

PORQUE INTERFERIR NA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Os cidadãos e suas organizações podem e devem interferir em todo o processo orçamentário. Além de ser um dever social inerente à cidadania ativa, há fundamentos legais e político-sociais para esta ação.

A - Base Legal/Constitucional

Em algumas leis orgânicas há dispositivos específicos que fundamentam essa participação. Alguns determinam o envio de cópias dos Projetos para as organizações, outras, a convocação de audiências públicas.

Na Constituição Federal há um princípio geral que dá sustentação à participação cidadã. O parágrafo único do Artigo 1º dispõe que o **poder é exercido por meio dos representantes eleitos ou diretamente. O exercício direto do poder** implica em:

- * Receber informações das autoridades (art. 5º - XXXIII);
- * Fazer petições junto ao poder público (art. 5º - XXXIV, a);
- * Obter certidões (art. 5º, XXXIV, a);
- * Promover ações judiciais e representações ao Ministério Público - ação popular, ação civil pública - (art. 5º - LXXIII);
- * Cooperar, através de associações no planejamento municipal (art. 29, X) – o orçamento faz parte do planejamento;
- * Fiscalizar as contas municipais (art. 31, § 3º);
- * Denunciar irregularidades ou ilegalidades (art. 74, § 2º)
- * Participar nos Conselhos de gestão de políticas públicas, através de suas entidades representativas: saúde (art. 198, III), assistência social (art. 204, II), educação (art. 206, VI).

Outras leis específicas, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (art. 5º, § 3º), Estatuto da Criança e do Adolescente (arts. 88 e 132) também asseguram e exigem a participação.

Importante instrumento legal específico no caso do Orçamento, é o Decreto-Lei nº 201/67, que autoriza o cidadão a denunciar o Prefeito por infração político-administrativa, que pode implicar na cassação de mandato (art. 4º, V e VI; deixar de apresentar proposta orçamentária no tempo devido e descumprir o orçamento aprovado, respectivamente).

B – Base Político Social

Os fundamentos político-sociais da participação cidadã em relação ao Orçamento encontram-se na concepção de **cidadania ativa**. O exercício da cidadania implica não apenas na exigência da garantia do exercício dos direitos consagrados nas leis, mas também na construção de novos direitos.

Implica também deveres e responsabilidades sociais. Responsabilidade não apenas para eleger legisladores e governantes, mas também pelas políticas que estes devem institucionalizar e executar. Para a execução de políticas públicas, é necessário que os recursos públicos possam ser alocados de forma adequada às necessidades da população. O orçamento deve refletir estas prioridades. Para isso, os cidadãos e suas entidades devem participar da definição das prioridades e dos projetos onde os recursos serão aplicados.

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO – CONTEÚDO E SIGNIFICADO POLÍTICO

A – O Processo Orçamentário

Compõe-se dos passos que devem ser dados em diversos momentos do período de governo, traduzidos em LEIS, que disciplinam os planos e metas da administração e a previsão de recursos necessários. Uma lei está vinculada à outra:

- 1 - Plano Plurianual (PPA)
- 2 - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- 3 - Lei Orçamentária Anual (LOA)

B – Plano Plurianual (PPA)

É um plano de ação de longo prazo.

Conteúdo – diretrizes, objetivos, metas da Administração Municipal;

Trata das despesas de capital (investimentos e outras decorrentes) e de programas de duração continuada (mais de um ano)

Significado – equivale a um PROGRAMA DE GOVERNO, que deve servir de base para as demais leis orçamentárias.

Pode ser resultante de uma grande negociação entre os diversos segmentos da sociedade e governo. Quais os rumos das ações de governo? Que políticas adotar? Que metas atingir nos quatro anos?

Vigência – período de quatro anos – elaborado no primeiro ano de governo para ser aplicado a partir do segundo ano, até o primeiro ano do mandato seguinte.

