

Breve introdução ao Sistema Orçamentário

O **Orçamento Público** é uma das maiores conquistas e avanços da democracia. Com seu advento e com o amadurecimento do regime democrático, temos a possibilidade cada vez maior de controlar, fiscalizar e até (!?) decidir sobre o destino do dinheiro público.

Sua origem remonta aos tempos do Brasil Império, quando a **Constituição de 1824 tornou obrigatória a elaboração formal de orçamento** por parte das instituições imperiais. Durante sua longa trajetória, a elaboração do orçamento já foi de responsabilidade única do Congresso Nacional, única do Executivo, até chegar à forma do tipo “misto”, ou seja: o Executivo elabora o Projeto de Lei de orçamento e o encaminha para discussão e votação nas Casas Legislativas.

Com a notícia da realização, pela Secretaria de Participação e Parceria, de “**Audiências Públicas Regionais**” para ouvir a sociedade na formulação do **Orçamento de 2006** e do **Plano Plurianual-2006/2009**, no cumprimento de dispositivo legal, decidimos redigir um pequeno guia explicativo do sistema orçamentário no Brasil e, especificamente, um **resumo da Lei de Diretrizes Orçamentárias** que foi publicada em 29 de junho de 2005.

Dessa forma, pretendemos colaborar para que esses encontros sejam mais ricos em seus debates e para que a população saiba cada vez mais como atuar na gerência daquilo que lhe diz respeito por essência: o *bem público*.

O que é “Orçamento”?

Orçamento Público é um instrumento de execução de planos de governos, uma baliza para a atuação governamental em um determinado período de tempo. Através dele o governante planeja e administra suas ações e seus planos previstos.

Praticamente todos os serviços ditos de interesse local, como coleta de lixo, pavimentação, iluminação pública, obras de saneamento etc., além daqueles financiados pela União ou pelo Estado, estão inseridos no **orçamento municipal**, daí a importância de acompanharmos e fiscalizarmos a elaboração do Sistema Orçamentário municipal em todos os seus passos.

O Sistema Orçamentário atual

A Constituição de 1988 estabeleceu um **Sistema Orçamentário**, formado pela edição de um **Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual** -- atos interligados com o objetivo de criar um processo de planejamento orçamentário de longo, médio e curto prazos. Vamos explicar melhor cada um deles:

- **Plano Plurianual de Ações-PPA:**

Procura ordenar as ações do governo (federal, estadual e municipal) que levem ao cumprimento das metas fixadas para um período de quatro anos. Seus elementos essenciais são o *planejamento estratégico*, compreendendo a avaliação da situação atual e perspectivas para desenvolver ações futuras e continuadas, e os *programas*, definindo as ações que propiciarão o alcance dos objetivos de governo;

- **Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO:**

Os objetivos fundamentais da LDO são (art. 165, §2, Constituição Federal): orientar a elaboração da lei orçamentária anual, bem como sua execução; dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento (bancos oficiais); além disso, são passíveis de inclusão na LDO matérias como os limites orçamentários do Poder Legislativo, normas de concessão de vantagens ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alterações de

estrutura de carreiras e a admissão de pessoal.

- **Lei do Orçamento Anual - LOA:**

O Orçamento Anual compreende o orçamento referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimentos das empresas em que o Estado detenha maioria do capital social com direito a voto, inclusive o orçamento da seguridade social, e abrangendo todas as suas entidades. Ou seja, **o Estado tem a responsabilidade de antecipadamente demonstrar aos cidadãos a maneira que irá distribuir toda a receita dos cofres públicos**, definindo quais instituições serão contempladas e qual quantidade de dinheiro será destinado para cada uma delas, devendo sempre estar compatível com o PPA e com a LDO vigentes.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO

A LDO foi introduzida pela Constituição de 1988, em seu artigo 165 e seguintes, tornando-se agora, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000), que determinou a previsão de várias outras situações na LDO, peça obrigatória da gestão fiscal dos poderes públicos federal, estaduais e municipais.

De acordo com a constituição, a LDO deve, no mínimo, identificar os seguintes itens:

- Estabelecer **metas e prioridades da administração**, incluindo as despesas de capital previstas para o exercício seguinte (art. 165, §2, CF);
- Estabelecer critérios para elaboração da lei orçamentária anual, explicando **onde serão feitos os maiores investimentos**, o valor que caberá ao Legislativo, o percentual para abertura de créditos suplementares e outras informações prévias sobre o futuro do Orçamento (art. 165, §2, CF);
- Estabelecer as alterações programadas na legislação tributária, informando **quais as medidas que pretende aplicar na política de tributos** (art. 165, §2, CF);
- Estabelecer os critérios que pretende implantar na política de Pessoal, na **lei de cargos e salários, no ordenamento salarial, na reestruturação de carreiras**, etc (art. 169, §1, II da CF) . Importante

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de São Paulo-Resumo

Segue abaixo resumo da LDO do Município de São Paulo, elaborada para facilitar o entendimento da lei. Os links para análise integral do texto e das demais legislações citadas estão disponíveis ao final do texto:

LDO-São Paulo-Lei n. 14.036 de 29 de junho de 2006

(resumo)

Capítulo I - Das Disposições Preliminares

A LDO é a lei que estabelece as diretrizes para a elaboração do orçamento do município. Ela estabelece quais serão os demonstrativos de receita e de despesas, quais deverão ser as mudanças nos tributos e como será a previdência dos servidores.

