

1

Orçamento Público



Comitê Gestor

Adriano Guerra (*Secretário Executivo*)

Alcione Rezende

Bruno Vilela

Carla Freitas

Eliziane Lara

Karla Nunes

Paula Kimo



Coordenação executiva

Oficina de Imagens – Comunicação e Educação

Aliança Estratégica

Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI)

Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais

Fundação AVINA

Fundação Vale

Instituto Ágora

Instituto Caliandra

Instituto C&A

Oficina de Imagens

Apoio

Assembleia Legislativa de Minas Gerais / *Comissão de Participação Popular e Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente*

Ministério Público de Minas Gerais / *Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Infância e Juventude*

Editora O Lutador

Cadernos Novas Alianças_
Orientações para incidir em políticas públicas

Livro1_Orçamento Público

Realização Programa Novas Alianças
Coordenação do projeto Karla Nunes
Supervisão editorial Adriano Guerra
Edição Rachel Costa
Texto * Instituto Caliandra
Revisão Ana Virgínia Lima da Silva
Projeto gráfico e diagramação Henrique Carvalho
Tiragem 1.000 exemplares
Impressão O Lutador

2ª edição – Belo Horizonte, setembro de 2009.

Oficina de Imagens – Comunicação e Educação
Rua Salinas, 1.101, Santa Tereza, Belo Horizonte/MG – CEP: 31015-365
Telefone: (31) 3465-6800
novasaliancas@oficinadeimagens.org.br
www.oficinadeimagens.org.br

* Os conteúdos deste caderno foram baseados nas publicações “Orçamento Público, Legislativo e Comunicação – Três eixos estratégicos para incidência nas políticas públicas” (Programa Novas Alianças, 2007) e “Orçamento Público ao seu Alcance” (Inesc, Avina e Ford Foundation).

Ficha catalográfica (catalogação-na-publicação)

O74 Orçamento público: orientações para incidir em políticas públicas /
 Texto Instituto Caliandra. 2.ed. — Belo Horizonte : Oficina de
 Imagens, 2009.
 68 p. ; (Coleção cadernos novas alianças; 1)

1. Orçamento público. 2. Lei de Diretrizes Orçamentárias.
3. Políticas públicas. I. Instituto Caliandra.

CDU: 336.14(81)

ÍNDICE

Passo 1_ O orçamento público. *Página 6*

Passo 2_ O ciclo orçamentário. *Página 12*

Passo 3_ O processo orçamentário. *Página 19*

Passo 4_ O Plano Plurianual (PPA). *Página 26*

Passo 5_ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). *Página 32*

Passo 6_ A Lei Orçamentária Anual (LOA). *Página 41*

Passo 7_ Análise da execução orçamentária. *Página 45*

Passo 8_ Prioridade absoluta. *Página 51*

Apêndice_ De onde vêm e para onde vão os recursos. *Página 62*

Pode não parecer, mas o orçamento público tem tudo a ver com o nosso dia-a-dia. Grande parte dos recursos que o compõe vem do nosso bolso, direta ou indiretamente. Quando compramos pãezinhos ou pagamos a conta de luz, por exemplo, repassamos uma parcela do que ganhamos para o governo, na forma de impostos indiretos, isto é, taxas que estão embutidos no preço das mercadorias e das tarifas de serviços públicos. Há também impostos diretos, como o imposto de renda, pago por milhões de pessoas quando recebem o salário mensal ou quando prestam serviços para alguma empresa ou para outra pessoa. É com o dinheiro que esperam receber de impostos, contribuições e taxas, que os governos estimam e definem seus gastos todos os anos, por meio do chamado orçamento público. É nele que são decididas quais obras serão prioritárias, qual promessa de campanha será cumprida e qual reivindicação popular será atendida. Por isso, entender o funcionamento do orçamento público é importante não apenas por razões econômicas, mas principalmente por razões políticas e sociais.

1 2 3 4 5 6 7 8

> O orçamento público

MAIS DO QUE UM DOCUMENTO de receitas e despesas, o orçamento público é um programa de trabalho, com metas e objetivos a serem alcançados. Ao elaborar o orçamento, o governo faz uma estimativa de arrecadação e de gastos para garantir, entre outras coisas, que os serviços e as obras em andamento tenham continuidade ao longo do ano, de modo que não haja cortes repentinos nos programas.

Depois de uma ampla negociação, o orçamento se transforma em um conjunto de documentos legais em que os governos (federal, estadual e municipal) deixam claro como pretendem gastar os recursos arrecadados com impostos, contribuições sociais e outras fontes de receita pagas pela população.

Todo município tem seu orçamento próprio; os Estados têm o orçamento estadual; e em nível federal há o orçamento da União. A elaboração do orçamento é obrigatória. Todos os anos, os chefes do Poder Executivo (prefeitos, governadores e presidente da República) devem fazer a proposta de orçamento e enviá-la para discussão e votação pelo Legislativo. O resultado é uma lei – a Lei Orçamentária – que autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos.

Nessa lei, são estimadas as receitas e fixadas as despesas para o ano seguinte. Também são traçados os programas de trabalho de todos os órgãos e entidades da administração pública. Tudo aquilo que o governo poderá gastar deve estar descrito na Lei Orçamentária: salário dos funcionários públicos; pagamento de dívidas,

Regras para elaboração do orçamento

Os “princípios orçamentários”, descritos na Lei 4.320, de 1964, estabelecem as regras gerais para a elaboração e o controle do orçamento da União, dos estados e dos municípios. Conheça abaixo quais são eles:

- **Anualidade:** A Lei Orçamentária tem um “prazo de validade”, que no Brasil é de um ano ou um exercício financeiro, que se inicia em 1º de janeiro e se encerra em 31 de dezembro. No ano seguinte, deve entrar em vigor uma nova Lei Orçamentária;
- **Equilíbrio:** As despesas fixadas devem corresponder ao valor das receitas estimadas para determinado ano;
- **Exclusividade:** A Lei Orçamentária deve conter apenas matéria financeira, isto é, não pode abordar nenhum assunto que não esteja relacionado com a previsão de receitas e com a fixação de despesas para o ano seguinte;
- **Legalidade:** O orçamento anual precisa se transformar em lei para ter validade. Por isso, deve obedecer ao seguinte trâmite legal: o Executivo elabora o Projeto de Lei Orçamentária Anual de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA) e o envia para o Legislativo, que discute, propõe emendas e vota o projeto. Depois de aprovado pelo Legislativo, o projeto retorna para sanção do chefe do Executivo e publicação no Diário Oficial;
- **Publicidade:** Como o próprio nome diz, o orçamento é público e por isso precisa ser amplamente divulgado para permitir que qualquer cidadão ou cidadã saiba como são empregados os recursos. O governo federal deve fazê-lo por meio do Diário Oficial da União (DOU). Os orçamentos do Distrito Federal, dos estados e das grandes cidades também devem ser publicados nos respectivos diários oficiais. Já em cidades pequenas, que não possuam jornal próprio ou internet para assegurar a publicidade da lei, ele pode ser afixado até na porta da prefeitura.
- **Unidade:** Cada cidade, estado ou a União tem um único orçamento. De acordo com essa regra, a estimativa de receitas e a fixação de despesas devem compor um só conjunto de documentos e acontecer simultaneamente, ou seja, a arrecadação e os gastos ocorrem ao mesmo tempo, ao longo de um ano;
- **Universalidade:** Todas as receitas e despesas devem ser incluídas na Lei Orçamentária. Nenhuma previsão de arrecadação ou de gasto deve ser feita “por fora” do orçamento, que também deve contemplar toda e qualquer instituição pública que receba ou que gerencie recursos públicos.

ensões e aposentadorias; programas sociais, como a construção de escolas e postos de saúde; construção de estradas etc. O que não estiver previsto não poderá ser realizado.

Na divisão dos gastos, o governo deve ser capaz de conciliar os interesses manifestados pela população, que muitas vezes são conflitantes. Algumas pessoas querem mais creches, outras desejam transporte escolar perto de casa e posto de saúde com médico nos finais de semana. Outras priorizam a criação de mais empregos ou o barateamento dos preços dos remédios.

Para garantir que suas demandas e propostas sejam contempladas, a sociedade deve ficar atenta às decisões sobre a aplicação dos recursos públicos. Isso porque, ao elaborar o orçamento, os governantes realizam escolhas políticas, isto é, definem as prioridades de governo, que vão muito além de questões sociais e que envolvem grupos de interesse com os quais os governos têm compromissos dentro e fora do país.

Nas próximas páginas veremos algumas características importantes que um orçamento público bem planejado e bem executado deve apresentar.

PARA QUEM VAI O RECURSO?

Quando o governo realiza o investimento público, ele pode fazê-lo de modo focalizado ou de maneira universal. No primeiro caso, uma parcela maior dos recursos é aplicada em benefício de uma determinada parte da sociedade; no segundo, toda a população é potencialmente beneficiada. O gasto com educação, por exemplo, é universal. Todas as pessoas, ricas ou pobres, podem ter acesso à educação pública. Se a educação chega a todos os lugares e se é de boa qualidade, isso já é outra história, que também pode ser analisada pelo orçamento.

1.1 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E JUSTIÇA SOCIAL

O orçamento público funciona como redistribuidor de renda quando tira recursos de vários setores da sociedade e os aplica em outros, gerando desenvolvimento, criando empregos, combatendo a pobreza e tornando o País menos injusto socialmente. Mas essa escolha política depende, e muito, da organização e da pressão da sociedade, pois, em muitos casos, a escolha contraria interesses de grupos e de setores poderosos.

Ao priorizar os gastos com o pagamento dos juros das dívidas interna e

externa, o governo faz uma escolha política, que reduz os recursos que poderiam ser aplicados para garantir mais justiça social. O modelo de política econômica é, portanto, uma escolha que gera implicações na capacidade dos governos de promover a distribuição de renda e a justiça social.

1.2 DECISÃO DEMOCRÁTICA

Em um regime democrático, nenhum governante pode, sozinho, decidir com o que gastar os recursos públicos ou determinar o aumento de impostos para arrecadar mais e pôr em prática o plano de governo divulgado em sua campanha eleitoral. Essas decisões devem passar pelo Executivo e pelo Legislativo. Só depois que o orçamento for aprovado pelos parlamentares e sancionado pelo Executivo é que os órgãos e as entidades da administração pública poderão aplicar os recursos no que foi previsto.

O ciclo orçamentário inclui, ainda, vários momentos abertos à população. Em alguns municípios, como Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS) e João Pessoa (PB), já foram inclusive realizadas experiências com o chamado “orçamento participativo” (Veja mais em “Espaço para os Cidadãos”).

ESPAÇO PARA OS CIDADÃOS

O orçamento participativo geralmente acontece por meio de assembleias, abertas e periódicas, organizadas por bairros e regiões da cidade. O objetivo é abrir um canal direto de negociação entre cidadãos e governo, incentivando a democracia participativa. Não há uma metodologia única, sendo o mais comum a eleição de delegados que irão dialogar com os representantes da prefeitura sobre a viabilidade de executar as obras aprovadas nas assembleias, além de propor prioridades para a definição dos investimentos.

1.3 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

O orçamento – seja municipal, estadual ou federal – é público. Todas as pessoas podem e devem ter acesso aos seus números e saber o destino do dinheiro que os governantes arrecadam. Esse dinheiro pertence não a um grupo de pessoas, mas a todos nós.

Além de conhecer o conteúdo do orçamento e de se organizar para participar de sua elaboração, a população pode e deve acompanhar sua execução (a aplicação dos recursos), evitando o descumprimento.

mento da Lei Orçamentária, o desperdício e o desvio de dinheiro público. Isso é, como vimos, o que chamamos de “controle social”.

1.4 TER FORÇA DE LEI

Nenhum governante pode aumentar despesas, gastar mais do que o previsto na Lei Orçamentária ou criar novos impostos para o pagamento de suas contas sem autorização do Legislativo. Entretanto, apesar de ser uma lei, o orçamento é apenas autorizativo, ou seja, não obriga o governo a aplicar todos os recursos reservados para uma obra, um programa ou uma atividade.

Se o orçamento de sua cidade prevê a aplicação de R\$ 2 milhões na construção de um pronto-socorro, por exemplo, a prefeitura não poderá gastar R\$ 2,1 milhões nessa obra. Contudo, poderá aplicar apenas R\$ 1 milhão ou até mesmo não fazer o pronto-socorro. Isso porque o orçamento público autoriza, mas não obriga a prefeitura a fazer tudo o que está determinado na Lei Orçamentária, só não pode fazer aquilo que não está previsto.