Período de elaboração/aprovação – proposta elaborada pelo Executivo no primeiro ano de governo, encaminhado à Câmara até 31.08, com prazo até 31/12 para aprovação.

São prazos que poderão ser modificados pelas Leis Orgânicas dos municípios. A discussão na Câmara obedece os prazos fixados no seu Regimento Interno.

Função – orientar e disciplinar a LDO e a LOA;

- planejar recursos de investimentos de forma regionalizada;
- disciplinar investimentos que ultrapassem um exercício financeiro.

O prefeito pode ser processado por crime de responsabilidade, se iniciar um investimento que não esteja previsto no PPA (art. 167, 1º da Constituição Federal)

O Plano Plurianual, na prática, não tem realizado suas funções. É elaborado de forma burocrática e sem a participação da sociedade. Pode, no entanto, constituir-se em um instrumento importante para a elaboração de políticas públicas adequadas às necessidades da população.

C - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Objetivos – ajustar as metas e objetivos do PPA para o ano seguinte;

- orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual;
- definir prioridades para o ano seguinte;
- estabelecer diretrizes de política de pessoal relacionadas com encargos financeiros (art. 169, Parágrafo Único da Constituição Federal)
- prever alterações na legislação tributária.

Conteúdo – diretrizes, orientações sobre a elaboração do Orçamento e políticas públicas
- prioridades e metas

Significado – discussão de prioridades e de políticas;

- possibilidade de maior participação da comunidade e de fixação de prioridades a partir de cada localidade, sem perder a visão de conjunto do município;
- estabelecimento de um compromisso em termos de metas físicas e sua localização geográfica, o que torna mais fácil o controle pela população.
- parâmetro para análise de proposta orçamentária.

Vigência – de um ano, correspondente ao exercício financeiro.

Período de Elaboração – depende da Lei Orgânica. A Constituição Federal estabelece o prazo de envio do Projeto ao Legislativo até 15/04.

A aprovação pelo Legislativo deverá ocorrer até 30/06, sem o que não pode haver recesso da Câmara.

D – Lei Orçamentária Anual (LOA)

Objetivos – previsão de receitas e despesas para o ano seguinte;

- autorização para gastos dentro dos limites fixados;
- autorização de crédito suplementar ou empréstimos;
- limitação de transposição ou remanejamento de despesas;

Estrutura do Projeto – Mensagem (exposição da situação financeira do município)

- Texto da Lei: questões gerais, sumário geral das despesas e receitas
- Quadros demonstrativos das receitas e despesas (anexos) – programas, subprogramas, projetos e atividades

Significado – condiciona a ação do Poder Público;

- reflete e traduz em valores monetários as políticas adotadas;
- pode servir de plataforma de luta, de meio de cobrança e de acompanhamento das ações governamentais;
- é instrumento de controle social do governo, pois a não observância de algumas normas pode resultar em CRIME DE RESPONSABILIDADE e em INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA, de acordo com o Decreto-Lei nº 201/67.

É CRIME DE RESPONSABILIDADE:

- conceder auxílios, subvenções, empréstimos, em desacordo com os planos ou programas previstos nas Leis Orçamentárias (art. 1º, IV)
- efetuar despesas não autorizadas por Lei (art. 1º, V)
- deixar de prestar contas nos prazos (art. 1º, VII)

Constitui INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA:

- deixar de apresentar à Câmara, no prazo, a proposta orçamentária (art. 4º, V)
- descumprir o orçamento aprovado (art. 4º, VI)

O Crime de Responsabilidade é processado na Justiça por iniciativa do Ministério Público, que pode ser provocado por representação do Vereador ou de qualquer cidadão.

A Infração Político-Administrativa é julgada pela Câmara de Vereadores e pode resultar na cassação do mandato. A denúncia da infração pode ser feita por Vereador ou por qualquer cidadão.

Prazos – elaboração pelo Executivo até 31/08, de acordo com algumas Leis Orgânicas. A Constituição Estadual estabelece o prazo de 30/09.

