.....	9
1.1. Origem do termo orçamento.....	9
2. PLANEJAMENTO.....	13
2.1. Planejamento Participativo	15
2.2 Planejamento Governamental	15
2.2.1. Ciclo do Planejamento	15
2.2.2. O Ciclo Orçamentário	17
3. PLANO PLURIANUAL – PPA	19
3.1. Prazos do Plano Plurianual	20
3.2. Conteúdo do Plano Plurianual	22
3.2.1. Diretrizes	23
3.2.2. Objetivos.....	23
3.2.3. Metas	23
3.2.4. Despesas de capital	23
3.2.5. Despesas decorrentes das despesas de capital	24
3.2.6. Programas de duração continuada	24
3.2.7. Macro-objetivos	24
3.2.8. Programa.....	24



4. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO	28
4.1. Prazos	29
4.2. Conteúdo da LDO	30
4.2.1 Mensagem	30
4.2.2 Projeto de Lei.....	30
5. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	33
5.1. Conteúdo da Lei Orçamentária Anual – LOA	34
5.2. Prazos	35
5.3. Princípios Orçamentários.....	35
5.4. Partes que compõem um Orçamento (Lei nº 4.320/64, art. 2º a 22º).....	38
5.4.1 Mensagem do Prefeito	38
5.4.2 Projeto de Lei.....	38
5.4.3 Tabelas explicativas	39
5.4.4 Organograma da Prefeitura	39
5.4.5 Conteúdos adicionados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	39
5.5. As Classificações Orçamentárias	40
5.6. Estimativas de receita e mensuração das despesas	41
REFERÊNCIAS	42

Gestão Financeira Municipal



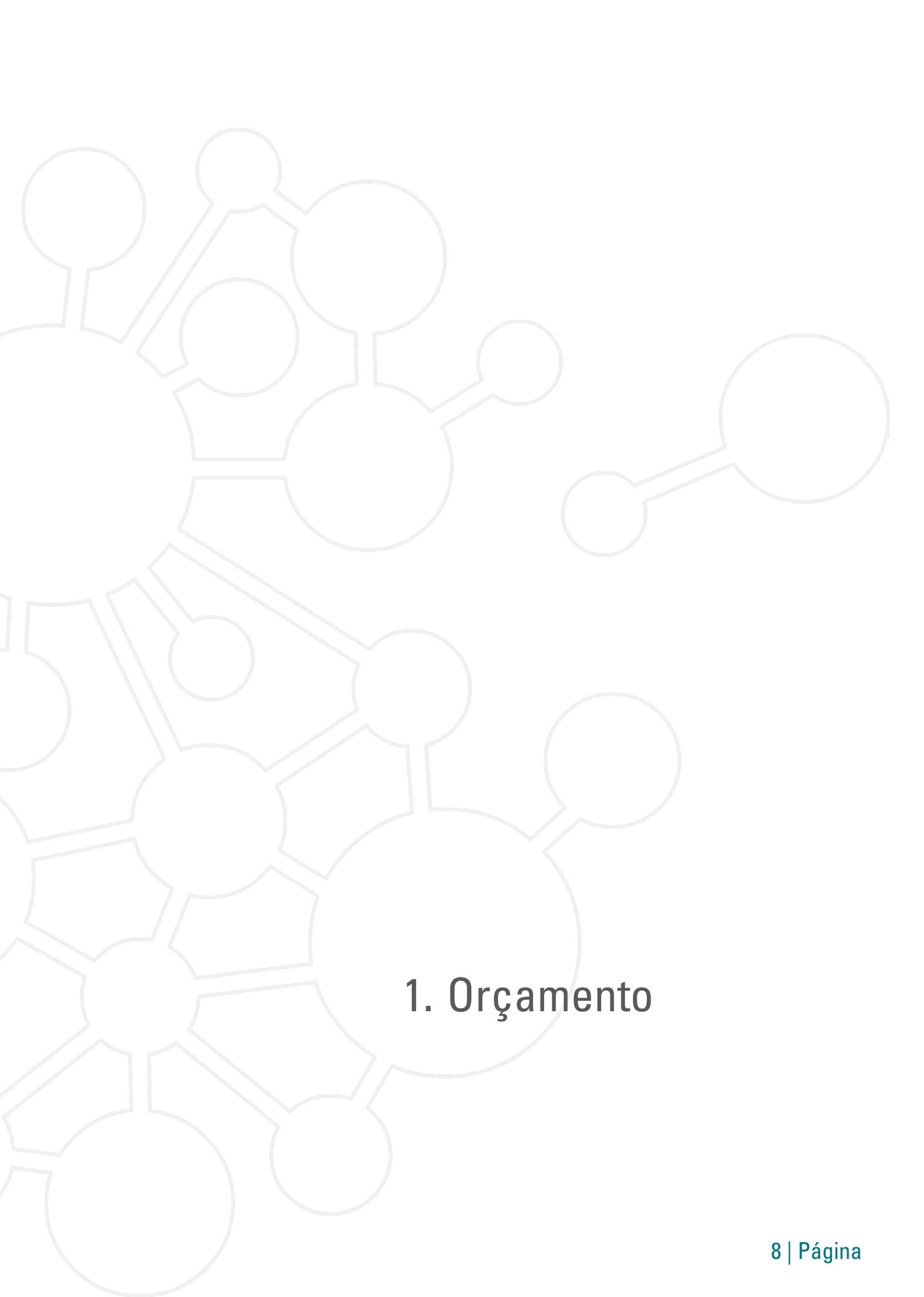
APRESENTAÇÃO

O curso sobre o Sistema de Planejamento Governamental em Nível Municipal busca, como objetivo geral, propiciar a compreensão do chamado Ciclo Orçamentário a partir do conhecimento dos seus instrumentos formais de planejamento, e do conhecimento técnico do processo de elaboração, acompanhamento e avaliação do sistema de planejamento orçamento municipal.

Portanto, nosso curso envolve exposições sobre o PPA, LDO e LOA, conteúdos, formas e prazos respectivos. Este caminho será percorrido tendo como início as noções gerais e conceitos básicos sobre Planejamento.

Em resumo, pode-se informar ao participante que o conteúdo permitirá identificar, conhecer e refletir sobre:

- O conceito de planejamento e de planejamento governamental.
- As diferentes etapas do ciclo orçamentário.
- Os instrumentos formais do planejamento orçamentário.
- As metodologias de estimativa de receitas e despesas.



1. Orçamento



1. ORÇAMENTO

- Você sabe quanto ganha por mês?
- E quanto vai poder (ou precisar) gastar este mês?
- Essas são perguntas fáceis de responder, não?

Certamente, você deve saber quanto recebe e quanto está gastando em cada mês.

Mas, para ajudá-lo a resolver essas questões, existe uma “palavra mágica”: **ORÇAMENTO**.

Orçamento nada mais é que um plano que ajuda a você a determinar e controlar suas receitas e despesas. Neste caso, estamos falando de um orçamento familiar. E no caso do nosso país? Os governos federal, estaduais e municipais também precisam planejar suas receitas e despesas, organizar as políticas públicas e as

ações e administrações governamentais. Esse planejamento de receitas e despesas está refletido no orçamento público.

Do mesmo modo que acontece no orçamento da sua casa, a previsão das despesas do governo são definidas por meio de prioridades. E, para definir prioridades, é necessário conhecer e discutir as demandas e necessidades do nosso Município. Outra comparação entre o orçamento familiar e o orçamento público diz respeito ao objetivo geral, o objetivo maior que cada orçamento busca alcançar. Seja ele de uma família comum ou de um governo. É sobre isso que trata este curso, ou seja, como entender a lógica do planejamento orçamentário, aprender a participar, compreender seus conceitos, os momentos privilegiados de atuação para alterar e propor mudanças na execução da lei do orçamento.

1.1. Origem do termo orçamento

Em relação à origem do termo orçamento, traremos aqui a visão de Gontijo (2004), defendida no texto “Orçamento do Brasil”, do Portal da Câmara dos Deputados.

Podemos dizer que existem diferentes referências na história sobre a limitação do poder de tributar, como as encontradas no Código de Manu e no Pentateuco. Mas a maioria das fontes (WILGES, 2006 e BALEEIRO, 1974) aponta que as raízes do termo se situam ainda na Idade Média e que as principais delas são duas: a primeira busca a origem do termo na chamada "cúria régia"; a segunda, na lenda do Rei João Sem-Terra, da Inglaterra.

Saiba Mais!

CÓDIGO DE MANU

As leis de Manu são tidas como a primeira organização geral da sociedade sob motivação religiosa e política. A lenda conta que Sarasvati foi a primeira mulher criada por Brahma da sua própria substância, que a desposou. Depois e do casamento, nasceu Manu, o pai da humanidade, a quem se atribui o mais popular código de leis reguladoras da convivência social. Manu pode ser considerado como o mais antigo legislador do mundo; a data de promulgação de seu código ocorreu entre os anos 1300 e 800 a.C.

PENTAUTECO

Tem origem na palavra grega "pentateuchos", que significa "cinco volumes" e que é usada para designar os cinco primeiros livros da Bíblia (Gênesis, Êxodo, Levítico, Números, Deuteronômio). Os judeus também chamavam esses livros de "A lei" e usam uma palavra muito conhecida para designá-los: Torá.