Como o orçamento é autorizativo, e não obrigatório, a pressão política por parte da sociedade é uma das formas de se exigir do governo que realize os gastos previstos com as políticas sociais

Assim, incluir uma reivindicação no orçamento de sua cidade não é garantia de que a ação sairá do papel. Isso também ocorre nos municípios, nos estados e no País. Por causa desse caráter autorizativo, muitas vezes os chefes do Poder Executivo (prefeitos, governadores e presidente) usam o orçamento como “moeda de troca”, liberando verbas ou aprovando a execução de obras de interesse de vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores, em troca de apoio aos projetos governamentais.

1.5 BOA DIVULGAÇÃO

O acesso à informação é um direito imprescindível para a democratização do processo orçamentário, pois, caso tal acesso não ocorra, torna-se impossível monitorar e controlar os gastos públicos (Veja mais em “Garantido em lei”).

As bases do orçamento devem estar disponíveis a toda a população, inclusive na internet. Na União e em alguns estados esse processo já ocorre. Porém, muitos outros estados e municípios ainda não disponibilizam os dados do orçamento na web, de modo que cidadãos e cidadãs possam ter fácil acesso aos gastos realizados pelo governo.

Qualquer pessoa pode ter acesso aos dados orçamentários da União, do estado e do município. Quando essas informações não estão disponíveis na internet ou em outro lugar, é preciso entrar em contato com a Secretaria Estadual ou Municipal de Planejamento (ou o órgão responsável pela elaboração do orçamento) para se informar sobre a modalidade de consulta. Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) garanta esse direito, muitas vezes é necessário fazer pressão política para se ter acesso às informações necessárias à participação e ao controle social.

GARANTIDO EM LEI

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000, é um código de conduta para os administradores públicos de todos os poderes e esferas de governo. Entre outras determinações, a LRF estabelece critérios de transparência para os gastos públicos. Conheça abaixo a íntegra do trecho:

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”

Além disso, a LRF fixa limites para despesas com pessoal e para a dívida pública além de proibir a criação de despesas de duração continuada (mais de dois anos) sem que haja uma fonte segura de receitas.

A LRF Também serve como respaldo jurídico ao modelo econômico vigente no País há mais de dez anos. Seu conteúdo é dirigido ao ajuste das contas de cada ente governamental, ou seja, visa garantir que a conta entre receita e despesa feche de modo favorável ao pagamento dos juros e compromissos firmados pelos governos com seus credores.

PASSO 1 2 3 4 5 6 7 8 > O ciclo orçamentário

Três leis compõem o ciclo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Veja mais em “Três etapas”, na pág. 13). Todas essas leis visam integrar as atividades de planejamento e orçamento para assegurar o sucesso da ação governamental nos municípios, nos estados e no País. Elas são estreitamente ligadas entre si, compatíveis e harmônicas. Formam um sistema integrado de planejamento e orçamento, reconhecido na Constituição Federal e que deve ser adotado pelos municípios, pelos estados e pela União.

As políticas orçamentárias indicadas na LDO devem estar presentes na LOA, mas nem tudo o que é previsto na LOA está na LDO. Entretanto, as definições tanto da LDO quanto da LOA precisam ser contempladas pelo PPA

Também chamado de ciclo integrado de planejamento e orçamento, o ciclo orçamentário corresponde a um período de quatro anos, que tem início com a elaboração do Plano Plurianual de Ações (PPA) e se encerra com o julgamento da última prestação de contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. O ciclo orçamentário é um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais sucessivos orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados e avaliados.

A elaboração do projeto de lei do PPA, da LDO e da LOA cabe exclusivamente ao

Executivo. Em nenhuma esfera o Poder Legislativo pode propor tais leis. Já o Ministério Público não discute, não vota nem aprova o orçamento, porém, é chamado para intervir legal e penalmente quando qualquer irregularidade é constatada pelos órgãos de controle interno, externo ou social. O controle interno é feito pelos órgãos da Administração Direta – no caso dos municípios, por exemplo, esse papel caberia às secretarias municipais. O controle externo é feito pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas. Já o controle social é o processo de monitoramento conduzido pela sociedade.

Três etapas Conheça as três leis que formam o ciclo orçamentário:	
Plano Plurianual (PPA)	É o planejamento de longo prazo, com duração de quatro anos, no qual são definidas as estratégias, diretrizes e metas do governo. É elaborado no primeiro ano de mandato do prefeito, governador ou presidente e vigora até o primeiro ano de mandato do próximo governante, de forma a garantir a continuidade administrativa. Em 2007, por exemplo, o presidente e os governadores eleitos em 2006 elaboraram o PPA para o período de 2008 a 2011. Em 2009, os prefeitos eleitos em 2008 elaboraram o PPA que vai vigorar entre 2010 e 2013.
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Define as metas e prioridades do governo, ou seja, as obras e serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte. Também estabelece as regras que deverão ser observadas na formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo, na sua discussão, votação e aprovação pelo Legislativo, bem como na posterior execução pelo Executivo.
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Demonstra todas as receitas e despesas para o ano seguinte. No caso da União, a Lei Orçamentária é composta de três esferas: fiscal, seguridade social e investimento das estatais. Esse conjunto de documentos que formam o orçamento obedece ao princípio da unidade e possibilita uma visão completa dos recursos e das despesas governamentais.

2.1 ETAPAS DO CICLO ORÇAMENTÁRIO

O ciclo orçamentário é composto de diversas etapas que se relacionam, se completam e se repetem continuamente. Esses passos são semelhantes na União, nos estados e nos municípios. As diferenças podem estar nas datas-limite de cada um deles. Os prazos dos estados são definidos na Constituição Estadual e no regimento interno da assembleia legislativa. Já os prazos dos municípios são estabelecidos na Lei Orgânica municipal e no regimento interno da câmara de vereadores.

Qual o prazo de tramitação das leis orçamentárias em seu município? E em seu estado?

Nas próximas páginas, construímos um passo-a-passo que ajuda a entender os trâmites do ciclo orçamentário:

1 O ciclo orçamentário tem início com a elaboração da proposta do PPA pelo Poder Executivo, no primeiro ano de governo do presidente, governador ou prefeito recém-empossado ou reeleito.

2 Com base no PPA, o Executivo formula a proposta da LDO, definindo prioridades e metas de governo. Quando são governantes recém-empossados, eles se baseiam no PPA elaborado pelo governo anterior.

3 Os membros do Legislativo têm até o encerramento da primeira parte da sessão legislativa para examinar, modificar e votar o projeto de LDO. Do contrário, o recesso pode ser suspenso até que a Lei de Diretrizes Orçamentárias seja aprovada.

4 O Executivo formula a proposta de LOA de acordo com o PPA e a LDO. A elaboração da proposta orçamentária começa no início do ano e é concluída após a aprovação da LDO.

5 O Poder Legislativo deve examinar, modificar e votar o projeto de LOA até o encerramento da sessão legislativa. Caso contrário, o recesso é suspenso até que a votação seja concluída.

6 Os órgãos e entidades da administração pública executam seus orçamentos, estando sujeitos à fiscalização e ao controle interno do respectivo poder. Assim como ao controle externo (Poder Legislativo, Tribunal de Contas e sociedade).

7 Até 30 dias após a publicação da LOA, o Executivo estabelece o cronograma mensal de desembolso e a programação financeira, de acordo com as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8 A cada dois meses, as estimativas de receita e despesa são reavaliadas pelo Executivo para verificar se a meta fiscal será cumprida. Caso haja problemas, os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) podem reduzir temporariamente os limites para a realização de despesas, o que é conhecido como “contingenciamento” (Veja mais em “Faltou recurso e agora?”, na pág. 49).

9 Conforme determina a Constituição Federal, 30 dias após o final de cada bimestre, o Executivo deve divulgar um relatório resumido da execução orçamentária (gastos do governo).

10 De acordo com determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Três Poderes devem divulgar um relatório de gestão fiscal 30 dias após o final de cada quadrimestre. Isso permite comparar a despesa com pessoal e o montante da dívida pública com os limites previstos na legislação.

11 Após o encerramento do exercício financeiro, em 31 de dezembro, o Executivo elabora os balanços e os demonstrativos contábeis gerais (de todos os órgãos e entidades da administração pública). Cada poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – faz sua prestação de contas separadamente.

Ciclo orçamentário

Agora que você já conhece o trâmite geral dos ciclos orçamentários, veja os prazos adotados na União:

	PPA	
	Prazo	Responsável
Elaboração	31/ago do primeiro ano de mandato	Executivo
Discussão/ votação	15/dez	Legislativo
Execução	Últimos três anos de um governo e primeiro ano do governo seguinte	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo
Avaliação e controle	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas e sociedade civil

12 O Executivo apresenta suas contas do ano anterior ao Legislativo. O prazo para isso é de, no máximo, até 60 dias após a abertura da sessão legislativa.

13 O Tribunal de Contas emite parecer prévio sobre as contas do Executivo e dos demais Poderes. Normalmente, isso ocorre em até 60 dias após receber a documentação.

14 O relatório de avaliação da execução do PPA é divulgado pelo Executivo, geralmente nos três primeiros meses do ano.

15 As etapas de três a 16 repetem-se por outros três anos consecutivos.

16 No quarto ano, o processo recomeça com a elaboração de um novo PPA.

LDO		LOA	
Prazo	Responsável	Prazo	Responsável
15/abr de todos os anos	Executivo	31/ago de todos os anos	Executivo
30/jun	Legislativo	15/dez	Legislativo
Durante a elaboração da LOA e o ano seguinte	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo	10/jan a 31/dez do ano seguinte	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo
Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas e sociedade civil	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim execução	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas e sociedade civil

E no seu município, como é o ciclo orçamentário? Busque as informações e preencha o quadro:

Ciclo orçamentário						
	PPA		LDO		LOA	
	Prazo	Responsável	Prazo	Responsável	Prazo	Responsável
Elaboração						
Discussão/ votação						
Execução						
Avaliação e controle						

1 2 3 4 5 6 7 8

PASSO

> O processo orçamentário

ACABAMOS DE VER AS LEIS que compõem o ciclo orçamentário e como elas se interrelacionam. Agora é fundamental entender o papel específico de cada um dos poderes no processo orçamentário. Ao Executivo, cabe elaborar os projetos de lei e executá-los. Ao Legislativo, compete discutir, propor emendas, aprovar as propostas orçamentárias e, depois, julgar as contas apresentadas pelos chefes do Executivo. Um poder não pode se intrometer na tarefa do outro.

Além do Legislativo, outros órgãos cuidam da fiscalização e do julgamento das contas, como os Tribunais de Contas. Os cidadãos também têm obrigações e direitos no processo orçamentário. É questão de se preparar para participar, expondo suas propostas e reivindicações.

3.1 O PROJETO DE LEI

Essa tarefa é de competência exclusiva do Executivo. Ainda não há normas específicas para a elaboração do PPA e da LDO, pois a Constituição Federal, que criou esses instrumentos, determinou que as regras fossem fixadas numa lei complementar. Até hoje, no entanto, tal lei não foi votada pelo Congresso Nacional.

Essa lei complementar substituirá a Lei 4.320, de 1964, que estabelece as normas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual em todos os âmbitos governamentais: municipal, estadual e federal. Na União, o processo é dirigido pela Secretaria de Orçamento

Federal (SOF), com base no levantamento enviado por todos os ministérios, que apontam os recursos necessários para as áreas sob sua responsabilidade. Cabe à SOF, órgão ligado ao Ministério do Planejamento, compatibilizar a demanda por recursos com o total da receita que o governo espera arrecadar.

Nos estados e municípios, o processo de elaboração das leis orçamentárias geralmente é dirigido pela Secretaria de Planejamento (Seplan), com base no levantamento enviado pelas outras secretarias. Ela é a responsável por compatibilizar a demanda por recursos com a receita total que o governo espera arrecadar.

Ao elaborar a proposta, a Seplan leva em conta uma série de parâmetros, como a expectativa de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), a média cambial, a previsão de receita, as metas de inflação e o montante do refinanciamento da dívida pública. Os poderes Legislativo e Judiciário também enviam suas propostas à Seplan para serem integradas ao orçamento geral.

O chefe do Poder Executivo conta com uma equipe de assessoria política e técnica para definir a proposta de orçamento. Esses

assessores devem conhecer a realidade econômica e social do País, do estado ou do município, pois precisam saber de onde vem a receita, como calcular a arrecadação e como distribuir os recursos de acordo com as demandas de cada área, e os objetivos e as metas governamentais.

CONSELHOS À MESA_

Não podemos esquecer dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, que têm o papel de garantir que as ações elencadas como prioritárias para as políticas sociais para a infância e a adolescência sejam contempladas nas leis orçamentárias. Um bom exemplo de atuação vem do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, que tem obtido resultados positivos, participando da elaboração do PPA estadual – chamado de Plano Plurianual de Gestão Governamental (PPAG). Com essa ação, tem auxiliado na priorização da criança e do adolescente na agenda governamental, por meio de mais recursos.