- discussão e aprovação pelo legislativo até 31/12.

	Prazo final		Prazo final	
	Para Encaminhamento	Responsabilidade	Para Votação	Responsabilidade
PPA – PLANO PLURIANUAL	31/08 (1º ano de governo)	Executivo	31/12	Câmara de Vereadores
LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	15/04	Executivo	30/06	Câmara de Vereadores
LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	31/08	Executivo	31/12	Câmara de Vereadores

CONHECENDO O ORÇAMENTO

Vamos conhecer, de forma simplificada, os elementos mais importantes do Orçamento, para poder interferir na sua elaboração.

O orçamento é constituído de dois blocos de contas: RECEITAS e DESPESAS.

RECEITAS

Receitas são os recursos obtidos dos IMPOSTOS, TAXAS, rendas do patrimônio, recursos transferidos dos governos estadual e federal, convênios e empréstimos.

Essas receitas ou são próprias ou transferidas pelo Governo estadual ou federal.

São próprias do municípios aquelas que resultam do recolhimento, feito pela Prefeitura, de impostos, taxas, multas ou renda de seu patrimônio. É importante saber qual o percentual de recursos próprios para se ver o grau de autonomia que tem o município. Normalmente, esse percentual é muito baixo e os governos municipais pouco fazem para aumentá-lo. É nesse tipo de receita também que a sociedade poderá interferir, denunciando impostos que não são cobrados das elites proprietárias, valores insignificantes porque as bases de cálculo não são atualizadas, aluguéis baixos de seus imóveis, isenções fiscais etc. Isso é a política tributária, que poderá ser alterada no município e depende também da sua economia, com ações para gerar renda e emprego.

Os tributos cobrados diretamente pelos municípios são:

IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) – sobre prédios e terrenos

ISS (Imposto Sobre Serviço) - sobre atividades profissionais e serviços

ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis) – sobre venda de imóveis

TAXAS – licenças, autorizações etc.

Os recursos transferidos pelo Governo Federal são originários, principalmente, do FPM (Fundo de Participação dos Municípios – 22,5% de IPI e IR) e do ITR (50% do arrecadado). As transferências do Governo do Estado são oriundas do ICMS (25% do arrecadado no município), IPVA (50%) e outros.

DESPESAS

Há vários tipos de despesas. Para nosso trabalho é importante conhecê-las sob duas formas.

A primeira é saber o objetivo dessas despesas: para o custeio (pessoal, material, serviços), ou seja, a manutenção das atividades, ou para investimento (obras, equipamentos).

A segunda forma de conhecer as despesas é o agrupamento por função, subfunção, programa, projeto/atividade.

FUNÇÃO: cada área de atuação do governo – Agricultura, Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento.

SUBFUNÇÃO: conjunto de ações e objetivos. Cada **Função** pode ter várias **Subfunções**. A Função Educação, por exemplo, pode ter um Programa de Educação Infantil ou de Ensino Supletivo.

PROGRAMA: conjunto de objetivos parciais. Um **Programa** pode conter vários **Projetos ou Atividades**.

PROJETOS: são ações finais que cumprem as metas dos **Programas**. Têm um prazo determinado de início e fim

ATIVIDADES: são ações permanentes, contínuas, necessárias para realizar projetos. Exemplo: limpeza urbana.

Essa classificação é padronizada através de Portarias do Ministério de Planejamento mas, os municípios podem criar outros Projetos ou Programas na Lei Orçamentária

Alguns exemplos de programas que devem estar presentes nos orçamentos municipais, a depender de cada realidade. A discriminação das despesas por função encontra-se na portaria n° 42, de 1999, do Ministério do Planejamento.