No primeiro caso, temos que associar a origem dos orçamentos ao poder que reis e nobres tinham de tributar seus súditos, que remonta à chamada "cúria régia" dos povos europeus. Na verdade, um conselho de nobres e sacerdotes que auxiliavam o monarca nas resoluções importantes e de interesse coletivo. A tributação, nesse caso, era um dos assuntos relevantes.

Quando os representantes do comércio e dos ofícios do povo das cidades se juntaram aos do clero e da aristocracia, a "cúria régia"

transformou-se em "Corte", uma grande assembleia de classes que examinava a concessão de tributos extraordinários solicitados pela coroa.

Segundo Gontijo (2004), o primeiro documento relacionado às finanças públicas data de março de 1091. Afonso VI, monarca espanhol, notifica a cobrança de um tributo extraordinário e alude o consentimento dos que vão pagá-lo. Outros escritores fixam nas Cortes reais do período de unificação da Espanha e de Portugal (1188) o início do solene reconhecimento de que os impostos deveriam ser votados pelos delegados de contribuintes. Deu-se ao imposto seu caráter de prestação pública, se bem que, no início, apenas para as necessidades extremas do reino – geralmente guerras.

No segundo caso, algumas fontes apontam que o embrião do orçamento público surgiu na Inglaterra medieval, em 15 de junho de 1215, quando foi assinada e divulgada a Magna Charta Baronorum (Magna Carta) pelo Rei João Sem-Terra (King John Lackland), devido às pressões realizadas pelos barões feudais, que buscavam limitar o poder de tributar do rei. O artigo 12 dessa lei determinava que:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo Conselho Comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, sagrar seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim deverão ser de valor razoável. (VIANA, A. apud GONTIJO, 2004).

Esse documento é considerado o embrião do orçamento público. Mesmo não envolvendo a despesa pública, esse artigo estabeleceu a primeira forma de controle do "Parlamento" sobre a monarquia absolutista, ou seja, o princípio tributário do consentimento. É o ponto de partida para novas reivindicações e direitos.

O orçamento público é o resultado de um trabalho que envolve Sociedade e Estado por

meio de canais de diálogo formais e informais, consultas à população, avaliações, diagnósticos, interesses, necessidades e prioridades.

O orçamento público demonstra de forma objetiva como está disposta a correlação de forças na sociedade. O embate da disputa orçamentária é um espaço fundamental para a viabilização das políticas públicas. A realidade é que os mais beneficiados pelos recursos públicos estão organizados. Detêm as informações e os conhecimentos necessários para influenciar as instâncias governamentais e fazer valer seus interesses, determinando a direção do gasto público.

⚠ Atenção!

Os primeiros orçamentos eram nomeados de orçamentos tradicionais. Se importavam apenas com o gasto, sendo somente documentos de previsão de receita e autorização de despesas. Havia apenas uma estimativa de arrecadação e os gastos públicos eram definidos sem nenhuma prioridade ou senso distributivo e sem nenhum vínculo com um sistema de planejamento governamental.

Os primeiros orçamentos eram nomeados de orçamentos tradicionais. Se importavam apenas com o gasto, sendo somente documentos de previsão de receita e autorização de despesas. Havia apenas uma estimativa de arrecadação e os gastos públicos eram definidos sem nenhuma prioridade ou senso distributivo e sem nenhum vínculo com um sistema de planejamento governamental.

A carência de recursos é também um dos motivos dos conflitos de interesses com os quais nos deparamos. Escolher e decidir por esta ou aquela política pública é escolher como gastar com este ou aquele objetivo, com vistas a beneficiar um ou outro grupo social, dando prioridade a uma ou outra política pública. Não há prioridade sem o respectivo suporte financeiro. Prioritário é aquilo para que se tem dinheiro, o que nos leva, mais uma vez, à importância de conhecer o orçamento do Município.





2. Planejamento



2. PLANEJAMENTO

O importante para nosso curso, neste momento, é entender o sentido do planejamento. Entender que a essência do planejamento é saber aonde se quer chegar e quais os caminhos a seguir. Buscamos uma reflexão que coloque o planejamento como uma ação cotidiana, e não um espaço exclusivo de “planejadores profissionais”.

Queremos que o planejamento seja percebido não como uma ação pontual, mas como um processo, um ciclo que se renova a em cada momento. Por fim, que possa associar planejamento e planejamento governamental às demandas da sociedade e da própria administração municipal.

Agora, preste atenção ao diálogo:

Alice: — Poderia me dizer, por favor, qual é o caminho para sair daqui?

Gato: — Isso depende muito do lugar para onde você quer ir.

Alice: — Não me importa muito onde.

Gato: — Nesse caso, não importa por qual caminho você vá.

Lewis Carroll, Alice no País das Maravilhas

Esse pequeno diálogo, presente no clássico livro “Alice no País das Maravilhas”, ocorre entre Alice e o Gato quando ela se encontra numa encruzilhada, sem saber ao certo para onde ir.

Essa pequena passagem da história de Alice sintetiza, de forma singela, a essência do planejamento. Claro! Ao mesmo tempo em que é extremamente reducionista, se mostra abrangente, porque nos conta de forma, digamos, elegante, o longo vácuo entre o deixar-se levar ao sabor do acaso e o determinar aonde se quer chegar.

O planejamento serve exatamente para isto: determinar aonde se quer chegar, para onde queremos conduzir um determinado sistema, projeto, organização, governo e até mesmo nossas vidas pessoais, assim como tomar as

decisões necessárias que, acreditamos, nos levarão a alcançar os resultados desejados.

Do ponto de vista conceitual, o planejamento não é um universo impenetrável para os não iniciados. Visto sob a ótica do dilema de Alice, planejamento é algo que fazemos a todo o momento, todos os dias na nossa vida, inclusive profissional.

Quando agimos motivados apenas pela vontade de acertar, sem definir claramente aonde desejamos chegar, sem estabelecer os caminhos e estratégias que adotaremos, agimos como um motorista que dirige sem destino certo. Ele certamente pode dirigir bem seu automóvel, de forma correta, cumprir todas as regras de trânsito, respeitar sinais, placas e fluxo do trânsito. Entretanto, ele apenas passeia ao léu, sem rumo, sem destino certo.

Uma ideia que desejamos deixar clara é a de que o planejamento não é tarefa apenas dos "planejadores"; pelo contrário, o planejamento deve ser feito pelos atores envolvidos na ação. Houve tempo em que os ditos "planejadores" eram agrupados em "unidades" ou "departamentos de planejamento", a partir dos quais pretendiam ditar o futuro das instituições e o curso da administração.

Claro, existe uma extensa literatura sobre o tema planejamento, assim como uma vasta terminologia técnica. Entretanto, é um mito

frequente o de que exista "o método" infalível ou mais correto para ser utilizado no processo de planejamento. A maioria das "teorias" e dos "métodos" não escapam muito do dilema de Alice: definir qual o futuro desejado, isto é, aonde queremos chegar e como apontar na direção que imaginamos ser a mais acertada. De modo resumido e simples, o melhor "método" é aquele que melhor se ajusta e ajuda numa determinada situação.

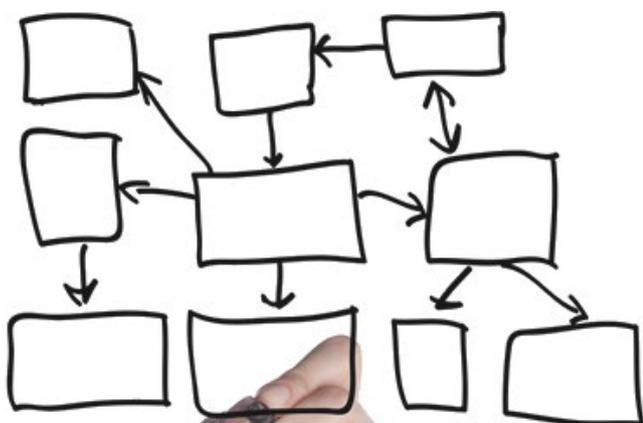
Outra ideia importante é a de que planejar não é fazer uma mera declaração de intenções. Para "o futuro acontecer", não basta que alguém o deseje com intensidade. São necessárias decisões e ações imediatas. O verdadeiro planejamento não é uma lista de desejos ou boas intenções. O bom planejamento deve enunciar objetivos factíveis e alcançáveis, caso contrário, perderá a credibilidade. Planejar exige a ousadia de visualizar um futuro melhor, mas não é simplesmente "sonhar grande". Exige maturidade para se acomodar às restrições impostas pelo ambiente ou da contingência política.

Portanto, podemos definir planejamento, como um processo ou método de trabalho pelo qual um indivíduo ou organização decide com antecedência sobre os objetivos e ações a serem realizados no futuro.

⚠️ Atenção!

Desta forma, planejamento, é algo que se faz antes de agir! É um processo de decisão sobre o que, quando e como fazer antes que uma determinada ação se efetive. Deve ser acompanhado de um processo de gerenciamento que leve ao alcance dos objetivos traçados.