3.2 DISCUSSÃO E VOTAÇÃO

A Constituição determina que as propostas de PPA, LDO e LOA sejam analisadas, discutidas e votadas pelo Congresso Nacional, no caso da União; pela assembleia legislativa, na esfera dos estados; e pela câmara municipal, no âmbito dos municípios. Em todas as casas do Legislativo, o trâmite envolve primeiro a análise por uma comissão de parlamentares e depois a apreciação por todo o plenário (Veja mais no caderno “Legislativo”, na seção 2.6, “Tramitação de um projeto”).

Os parlamentares podem apresentar emendas ao projeto original, individual ou coletivamente (Veja mais em “Restrições”). No caso da LOA, eles podem modificar a alocação de recursos e alterar a dotação orçamentária (verba) prevista para cada órgão ou entidade pública, por exemplo. Após a aprovação do Legislativo, a proposta volta ao Executivo para sanção (aprovação) ou veto às emendas incluídas pelos parlamentares. Nesse caso, o veto é apreciado pelos parlamentares, podendo ser mantido ou derrubado.

Vale ressaltar que, durante o processo de discussão e votação, os conselhos podem se articular com os parlamentares para apresentar emendas ao orçamento. Essa prática pode trazer benefícios, pois possibilita a alocação de recursos para a garantia e a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, retirando a decisão sobre o que é ou não prioritário apenas das mãos do governo.

Restrições

Como vimos, as propostas orçamentárias enviadas pelo Executivo podem ser alteradas pelo Legislativo. No entanto, as mudanças precisam obedecer a algumas regras:

- Não pode haver aumento no total de despesas previsto no orçamento;
- Ao aumentar despesa já prevista ou incluir nova, é preciso que se indique os recursos a serem cancelados de outra programação para cobrir o novo gasto;
- As alterações devem ser compatíveis com as disposições do PPA e da LDO;
- Os limites de valor para as emendas individuais devem ser respeitados;
- É proibido cancelar despesas com pessoal, benefícios da previdência, transferências constitucionais, juros e amortização da dívida pública.

3.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Depois que a LOA é publicada no Diário Oficial e passa a valer, os órgãos e entidades da administração pública começam a executar o orçamento, ou seja, passam a realizar as atividades programadas e a aplicar o dinheiro de suas dotações orçamentárias (a verba anual de cada um).

Para isso, cada órgão público elabora um cronograma de desembolso, isto é, o programa, as despesas e a liberação de dinheiro para as unidades envolvidas na execução das ações. Assim, o governo ajusta o ritmo de execução do orçamento ao fluxo dos recursos, mantém o equilíbrio entre receita e despesa e garante verba em tempo hábil às unidades administrativas, melhorando a execução de seu programa de trabalho.

DE OLHO NA ÁREA DA INFÂNCIA_

Relatórios periódicos da execução orçamentária das políticas para a infância e adolescência também podem ser solicitados pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, permitindo o acesso à liberação de recursos para a área e à proposição de adequações dos gastos às necessidades dos meninos e meninas – no decorrer do ano, pode, inclusive, haver a sugestão de alterações nas prioridades para a aplicação do recurso. Os Conselhos Tutelares também podem dar uma importante contribuição à análise da execução orçamentária, indicando as prioridades e demandas regionais que precisam ser contempladas pelos recursos para que sejam atingidas as mudanças necessárias à realidade social do município (Veja mais no Passo 8, “Prioridade Absoluta”).

Os órgãos e entidades da administração pública devem seguir à risca o que está determinado na lei, não gastando nada além do estipulado para cada programa ou atividade. Muitas vezes, no meio do caminho, o governo reavalia a estimativa de receita e reduz o limite autorizado de despesas para cumprir a meta fiscal, que é o quanto se espera gastar, menos do que o total arrecadado.

3.4 AVALIAÇÃO E CONTROLE

Como vimos nas etapas do ciclo orçamentário, os órgãos e entidades que executam os orçamentos estão sujeitos à fiscalização por órgãos internos e externos. Eles devem periodicamente prestar contas do que têm feito e dos gastos realizados. Essas informações devem ser públicas, acessíveis a todo e qualquer cidadão e não apenas aos órgãos de fiscalização e controle do próprio governo. Após o encerramento de cada exercício, o chefe do Executivo deve apresentar um balanço geral das receitas arrecadadas, das ações e das despesas executadas ao longo do ano. Essa prestação de contas é analisada pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas (da União, do estado ou do município) e também deve ser do conhecimento de toda a população. Na mesma época, o governo deve apresentar o relatório anual de avaliação do PPA.

3.5 PARTICIPAÇÃO POPULAR

Os cidadãos e cidadãs precisam sempre estar atentos às oportunidades de participar da definição e da discussão das políticas públicas. É direito da sociedade interferir na elaboração das leis orçamentárias, imprimindo-lhes suas reivindicações e sugestões. A sociedade pode, ainda, atuar junto ao Executivo, que elabora a proposta; junto ao Legislativo, que discute, modifica e aprova as leis orçamentárias; e junto aos próprios órgãos de controle e fiscalização. Há ainda a possibilidade de articular as reivindicações na própria sociedade civil para fortalecer a luta política (Veja mais em “Momentos decisivos”).

MOMENTOS DECISIVOS

A participação popular deve ser permanente ao longo do ano, mas há momentos decisivos no processo orçamentário. São eles:

- **Primeiro ano de mandato:** É quando é elaborado o PPA.
- **Primeiro semestre de todos os anos:** É quando é elaborada a LDO.
- **Segundo semestre:** É quando o Projeto de Lei Orçamentária é concluído e enviado pelo Executivo ao Legislativo para discussão, emendas e votação.

Por isso, é importante saber as datas dessas fases do ciclo orçamentário em sua cidade ou estado. Nos municípios, o prazo está estabelecido na Lei Orgânica Municipal e no regimento interno da câmara municipal. Nos estados, está na Constituição Estadual e no regimento interno da assembleia legislativa.

3.6 CONSELHOS NO CIRCUITO

Para uma atuação eficiente, eficaz e efetiva no ciclo orçamentário, no que diz respeito à afirmação do princípio da prioridade absoluta para crianças e adolescentes, é sugerido aos conselhos de gestão pública (direitos da criança e do adolescente, assistência social, educação, segurança alimentar, saúde etc.) realizar as oito ações seguintes:

1 IDENTIFICAR as potencialidades e demandas em relação aos programas e serviços que compõem as políticas básicas, assistenciais, de proteção especial e de garantia. Isso pode ser feito junto aos Conselhos Tutelares, instituições, escolas, centros de saúde, associações comunitárias, universidades, nas conferências etc.

2 ELABORAR um plano de ação coerente com esse diagnóstico.

3 APRESENTAR formalmente esse plano ao órgão de planejamento do Poder Executivo para sua assimilação no PPA e nas Leis Orçamentárias.

4 **ACOMPANHAR E INTERVIR** nas discussões e votações do PPA e da LDO e da LOA junto ao Poder Legislativo.

5 **ANALISAR** as informações da execução orçamentária junto aos Conselhos Tutelares, propondo correções e suplementações, de acordo com o plano de ação.

6 **CONFERIR** se as metas previstas no PPA e na LOA foram atingidas e se foram suficientes para resolver os problemas.

7 **DIVULGAR** as informações decorrentes desse processo para os integrantes do movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente e para a sociedade, por meio dos veículos de comunicação;

8 **AVALIAR** os resultados e reformular o plano de ação.

OS CONSELHOS TUTELARES E O ORÇAMENTO PÚBLICO

No artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente está previsto que o conselho tutelar deve assessorar o Poder Executivo local na elaboração de propostas orçamentárias para planos e programas de atendimento na área da infância. Essa atribuição é extremamente importante. O Conselho Tutelar é o representante da comunidade e sabe das necessidades de crianças e adolescentes. Por isso, ele pode propor a alocação de recursos necessários e a definição de programas que precisam ser priorizados. Mas não é preciso conhecer o orçamento para que o Conselho Tutelar exerça essa função. Ele pode influenciar a alocação de recursos ao perceber que a violência sexual é mais corriqueira em um determinado bairro que em outros ou que o trabalho infantil incide mais em determinada área do município, por exemplo. O que importa é que o Conselho Tutelar exerça um papel ativo na elaboração e na execução do orçamento municipal. Cabe aos conselheiros e conselheiras tutelares pautar o Poder Executivo de suas determinações legais e chamá-lo para conversar sobre o orçamento. É importante frisar que o papel de assessorar o Executivo é do Conselho Tutelar, e não é obrigação do Executivo chamar o Conselho Tutelar para assessorá-lo.

1 2 3 4 5 6 7 8

PASSO

> O Plano Plurianual (PPA)

PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO de 1988, o Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico de longo prazo, por meio do qual o Poder Executivo – federal, estadual ou municipal – estabelece diretrizes, objetivos e metas para os quatro anos seguintes. O PPA rege a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). É nele que o governo deixa claro se vai ou não cumprir as promessas feitas na campanha eleitoral, ao demonstrar suas políticas e prioridades. Ou seja, ao elaborar o PPA, o governo decide sobre quais são os investimentos mais importantes para atender ao projeto de desenvolvimento que considera mais adequado para o município, o estado ou o País.

A elaboração do PPA é uma das primeiras preocupações do chefe do Executivo logo após a posse. Em 2007, o presidente e os governadores eleitos em 2006 deram prosseguimento ao PPA 2004-2007, elaborado por seus antecessores. Os prefeitos eleitos em 2008 e empossados no início de 2009 também deram continuidade ao PPA anterior, de 2006-2009. Mesmo em caso de reeleição, o chefe do Executivo é obrigado a fazer um novo PPA no primeiro ano de seu segundo mandato.

O PPA é o carro-chefe do orçamento: nenhuma ação orçamentária pode acontecer se não estiver nele prevista

O PPA precisa ser objetivo, isto é, tem de dizer com todas as letras o que o governo pretende fazer no período de quatro anos, por quê pretende fazê-lo, como vai fazer, que recursos estima dispor para isso e que resultados espera alcançar.

4.1 DIAGNÓSTICO DA REALIDADE

Mais do que um documento elaborado para cumprir exigências constitucionais, o PPA precisa estabelecer, todos os anos, a compatibilidade entre as diretrizes estratégicas do governo, os recursos disponíveis e a capacidade operacional das entidades e dos órgãos públicos que vão executar os programas previstos.

Como vimos, o PPA rege as LDOs e as LOAs. Por isso, é necessário que essas leis sejam compatíveis e estejam a ele integradas. Também é preciso que o Plano Plurianual torne-se lei, após a discussão e a votação no Legislativo.

Para elaborar o PPA do município, do estado ou do País, um governo precisa conhecer a fundo a realidade econômica e social em questão. Só com essas informações ele é capaz de avaliar e decidir os setores ou regiões que devem ser tratados como prioridade. Para isso, é importante que o governo produza bons indicadores. Deve-se ter informações consolidadas sobre população, renda média das famílias, índice de desemprego, acesso ao saneamento básico, condição das estradas, ameaças ao meio ambiente, produção agrícola, entre outros. É também desejável ter o detalhamento dos programas e das ações em andamento, as potencialidades do município, estado ou País, os recursos disponíveis e as possibilidades de articulação com outras esferas de governo.

PARA QUE SERVE O PPA?

Vimos como se dá a elaboração do Plano Plurianual, sua periodicidade e sua relação com outras leis orçamentárias. Mas quais são os objetivos específicos do PPA?

- **Organizar**, em programas, as ações e os projetos que resultem em bens e serviços voltados ao atendimento das demandas da sociedade;
- **Estabelecer** a relação entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo; Integrar ações desenvolvidas pela União, pelo estado e pelo município;
- **Determinar**, quando necessário, a regionalização de metas e gastos governamentais;
- **Orientar** a alocação de recursos nos orçamentos anuais de forma compatível com as metas e receitas;
- **Garantir** transparência à aplicação dos recursos públicos.

Os indicadores usados para a construção do PPA são uma boa linha de base para se acompanhar os impactos dos investimentos realizados pelo poder público

Esse conhecimento prévio da realidade fornece elementos para a definição da base estratégica, dos objetivos e metas do PPA, assim como o correspondente direcionamento de recursos para atingir esses objetivos. Ou seja, essa definição é uma escolha não só técnica, mas, antes de tudo, política. Daí a importância da participação popular no processo de elaboração e discussão do PPA, a fim de garantir que políticas e demandas consideradas essenciais pela sociedade constem no plano de governo.

4.2 A CONSTRUÇÃO DO PPA

Depois de elaborar a base estratégica do PPA, o Executivo deve definir os megaobjetivos governamentais, determinando quais prioridades e demandas do País, do estado ou do município vão ser atendidas e quais resultados espera-se obter.