COMO PARTICIPAR DA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

EXECUTIVO

Proposta/ Projeto de Lei – vem do Executivo. Na sua elaboração podem e devem participar vários setores da Administração. No geral, quem elabora é o contador ou a Secretaria de Finanças. Essa elaboração tem que se basear no que está no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A SOCIEDADE CIVIL

Embora essa não seja a prática generalizada, é importante a participação das entidades da sociedade civil nesse momento, encaminhando propostas junto a cada Secretaria, tornando públicas estas propostas, promovendo debates na Câmara e em outros espaços públicos. Nesse momento, os Conselhos Setoriais têm um papel fundamental: elaborar as propostas sobre seu setor. Antes do Projeto ser encaminhado para a Câmara, deve ser realizada uma audiência pública, com o Prefeito e Secretários, com a mobilização da sociedade para sua discussão.

O Projeto precisa sair dos Gabinetes e passar pelo Debate Público. Para isso, as organizações têm que se preparar e organizar; analisar a proposta do Prefeito, verificar se as sugestões feitas foram incluídas e comparar com as metas definidas na LDO; divulgar as propostas e análises dos Programas previstos e das omissões.

Na CÂMARA DE VEREADORES

A Proposta Orçamentária deve chegar na Câmara até 31/08 ou 30/09, a depender da Lei Orgânica. O acompanhamento do projeto na Câmara é fundamental.

Este acompanhamento deve começar na Comissão de Fiscalização e Orçamento, onde os vereadores poderão apresentar as emendas. É preciso ver, no Regimento Interno da Câmara, os prazos da tramitação na Comissão. É importante, nesse caso, que as organizações negociem com os vereadores da Comissão as emendas de interesse da sociedade. Poderá haver, na Comissão, audiências públicas para essa discussão, ou sessões espaciais do Plenário para discutir os temas com especialistas em cada área.

Após a discussão na Comissão, o projeto, com as emendas, vai para o Plenário. Também ai há prazos, determinados no Regimento Interno, para discussão, apresentação de emendas e aprovação. No Plenário pode-se promover discussões mais amplas, inclusive com a utilização da Tribuna Livre, com maior mobilização, negociações com os vereadores, divulgação das propostas.

Aprovado na Câmara, o projeto de Orçamento segue para o Prefeito sancionar. Ele pode vetar emendas feitas e, por isso, o acompanhamento deve continuar, inclusive com audiências públicas e mobilizações para garantir a inclusão das propostas da sociedade.

COMO ANALISAR A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Em Relação à RECEITA:

Verificar o percentual da receita de impostos próprios do município, em relação à receita total.

Comparar o percentual com o do ano anterior.

Comparar a previsão de receita total com a do ano anterior e com a situação do município. Se o município está crescendo economicamente, a receita deve ser maior.

Verificar se as receitas de empréstimos não vão comprometer a situação futura do município.

A análise da receita deve verificar se as previsões estão de acordo com a situação e o potencial do município e com as mudanças na legislação tributária previstas na LDO.

Em Relação às DESPESAS

1. Análise das Grandes Prioridades (FUNÇÕES)

Interessa analisar primeiro o percentual das despesas por **Função**. Como foram contempladas as **Funções** Saúde, Agricultura, Educação? Geralmente a **Função** Agricultura é pouco contemplada, apesar de se constituir na base da economia de muitos municípios. Às vezes, nem consta do Orçamento.

Nessa análise, uma comparação importante é entre os recursos destinados às **funções-meio** (administração, planejamento, legislativa) e às **funções-fim** – aquelas que se destinam a atender às carências da população (educação, saúde, habitação). Qual o percentual previsto para a Função Legislativa (Câmara de Vereadores), para a Saúde?

Torna-se necessário incluir uma nova **Função**, que poderia ser DESENVOLVIMENTO LOCAL, envolvendo **Programas** de geração de emprego e renda.

Essa é uma análise mais geral, para se ver as grandes prioridades do município. Qual a importância dada à Agricultura, à Habitação, à Saúde? Para a análise, basta calcular os percentuais de cada função e compará-los.