Nesse sentido, planejamento é uma importante ferramenta administrativa e de gestão, visto que possibilita perceber a realidade, avaliar os caminhos, construir um referencial futuro, estruturando os procedimentos e ações adequados a cada momento e situação. Planejar é uma atitude permanente.



O planejamento não é uma mera ferramenta de trabalho, uma coleção de técnicas e fórmulas que podem ser aplicadas a uma determinada situação. Planejar é ter uma visão administrativa e pode envolver um variado número de atores sociais. Não podemos esquecer que o planejamento também é um processo político, que envolve pontos comuns, distintas visões de futuro e acordos sobre as melhores estratégias para alcançar os resultados esperados.

2.1. Planejamento Participativo

Muito se fala em planejamento participativo. No âmbito do Estado, algumas experiências envolvendo governos locais já são conhecidas e registradas.



Qualquer um que tenha tido a oportunidade de se envolver e participar de um planejamento sabe que a sua riqueza está no processo de análise e discussão que leva ao diagnóstico, à visão do futuro desejável e factível e ao estabelecimento dos objetivos e resultados esperados. Adotado como prática social, envolvendo uma ampla gama de atores da sociedade civil, o planejamento participativo exerce um forte poder de aglutinação de pessoas e grupos, os quais passam a compreender e conviver com os anseios dos outros atores sociais. A negociação entre grupos torna-se mais fácil e o compromisso de todos com a concretização dos ideais fica muito ampliada.

Dentro de organizações, o planejamento participativo tem o poder de criar uma nova cultura de compromisso com a instituição. Tem-se observado que, em todas as organizações e ambientes onde se estabeleceu o planejamento como uma prática permanente de participação, desenvolveu-se uma cultura em que há maior compromisso das pessoas para com a instituição. Basicamente, planejar consiste em questionar e procurar responder às perguntas decorrentes desse questionamento, ou seja, "o que", "por que", "como", "quando", "com quem" e "com o que".

Exemplos

Para conhecer alguns exemplos de Orçamento Participativo, acesse os seguintes links:

Orçamento Participativo Prefeitura de Porto Alegre, disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15

Programa Orçamento Participativo Jovem da Prefeitura Municipal de Rio das Ostras (RJ), disponível em: <http://www.riodasostras.rj.gov.br/orcamento-participativo-jovem.html>

2.2 Planejamento Governamental

Realizar um planejamento governamental é, fundamentalmente, definir com clareza o que deve ser feito, como deve ser feito, observar o objetivo e a finalidade para qual é feito, saber o tempo necessário para fazer e definir o público-alvo. As políticas públicas e as ações governamentais devem sempre visar ao bem comum da população, a promoção da cidadania e o atendimento das necessidades públicas.

2.2.1. Ciclo do Planejamento

O Plano Plurianual – **PPA** – é a peça de mais alta hierarquia da tríade orçamentária, que é composta pelo próprio PPA, pela Lei de

Diretrizes Orçamentárias – **LDO** – e pela Lei Orçamentária Anual – **LOA**. Essas três leis compõem o sistema de planejamento e são peças encadeadas no processo orçamentário brasileiro, cada uma com papel definido pela Constituição Federal. No primeiro momento, mostraremos que as três leis estão encadeadas como modelo de planejamento governamental e com consistente arcabouço legal. Conforme disposto em nossa Carta Magna, que determina em seu artigo 165, § 7º, a seguir transcrito:

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Ainda na Constituição Federal, em seu artigo 165, parágrafo 2º, o encadeamento entre LDO e LOA.

§ 2º - 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.

Já no artigo 166, a chamada Constituição dispõe, por meio de seu parágrafo 3º, inciso I, que a admissão de emendas ao orçamento somente será aceita se compatível com o plano plurianual e com a LDO. Conforme transcrito a seguir:

§ 3º- As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias

+ Saiba Mais!

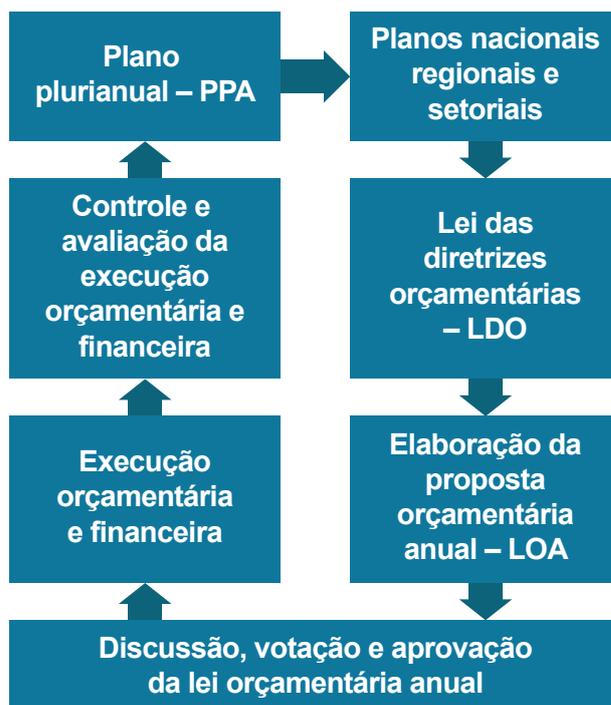
Se você ainda não conhece o atual PPA da União, acesse o Portal Orçamento e aproveite para rever os dos períodos anteriores!

<http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ppa/2012-2015/elaboracao/projeto-de-lei/400-ppa-2012-2015>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm

Todas as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo, que as envia, sob a forma de proposta de lei, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Cabe ao Chefe do Poder Executivo sancioná-las e executá-las. Compete ao Poder Legislativo acompanhar e fiscalizar sua execução. O ciclo integrado de planejamento e orçamento pode ser ilustrado da seguinte maneira:

Ciclo integrado de planejamento e orçamento



Fonte: (CONTIJO, 2015)

2.2.2. O Ciclo Orçamentário

Atribui-se o nome de ciclo orçamentário ao processo de elaboração, discussão e votação, execução e avaliação de um orçamento público. Claro que este ciclo se renova a cada ano com a preparação de um novo orçamento anual.



Agregadas a esse processo, que vai da elaboração à avaliação, temos as leis que compõem o planejamento governamental nas esferas municipal, estadual e federal, que chamamos de ciclo orçamentário ampliado: a Lei do Plano Plurianual (**PPA**), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (**LDO**) e a Lei do Orçamento Anual (**LOA**). Essas três leis, juntamente com os balancetes e balanços são o centro do planejamento financeiro municipal, uma vez que o **PPA** orienta a elaboração da **LDO**, e esta, o próprio orçamento anual (**LOA**).

Cada uma dessas leis possui a sua especificidade, relação com as demais e forma. Com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – **LRF** – (Lei Complementar nº. 101/2000), ocupando o papel de lei complementar de finanças públicas, algumas lacunas foram preenchidas, uma vez que ela legisla sobre a forma e os prazos das leis sobre as quais tratamos nesse curso. Principalmente no tocante à **LDO**.

Em seguida apresentaremos o conteúdo de cada uma das leis aqui apontadas, respeitando

a ordem em que aparecem no planejamento governamental e a relação hierárquica que há entre elas.

Atenção!

Importante lembrar que os prazos citados em cada um dos instrumentos de planejamento governamental serão sempre aqueles constantes na Constituição Federal – CF –, que podem ser modificados pela Lei Orgânica Municipal (LOM), quando esta dispuser sobre o assunto, e que, na ausência de tal disposição, valerá o prazo estabelecido pela Carta Magna.



3. Plano Plurianual – PPA



3. PLANO PLURIANUAL – PPA

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento governamental de médio prazo, e está previsto no artigo 165 da Constituição Federal.

O PPA é elaborado no primeiro ano de cada governante, ou seja, a cada quatro anos. Sua validade começa no segundo ano do mandato de qualquer governador até o primeiro ano de mandato do governador subsequente.

A lógica que presidiu a criação do PPA com tal periodicidade foi a de que, quando um governante assume o poder, tem o primeiro ano para propor seu programa de trabalho, adaptar sua plataforma eleitoral ou de campanha à forma de uma lei que norteará o planejamento e as ações do Estado durante todo o restante de seu mandato.

O sentido dessa norma é o de proporcionar ao cidadão ou legislador um retrato acurado das finanças do estado, impedindo que governantes “visionários” prometam fazer mais do que os recursos arrecadados permitam.

O Plano Plurianual, ou simplesmente PPA, tem seu papel bem claramente definido no artigo 165, § 1, da Constituição Federal de 1988, a seguir transcrito:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

...

§ 1º 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 Constituição Federal dispõe em seu texto sobre a autonomia dos entes federativos no que se refere ao estabelecimento de prazos próprios

para as leis que regulamentam o sistema de planejamento governamental. Como segue:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado (...).

Saiba Mais!

Procure conhecer a Lei Orgânica do seu Município, certamente ela apresenta um texto muito parecido com o da Constituição Federal de 1988 no que se refere às questões relativas à tributação e ao orçamento, ou seja, das finanças públicas.

É importante atentar para o fato de que os prazos estabelecidos pela lei orgânica podem ser diferentes dos estabelecidos na Constituição Federal, com diferenças que podem girar em torno de até 30 dias em relação ao modelo federal, o modelo estabelecido na Constituição Federal.