Essa decisão está ligada ao projeto de desenvolvimento de cada governante, pois o que é prioridade para aquele que está no poder

não é necessariamente prioridade para quem o antecedeu ou para quem irá lhe suceder. No âmbito da União, um governo pode pensar em fortalecer a economia popular; outro, em valorizar e incentivar as exportações. Para um, a prioridade pode ser o aproveitamento de hidrovias e ferrovias; para outro, a construção de estradas, por exemplo. O mesmo vale para os níveis estadual e municipal.

ATENÇÃO REDOBRADA

Durante o processo de elaboração do PPA, os conselhos de gestão pública de políticas voltadas para crianças e adolescentes devem ter as informações muito bem organizadas sobre o que está sendo desenvolvido e o que precisa ser feito. Isso deve ser apresentado formalmente ao Executivo e ao Legislativo, dentro dos prazos, para que as demandas possam ser assimiladas pelas leis orçamentárias. É assim que os conselhos participam do planejamento público e exercem parte de sua função deliberativa de políticas.

Como vimos, a elaboração do PPA é de exclusividade do Executivo, devendo ser realizada no primeiro ano de cada governo. Na maioria dos estados e

municípios, no entanto, o Executivo faz o projeto e a população só toma conhecimento quando a proposta é enviada ao Legislativo para discussão e votação. Muitas vezes, nem isso ocorre: há Legislativos que não disponibilizam o projeto de lei para consulta. Por isso, a população precisa estar atenta aos prazos para que possa participar dos processos de elaboração e discussão do PPA e das demais leis.

A fase de discussão e votação é um dos momentos em que a sociedade pode se organizar para interferir no trabalho dos parlamentares, solicitar audiências públicas, apresentar emendas ao PPA e defender suas prioridades e demandas orçamentárias. Por meio das emendas, os parlamentares podem modificar os projetos de lei. No caso do orçamento, elas ocorrem, muitas vezes, graças à mobilização da sociedade civil que pressiona os integrantes do Legislativo a destinar mais verbas para as políticas públicas sociais.

Durante os quatro anos de vigência, o Plano Plurianual é implementado, tem suas ações monitoradas, os resultados avaliados e passa por revisões periódicas. Essas revisões são voltadas para a adequação do PPA a mudanças conjunturais externas ou internas que porventura aconteçam, podendo haver exclusão, inclusão ou alteração de programas, quando necessário.

4.3 A ORGANIZAÇÃO DO PPA

O Plano Plurianual difere de cidade para cidade, de estado para estado, de governo para governo. Alguns são mais completos, expondo de forma detalhada o planejamento para o período de quatro anos. Outros, especialmente nos pequenos municípios, muitas vezes são apenas um rol de ações que o governo pretende executar.

Basicamente, o PPA é composto por introdução (em que é relatada a situação socioeconômica do município, do estado ou do País); seção de objetivos, diretrizes e metas de governo; e seção com a apresentação dos programas, com seus objetivos, indicadores e valor global, além da descrição de suas ações, com metas a alcançar e valores a serem alocados no período (Veja mais em “Como Funciona”).

COMO FUNCIONA

Vejam os exemplos do programa Brasil Escolarizado, realizado pelo governo federal. Seu objetivo é: “Garantir o acesso e a permanência de todas as crianças e adolescentes na Educação Básica, com melhoria de qualidade”. Para isso, o referido programa tem como alguns de seus indicadores:

- Taxa de frequência à escola de crianças de 4 a 6 anos.
- Número médio de séries concluídas pela população de 15 a 17 anos.

Com base nesses indicadores, algumas das metas do Brasil Escolarizado são:

- Elevar de 65,6% (situação antes da execução do PPA) para 100% (ao término do PPA) a taxa de frequência à escola de crianças entre 4 e 6 anos;
- Elevar de 6,7 para 10,7 o número médio de séries concluídas por jovens entre 15 e 17 anos.

Para compreender o PPA, é preciso se familiarizar com algumas expressões nele encontradas. Nas próximas páginas, elencamos alguns desses termos:

- **Programa:** é uma série de ações articuladas, voltadas para a solução de problemas e para o atendimento das demandas de determinada população beneficiada. Cada programa é desenvolvido com um propósito específico, que deve estar bem claro no PPA. Além de estabelecer objetivos, o programa deve definir pelo menos um indicador que quantifique a situação que se deseja modificar em dois momentos específicos: antes e após a execução do PPA .

Com base no programa são definidas as ações (atividades, projetos e operações especiais) necessárias para atingir o objetivo desejado, especificando os recursos, as metas e as unidades orçamentárias responsáveis por sua realização. Apenas os programas previstos no PPA podem receber recursos nos orçamentos anuais ou ser priorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

- **Ações:** Já vimos que, para atingir seus objetivos, o programa se desdobra em ações e estas, por sua vez, são compostas de atividades, projetos e operações especiais. Entenda, no quadro abaixo, o que são esses diferentes tipos de ação:

Atividades	Projetos	Operações especiais
São as ações destinadas a fornecer produtos (bens e serviços) para a sociedade de modo contínuo e permanente	São ações novas, executadas em períodos limitados no tempo, das quais resulta um produto que irá contribuir para aperfeiçoar ou expandir a atuação do governo	Correspondem a ações que não geram produtos nem representam prestação de serviços
Vigilância sanitária de produtos, conservação de estradas, compra de livros escolares	Construção de moradias na área rural; modernização das escolas	Pagamento das despesas com juros e amortização da dívida, transferências, indenizações, pagamento de aposentadorias de servidores públicos

A cada atividade, projeto e operação especial, o PPA deve definir a meta a ser atingida e estimar o montante de recursos necessário para que isso ocorra

1 2 3 4 **PASSO 5** 6 7 8

> A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

POR DENTRO DA LDO_

Além de ser um instrumento de integração entre o PPA e a LOA, a LDO cumpre as seguintes funções:

- **Dispõe** sobre alterações na legislação tributária e sobre concessões de benefícios tributários;
- **Estabelece** a política de aplicação das agências financeiras de fomento (instituições que financiam projetos de desenvolvimento), como a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- **Determina** metas fiscais, critérios para reduzir as autorizações de despesas (contingenciamento), forma de utilização da reserva de contingência, condições para transferência de recursos para entidades públicas e privadas;
- **Define** as regras para a admissão de pessoal, concessão de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos públicos etc.

DEPOIS DE ELABORAR o PPA, os governos irão, ano a ano, definir por meio da LDO as prioridades e metas a serem atingidas por meio da execução dos programas e ações previstos no Plano Plurianual. Para que isso ocorra, entre outras diretrizes, a LDO estabelece as regras que deverão orientar a elaboração da LOA. A Lei de Diretrizes Orçamentárias também foi concebida pela Constituição de 1988, não só para integrar as áreas de planejamento e orçamento, mas para tornar efetiva a atuação do Poder Legislativo na definição dos programas e ações prioritários, não deixando essa tarefa apenas nas mãos do poder Executivo.

Na LDO, são especificados os programas e ações governamentais de execução prioritária e a meta física a ser atingida até o final do ano subsequente. Em 2008, por exemplo, foi aprovada a LDO-2009, com as regras para o orçamento de 2009. Essas diretrizes devem ser seguidas ao pé da letra por todos os envolvidos no processo orçamentário.

O Legislativo deve discutir, propor emendas e votar o Projeto de LDO até o encerramento da primeira parte da sessão legislativa. Se isso não for feito, o recesso é suspenso até que o projeto seja votado. Para saber quais os prazos para o envio e para a aprovação da LDO em seu estado e em seu município, basta consultar a Constituição Estadual, a Lei Orgânica Municipal e o regimento interno da Câmara Municipal.

Após aprovado pelo Legislativo, o Projeto de LDO é encaminhado ao Executivo para sanção. Em caso de veto, o projeto é analisado pelos parlamentares, que podem mantê-lo ou derrubá-lo. A LDO só passa a vigorar depois de publicada no respectivo Diário Oficial.

5.1 AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Como vimos, no sistema integrado de planejamento e orçamento em vigor no Brasil, a LDO é um instrumento de ligação entre o plano estratégico de longo prazo, representado pelo PPA, e o plano operacional, representado pelos orçamentos anuais. Assim, a LDO traz uma série de normas para a elaboração, a organização e a execução da LOA. Essas normas são um verdadeiro bê-á-bá para que os envolvidos no processo orçamentário não tenham nenhum tipo de dúvida sobre a estrutura e o conteúdo do orçamento anual.

A LDO define as estratégias, as metas e as prioridades da administração pública. No anexo de metas e prioridades, o governo determina quais programas e ações terão precedência na alocação dos recursos no Projeto de LOA, isto é, os que estão em primeiro lugar na fila para receber verbas no ano seguinte. No anexo também são estabelecidas as metas a serem alcançadas por meio da execução dos programas e ações.

Como vimos, na LDO está determinado aquilo que o Projeto de Lei Orçamentária Anual deve conter, sua organização e como deve ser apresentado pelo Poder Executivo

DE OLHO NAS METAS

Os conselhos e movimentos organizados em torno dos direitos da criança e do adolescente devem ter especial atenção ao anexo de metas e prioridades do projeto de LDO. É nesse projeto que se encontram as ações que o Executivo irá priorizar na elaboração do orçamento. Por isso, os conselhos precisam analisar e, se for o caso, complementar esse anexo por meio de emendas parlamentares que deixem claras as prioridades de investimento.

ao Legislativo. Nesse aspecto, a LDO funciona como uma verdadeira cartilha para os envolvidos no processo orçamentário, pois explica o que é um programa, ação, atividade ou projeto; especifica como identificar o que é orçamento fiscal, da seguridade social ou de investimentos das estatais (Veja mais em “Tipos de orçamento, na pág. 41”), informa quais são os tipos de receita e despesa de uma LOA, os anexos de metas fiscais, de riscos fiscais, etc.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias também determina os componentes da LOA, como: mensagem do chefe do Executivo; análise da conjuntura socioeconômica; o próprio texto da lei; especificação de receitas (indicando as fontes de recursos) e despesas (indicando onde será gasto cada centavo do orçamento); e o orçamento de investimento das empresas públicas nas quais a União, os municípios ou os estados detêm a maioria das ações.

REGRAS EXPLÍCITAS

Além de definir metas e prioridades, a LDO determina, ponto a ponto, como deve ser a elaboração e a execução do orçamento do ano seguinte. Entre as regras nela descritas, estão:

- **Elaboração** de demonstrativos para dar transparência à situação financeira do governo, como os demonstrativos da dívida pública e dos gastos com saúde e educação;
- **Critérios** para o início de novos projetos, após o adequado atendimento dos que estão em andamento; e para contingenciamento financeiro e de dotações, isto é, redução de gastos quando a evolução da receita compromete os resultados orçamentários pretendidos ou não confirma a previsão inicial;
- **Regras** para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas;
- **Condições** para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas e condições complementares para transferências voluntárias entre a União e as demais esferas de governo;
- **Especificações** das ações no orçamento, para facilitar o controle do Poder Legislativo, dos tribunais de contas e da sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos. Por exemplo, na ação “Aquisição de alimentos da agricultura familiar”, da LDO da união, estão descritas quantas toneladas serão compradas, de quem serão compradas e para quem serão distribuídas;
- **Organização visual** e condição da despesa e da receita, ou seja, a maneira como deve ser detalhada a programação de trabalho das unidades orçamentárias;
- **Autonomia** dos poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público para elaborarem o próprio orçamento.

Além disso, a LDO fixa os limites para o refinanciamento dos juros e dos encargos da dívida de municípios, estados e da União (Veja mais em “Cobertor curto”). O refinanciamento corresponde ao pagamento do principal da dívida, atualizado monetariamente com recursos originários da emissão de títulos da dívida pública, ou seja, por meio de novos empréstimos. Os juros e encargos representam as parcelas que deverão ser pagas, mas que não serão abatidas do principal, pois correspondem ao custo da dívida, isto é, à vantagem financeira de quem fez o empréstimo para o governo.

No decorrer da execução do orçamento, geralmente, o governo tem adotado o contingenciamento, com o objetivo de economizar recursos para o pagamento da dívida externa. Assim, o governo deixa de gastar com os programas que atendem às necessidades urgentes da população (Veja mais na pág. 49)

Ainda compõem a LDO as regras para o cálculo de despesas e limites de gastos com pessoal e encargos para todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Enquanto a despesa com pessoal for superior a 95% do limite, é proibido fazer novas contratações ou dar aumentos salariais. Nos últimos 180 dias de um governo também é proibido contratar ou aumentar salários.

A LDO anda de mãos dadas com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que define os limites para as despesas com pessoal e com encargos sociais. Conheça os percentuais máximos fixados pela LRF para esse tipo de gasto (Veja ao lado em “Controle de gastos”).