2. Análise das SUBFUNÇÕES e PROJETOS

Temos que fazer uma análise mais detalhada: que **Subfunções** e **Projetos** importantes estão faltando, quais os desnecessários ou fora da realidade? Os recursos das **Subfunções** e **Projetos** estão adequados às necessidades e prioridades?

Para essa análise, a comparação com a LDO e com as prioridades discutidas na sociedade é um caminho eficaz. Há alguma prioridade prevista na LDO que não foi contemplada com recursos em **Subfunções** ou **Projetos**? A listagem das **Subfunções** e **Programas** sugerida anteriormente pode ser útil para a análise.

Vamos dar um exemplo: A comunidade se reuniu e identificou como problema na Educação a falta de transporte escolar. Foi colocada na LDO uma meta de aquisição de 02 ônibus para isso. Esta prioridade está localizada na **Subfunção** “ASSISTÊNCIA A EDUCANDOS”. Porém, se na proposta de orçamento não foi colocado o **Programa** “Transporte Escolar”, não haverá recursos para o **Projeto** de aquisição de ônibus. Assim, este Programa deve ser incluído, através de uma emenda.

Muitas vezes, há **Subfunções** ou **Projetos** com valores altos, outros com valores baixos demais. Para saber se o **Projeto** tem recursos suficientes, é preciso verificar quais as metas previstas na LDO e o custo da obra ou serviço.

Outras vezes, há **Subfunções** que não são de competência dos municípios. Por exemplo, *Defesa Terrestre* ou *Segurança Pública*, que são da competência da União e do Estado.

Nesta análise temos que estar atentos para certos **Programas**, geralmente alocados no Gabinete do Prefeito, que são utilizados para manipulação eleitoral, como Divulgação Oficial, Subvenções Sociais, Assistência Social ou Comunitária.

Outra forma de apresentação das **Subfunções** é por órgãos, ou seja, por unidades orçamentárias. A importância desta análise está em saber qual o órgão responsável pela execução da despesa para, portanto, cobrá-la.

A análise das **Subfunções** e **Programas** dá elementos para justificar a proposição de emendas e negociá-las com vereadores. Os programas devem traduzir as prioridades e metas estabelecidas na LDO.

Não se trata, portanto, de uma análise meramente técnica, mas essencialmente política, qual seja a de verificar se as prioridades definidas pela sociedade e incorporadas à LDO foram respeitadas. Diante das recentes alterações na estrutura das Funções, é necessário verificar junto ao executivo as alterações em relações a **Subfunções** e **Projetos**.

COMO MODIFICAR O PROJETO DE ORÇAMENTO

Feitas as análises e verificado o que há de errado e inadequado ou mesmo o que está faltando, chegamos à fase difícil de propor mudanças no Projeto de Lei. Isso começa na Comissão de Orçamento, convencendo os vereadores a introduzir **emendas**.

Ao propor as **emendas**, é preciso ter alguns cuidados, porque o poder de emendar sofre algumas restrições:

- só é possível fazer **emenda**, se ela estiver de acordo com o PPA e com a LDO. Por exemplo, na LDO está a meta de construir 10 creches. Na análise da **Função Educação**, verificamos que não há o **Programa CRECHES**. Então, podemos fazer uma **emenda**, introduzindo CRECHES;
- as **emendas** têm que indicar recursos. Se criamos um **Programa**, temos que tirar recursos de outro **Programa** que, na análise, constatamos que está com recursos exagerados ou que não seja da competência do município. O **Programa** deve ser suprimido, por emenda, e os recursos transferidos para onde necessário;
- ao remanejar recursos de um **Projeto** para outro, não se pode mexer nas verbas de pessoal e encargos da dívida;
- as alterações no **Projeto** só podem ser feitas através de **emendas** assinadas pelo Vereador. Portanto, é necessário negociá-las, tanto para que o Vereador a patrocine, quanto para obter a aprovação da maioria. As **emendas** aprovadas são submetidas depois ao Prefeito, que pode vetá-las. Por isso, o trabalho de mobilização e acompanhamento continua.