Obedecendo à mesma lógica, os prazos previstos para a elaboração do orçamento, da LDO e do PPA também são "inspirados"

na Constituição, portanto, vejamos os prazos desta para depois avançarmos sobre os municipais.

3.1. Prazos do Plano Plurianual

O Executivo elabora o projeto de PPA até 31 de agosto, quando deve mandar para o Legislativo sua proposta (CF, ADCT, art. 35, parágrafo 2º, inciso I). No Legislativo, o projeto de PPA é enviado para a comissão de orçamento e finanças (ou sua respectiva em cada Câmara Municipal). Nessa comissão, o projeto de PPA recebe emendas que são discutidas entre os representantes do Poder Legislativo para posterior envio ao plenário para aprovação. Depois de aprovado, o projeto de lei do PPA, agora incluindo as modificações feitas pelos legisladores, é devolvido até o fim da sessão legislativa (15 de dezembro) ao Executivo, que o sanciona (com ou sem vetos).

Saiba Mais!

O Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) – norma jurídica estabelecida na Constituição Federal de 1988 – foi inserido fora do texto constitucional, tendo, inclusive, uma numeração própria, diferentemente do que acontece, por exemplo, no Código de Processo Civil, no que tange as suas disposições finais e transitórias. Para saber mais sobre as ADCT, acesse: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9457

Dentre os instrumentos que compõem o sistema de planejamento, o PPA é elaborado e, primeiro lugar, uma vez que dispõe sobre as ações prioritárias e de cunho estratégico.

Constata-se que os PPA costumam ser mais parecidos com uma carta de intenções do que com aquilo que se propunham a ser originalmente. No entanto, mesmo quando sua elaboração parece ter sido criteriosa, a falta de tradição de um planejamento de longo prazo,

ajudada por uma cultura inflacionária que durou algumas décadas, acaba por roubar a institucionalidade que esta lei deveria ter. Nesse sentido, não raro, a lei do PPA, apesar de ter sido pensada como um documento mais estável e menos suscetível a alterações, acaba sendo revisada constantemente, o que muitas vezes acaba retirando sua credibilidade.

É preciso ficar bem claro que o PPA é aprovado por uma lei. E, como lei, deve obedecer às regras do jogo democrático. Todo PPA segue o mesmo caminho: é elaborado pelo Poder Executivo e enviado, na forma de projeto de lei, para apreciação do Poder Legislativo. Quando chega neste último, é analisado e avaliado, podendo ser alterada. Depois de aprovado, segue para ser sancionado pelo Poder Executivo. Como se trata de uma lei, depois de aprovado, se for preciso modificá-lo, deve passar novamente pelo Legislativo para apreciação.

A seguir indicam-se os prazos para a elaboração de apresentação do PPA, que tem sua validade coincidindo com o próprio mandato do chefe do poder executivo, ou seja, hoje um prazo de 4 (quatro) anos; da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que é anual, e da Lei Orçamentária Anual (LOA), que também é anual. Como já apontado, os prazos para os Municípios e estados da federação podem ser ligeiramente diferentes dos prazos estabelecidos pela Constituição Federal. Neste caso, devem ser estabelecidos, respectivamente, nas Leis Orgânicas Municipais e Constituições Estaduais.

Quadro 01: Prazos para elaboração da LOA, LDO e do PPA segundo a Constituição Federal de 1988

PRAZOS	LOA	LDO	PPA
Para o Executivo enviar o projeto de lei ao Legislativo	31 de agosto	15 de abril	31 de agosto
Para o Legislativo devolver o projeto de lei ao Executivo	15 de dezembro	30 de junho	15 de dezembro

O funcionamento do Congresso Nacional obedece ao seguinte artigo da Constituição:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1o de agosto a 15 de dezembro.

§ 1º As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Reproduzimos novamente a Constituição, pois o funcionamento do Congresso Nacional condiciona os prazos para os instrumentos relacionados às finanças públicas. Portanto, seu conhecimento facilita o entendimento dos quadros de prazos para a LOA, a LDO e o PPA.

Outra particularidade em relação à lógica orçamentária é que, como nos Municípios, assumiu-se uma defasagem de até um mês na elaboração dos orçamentos públicos e dos PPA, houve um aumento do tempo para os Poderes Executivos elaborarem suas propostas. Por outro lado, foi destinado menos tempo para que os legisladores possam analisar os projetos.

Como dito, os PPA têm por função apontar um caminho por onde o poder público levará os investimentos do Estado, ou seja, são documentos de planejamento, dando uma pista para toda a sociedade da visão de futuro que o governante tem.

Várias áreas do setor privado fazem seu próprio planejamento olhando, entre outros elementos, para o planejamento do poder público,

uma vez que, como agente regulador da sociedade, esse planejamento dá muitas pistas sobre as prioridades do governo.

Por que planejar é tão importante? Porque a democracia é aprimorada a cada dia e não só os governantes são obrigados a planejar, mas tal planejamento deve ser necessariamente um documento público. Portanto, acessível a todo e qualquer cidadão.

Nem sempre isso acontece, e com as gigantescas diferenças entre os mais de 5,5 mil Municípios brasileiros, é bem comum que em algumas localidades tais documentos sequer sejam publicados. Ou seja, são elaborados e não caem no domínio público.

Não obstante, devemos reconhecer que, em algumas localidades, tais leis são elaboradas de maneira formal, sem conexão com a realidade, ou seja, são elaboradas como quem copia um documento trocando apenas sua data.

Dentro da discussão do PPA como instrumento de planejamento governamental, pode-se associá-lo ao Plano de Governo que qualquer candidato divulga durante sua campanha eleitoral. Sendo assim, o PPA pode ser entendido como a materialização das promessas de campanha.

Mas o PPA realmente precisa apresentar as promessas de campanha?

Sim, para que possamos escolher nossos candidatos de acordo com o plano de governo que cada um apresenta. Por isso, quando um candidato concorre a um cargo do Poder Executivo, seja Prefeito, Governador ou Presidente da República, ele apresenta a sua proposta de governo. Essa proposta é exposta pelos candidatos nos horários eleitorais na televisão, nos seus discursos e comícios e nos seus panfletos. Quando assistimos aos debates entre candidatos em véspera das eleições, o que está em confronto é o programa de governo de cada

candidato, ou seja, o que promete fazer nos quatro anos de seu governo.

Portanto, o programa de governo apresentado pelo candidato ao Poder Executivo é transformado em lei, a Lei do Plano Plurianual. Muito se fala que deveríamos proibir os candidatos de prometerem, quando, na verdade, o correto deveria ser obriga-los a cumprirem as promessas de campanha.

3.2. Conteúdo do Plano Plurianual



No PPA, devem ser estabelecidos, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (CF, art. 165, parágrafo 1º).

⚠️ Atenção!

O PPA compõe-se de promessas de campanha transformadas em lei. É lógico que qualquer plano de governo, e o PPA é um plano governamental, vai refletir a correlação de forças da sociedade e sofrer a influência das alianças eleitorais alinhavadas durante toda a campanha, mas principalmente no que se refere aos apoios conseguidos durante a campanha no segundo turno.

Para a elaboração do PPA, devem ser considerados os diferentes planos nacionais, regionais e setoriais nas diferentes políticas públicas, tais como os planos ligados às áreas de educação, saúde, meio ambiente, questão agrária, moradia etc.

Outra questão importante é que o PPA se constitui em um instrumento de caráter gerencial e, sendo assim, este deverá respeitar a base estratégica governamental. Nesse sentido, é de suma importância o diagnóstico das condições de governança e uma avaliação sobre as condições estruturais de cada Município, visto que estas serão subsídio para elaboração do PPA.

Agora apresentaremos cada um dos conceitos-chave que você deve conhecer para entender o formato como o PPA será elaborado. Para melhor entendimento desta nomenclatura, cada conceito virá acompanhado de exemplos práticos.

3.2.1. Diretrizes

As diretrizes são os princípios que norteiam um determinado modelo de atuação governamental e servem de base para os gestores públicos quando estes elaboram e executam programas e ações governamentais. Desta forma, podem ser entendidas como instruções ou indicações necessárias para a consecução de um plano, ação, projeto etc.

Exemplos

- Educação gratuita e da melhor qualidade.
- Universalização dos serviços de saúde e de saneamento.
- Correção das desigualdades sociais.

3.2.2. Objetivos

São os resultados estipulados para serem alcançados quando se realiza uma ou mais ações.

Exemplos

- Aumentar em 10% o número de matrículas de crianças de 04 a 11 anos na zona rural.
- Aumentar em 15% o número de passageiros transportados pela malha ferroviária.
- Reduzir em 10% os casos de dengue nos próximos três anos.

3.2.3. Metas

As metas muitas vezes são entendidas como sinônimo de objetivo, contudo, como instrumento de planejamento, devem ser definidas juntamente com uma quantificação daquilo que se pretende realizar.

Exemplos

- Ter 95% das crianças de 04 a 11 anos matriculadas na escola.
- Duplicar 250 km de rodovias.
- Construir 04 novas escolas.
- Fornecer 1500 cestas básicas por mês.