COBERTOR CURTO

Para limitar o aumento da dívida e impedir que o problema seja empurrado para os governos seguintes, a LDO estipula o resultado primário de cada orçamento, que é o resultado das receitas não-financeiras (impostos, transferências, entre outras) depois que forem pagas as despesas não-financeiras (pessoal, obras, equipamentos, manutenção e outros), isto é, sem considerar o pagamento dos juros e encargos de dívidas. Esse resultado, quando positivo é denominado “superávit primário” e, em geral, vem sendo utilizado para pagar os juros e a amortização da dívida.

CONTROLE DE GASTOS

Esfera	Limite*
União	50%
Estados e Distrito Federal	60%
Municípios	60%

** Calculado sobre percentual da receita corrente líquida.*

5.1.1 AGÊNCIAS FINANCEIRAS DE FOMENTO

Já sabemos que os recursos das agências financeiras de fomento, que são aquelas instituições que financiam projetos de desenvolvimento, são recursos extraorçamentários. Isso significa que esses recursos não deverão constar na LOA, mas serão utilizados diretamente por essas agências para financiar programas e ações expressos no PPA.

POR EXEMPLO_

Na LDO de 2006, a diretriz da Caixa Econômica Federal é a “redução do déficit habitacional e melhoria nas condições de vida das populações carentes, via financiamentos a projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infra-estrutura urbana e rural”.

As agências financeiras oficiais de fomento são o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste, o Banco da Amazônia, entre outros. A LDO estipula diretrizes genéricas para essas agências (Veja mais em “Por exemplo”).

5.1.2 LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Qualquer alteração na legislação tributária – que represente a concessão ou a ampliação de benefícios de natureza financeira ou patrimonial, acarretando renúncia de receita por parte da União, dos estados ou dos municípios – deve ser expressa na LDO. Do contrário, não terá validade.

DESCONTOS ANOTADOS_

Os incentivos ou benefícios tributários descritos na LDO precisam ter um detalhamento mínimo que identifique:

- **Qual o período** de vigência que terá o incentivo ou o benefício;
- **Todas as despesas** de valor equivalente que serão canceladas durante o período para a compensação do incentivo ou do benefício;
- **De onde virá a receita adicional** para compensar a perda.

É também na LDO que devem estar descritas as regras para a concessão de incentivos ou benefícios tributários. Um exemplo disso seria a redução ou isenção de impostos para determinado grupo de contribuintes. Ao decidir por uma dessas concessões, também é preciso fazer o detalhamento de sua validade e de como os recursos não arrecadados serão compensados (Veja mais em “Descontos anotados”).

5.1.3 ANEXOS À LDO

Complementares ao texto da LDO constam dois anexos: o de metas fiscais e o de riscos fiscais. As metas fiscais são relativas a receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário e dívida pública (Veja mais em “Entenda as metas fiscais”). Os valores são fixados para um período de três exercícios financeiros e constam de um documento da LDO denominado Anexo de Metas Fiscais. A cada exercício, as metas são revistas para assegurar o equilíbrio financeiro da União, dos estados e dos municípios.

Também constam no Anexo de Metas Fiscais as metas relativas ao exercício anterior, a estimativa e a compensação de renúncia de receitas, e a situação financeira e atuarial do regime de previdência – isto é, as projeções do governo entre o que vai arrecadar em contribuições e gastar em pagamento de benefícios, aposentadorias e pensões. Além disso, são assinalados aumentos de despesas de duração continuada, que são aqueles que se prolongam por mais de dois anos, como os salários.

Já no Anexo de Riscos Fiscais – que deve ser incluído em toda LDO como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal –, o governo faz uma avaliação dos riscos que podem afetar o equilíbrio das contas públicas e indica as providências necessárias

ENTENDA AS METAS FISCAIS_

- **Metas de receitas:** correspondem ao que o governo estima arrecadar;
- **Metas de despesas:** fixam o que o governo poderá gastar no período;
- **Resultado primário:** corresponde à diferença entre as receitas e as despesas realizadas no período, exceto os juros e os encargos da dívida;
- **Resultado nominal:** corresponde à diferença entre as receitas e as despesas realizadas no período, levando-se em conta os juros os e encargos da dívida.

ENTENDA OS RISCOS FISCAIS_

- **Riscos orçamentários:** relacionam-se à possibilidade de as receitas e despesas previstas no orçamento não se confirmarem, isto é, a receita ser menor do que o estimado e/ou a despesa ser maior do que a fixada na LOA;
- **Riscos de dívida:** são aqueles decorrentes da administração da dívida e de passivos contingentes. A primeira situação diz respeito às variações das taxas de juros e de câmbio, que afetam diretamente o montante da dívida pública e o valor dos juros a serem pagos pelo governo. A segunda se refere a dívidas ainda não reconhecidas, como ações judiciais contra o município, o estado e a União e processos (coletivos, individuais e de empresas) contra a União devido à indexação e ao controle de preços adotados durante os planos de estabilização econômica – Plano Cruzado e Plano Collor, por exemplo. Caso perca as ações, o governo é obrigado a pagar essas contas que não estão previstas no orçamento.

caso isso aconteça. Os riscos fiscais são divididos em duas categorias: orçamentários e de dívida (Veja mais em “Entenda os riscos fiscais”, na pág. 37).

5.2 POR DENTRO DA LDO

Na análise da LDO, precisamos ficar atentos aos seus diversos aspectos, pois nela estão estabelecidos os parâmetros para a elaboração da Lei Orçamentária do ano seguinte. Ali estão os parâmetros para transferências a entidades privadas sem fins lucrativos ou públicas, os critérios para a renúncia de receita, a política geral do funcionalismo público, as regras para os projetos (novos e em andamento) e para a conservação do patrimônio público.

5.2.1 TRANSFERÊNCIAS PARA ENTIDADES

Há várias modalidades de transferência de recursos orçamentários para entidades públicas e privadas (em geral, apenas as entidades sem fins lucrativos podem receber recursos públicos), como subvenções, auxílios e contribuições. Todas elas devem ser estabelecidas pela LDO.

Por exemplo, na LDO 2006 da União exige-se que o governo publique e divulgue “as normas para a concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, definindo, entre outros aspectos, os critérios de habilitação e seleção das entidades beneficiárias, de alocação de recursos e o prazo do benefício”. De acordo com a LDO, essas normas devem prever o cancelamento das transferências, caso os recursos sejam desviados para outras finalidades.

5.2.3 CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

A continuidade dos projetos em andamento e das despesas para a manutenção do patrimônio público também precisam constar na LDO. Ela institui regras para evitar a paralisação de obras e o descaso com a deterioração de prédios pertencentes ao patrimônio público, além de impedir que o governante inicie novas obras enquanto houver outras inacabadas.

5.2.2 POLÍTICA GERAL DE PESSOAL

Além de definir limites para as despesas com pessoal e encargos sociais, a LDO estabelece as regras para admissão e plano de carreira de funcionários públicos no ano seguinte (Veja mais em “Contratação de pessoal”). Isso quer dizer que a política geral de pessoal deve se submeter às regras da LDO. Como já sabemos, essas normas estão em sintonia com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

5.2.4 RENÚNCIA DE RECEITA

Os critérios para a renúncia de receita dizem respeito às maneiras como um governo pode abrir mão de parte do que poderia arrecadar, com o objetivo de atender às reivindicações de determinados grupos sociais, incrementar a atividade econômica etc (Veja mais em “Detalhamento na LDO”). Há diversos tipos de renúncia de receita. Alguns deles são anistia, remissão, subsídio, concessão de isenções, alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo dos impostos (desde que implique redução de receita).

CONTRATAÇÃO DE PESSOAL

As determinações da LDO sobre a política geral de pessoal incluem:

- **Realização** de concursos públicos para preenchimento de vagas existentes, criadas e ou que surgirem no decorrer do exercício;
- **Formulação** de plano de carreira, cargos e salários dos servidores públicos de cada poder e esfera de governo;
- **Definição** do regime de previdência dos servidores públicos;
- **Contratação** de servidores temporários para atender às necessidades de emergência.

DETALHAMENTO NA LDO

Conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao optar pela renúncia de receita, o governo deve apresentar na LDO:

- **Estimativa** do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a renúncia tiver início e nos dois exercícios seguintes;
- **Demonstração** de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e que não afetará as metas fiscais previstas;
- **Indicação** de medidas de compensação no exercício em que iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes, que consiste em informar de onde virá a receita adicional para anular a perda com a renúncia. Somente após a implementação de medidas de compensação a renúncia entrará em vigor.

5.3 CONSTRUINDO AS EMENDAS

A sociedade deve ficar atenta aos prazos de tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Quando a LDO estiver em discussão no Legislativo, a população pode solicitar a realização de audiências públicas para debater a lei com os parlamentares. Também pode propor emendas, inserir programas ou aumentar metas físicas que julgue importantes e necessárias no anexo de metas e prioridades, ou ainda, impedir o contingenciamento em determinados programas. Na hora de propor uma emenda é importante lembrar que ela precisa ser compatível com o PPA (Veja mais no caderno sobre Legislativo, no “Passo 4: Como incidir no Legislativo”).

COMO PROPOR UMA EMENDA_

Abaixo mostramos quais os principais itens que devem constar em uma emenda. O modelo serve tanto para a LDO quanto para a LOA. No exemplo, usamos a proposta de inclusão da Ação de Combate à Violência e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes no orçamento estadual de Minas Gerais:

Título: Incluir a Ação Combate à Violência e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes.

Objetivo: Combater a violência e a exploração sexual contra crianças e adolescentes, por meio da cooperação com os municípios no desenvolvimento do Serviço Sentinela.

Meta Física: 109 municípios.

Prioridade, Programa, Ação, Produto*:

Programa 0622 – Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas

Programa 4469 – Combate à Violência e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes.

Justificativa: A ação de conscientizar a população e estruturar um sistema de acolhimento de denúncias de violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes, formulada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e desenvolvida pelo Governo de Minas, no período 2003-2005, conseguiu bons resultados que precisam ser consolidados por meio do fortalecimento da rede de atendimento aos casos que são encaminhados pelo Disque-Direitos Humanos, Conselhos Tutelares e Promotorias Públicas. O serviço de enfrentamento à violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes Sentinela está implantado em 109 municípios e está assegurado por convênio com o Governo Federal. A ação esperada do Governo Estadual é a de supervisão e capacitação de profissionais para atender crianças, adolescentes e seus familiares.

* Deve aparecer da mesma forma como está no PPA

Fonte: Emenda apresentada pela Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais ao projeto de LDO-2007 (votado em 2006).

1 2 3 4 5 6 7 8

PASSO

> A Lei Orçamentária Anual (LOA)

COMO VIMOS, na LOA estão as estimativas de receitas e a previsão de despesas anuais de cada esfera de governo – federal, estadual e municipal. Elaborada de acordo com a LDO e o PPA, essa lei expressa a política econômico-financeira e o programa de trabalho governamental.

Todas as receitas públicas, inclusive suas fontes, devem estar discriminadas na LOA. Da mesma forma, nenhum gasto poderá ser efetuado por qualquer entidade ou órgão público sem que os recursos estejam devidamente previstos na LOA. Nela devem estar descritos o orçamento fiscal, da seguridade e de investimento das empresas estatais.

Na política econômico-financeira devem ser estabelecidas as diretrizes dadas pelo governo à economia. Alguns exemplos são: assegurar o controle das finanças públicas, a estabilidade da moeda e a credibilidade junto aos investidores. Na União, a LOA é comandada pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central, que, nos últimos anos, tem

TIPOS DE ORÇAMENTO_

- **Orçamento Fiscal:** Destina-se aos gastos dos Três Poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Envolve todas as áreas da administração pública, exceto a saúde, a assistência social e a previdência social.
- **Orçamento da Seguridade Social:** Compreende as áreas de saúde, assistência Social e previdência social. Abrange todas as entidades e órgãos vinculados a essas áreas, da administração direta e indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.
- **Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais:** Demonstra o investimento de empresas em que o poder público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

optado por uma política econômica centrada no controle da inflação, obtido principalmente por meio dos altos juros. Essa opção implica na necessidade de gerar superávits primários como forma de equacionar o problema da dívida do governo, o que resulta em cortes nas áreas sociais, poucos investimentos e baixo crescimento econômico.

6.1 PRAZOS

Como vimos, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deve ser enviado pelo poder Executivo de cada nível de governo ao Poder Legislativo, de acordo com determinações da Constituição Estadual e do regimento interno da assembleia legislativa, no caso dos estados, e da Lei Orgânica Municipal e do regimento interno da câmara municipal, no caso dos municípios.

PRESSÃO POLÍTICA

Enquanto o projeto de LOA está sendo elaborado pelo Executivo, a população pode e deve pressioná-lo politicamente por meio da solicitação de audiências públicas nas quais poderá defender suas propostas. Os cidadãos também podem propor emendas para assegurar recursos para programas de seu interesse quando o projeto de LOA estiver em discussão pelo Poder Legislativo.