A **emenda** pode ter uma redação simples, por exemplo:

“No Programa _____ cria-se o Projeto _____, transferindo R\$ _____ do Projeto _____, do Programa _____, Subfunção _____, Função _____”.

ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Aprovado o Orçamento, ele deve ser executado durante o ano. Como o Orçamento é autorizativo, isto é, autoriza as despesas, ele não obriga o Executivo a fazer o que está previsto. Há, pois, a necessidade de continuar a mobilização e pressão, na questão política de fazer com que o Executivo comprometa-se com as prioridades definidas pela comunidade. O Orçamento é um instrumento de luta política.

Mas, a execução não é automática. É necessário que cada órgão elabore seu *Plano de Aplicação*, que é trimestral, dentro dos recursos previstos no Orçamento e de acordo com a previsão de recursos que vão entrar em caixa.

Nos setores em que há *Conselhos Municipais*, este *Plano* para o setor deverá ser discutido, acompanhado pelo Conselho.

Há necessidade de discutir esse *Plano de Aplicação Trimestral* porque, muitas vezes, os recursos são distribuídos para os **Projetos** de acordo com os interesses do Prefeito.

Além disso, para que uma Despesa seja realizada, ela passa por um processo:
empenho – cria a obrigação de pagamento, vinculado à dotação do Orçamento dentro de seu limite;
liquidação – verificação dos documentos de crédito (contrato, comprovante de entrega de material);
pagamento – nos casos de compras e contratação de serviços, a partir de certo valor, é necessário Licitação.

Deve-se estar atento, ainda, ao expediente, que normalmente o Executivo utiliza, de remanejar verbas de uma **Subfunção** para outro. Isto só é possível se for autorizado na própria Lei Orçamentária. Por isso, recomenda-se que haja uma limitação desse poder na LDO. Igual atenção deve-se prestar ao contingenciamento, ou seja, bloqueio de despesas por Decreto, sob a justificativa de crise financeira ou enxugamento de gastos. Estes artifícios costumam ser autorizados pela Câmara, na própria Lei Orçamentária, sem determinar condições ou limites.

Pelo acompanhamento e controle da execução orçamentária, verifica-se como os recursos estão sendo gastos e também qual o cumprimento das **Metas** e dos **Projetos**. Qualquer cidadão ou entidade tem o direito de pedir esta informação (art. 5º, XXXIII) à Câmara, à Prefeitura ou ao órgão responsável, que não pode recusar-se a fornecê-la, inclusive certidões, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade. Neste caso, deve-se representar ao Ministério Público para promover a ação cabível. É também direito apreciar as contas do exercício anterior, disponíveis por 60 dias, antes de encaminhadas ao Tribunal de Contas. Os Conselhos podem fazer a fiscalização permanente em relação às ações de seus respectivos setores, inclusive através da inspeção das obras.

Além disso, o Prefeito é obrigado a publicar, de 3 em 3 meses, o relatório resumido da execução orçamentária referente ao período de 2 meses (art. 165, § 3º, CF). É importante que esse relatório não seja apenas contábil-financeiro, mas que contenha as **metas** realizadas por **Programa**. Se isso não for feito, cabe aos Conselhos, às entidades e aos cidadãos exigirem estas informações e divulgá-las. Qualquer irregularidade pode (e deve) ser denunciada ao Tribunal de Contas, à Comissão da Câmara e ao Ministério Público.

Algumas Leis Orgânicas estabelecem regras sobre isso. Consulte a Lei Orgânica de seu município.

Constatada alguma irregularidade ou ilegalidade, deve-se:

- denunciar publicamente;
- denunciar formalmente à Câmara, exigindo apuração;
- representar ao Ministério Público;
- denunciar ao Tribunal de Contas dos Municípios.

Tudo isso deve ser acompanhado de divulgação através de panfletos, jornal, rádio local, notas para a grande imprensa, mobilização dentro e fora da Câmara.