3.2.4. Despesas de capital

Podem ser entendidas como os meios materiais que o governo adquire e/ou realiza com os investimentos.

Exemplos

- Construção de escolas, postos de saúde ou hospitais.
- Compra de uma ambulância.
- Compra de computadores para escolas.
- Construção de uma ponte.

3.2.5. Despesas decorrentes das despesas de capital

São as despesas destinadas a dar condições de funcionamento e conservação aos investimentos realizados.

Exemplos

- A construção de uma edificação onde funcionará um hospital dá origem às despesas com a manutenção e o funcionamento dos equipamentos hospitalares e com o pagamento dos profissionais de saúde.
- A compra de uma ambulância requer despesas de manutenção e combustível.

3.2.6. Programas de duração continuada

São despesas contínuas, correntes, que não são interrompidas no decorrer do tempo. Ou seja, as áreas de atuação do Poder Público em que se executam os programas de trabalho, tais como: Educação, Saúde etc.

Exemplos

- Despesas com Ensino Fundamental.
- Coleta de lixo;
- Contas de luz etc.

3.2.7. Macro-objetivos

Fazem parte da dimensão estratégica do PPA e, que no processo de planejamento, são definidos previamente à proposição dos Programas.

Macro-objetivos são as bases sobre as quais se sustenta a atuação governamental proposta para os quatro anos do governante eleito. Geralmente, são elaborados a partir dos compromissos do Governo assumidos com a Sociedade

e de acordo com as promessas de campanha.

Os Objetivos Setoriais estabelecidos pelos diferentes órgãos e secretarias da administração pública são formulados conforme as bases estabelecidas nos macro-objetivos.

3.2.8. Programa

Um importante conceito para o entendimento da lógica de planejamento presente no PPA é o conceito de Programa. Este vem a ser um instrumento de organização que articula um conjunto de ações suficientes para enfrentar um problema, aproveitar uma oportunidade e traçar as ações necessárias para concretização dos objetivos pretendidos.

Os Programas são formulados a partir da definição dos macro-objetivos e propostos tendo como subsídio o processo de diagnóstico das carências, das demandas sociais e econômicas, das oportunidades e pontos fortes de cada contexto. Também são influenciados pela correlação de forças e da política local. Os Programas são acompanhados e avaliados mediante o emprego de indicadores adequados às situações detectadas.

Para ajudar no entendimento do conceito de programa e como ele é apresentado no PPA, apresentamos um exemplo prático de como isso acontece.

Exemplos

Macro-objetivo: Redução das desigualdades e desenvolvimento humano e social.

Programa: Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Objetivo: Assegurar um atendimento educacional de boa qualidade na EJA, ampliando o ingresso.

Indicador	Situação atual (índice mais recente)	Índice final no PPA
Ampliação do ingresso; permanência com sucesso; atendimento educacional com qualidade.	70%	100%

Quadro: Programa Educação de Jovens e Adultos – ações, produtos, unidades de medida, tipo de ação, metas físicas.

AÇÃO	PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	TIPO DE AÇÃO	METAS FÍSICAS POR ANO	
				2014	2015
Garantir infraestrutura adequada ao ensino noturno (EJA)	Infraestrutura adequada	Unidade	Atividade	2014	01
				2015	00
				2016	00
				2017	01
Capacitação e Formação continuada de Educadores em metodologias e concepções na área de EJA	Educadores Capacitados	Educadores	Atividade	2014	100
				2015	120
				2016	80
				2017	130
Construção de videotecas para os alunos de EJA	Construção realizada e equipada	Unidade	Projeto	2014	00
				2015	02
				2016	02
				2017	00
Aquisição de kits didáticos para os educadores de EJA	Kits distribuídos	Kits	Projeto	2014	00
				2015	350
				2016	00
				2017	00

No exemplo acima, mostramos que as ações descrevem o que se deseja fazer, enquanto os produtos deverão apontar o que será realizado caso a ação seja levada a cabo com sucesso, ou seja, se realize.

A unidade de medida serve apenas para indicar sob quais parâmetros o produto em si será mensurado.

O tipo de ação diz respeito a uma classificação utilizada na elaboração do orçamento público. As ações de um orçamento podem ser inicialmente classificadas em dois grandes grupos: projetos ou atividades.

Por projetos entendemos ações que são marcadas no tempo, como a aquisição de um *Kit* qualquer ou de um equipamento, por exemplo. O que define um projeto é o fato de ter começo, meio e fim. Diferentemente dos projetos, as atividades são o outro tipo de ação, e se caracterizam por serem contínuas no tempo, como as despesas de pessoal ou a manutenção do órgão.

Finalmente, temos as metas físicas para cada um dos quatro anos de duração do PPA.



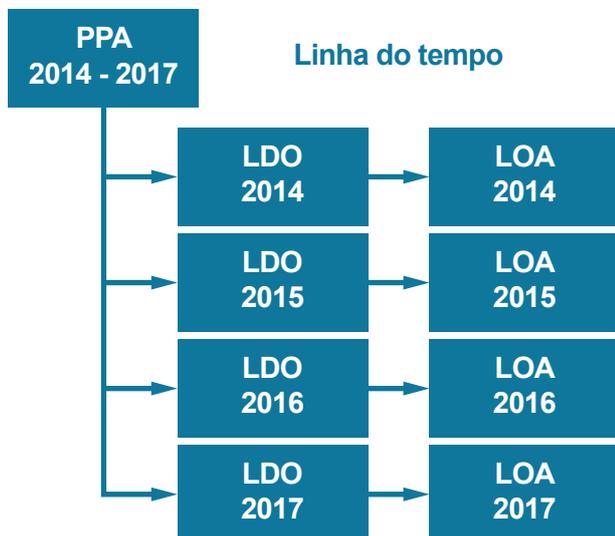
4. Lei de diretrizes orçamentárias – LDO



4. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

No processo orçamentário brasileiro, a LDO tem por finalidade fazer a conexão entre o planejamento de longo prazo representado pelo PPA e as ações políticas e necessárias no dia a dia, concretizadas no orçamento anual (LOA). Sua principal função é orientar a preparação do orçamento por meio da escolha de prioridades e metas do PPA para o ano seguinte.

Quadro: LDO ponte entre PPA e LOA.



Além de pinçar do planejamento de quatro anos do PPA, o que será detalhado a cada ano na LOA, a LDO deve obrigatoriamente apresentar as alterações na legislação tributária, a política das agências financeiras oficiais de fomento, bem como a política salarial e de pessoal.

Cada uma dessas normas tem um sentido. No caso da inclusão de prioridades e metas, o objetivo é orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual para que esta contemple o que será destacado como prioridade naquele ano a partir do disposto na lei hierarquicamente superior, isto é, o PPA, de quatro anos.

Quanto à inclusão de alterações da legislação tributária, o motivo é que, pela legislação federal, nenhum imposto pode ser recolhido no mesmo ano em que for instituído. Assim sendo, para que o orçamento tenha uma previsão precisa, deve-se saber com antecedência a legislação tributária com a qual se conta, para que não se subestime nem superestime a arrecadação.

Atenção!

A inclusão na LDO de alterações na política de pessoal ocorre porque os gastos com pessoal constituem um item de despesa dos mais elevados. Qualquer alteração na política de pessoal pode causar grandes alterações no perfil do orçamento, drenando recursos ou constringendo muito a capacidade do Estado de investir e prestar novos serviços.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou simplesmente LDO, tem seu papel claramente descrito na Constituição Federal de 1988, onde se lê no artigo 165:

Parágrafo 2º - 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.

Além dos itens estabelecidos no parágrafo 2º do artigo 165 da Constituição Federal, a LDO também deverá conter, conforme a mesma Carta Magna em seu artigo 169, inciso 2, conforme transcrito:

Parágrafo 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas.

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Ainda no arcabouço jurídico que cerca a LDO, temos uma regulamentação por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – (Lei Complementar no. 101/2000), a qual, em seu artigo 21, determina que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda, entre outras exigências da própria LRF, ao disposto no parágrafo 1º do art. 169 da Constituição. Isso significa que todo aumento de despesa com pessoal tem que estar previsto na LDO. Segue como é previsto da LRF:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos artigos. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

4.1. Prazos

A LDO é uma lei anual, e os prazos para sua elaboração estão determinados na Constituição Federal e são os seguintes: até 15 de abril o governo deve encaminhar sua proposta de LDO no formato de Projeto de Lei ao Legislativo.

Este, após sua análise e emenda, deve devolvê-lo ao Executivo até o término da primeira sessão legislativa, 30 de junho (CF, art. 57, parágrafo 1º). Caso o projeto de LDO não seja aprovado até essa data, os Legisladores não podem entrar em recesso.

Destacaremos uma situação interessante. Nas diversas esferas de governo por este país se repetem experiências de Poderes Legislativos que pouco analisam o projeto de LDO, sem a atenção necessária. Muitas vezes, estas Leis são aprovadas de forma apressada pelos Legisladores para que o recesso de meio de ano não seja comprometido.

Outra nota interessante em relação à LDO é o fato de muitas vezes serem incluídos dispositivos estranhos às finalidades essenciais que deveriam estar contidos nesta lei, ainda que os mesmos sejam correlacionados ao tema.