No Legislativo, a proposta é analisada por uma comissão parlamentar, recebe emendas (modificações individuais ou coletivas) e é votada em plenário. Depois de aprovada pelos parlamentares, a proposta é encaminhada ao chefe do Executivo para ser sancionada e entrar em vigor no ano seguinte.

Quando o chefe do Executivo não concorda com as modificações feitas pelo Legislativo no Projeto de Lei Orçamentária Anual, ele pode vetar os artigos alterados. Nesse caso, o veto é analisado pelo Legislativo, que pode aceitá-lo ou derrubá-lo.

6.2 ESTRUTURA

A LOA é denominada de “funcional-programática” por se basear em funções e programas de governo, de acordo com a Lei 4.320/64 (Veja mais em “Regras para a elaboração do orçamento, na pág. 7”). Cada item de gasto é chamado de “dotação orçamentária” ou “rubrica orçamentária”.

Essas rubricas são alocadas e detalhadas por órgãos da administração pública, sendo executadas por Unidades Orçamentárias, que nada mais são do que as instâncias de governo responsáveis pela realização do gasto público. A estrutura dos gastos presente na LOA apresenta: função, subfunção, programa e ação (Veja mais em “Denominações”). Também são detalhados as fontes dos recursos e como se dará a despesa. Via de regra, a dotação de um órgão será classificada em uma única função, ao passo que a subfunção será escolhida de acordo com a especificidade de cada ação.

Também constam na LOA as metas físicas (quantidades) e as metas financeiras (recursos) para cada item de gasto que o governo pretende realizar. Essas metas também têm de estar de acordo com o PPA e com a LDO.

6.3 VOTAÇÃO FORA DO PRAZO

A LOA vigora por um exercício financeiro, que tem início em 1º de janeiro e se encerra em 31 de dezembro. Por isso, deve ser aprovada em um ano para entrar em vigor no ano seguinte. Assim, em 2008, foi votada a LOA-2009.

Nem sempre, porém, o Poder Legislativo consegue apreciar e votar o projeto enviado pelo Poder Executivo dentro do prazo constitucional, que é o encerramento da sessão legislativa. Como vimos, o prazo dos estados é estabelecido na Constituição Estadual e no regimento interno da assembleia legislativa; o dos municípios, na Lei Orgânica Municipal e no regimento interno da Câmara Municipal. Em todas as esferas de governo, o Legislativo não entra em recesso até a aprovação do orçamento, mas a Constituição não diz

DENOMINAÇÕES

- **Função:** Representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Deve-se adotar como Função aquela que é típica ou principal do órgão. Exemplo: Todas as ações da Secretaria de Saúde são alocadas na função “Saúde”.
- **Subfunção:** Representa uma subdivisão da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas e identificar a natureza básica das ações que se distribuem em torno das funções. Exemplo: Dentro da função “Saúde” pode constar a subfunção “Previdência do Regime Estatutário”, voltada para o pagamento dos aposentados da secretaria, ou na subfunção “Atenção Básica”, a construção de centros de saúde.
- **Programas e ações:** já foram explicados na seção 4.3, “A organização do PPA”, nas págs. 29-32.

E em seu município?
Há um limite
estabelecido pela
LDO para a execução
provisória do
orçamento?

o que acontecerá se a lei não for sancionada até 31 de dezembro. Por isso, diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) têm estabelecido regras para a execução provisória do orçamento até que este seja votado e sancionado e passe a vigorar.

Algumas Leis de Diretrizes Orçamentárias autorizam o uso provisório dos recursos de forma genérica, estabelecendo um máximo de gastos. Na União, esse teto é de um duodécimo ($\frac{1}{12}$) do total do orçamento, por mês, até a aprovação da LOA. Outras, mais rígidas, autorizam a execução orçamentária apenas para atender a alguns tipos de despesa considerados inadiáveis, como transferências constitucionais, pagamento de pessoal e de juros e encargos de dívidas. Assim, as despesas que não contarem com autorização específica não podem ser realizadas até que a LOA seja sancionada.

Enquanto o orçamento não for votado em seu município, por exemplo, o prefeito não poderá dar início a uma nova obra, como o calçamento das ruas de um bairro da periferia, mesmo que os recursos fiquem “parados” no caixa da prefeitura. Por isso, é importante acompanhar de perto o processo de discussão e votação da Lei Orçamentária. Além de defender os interesses da coletividade, a participação popular pode contribuir para que o orçamento seja votado dentro do prazo, além de garantir recursos para políticas consideradas prioritárias.

Não é raro ocorrer
atrasos na aprovação da
LOA. Fique de olho se
essa situação acontece
em sua cidade e quais
medidas são tomadas
nesses casos

1 2 3 4 5 6 7 8

PASSO

> Análise da execução orçamentária

PARA O ACOMPANHAMENTO da execução orçamentária, emprega-se a relação entre o recurso liquidado sobre o autorizado (Veja mais em “Planilha orçamentária”, na pág. 46). Essa operação indica quanto do gasto planejado resultou em serviço prestado ou bem adquirido, fornecendo o nível de eficiência do governo.

Outra análise da execução orçamentária é por meio da comparação entre a dotação inicial de diferentes anos, a fim de verificar se houve variação do montante de recursos destinados às ações selecionadas, de uma LOA para a outra. Por exemplo, com o intuito de priorizar ou cumprir metas, o governo pode alocar mais recursos financeiros em um ano do que em outro em determinada ação, havendo a necessidade de se calcular a proporção de aumento ou diminuição da destinação orçamentária voltada a essa ação no período de tempo selecionado.

Em todos esses casos, é importante ter clareza no momento da leitura da planilha orçamentária. Desse modo, apresentamos uma tabela na página seguinte com as colunas da execução financeira tais como apresentadas nos orçamentos das três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Ela ajuda a compreender como funciona a LOA, facilitando o acompanhamento da execução orçamentária.

Planilha orçamentária

Lei após vetos (dotação inicial)	Créditos adicionais ± remanejamentos	Lei ± créditos (dotação autorizada)	Empenhado	Liquidado	Valores pagos
(A)	(B)	(C)=(A)+(B)	(D)	(E)	(F)

(A) Lei após vetos (dotação inicial): Consiste no montante de recursos orçamentários alocados na LOA publicada para uma determinada rubrica orçamentária, ou seja, a lei sancionada após os vetos do Executivo. Os dados relativos à dotação inicial permanecem constantes ao longo do ano. É possível, no entanto, haver uma dotação inicial igual a zero, o que se dá quando se faz necessária uma ação de governo após a publicação da Lei Orçamentária Anual. O valor dos recursos vai constar no orçamento a partir da coluna de créditos adicionais.

(B) Créditos adicionais mais/menos remanescentes: São instrumentos de ajuste orçamentário em relação às autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária. Tem por finalidade realizar ajustes após a mudança de rumo das políticas públicas, variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos pelo governo ou, ainda, situações emergenciais inesperadas e imprevisíveis. São classificados em crédito suplementar, crédito especial e crédito extraordinário (Veja mais em “Tipos de crédito, na pág. 49”).

(C) Lei mais/menos créditos (dotação autorizada): Consiste na dotação inicial mais as variações (para mais ou para menos) ocorridas no montante de recursos de uma determinada dotação orçamentária ao longo do exercício. Assim, é possível que a ação de uma unidade orçamentária tenha sua dotação aumentada em função de um maior ingresso de receita global ou, ainda, ser reduzida devido à abertura de crédito extraordinário em favor de um outro órgão.

(D) Empenhado: O empenho é uma das fases da realização da despesa. Significa que a administração pública se compromete em reservar um determinado recurso para cobrir despesas com aquisição de bens ou serviços prestados. Portanto, é uma garantia para o credor de que existe respaldo orçamentário para a referida despesa.

(E) Liquidado: A liquidação consiste na fase seguinte ao empenho e representa o reconhecimento por parte da administração pública de que o bem foi entregue ou que o serviço foi prestado.

(F) Valores pagos: É a fase de pagamento do bem adquirido ou do serviço prestado. Nessa fase, a administração pública está quitando seu débito. Vale ressaltar que quando há disponibilidade financeira para a despesa, essa fase é realizada concomitantemente com a liquidação.

7.1 ALTERAÇÕES NA LOA

Durante a execução do orçamento, a LOA pode sofrer alterações sempre que for constatada a necessidade de aumentar a verba de determinadas ações ou de incluir outra ação ou despesa não prevista inicialmente.

Essas alterações são feitas por meio de leis de créditos adicionais ou de decretos de abertura de créditos suplementares. Os créditos adicionais são um instrumento de ajuste orçamentário para cobrir despesas não previstas ou com previsão insuficiente na Lei Orçamentária. Eles podem ser utilizados para corrigir eventuais mudanças de rumo das políticas públicas, variações de preço dos bens e serviços a serem adquiridos ou situações emergenciais, inesperadas e imprevisíveis.

Para que haja a liberação do recurso, o Poder Executivo precisa submeter ao Legislativo um projeto de lei pedindo crédito adicional, com a indicação de qual será a fonte de recursos que irá amparar as novas despesas. Também é preciso que se justifiquem os motivos e se indique quais as consequências dos cancelamentos sobre a execução das atividades, projetos, operações especiais e dos respectivos subtítulos e metas.

Apenas em casos de guerra ou de calamidade pública, o governo pode realizar gastos não-autorizados, depois justificar como será feito o remanejamento para compensar essa mudança nos planos

Tipo de crédito		
Tipo de crédito	Descrição	Exemplo
Crédito suplementar	É um reforço na dotação orçamentária já existente na LOA. É aberto quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes. A Constituição permite que a própria LOA dê autorização limitada para que o Executivo não precise sempre encaminhar um projeto de lei ao Legislativo. Dessa forma, o Executivo pode baixar um decreto para abrir créditos suplementares.	A prefeitura de seu município descobre que o recurso previsto na LOA para a construção de um centro esportivo, de R\$ 1 milhão, não será suficiente. Nesse caso, o prefeito pode apresentar à câmara de vereadores um projeto de lei de crédito adicional.
Crédito especial	Destina-se à cobertura de novas despesas, incluídas na LOA depois que o orçamento já está em execução.	Se no seu município o governo decidir canalizar um córrego, por exemplo, e se essa despesa não estiver prevista na LOA, ele deve apresentar um projeto de crédito adicional ao Legislativo, justificando a necessidade da obra e mostrando de onde virão os recursos.
Crédito extraordinário	É destinado a atender despesas urgentes e imprevisíveis. É aberto por decreto do chefe do Poder Executivo (ou por medida provisória, no caso da União). Ao contrário dos créditos suplementar e especial, pode ser aberto sem que o Executivo indique previamente de onde virão os recursos. A despesa é imediatamente autorizada e, depois, são feitos os ajustes na LOA para que seja incluída na previsão inicial de gastos.	Ocorre nos casos de guerra e de calamidade pública.

As fontes de recursos para a abertura de crédito suplementar ou especial podem vir do superávit financeiro apurado no orçamento do exercício anterior, do excesso de arrecadação, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou, ainda, do produto de operações de crédito que a legislação permita ao Poder Executivo realizar.

No caso dos créditos especial e extraordinário, se a lei de autorização do crédito for promulgada nos últimos quatro meses do exercício corrente, ele poderá ser reaberto no exercício seguinte, nos limites do seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Muitas vezes, o Executivo reduz ou deixa de realizar determinadas despesas fixadas na LOA para liberar verbas para outra despesa, isto é, ele tira recursos de uma ação e aplica em outra. Em alguns casos, pode-se usar a reserva de contingência, que é uma verba prevista na LOA, mas sem destinação específica – uma espécie de “poupança obrigatória” cujos recursos podem ser usados para a cobertura de despesas não previstas, especialmente em caso de guerra ou calamidade pública. Na prática, porém, os recursos da reserva de contingência têm servido para cumprir as metas de superávit primário, que é a economia que o governo faz todos os anos para pagar juros e amortizações da dívida pública.

O superávit financeiro do exercício anterior corresponde à sobra de caixa do governo, ou seja, recursos que não estão comprometidos com nenhuma despesa de acordo com o balanço final do ano anterior. Já o excesso de arrecadação ocorre quando, no decorrer do ano, novas esti-

FALTOU RECURSO. E AGORA?