Capítulo II - Das Diretrizes Gerais Para a Elaboração da Proposta Orçamentária

Aqui se diz que o orçamento deve assegurar os princípios de justiça social (diminuir

desigualdades e combater a exclusão), controle social (todo cidadão pode acompanhar e participar da elaboração) e transparência (todos os meios disponíveis, inclusive eletrônicos, devem ser utilizados para a divulgação).

Para assegurar ao cidadão acesso à elaboração serão realizadas **audiências públicas**. Foram vetadas, na LDO, as assembleias de cidadãos interessados na participação da elaboração do orçamento. [Essa prefeitura interrompeu o Orçamento Participativo].

São orientações gerais para a elaboração da proposta para 2006:

- Participação Popular
- Responsabilidade fiscal
- Desenvolvimento econômico e social, visando à redução das desigualdades
- Eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos
- Acesso e oportunidades iguais para toda a sociedade
- Preservação do meio ambiente, patrimônio histórico e manifestações culturais

Foram vetados diversos pontos contendo diretrizes específicas nas mais variadas áreas da gestão municipal (Educação, Saúde, Assistência Social, etc).

O orçamento da Câmara será igual ao de 2005, apenas corrigido pelo IPCA.

A Lei Orçamentária não iniciará novos projetos se não puder atender aos projetos já em andamento.

Haverá dotações para cada órgão a fim de implantar e operar sistemas de informação e comunicação.

A Lei pode conter dotações para PPPs e consórcios públicos.

A Lei prevê a extinção da TRSD (Taxa do Lixo) e isenção da Taxa de Iluminação para os contribuintes que não se beneficiem desse serviço.

A publicidade só poderá ser feita para investimentos públicos e serviços efetivamente realizados.

Capítulo III - Da Estrutura e Organização do Orçamento

Da Lei Orçamentária deverão constar diversos demonstrativos de Receita, Despesa, Atribuição de cada órgão e Dívida Pública.

Das despesas dos órgãos da administração deverão constar: programas de trabalho e suas despesas relativas, classificadas por projetos e atividades.

Capítulo IV - Das Alterações na Legislação Tributária

O Executivo poderá enviar à Câmara projetos de alteração na legislação tributária municipal, caso sejam necessárias novas receitas, mudanças estruturais na arrecadação etc.

Tanto o Executivo quanto o Legislativo poderão apresentar projetos de incentivos fiscais para investimentos no centro da cidade e para proteção do meio ambiente.

Capítulo V - Das Diretrizes Relativas às Despesas de Pessoal e Encargos

O Executivo poderá enviar projetos de Lei que visem: ao aumento de salários, à concessão ou absorção de vantagens, à criação ou extinção de cargos, à criação-extinção-alteração de carreiras, à contratação e incentivos à demissão voluntária.

Capítulo VI - Das Diretrizes Gerais Relativas à Execução Orçamentária

O Município pode transferir recursos para instituições privadas sem fins lucrativos, desde que constantes da Lei Orçamentária.

Despesas consideradas “irrelevantes” (que dispensam licitação e exigem apenas comprovação com nota fiscal) -- até R\$ 8.000,00 para aquisição de bens e serviços; até R\$ 15.000,00 para obras públicas e serviços de engenharia.

Se a receita não comportar as metas de resultado primário ou nominal, dentro do bimestre, será promovida limitação de empenho e movimentação financeira nos 30 dias subseqüentes.

Capítulo VII - Das Disposições Gerais

Recursos para Educação e Saúde podem ser realocados entre órgãos responsáveis pela execução.

Se a lei Orçamentária não for votada até o último dia de 2005, o orçamento de 2005 vai se repetindo até o limite mensal de 1/12 de cada programa.

Referências e sites para pesquisa:

- A fonte de referência do texto foi o site: <http://www.consultormunicipal.adv.br/>;
- A Constituição Federal pode ser encontrada no site:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm;
- A Lei de Responsabilidade Fiscal no site:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm.
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de São Paulo pode ser acessada pelo site:
<http://www.leismunicipais.com.br>, lei n. 14.036 de 2005.