Sendo um documento mais próximo e institucionalizado do que o PPA, a LDO tende a ser objeto da atenção dos movimentos sociais mais envolvidos com a questão orçamentária, tornando-se palco de disputas por agendas políticas mais amplas.

4.2. Conteúdo da LDO

Ao ser encaminhado ao Legislativo, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO – terá a estrutura descrita a seguir.

4.2.1 Mensagem

Encaminha o projeto da LDO com a apresentação do objetivo da lei e apresenta, em anexo específico, a situação das políticas monetária, creditícia e cambial.

4.2.2 Projeto de Lei

Em seguida à mensagem, o Projeto de Lei deve apresentar diversos dispositivos legais previstos no formato da LDO, entre os quais, destacamos:

- Disposições preliminares: evidenciam o conteúdo ou principais assuntos tratados no texto do projeto de lei.

- Prioridades e metas da administração: devem demonstrar os principais objetivos e metas que terão prioridade na alocação de recursos no orçamento a ser encaminhado e consequentemente ao longo da sua execução. São uma espécie de "recorte" das prioridades do PPA dentro da perspectiva do exercício financeiro ao qual se referem.

- Metas e prioridades: além de compor um dos itens de destaque da LDO, conta também com um anexo que apresenta, a partir dos programas constantes do Plano Plurianual – PPA –, um subconjunto de programas e ações que serão considerados prioritários pela administração. Esses programas e ações terão prioridade na alocação de recursos no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício vigente e na execução da Lei Orçamentária Anual, desde que atendidas as demais despesas prioritárias da Administração, como as despesas de Pessoal e Encargos Sociais e de benefícios previdenciários, consideradas de caráter obrigatório.

Neste item, destaca-se a necessidade de que a elaboração, a aprovação e a execução da Lei Orçamentária para o exercício estejam compatíveis com a meta de superávit primário consignada no Anexo de Metas Fiscais desta lei, que indica se os níveis de gastos orçamentários são compatíveis com as receitas arrecadadas.

- Estrutura e organização do orçamento: estabelece definições e classificações necessárias à organização dos orçamentos e dispõe, também, sobre o nível de discriminação necessária ao detalhamento das despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Outro aspecto tratado neste item diz respeito ao estabelecimento de limites para constituição da Reserva de Contingência, conforme preceitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, com vistas a atender passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

- Diretrizes para elaboração e execução do orçamento: estabelece as orientações gerais e específicas para a elaboração da Proposta Orçamentária para o exercício seguinte e as regras para a execução orçamentária dentro do princípio do equilíbrio entre receitas e despesas, conforme preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

- Tópicos específicos: estabelecem os parâmetros que subsidiarão a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) em aspectos relacionados à dívida pública, às despesas com pessoal e encargos sociais, à receita e alterações na legislação tributária, às transferências para entidades públicas e privadas, aos critérios e forma para limitação de empenho e movimentação financeira, entre outros.

- Alterações na legislação tributária: a LDO aponta a política tributária que será adotada para a previsão de receitas e despesas que serão detalhadas quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual.

- Despesas com Pessoal e Encargos Sociais: a LDO em seu texto deve apontar quaisquer aumentos de despesas decorrentes de folha de pessoal, como reestruturação de carreiras, a realização de concursos públicos e novas contratações.

- Anexos: a LDO também contempla os seguintes documentos:

a) Anexo de Metas Fiscais (AMF), em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Expõe a forma de condução da política fiscal para os próximos exercícios a partir da avaliação do desempenho fiscal dos exercícios anteriores.

b) Anexo de Riscos Fiscais (ARF), segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é o documento em que serão

avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

c) Outros Anexos, de natureza opcional, que podem ou não integrar o texto do projeto de lei.

Agora, vamos trazer de forma sintética as principais particularidades da LDO que você não pode esquecer. Sendo assim, a LDO:

- Aponta, a partir do planejamento de quatro anos do PPA, quais as ações que serão realizadas a cada ano e que deverão estar detalhadas na LOA.

- Apresenta metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

- Estabelece as orientações necessárias para elaboração da lei orçamentária anual ao estabelecer parâmetros sobre sua forma e o conteúdo.

- Apresenta a política tributária que balizará o cálculo da receita para a LOA.

- Estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

- Contém autorização específica para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração do funcionalismo público e a criação de novos cargos na administração pública.



5. Lei orçamentária anual – LOA



5. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

Compreendendo que as políticas públicas só existem porque há recursos públicos que lhes dão concretude ou viabilidade, devemos voltar nossas atenções para o documento que apresenta tais recursos e aponta a finalidade dada a cada centavo do dinheiro público.

O documento ao qual nos referimos chama-se Lei Orçamentária Anual – LOA –, também conhecido por orçamento. Os orçamentos públicos são os instrumentos pelos quais o Estado é autorizado a gastar. Simultaneamente, os governos devem explicitar como serão gastos os recursos.

Dependendo da esfera de poder, teremos competências privativas ou conjuntas entre as esferas municipal, estadual e federal de governo. O que o orçamento deverá mostrar são as realizações que cada uma dessas esferas deverá cumprir em um determinado período. No entanto, em qualquer dessas esferas, atribui-se ao Estado funções econômicas clássicas que devem ser observadas.

O Estado, na elaboração e execução de seus orçamentos, visa à promoção do bem comum e a garantia do bem-estar coletivo, devendo seguir alguns princípios. Para tal, ele retira da sociedade os recursos necessários à realização de suas tarefas e o devolve na forma de bens e serviços públicos.

Para a elaboração dos orçamentos, foram assumidas funções que orientarão o uso dos recursos públicos: a Distribuição de Renda, a Alocação, e a Estabilização da Economia. Abaixo, de forma resumida, a apresentação de cada uma delas:

- **Função Distributiva** – correção das desigualdades sociais, distribuição da renda e justiça social.
- **Função Alocativa** – provisão de bens e serviços.
- **Função Estabilizadora** – manutenção do nível de emprego, estabilidade dos preços, equilíbrio da balança de pagamentos e crescimento econômico.

Apesar de as funções sugerirem uma utilização racional dos recursos públicos, de tal forma que o mínimo de bem-estar social seja alcançado e seja oferecido o máximo de igualdade e de oportunidades, de acordo com o governo que estiver ocupando o Estado, a forma como tais princípios deverão ser seguidos poderá variar enormemente.

Some-se a essa variável o fato de o orçamento apresentar limitado montante de recursos. Assim, teremos um ambiente altamente competitivo, em que os diversos grupos sociais ou até mesmo as diferentes secretarias de governo estarão em disputa por mais recursos. No caso dos diferentes segmentos e grupos representativos da população, estarão disputando para que uma situação melhor de vida seja alcançada, antes e em detrimento dos demais grupos, de modo que suas próprias necessidades sejam atendidas em primeiro lugar. Já no caso das diferentes secretarias de governo, estarão em disputa os escassos recursos de que dispõe o tesouro público, cada uma das pastas de governo brigando entre si para que tenham mais recursos para atender determinada política pública, dar maior alcance para suas ações ou até mesmo para atender grupos de interesses.

⚠ Atenção!

Por isso afirma-se que o orçamento é igual a um “cobertor curto”, quer dizer, não é possível atender, com uma quantidade limitada de recursos, todos os ilimitados pleitos, interesses, necessidades e carências. Assim, é importante perceber que o processo de escolha vai cobrir alguns pleitos e deixar alguns “pés descobertos”.

Como consequência dessa lógica de escassez e da limitação de recursos – e tendo em vista que a melhor política não deve ser “garantir os recursos necessários para meus interesses e demandas, e as demais políticas públicas depois a gente resolve...” –, as escolhas que comporiam a lei orçamentária deveriam ser

aquelas que atendessem aos mais carentes, aquelas que trouxessem mais oportunidades para mais cidadãos ou as que proporcionassem de forma mais eficiente a universalização do acesso a bens e serviços públicos, e não sua elitização.

O entendimento dessa situação nos leva a um importante conceito que deve ser anexado à discussão do orçamento e das políticas públicas, que é o conceito de prioridade. Orçamentos são documentos que apresentam as ações prioritárias, e não todas as ações necessárias ou todas as demandas da sociedade. O que é normal, visto que essa eleição de prioridades é fruto do processo de planejamento.

Podemos até discordar das prioridades presentes no orçamento, mas uma coisa é certa: se os recursos são escassos, aquela ação do Estado que conseguir recursos, sendo assim viabilizada, sem sombra de dúvida será mais importante do que aquelas que não saíram do papel.



5.1. Conteúdo da Lei Orçamentária Anual – LOA

Assim como o PPA e a LDO, a Lei Orçamentária Anual – LOA – tem seu papel claramente descrito na Constituição Federal de 1988, conforme reza o parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição de 1988:

Parágrafo 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos,

órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A LOA deve conter o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos.

Apesar de pouco falada, uma das funções estabelecidas constitucionalmente do orçamento, e PPA, é a de reduzir as desigualdades inter-regionais segundo o critério populacional. Se na esfera federal é fácil identificar essa necessidade, parece que nas esferas estaduais e municipais essa função foi esquecida. Infelizmente é raro falar-se em orçamentos municipais que se propõem a reduzir as disparidades no acesso aos bens e serviços entre os diversos grupos populacionais.