Como vimos, quando o Executivo percebe que faltarão recursos, ele pode decretar o contingenciamento de gastos. Para isso, expede um decreto, de modo que não é necessário que o ajuste de contas seja discutido nem aprovado pelo Legislativo. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento está nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais dispositivos impõem à execução orçamentária a obrigatoriedade de observar a necessidade de poupança obrigatória para a cobertura de despesas não previstas, ou aumentar a meta do resultado primário (receita menos despesa antes do pagamento dos juros) prevista na LDO. Para ter validade, o Decreto de Contingenciamento precisa expor os motivos e critérios que levaram o poder Executivo a realizar a suspensão do gasto.

mativas indicam que a receita será maior do que a prevista inicialmente na LOA. Como já vimos, as despesas devem ser iguais às receitas. Se a receita aumenta, haverá “sobra” de recursos para reforçar as dotações ou incluir novas despesas na LOA.

Do contrário, se novas estimativas indicarem que a receita será menor do que a prevista inicialmente, deve-se adotar medidas de redução de despesas. Assim, os órgãos e instituições que recebem dotações orçamentárias são obrigados a apertar o cinto e a fazer economia, pois o poder Executivo diminui ou impede a liberação de verbas previstas. Essa redução de gastos é chamada de contingenciamento (Veja mais em “Faltou recursos. E agora?”, pág. 49).

Outra forma que o governo usa para obter recursos imediatamente e devolvê-lo depois, pagando juros, é por meio das operações de crédito – que podem ser empréstimos ou financiamentos. Para fazer esses empréstimos, o Executivo precisa de autorização do Legislativo e, além disso, deve obedecer a uma série de exigências legais.

1 2 3 4 5 6 7 8

PASSO
> Prioridade absoluta

AGORA QUE JÁ COMPREENDEMOS o funcionamento geral do orçamento público, é importante aplicarmos esses conhecimentos para o controle dos gastos voltados para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Para isso, apresentaremos neste capítulo algumas informações sobre o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) – conta administrada pelos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e que reforça os recursos para a área – e sobre o Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Ambos são fundamentais para a realização dos princípios e diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente, pois não existe prioridade absoluta sem prioridade orçamentária.

8.1 O FUNDO DOS DIREITOS

Os FDCAs atendem ao pressuposto do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de constituir uma rede de proteção, tendo como princípio a universalização dos direitos para toda a população infanto-juvenil, independentemente da classe social. A criação dos FDCAs está prevista para as três esferas da federação, e seu objetivo é agregar os recursos financeiros necessários à criação e à manutenção da rede de proteção.

Instituídos pela Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e pela Lei Federal 8.242/91, constituem-se como fundos públicos, da modalidade especial (Veja mais em “Os fundos especiais”, na pág. 52). Em geral, são atrelados à Secretaria de Assistência Social, e, em alguns casos, são também envolvidas as Secretarias de Finanças ou de Planejamento.

OS FUNDOS ESPECIAIS_

Criados com a intenção de democratizar e dar maior transparência no trato com o dinheiro público, os fundos especiais foram instituídos e são regidos pela Lei 4.320/64:

Art. 71: Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72: A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73: Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74: A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente pode receber várias nomenclaturas, pois a lei não indica uma única denominação a ser usada. O importante é que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios possuam apenas um único e respectivo fundo vinculado ao Conselho dos Direitos, conforme estabelece o ECA, em seu artigo 88.

Os fundos especiais são compostos por recursos destinados exclusivamente a serviços e objetivos especificados em suas leis de criação. Assim, os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente têm sua receita vinculada exclusivamente a programas e projetos destinados à garantia dos direitos de meninos e meninas, sob gestão do conselho dos direitos, de acordo com o ECA e com o artigo 227 da Constituição Federal.

Resultado das reivindicações dos atores sociais que acreditavam que uma maior proximidade com os órgãos estatais poderia impulsionar a transparência e a responsabilidade, o Fundo dos Direitos da Criança e do

Adolescente traz como pressuposto a partilha do poder na definição das prioridades do orçamento. Por isso, o FDCA também obedece ao artigo 204 da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a democracia participativa no campo orçamentário.

8.1.2 CRIAÇÃO

Para que exista o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, é preciso que o Executivo encaminhe para o Legislativo um projeto de lei pedindo a criação desse fundo. Sendo aprovado, é publicado um decreto regulamentando-o. Na lei devem constar o órgão estatal ao qual ele será vinculado, suas receitas, despesas e os responsáveis por sua gestão.

A criação e o funcionamento do FDCA nos diversos municípios, no Distrito Federal, nos estados e na União deve obedecer à regulamentação nacional de parâmetros para a criação e funcionamento dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, que vem sendo discutida pelo Conanda (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente). A proposta é consolidar em uma resolução do órgão as orientações sobre o funcionamento geral dos conselhos, em todos os níveis de governo.

8.1.2 FUNÇÃO

Como vimos, a política voltada à criança e ao adolescente é inter-setorial, pois engloba as diversas áreas da política social, além de setores de outros poderes. Sua realização pressupõe a atuação integrada de vários órgãos de governo, além da articulação dos diversos conselhos dentro do município.

As linhas de ação da política de atendimento são detalhadas no artigo 87 do ECA e suas diretrizes são dadas pelo artigo 88. A ideia é que se construa uma rede de proteção integral para crianças e adolescentes. O FDCA é o mecanismo instituído para garantir recursos para os programas e projetos de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. Esses programas devem estar atrelados às demais políticas voltadas a essa população, formando um guarda-chuva que tem como base o plano elaborado pelo Conselho de Direitos.

De acordo com o artigo 86 do Estatuto, as políticas financiadas pelo Fundo serão implementadas por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, seguindo os regimes de atendimento dispostos no artigo 90 – que se dividem em projetos de proteção especial, referenciais ou emergenciais.

Essas políticas devem ocorrer de forma descentralizada, realizadas por entidades de atendimento governamentais ou não-governamentais. No último caso, há uma seleção entre as organizações, obedecendo às diretrizes firmadas no plano de aplicação elaborado pelos conselheiros. Cada Conselho precisa elaborar em seu regimento interno e, por meio de suas resoluções, os critérios específicos (prazos, linhas de atendimento etc.) para esse processo.

DE ONDE VEM O RECURSO_

Os recursos que compõem os FDCAs fazem parte do tesouro público e podem vir de fontes diversas:

- **Poder Público** (municípios, estados, Distrito Federal e União) deveria ser a principal fonte dos recursos, conforme estabelece o art. 227 da Constituição Federal e o artigo 4º do ECA – que determinam a destinação privilegiada de recursos públicos para programas voltados ao atendimento de crianças e adolescentes;

- **Destinações** de imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas, determinadas pelo artigo 260 do ECA. A pessoa física pode destinar até 6% do Imposto de Renda devido (Lei nº 9.532/97) e as pessoas jurídicas – tanto as empresas privadas quanto as estatais – até 1% (Decreto nº 794/93; Lei nº 9.532/97);

- **Multas** decorrentes de condenação em ações cíveis e aplicação de penalidades administrativas ou penais previstas nos artigos 228 a 258 do ECA;

- **Outras fontes**, como transferências entre entes da federação, convênios, doações ou contribuições de pessoas físicas, governos, organismos nacionais ou internacionais, resultados de aplicações financeiras e de cláusulas específicas de contratos de licitação pública;

- **Bens materiais**, tanto de pessoa física quanto jurídica, que podem ser doados de acordo com as Instruções Normativas nº 86/97, 258/02 e 267/02 da Receita Federal.

Há um entendimento geral de que devem ser priorizados os programas de proteção especial, que sempre devem figurar entre os financiamentos do Fundo. Havendo mais recursos, eventualmente a aplicação pode ser feita em pesquisas, estudos, capacitação e divulgação do Estatuto. Já o financiamento de políticas básicas raramente deve ocorrer por meio desse recurso. Há quem diga que as políticas de assistência social podem eventualmente ser financiadas pelo FDCA, outros atestam que apenas em casos excepcionais e de extrema urgência isso deve acontecer.

Indiscutível é que os recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente não devem ser utilizados para o pagamento, a manutenção e o funcionamento do Conselho Tutelar (ECA, art. 134), nem para a manutenção e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, para cobrir políticas públicas que já disponham de fundos específicos ou ainda ser transferido sem a deliberação do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

8.1.3. GESTÃO

Como mencionado, o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente é vinculado ao Conselho de Direitos, que deve cuidar da aplicação e da fiscalização desses recursos. De caráter deliberativo e de composição paritária – com representantes tanto do poder público quanto da sociedade civil organizada – O Conselho deve garantir maior transparência e visibilidade no uso dos recursos públicos.

Cabe lembrar que os Conselhos de Direitos foram constituídos para serem o órgão decisório máximo para as políticas voltadas à criança e ao adolescente. Ao incorporar a participação da sociedade civil no processo, esses órgãos contribuirão para a formação de um espaço público no qual a questão da democratização das políticas sociais está em foco.

Na prática, essa gestão se dá após a criação de uma conta corrente exclusiva, que acontece com a regulamentação do Fundo. Ela será gerida (movimentação dos recursos, aplicação financeira, elaboração de balanços, acompanhamento do saldo etc.) pelo órgão do Executivo ao qual o Fundo está vinculado, embora as decisões quanto à aplicação dos recursos sejam de competência do Conselho.

8.1.4 PLANEJAMENTO

A prioridade de direcionamento dos gastos deve ser dada às políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes, fundamentadas em um planejamento elaborado pelo Conselho. Esse planeja-

DE OLHO NO RECURSO_

É importante estar atento aos aspectos político e técnico presentes na gestão do FDCA:

- **Gestão política:** O destino dos recursos é decidido pelo Conselho dos Direitos, que, com base no plano de ação, elabora o plano de aplicação dos recursos, definindo as prioridades de investimento de acordo com as demandas. O Conselho dos Direitos é que deve decidir como os recursos serão aplicados e controlar a execução orçamentária.
- **Gestão administrativa:** A administração do Fundo, ou seja, a celebração de convênios, pagamento, supervisão de projetos executados e o controle da prestação de contas é feita pelo órgão do Executivo ao qual a conta é vinculada. Ele é o administrador e deve prestar contas regularmente ao Conselho sobre a execução dos projetos e a movimentação da conta bancária do Fundo.

mento compreende a base da atuação desse órgão e é composto por quatro etapas: diagnóstico local da situação da criança e do adolescente, plano de ação, plano de aplicação e avaliação das atividades desenvolvidas.

● **Diagnóstico local da situação da criança e do adolescente:** É a etapa mais importante para que o trabalho do Conselho esteja realmente voltado para a defesa dos direitos da criança e do adolescente. Trata-se de identificar – junto aos conselhos tutelares, instituições, escolas, centros de saúde, associações comunitárias, universidades etc. – as potencialidades e demandas em relação aos programas e serviços que compõem as políticas básicas, assistenciais, de proteção especial e de garantia de direitos de crianças e adolescentes. Dessa maneira, os recursos do Fundo serão investidos de acordo com as informações apontadas no diagnóstico e não em função de necessidades das entidades de atendimento.

● **Plano de ação:** Com base no diagnóstico, o Conselho deve elaborar um plano de ação com as diretrizes prioritárias de intervenção e suas justificativas, com os programas a serem criados e os responsáveis por sua execução. Em tese, esse plano deveria orientar todas as políticas voltadas à criança e ao adolescente, inclusive aquelas formuladas pelos órgãos do Executivo. Essa questão pressupõe uma articulação entre as áreas da política social e os demais conselhos de políticas.

O diagnóstico é essencial para a efetividade do recurso aplicado. Sem ele não há como saber quais são as áreas que realmente requerem mais investimento. Também ajuda na hora de mensurar os resultados obtidos pelo investimento

O plano de ação deve ser formalmente apresentado ao órgão de planejamento do Poder Executivo para sua assimilação nas Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Cabe ao Conselho dos Direitos acompanhar e intervir na elaboração, discussão e votação de cada uma das Leis Orçamentárias, junto aos poderes Executivo e Legislativo, garantindo que o plano de ação seja cumprido.

As audiências públicas previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) podem ser um instrumento para o Conselho discutir com a sociedade e com o governo questões importantes sobre a política destinada a crianças e adolescentes, tornando públicos os processos que antecedem suas deliberações. Também pode servir para coletar sugestões e provocar discussões que fundamentem o plano de ação.

O Conselho dos Direitos pode, ainda, solicitar ao Poder Executivo relatórios periódicos da execução orçamentária das dotações para a infância e a adolescência. Essas informações servem à análise da execução orçamentária, a partir da qual se pode propor correções, suplementações e demais alterações no gasto público para o cumprimento do plano de ação.

- **Plano de aplicação:** A terceira etapa consiste no plano de aplicação, que deve ser construído com base no plano de ação. É o momento de definir metas, prazos, recursos e responsabilidades que vão permitir o desenvolvimento dos programas previstos. A partir daí, deverão estar definidos os critérios de uso dos recursos do Fundo (Veja mais em “Para onde vai o recurso”).