5.2. Prazos

Até o dia 31 de agosto, o Poder Executivo remete ao Legislativo seu projeto de LOA. Para estados e Municípios, esses prazos podem ser mais amplos, de acordo com o que determinar a respectiva Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal – LOM. Caso a LOM seja omissa no que se refere aos prazos de elaboração e envio ao Legislativo, os prazos serão os estabelecidos na Constituição Federal.

Após a apreciação, o Poder Legislativo deve devolver ao executivo o projeto para ser

sancionado antes do começo do ano para o qual o orçamento tem vigência, o que deve ocorrer até o dia 15 de dezembro, mas que em geral acontece bem próximo ao fim do ano.

Os prazos para a elaboração do orçamento são posteriores aos da LDO. Isso acontece porque, após a aprovação da LDO, o orçamento elaborado pelo Executivo deve ser adaptado às prioridades aprovadas, caso elas já não façam parte da proposta do executivo.

Atenção!

Assim, como já alertamos no PPA, na maioria das vezes, também para a LOA, os prazos são diferentes dos estabelecidos na Constituição Federal. Verifique na Lei Orgânica Municipal os prazos estabelecidos para a LOA. A diferença deve girar em torno de até 30 dias em relação ao modelo federal.

5.3. Princípios Orçamentários

Agora, apresentaremos os princípios orçamentários principais que devem orientar os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência, sobretudo no que se refere à sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e pelas demais instituições da sociedade.

Esses princípios, que em sua maioria estão presentes no texto da Constituição Federal, são regras orientadoras que balizam a elaboração e a execução dos orçamentos. Nos últimos anos, além da observação dos princípios tradicionais, têm assumido importância crescente os aspectos relacionados à transparência e ao controle social.

Os princípios serão apresentados de forma resumida, tendo o objetivo que você entenda a lógica que cada um tem no processo de elaboração dos orçamentos. Citaremos, também, a base jurídica que estabelece cada um dos princípios.

I) Unidade

O orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro. Entretanto, este princípio apresenta uma exceção. Conforme o §5º do art. 167 da CF/88, estabelece uma tripartição do orçamento:

- Orçamento Fiscal;
- Orçamento da Seguridade Social; e
- Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

O princípio da unidade é respaldado legalmente por meio do art. 2º da Lei nº 4.320/64 e pelo parágrafo 5º do art. 165 da CF 88.

II) Totalidade

O princípio da totalidade possibilitava a coexistência de múltiplos orçamentos. Entretanto, estes devem sofrer consolidação, de forma a permitir uma visão geral do conjunto das finanças públicas e se tornarem uma peça única.

III) Universalidade

Princípio pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas públicas. Indispensável para o controle parlamentar, pois possibilita:

- a) Conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para sua respectiva arrecadação e realização.
- b) Impedir o Executivo de realizar qualquer operação de receita e de despesa sem prévia autorização do Poder Legislativo.

- c) Conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança de tributos estritamente necessários para atendê-las.

As exceções para este princípio vão na mesma lógica das exceções ao Princípio da Unidade. Destaque, por exemplo, para as receitas e despesas operacionais das estatais que não estão contidas no Orçamento de Investimentos das Estatais, que compõe a LOA.

IV) Anualidade ou Periodicidade

O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo. No caso brasileiro, a periodicidade é anual. O parágrafo 5º do art. 165 da Constituição Federal dá respaldo legal a este princípio quando dispõe que a lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A exceção para este princípio é a possibilidade de autorização e abertura de créditos orçamentários especiais e extraordinários com vigência

Plurianual. Conforme transcrito da Constituição Federal em seu artigo 167, §2:

Art. 167, § 2º, CF—(...) os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso, em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente.

V) Exclusividade

A lei orçamentária deverá conter apenas matéria orçamentária ou financeira. Ou seja, dela deve ser excluído qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e à fixação de despesa.

VI) Especificação, Especialização ou Discriminação

As receitas e as despesas devem aparecer de forma discriminada, de tal forma que se possa ter acesso, de forma detalhada, às origens dos recursos e sua aplicação.

VII) Orçamento Bruto

Este princípio clássico surgiu juntamente com o da universalidade, visando ao mesmo objetivo. Todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. A intenção é a de impedir a inclusão de valores líquidos ou de saldos resultantes do confronto entre receitas e as despesas de determinado serviço público.

A Lei nº 4.320/64 consagra este princípio em seu art. 6º: "Todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções". Reforçando este princípio, o parágrafo 1º do

mesmo artigo estabelece o mecanismo de transferência entre unidades governamentais.

VIII) Equilíbrio

Este é um princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual, no orçamento público, deve haver equilíbrio financeiro entre receita e despesa.

IX) Legalidade

Estabelece que a arrecadação de receitas e a execução de despesas pelo setor público devem ser precedidas de expressa autorização legislativa, ou seja, a aprovação do orçamento deve observar processo legislativo porque trata-se de um dispositivo de grande interesse da sociedade.

O respaldo a este princípio pode ser encontrado nos art. 37 e 166 da CF de 1988. O Artigo 166 dispõe que: "Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum".

A exceção a este princípio recai sobre a possibilidade da abertura de crédito adicional extraordinário para atender despesas imprevisíveis e urgentes. Esse tipo de crédito é aberto por medida provisória ou decreto, instrumentos à disposição do chefe do Poder Executivo, conforme o caso. Conforme disposto no artigo 167, § 3º da Constituição Federal de 1988:

Art. 167, § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

X) Publicidade

O conteúdo orçamentário deve ser divulgado (publicado) nos veículos oficiais de comunicação para conhecimento do público e para eficácia de sua validade. Este princípio é consagrado no art. 37 da CF de 88: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

XI) Clareza ou Objetividade

O orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas as pessoas que, por força do ofício ou interesse, precisam manipulá-lo. Muitas vezes, se constitui de princípio difícil de ser empregado em razão da facilidade de a burocracia se expressar em linguagem complexa.

XII) Exatidão

De acordo com esse princípio, as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa realmente valer como instrumento de programação, gerência e controle.

5.4. Partes que compõem um Orçamento (Lei nº 4.320/64, art. 2º a 22º)

Os orçamentos públicos costumam ser documentos de várias páginas, com dezenas de tabelas, gráficos, listas e textos, ou pelo menos algum texto. Se nos familiarizarmos com cada parte que o compõe, teremos uma visão menos caótica e mais amigável desse documento.

Como em um livro, faremos aqui um pequeno índice das diversas partes do orçamento, que é publicado ainda na forma de proposta do Executivo no Diário da Câmara Municipal, e quando sancionado em lei é publicado no Diário Oficial do Município.

O formato da LOA, como ela vem normalmente apresentada, tem o objetivo de que você possa ler a lei orçamentária de seu Município, como se fosse um livro em que você escolhe qual capítulo estudar com mais afinco. Ou, ainda, como se fosse um jornal, em que você possa escolher se quer começar sua leitura pela seção de esportes, saber das principais notícias na primeira página, primeiro ler as notícias econômicas, ou apenas consultar os cadernos de classificados ou de cultura.

5.4.1 Mensagem do Prefeito

A proposta orçamentária do Executivo chega para o Poder Legislativo com uma mensagem do Prefeito e o texto da lei. Essa mensagem deve conter:

- Exposição da situação econômica e financeira do Município.
- Exposição e justificação da política econômico-financeira do governo.
- Demonstração da dívida fundada e flutuante (anexos 16 e 17 da Lei nº 4.320/64).
- Saldos de créditos especiais, com destaque para os que podem ser reabertos no exercício; outros compromissos financeiros.
- Justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.

5.4.2 Projeto de Lei

Em seguida, segue um conjunto de anexos e demonstrativos, que trazem desde a consolidação de todas as receitas e despesas pelos mais diferentes critérios de agregação e detalhamento até a lista de competências de cada órgão da administração pública, bem como a legislação que habilita o poder público a arrecadar e

gastar. Também podemos encontrar, no começo desse documento, quadros demonstrando o impacto das isenções fiscais sobre as receitas e a regionalização das despesas.

- Texto do projeto.
- Sumário da receita por fontes e da despesa por função de governo.
- Quadro demonstrativo da receita e da despesa, segundo categoria econômica. (Anexo 01 da Lei nº 4.320/64).
- Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação.
- Quadro das dotações por órgão de governo e por Poder.
- Quadro demonstrativo da receita e de plano de aplicação dos fundos especiais.
- Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo com distribuição das missões e unidades orçamentárias (anexo 06 da Lei nº 4.320/64).
- Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo por função, subfunção e programa, diferenciando projeto e atividade (Anexo 07 da Lei nº 4.320/64).
- Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo por função, subfunção e programa, apresentando o vínculo da despesa (Anexo 08 da Lei nº 4.320/64);
- Quadro geral indicando as despesas de cada órgão executor, segundo as funções governamentais (anexo 09 da Lei nº 4.320/64).

Esta primeira parte, por conter diversas tabelas obedecendo a diferentes propósitos, pode, num olhar inicial, parecer confusa, mas destacamos a importância de ler os quadros consolidados, pois eles são estudos prévios do orçamento, segundo os seus critérios de classificação.

5.4.3 Tabelas explicativas

Essas Tabelas são úteis para um melhor conhecimento sobre a realidade municipal com séries históricas de receita e despesas para efeito de comparação com anos anteriores. Principais tabelas:

- Estimativa sobre receitas e despesas para o atual exercício.
- Receita prevista e arrecadada nos exercícios anteriores.
- Despesas previstas e executadas nos anos anteriores.
- Outros.

5.4.4 Organograma da Prefeitura

O Organograma da Prefeitura é apresentado a partir do estabelecido na Lei de Estrutura Organizacional Municipal, de competência da administração local. Na LOA temos a apresentação da estrutura administrativa da prefeitura municipal com a descrição sucinta de cada unidade administrativa, competência e legislação pertinente a cada uma delas.

5.4.5 Conteúdos adicionados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A LRF (Lei nº 101/2000), aprovada em 2000 pelo Congresso Nacional, introduziu novas responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos Estados e Municípios; instituindo mecanismos

de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos, como limite de gastos com pessoal, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outras.

5.5. As Classificações Orçamentárias

O orçamento poderia ser apenas uma linha contendo a estimativa de recursos que seriam arrecadados e o mesmo montante para as despesas previstas. Não seria muito esclarecedor, é verdade, mas não seria errado. Como parte da conquista de direitos e da construção da cidadania, o Estado tornou-se cada vez mais transparente, com sua administração cada vez mais visível, e sendo assim, sujeito à ingerência da sociedade, até o ponto em que nos encontramos hoje, em que elegemos por voto direto os responsáveis pela escolha e execução das políticas públicas, visto que essas representam uma grande intervenção no dia a dia de cada um de nós.

Para controlar, avaliar e planejar as ações que são desejadas ou necessárias, o orçamento deve ser apresentado de forma detalhada e estruturada e, para tal, foram instituídos diversos critérios.

Atenção!

Ler o orçamento é importante porque nele estão as nossas respostas. Para que fique mais claro ainda, podemos afirmar que o orçamento “diz” quem, o que, de que forma e quanto é gasto em cada ação do Estado.

Como sabemos, o orçamento público no Brasil é elaborado sempre por iniciativa do Poder Executivo e segundo a técnica do orçamento-programa. Essa técnica vem a ser uma forma de dar transparência e orientar as ações desenvolvidas pelo Estado. Seu mérito é dar visibilidade aos objetivos das ações públicas de cada unidade orçamentária. É uma classificação voltada para o planejamento, permitindo ao cidadão que paga impostos saber o que

o governo está devolvendo-lhe em termos de serviços, e assim compreender o desempenho.

A primeira forma de classificação do orçamento é sua distinção entre receitas e despesas. Dentro de cada um desses grupos, há, ainda, inúmeras categorias. A **distinção entre receitas correntes ou de capital** (o mesmo valendo para as despesas) diz respeito à regularidade com que se arrecada ou se gasta.

Receitas Correntes compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de semelhante natureza, assim como as oriundas de transferências correntes. São receitas que possibilitam o aumento do patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se extinguem dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se esgotarem no decurso da execução orçamentária, têm, por isso, de ser elaboradas todos os anos.

Receitas de Capital, de forma resumida, são aquelas que possibilitam a alteração do patrimônio duradouro do estado, como exemplo temos as receitas que são provenientes da observância de um período, ou do produto de um empréstimo contraído pelo estado a longo prazo. Compreende, desta forma, a constituição de dívidas, a conversão em espécie de bens e direitos e reservas, bem como as transferências de capital.

Atenção!

Os recursos públicos são apresentados no orçamento por meio de dotações Orçamentárias, também chamadas de Rubricas. De forma resumida, seria toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos. Qualquer tipo de pagamento que não tenha dotação específica só pode ser realizado se for criada uma verba nova ou dotação nova para suprir a despesa.

Para facilitar sua leitura, o orçamento é elaborado tendo como referência algumas outras

classificações, que possuem códigos padronizados em todo o país. Entre as classificações pela qual os orçamentos são apresentados, três serão fundamentais para nós. Essas três classificações constituem as três principais formas sob as quais o orçamento está apresentado em códigos. São elas:

- Classificação Institucional;
- Classificação Funcional;
- Classificação Econômica.

Cada uma dessas classificações apresenta ao leitor a resposta a uma questão.

A Classificação Institucional responde à questão da autoria do gasto, a Classificação Funcional responde aos objetivos do gasto e a Classificação Econômica responde aos meios econômicos que serão empregados.

Devemos ver essas classificações como detalhamentos sobre a finalidade que será dada aos recursos públicos.

5.6. Estimativas de receita e mensuração das despesas



Ao falarmos de estimativa de receitas e despesas, devemos lembrar que a Lei Orçamentária Anual (LOA) tem por objetivo estimar a receita e prever os gastos, de forma detalhada e de acordo com as orientações constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O principal

subsídio para essas previsões, portanto, se constitui na própria LDO. Principalmente por esta estabelecer a política tributária que será adotada em cada Município.

Um aspecto fundamental do planejamento financeiro municipal é o correto dimensionamento dos recursos disponíveis para as ações governamentais. Um dimensionamento inadequado pode gerar expectativas que, no futuro, serão frustradas. Por outro lado, subestimar metas pode atrasar a implementação de ações prioritárias ou, até mesmo, inviabilizar determinadas ações que poderiam ser executadas pelo poder público.

Um dos principais instrumentos utilizados para a projeção de receitas de que cada orçamento público irá dispor são as séries históricas das receitas municipais. Essas séries temporais são o registro de montantes de receitas arrecadadas a cada ano. A análise dessas séries temporais possibilita projeções que instrumentalizam os técnicos governamentais responsáveis pelo planejamento para estimar o comportamento futuro da variável a ser estudada. Para cada tipo de imposto, taxa ou contribuição, há uma série histórica a ser estudada.

A estimativa da receita destinada a um orçamento municipal não é tarefa simples de ser realizada. Além da disponibilidade das séries históricas de cada receita, são necessários outros atributos para sucesso em tal empreitada: antes de qualquer coisa, o conhecimento técnico para o tratamento estatístico adequado, uma leitura da conjuntura política, o conhecimento da economia local e nacional e a capacidade de projetar cenários econômicos.

REFERÊNCIAS

AMBITO JURÍDICO. **ADCT: função e interpretações práticas.** Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9457>. Acesso em: 10 março de 2015

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças.** 16ª ed. rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BNDES. **Lei orçamentária anual. Manual de elaboração.** Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2701/1/Lei%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20Anual%20-%20Manual%20de%20Elabora%C3%A7%C3%A3o_P.pdf>

BRASIL. **Olho Vivo no Dinheiro Público.** Um guia para o cidadão garantir os seus direitos. Cartilha da Controladoria Geral da União (CGU). Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/cartilhaolhovivo_baixa_v2.pdf>

_____. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 3 março de 2015

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** (Lei Complementar nº. 101/2000), Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 3 março de 2015

_____. **Orçamento Brasil.** Cartilha do orçamento da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cartilha/cartilha.pdf/view>>. Acesso em: 3 março de 2015.

_____. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamento-brasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>>. Acesso em 10 de mar. 2015

_____. **O Planejamento e o Plano**

Plurianual (PPA). Governo do Distrito Federal. Secretaria de Planejamento e Orçamento. Disponível em <<http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br/index.php/o-planejamento-e-o-plano-plurianual-ppa>>. Acesso em: 10 mar. 2015

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 jun. de 2015.

_____. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso em: 15 jun. de 2015.

GONTIJO, Vander. **Orçamento Brasil - Origem do Orçamento.** Site da Câmara dos Deputados. Disponível <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/origens.html>>. Acesso em: 10 mar. 2015

MELLO, Leonardo. Silva, Julio César. **Decifrando o Orçamento: Transparência e Participação.** IBASE, 2001. Mimeo.

MACHADO JR., José Teixeira. REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4320 comentada.** Rio de Janeiro, IBAM, 35ª edição, 2014.

MANUAL DE INSTRUÇÃO AOS CONCEITOS ORÇAMENTÁRIOS. Secretaria de Planejamento do Governo da Bahia. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/2013/04/20120710_150749_Manual-de-Introdu%C3%A7%C3%A3o-aos-Conceitos-Or%C3%A7ament%C3%A1rios-v1.pdf>. Acesso em: 10 mar.2015

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Plano Plurianual de Fortaleza PPA 2014-2017.** Lei 10.095 de 27 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/u1321/ppa_2014_2017_lei.pdf>. Acesso em: 12 de março de 2015.

PREFEITO POR UM DIA. O JOGO DO ORÇAMENTO. IBASE, 2001. Disponível <http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/1siZiIsjlwMTMvMDQvMTYvMTJfMzZfM-jlfMjc4X3ByZWZlaXRvX3BvcI91bV9kaWEuc-GRml1d/prefeito_por_um_dia.pdf> . Acesso em 12 de março de 2015.

VIANA, Arizio de. **Orçamento Brasileiro.** 2º ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1950.

WILGES, Ilmo José. **Finanças Públicas: Orçamento e direito Financeiro.** 2º ed. Porto Alegre: Editora AGE, 2006.