PARA ONDE VAI O RECURSO_

O dinheiro que compõe o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente pode ir para diversas áreas, como:

- **Programas** de proteção especial voltados às crianças e aos adolescentes em situação de risco social ou pessoal;
- **Pesquisas** e estudos na área da infância;
- **Mobilização** e capacitação para os membros do Conselho, dirigentes e monitores de entidades e outras lideranças comprometidas com a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes;
- **Divulgação** do ECA;
- **Políticas sociais** básicas ou de assistência social em caráter emergencial e supletivo.
- **Avaliação** das atividades desenvolvidas na área, permitindo avaliar a continuidade ou não dos projetos financiados pelo Fundo, incorporando-os como política pública ou simplesmente encerrando o financiamento. O Conselho dos Direitos deve conferir se as metas previstas nas leis orçamentárias foram atingidas e se foram suficientes para resolver os problemas e reformular o Plano de Ação, em função da sua avaliação. A qualidade dessa análise pode definir a prioridade de crianças e adolescentes na agenda governamental, com políticas públicas eficazes que garantam direitos de caráter universal e permanente, e não somente pontuais, como alguns projetos financiados pelo Fundo da Infância e da Adolescência.

ANOS 90_

Foi a essa época que um primeiro modelo metodológico de OCA foi desenhado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). A partir de 1996, esse trabalho passou a ser conduzido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). Três anos depois, o projeto De Olho no Orçamento Criança, realizado pelo Inesc e pelo Unicef, começou a divulgar as informações e a realização de um acompanhamento mais sistematizado do OCA federal por meio da distribuição do Boletim Criança – iniciativa que, em 2003, também passou a contar com o apoio da Fundação Abrinq.

Mesmo que ainda que não exista uma fórmula única para identificar e acompanhar a aplicação das verbas governamentais nas políticas de infância, a metodologia do OCA, implementada desde meados da década de 1990 pelo Unicef, o Inesc e a Fundação Abrinq passou a ser uma das mais usadas.

A base desse método é a seleção de políticas universais ou focalizadas voltadas a crianças e adolescentes, seja de forma direta (erradicação do trabalho infantil, combate à violência sexual e educação básica, por exemplo) ou indireta (obras de saneamento e redes de esgoto).

Além dessa, há várias outras metodologias possíveis e é preciso escolher entre elas qual será a mais adequada para os objetivos do monitoramento (Veja mais em “Para fazer escolhas”, na pág. 60).

8.2 O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA)

Desde o início da década de 90, várias metodologias vêm sendo criadas para apurar e analisar quais políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes compõem o orçamento público (Veja mais em “Anos 90”). O monitoramento dos gastos por meio desses métodos, conhecido por Orçamento Criança e Adolescente (OCA), tem por base legal o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente. O OCA também atende à Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. Todos esses documentos falam sobre a prioridade absoluta da criança e do adolescente na agenda governamental. A função do OCA é justamente observar se ela está sendo cumprida na destinação de recursos públicos.

É importante observar o modo como a alocação de recursos para as políticas públicas para a área da infância e adolescência acontece. Muitas vezes, essa verba está restrita ao FDCA, o que não deve ocorrer. O ideal é que o montante total destinado às crianças e adolescentes seja composto por recursos das diferentes áreas de governo, como saúde, educação, assistência social etc.

8.2.1 PARA CONSTRUIR O OCA

Quando se fala em OCA, o que se pretende é criar uma metodologia para identificar e agrupar as ações e despe-

sas do orçamento público, apontando, com clareza e objetividade, a quantidade e a qualidade dos recursos destinados à proteção e ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. Isso pode ser feito de diversas maneiras.

A primeira pergunta que o grupo responsável pelo OCA deve fazer é sobre o que será efetivamente considerado como Orçamento Criança e Adolescente. Se para um determinado grupo o OCA deve incluir, por exemplo, todas as iniciativas governamentais que possam afetar – direta ou indiretamente – a vida de meninos e meninas, para outro a opção está em focar somente aquelas políticas em que a população infanto-juvenil aparece explicitamente como público-alvo. Tal escolha será determinante para os dados que serão coletados ao longo da análise.

Essa é uma decisão a ser tomada logo no início do trabalho de monitoramento e precisa ser pensada a partir dos interesses e objetivos de quem fará a análise. Ao se optar pelo orçamento exclusivo, o processo de avaliação dos resultados fica mais simples, já que contempla um número menor de ações governamentais. Entretanto, a análise do OCA não-exclusivo possibilita uma visão mais abrangente sobre as iniciativas públicas que podem estar afetando ou não a realidade da infância e da adolescência (Veja mais em “Para fazer escolhas”, na pág. 60).

Não há uma regra para essa escolha do método de análise do OCA. Atualmente, é possível encontrar instituições e grupos organizados da sociedade civil que trabalham com ambas as possibilidades. No caso da Frente de Defesa dos Direitos da Criança

DELIMITANDO O CAMPO_

Imagine que acompanhar o orçamento de seu município seja como fazer uma pesquisa. Para tal, antes de colocar a “mão na massa”, você precisa ter clareza sobre quais são seus objetivos na realização desse trabalho. Existem alguns pontos que devem ser levados em conta e algumas perguntas podem facilitar no processo de escolha da melhor metodologia:

- **Período de tempo:** A intenção é analisar a destinação para a infância no último ano? No último trimestre? Ou saber qual a previsão de recursos para próximo ano?
- **Execução:** Em relação ao que estava previsto, quanto foi, de fato, destinado às crianças em um dado período?
- **Prioridades:** Em quais áreas a prefeitura/estado/União gasta mais? Quais áreas foram negligenciadas pelo administrador? Por quê?

PARA FAZER ESCOLHAS_

São dois os principais métodos de análise do Orçamento Criança. Em ambos, são incluídos todos os gastos envolvidos na implementação das ações selecionadas, exceto as despesas com funcionários aposentados, pois eles não contribuem para a implementação das ações em curso.

● **Orçamento Criança Exclusivo:** Compreende os recursos relacionados às ações voltadas diretamente às crianças e aos adolescentes, com os valores considerados integralmente;

● **Orçamento Criança Não-Exclusivo:** É composto pelos recursos direcionados às ações que têm como foco a melhoria de vida das famílias. Para esse tipo de orçamento, os valores são calculados proporcionalmente à população infanto-juvenil.

Para isso, é necessário dimensionar a proporção de crianças e adolescentes beneficiadas pela ação. Caso não seja possível encontrar esse percentual, sugere-se tomar como base a proporção de população infanto-juvenil no município (ou estado) apontada pelo último censo demográfico ou pela mais recente Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Nos gastos com educação, pode-se adotar a proporção do número total de matrículas em relação ao total da população do local a que se refere o Orçamento Criança a ser apurado. Independente da metodologia adotada, o fundamental é construir um diagnóstico da situação da infância e da adolescência no seu município para que o OCA possa atender e ter um acompanhamento qualitativo das necessidades e da realidade socioeconômica dos meninos e meninas.

e do Adolescente de Minas Gerais, por exemplo, a decisão foi por usar os dados referentes às políticas não-exclusivas somente para comparação entre os valores globais do orçamento.

No caso da experiência mineira, a análise mais detalhada dos dados orçamentários é realizada somente em relação às políticas exclusivas. Já o Centro de Defesa dos Direitos da Criança do Ceará (CEDECA-CE) opta por focar somente as ações exclusivas, escolhidas a partir dos interesses do grupo de jovens que participa do projeto de monitoramento do orçamento público, realizado pela entidade. Nesse caso, são os adolescentes que definem quais serão as políticas monitoradas.

Em alguns municípios brasileiros, as organizações responsáveis pela análise do orçamento definem como foco do monitoramento somente as políticas elencadas no Plano de Ação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

No Peru, a Save The Children Suécia e a Universidade do Pacífico construíram um modelo de controle social do orçamento que é referência na América Latina.



APÊNDICE_ De onde vêm e para onde vão os recursos

VIMOS DETALHADAMENTE como funcionam o processo e o ciclo orçamentário. Entendemos o que é o PPA, a LDO e a LOA. Neste capítulo, aprenderemos um pouco mais sobre o fluxo de recursos dentro da máquina pública, entendendo de onde vem e como pode ser gasta a verba arrecadada pelo governo.

Esse conhecimento é importante para entender como é feito o cálculo do orçamento disponível no ano e de que maneiras acontecem os repasses entre as diferentes esferas de governo. Também ajuda na compreensão de por que, mesmo havendo recurso, muitas vezes ele não é usado para sanar determinadas demandas.

RECEITAS

Nosso primeiro passo será entender de onde vem os recursos. Os programas e ações previstos no Plano Plurianual e nas Leis Orçamentárias são financiados tanto por recursos orçamentários quanto extraorçamentários. Você sabe qual a diferença entre um e outro?

Os recursos orçamentários – também denominados receita orçamentária – são aqueles próprios dos governos federal, estadual e municipal, oriundos de impostos, taxas, contribuições e outras fontes de receita. São utilizados para custear as despesas públicas. Normalmente, cada PPA apresenta uma estimativa global para os quatro anos de sua vigência. O detalhamento ano a ano desse montante é feito na Lei Orçamentária Anual (LOA), documento no qual os governos especificam quanto esperam arrecadar e quanto vão aplicar em cada programa e ação a serem executados em um determinado ano.

As receitas orçamentárias correspondem o montante de tributos pagos pela população aos governos federal, estadual, distrital e municipal e são classificadas de acordo com suas fontes, dividindo-se em receitas correntes e receitas de capital (Veja mais em “Receitas orçamentárias”). O total desse recurso é medido pela carga tributária bruta, que representa a parcela da arrecadação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) – montante de tudo produzido pelo País.

Receitas orçamentárias	
Tipo de receita	Subdivisão
<p>Receitas correntes</p> <p>São aquelas que não alteram o patrimônio duradouro do município, estado ou País, pois se esgotam no decorrer da execução orçamentária (são arrecadadas e aplicadas no período de um ano)</p>	<p>Receitas tributárias: Resultam de impostos, taxas, multas tributárias (por atraso no imposto de renda) etc.;</p> <p>Receitas de contribuições: Provêm de contribuições previdenciárias sobre movimentação financeira, como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF);</p> <p>Receitas patrimoniais: Vêm de aluguéis, aplicações financeiras e concessões para a exploração de serviços públicos por particulares (como o transporte coletivo);</p> <p>Receitas agropecuárias: Resultam de explorações agropecuárias envolvendo produção própria e atividades de transformação agropecuária;</p> <p>Receitas industriais: Provêm de atividades de exploração direta, como extração e transformação mineral;</p> <p>Receitas de serviços: Obtidas com a prestação de serviços, como transporte, iluminação e comunicação;</p> <p>Transferências correntes: Oriundas de repasses da União para os estados e destes para os municípios.</p>
<p>Receitas de capital</p> <p>São aquelas que alteram o patrimônio duradouro do município, do estado ou do País</p>	<p>Operações de crédito: Correspondem a empréstimos e financiamentos obtidos junto a entidades estatais ou privadas, externas ou internas;</p> <p>Alienação de bens: Decorrente da venda de bens móveis e imóveis;</p> <p>Transferências de capital: Correspondem aos recursos obtidos por intermédio de convênios firmados com entidades públicas ou particulares, recebimentos de juros e amortização de dívidas etc.</p>

É a receita orçamentária que deveria ser usada em políticas públicas. Essas, por sua vez, precisariam cumprir a função de distribuir renda do orçamento público. Mas, como vimos anteriormente, esse recurso vem sendo usado prioritariamente para o cumprimento das metas fiscais e demais compromissos determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já os recursos extraorçamentários não estão expressos nos orçamentos anuais nem pertencem diretamente à União, aos estados ou aos municípios, mas também são usados para financiar as políticas públicas previstas no PPA. Esses recursos são provenientes de agências e instituições nacionais e internacionais de fomento, como o Banco Mundial, o FMI (Fundo Monetário Internacional), o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

A Caixa Econômica, por exemplo, financia moradias para a população de baixa renda e, com isso, contribui para diminuir o déficit habitacional no País, como propõe o PPA. O Banco do Brasil oferece crédito a produtores rurais e, assim, aumenta a produtividade agrícola nacional.

DE ONDE VÊM OS RECURSOS ORDINÁRIOS?

As origens dessa verba variam de acordo com a esfera governamental:

- **Na União:** são resultado da arrecadação do Imposto de Renda (IR), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), das contribuições previdenciárias e sobre movimentação financeira, como a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), entre outros;
- **Nos estados:** entre as fontes de recursos estão o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA);
- **Nos municípios:** são provenientes do Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS) e de repasses do estado e do governo federal.

A carga tributária
bruta brasileira atinge
cerca de **34%** do PIB,
o que faz dela uma
das mais altas do mundo

OPÇÃO X OBRIGAÇÃO_

Há dois tipos de despesa em qualquer orçamento público: as obrigatórias e as discricionárias. Entenda a diferença entre elas:

- **Despesas obrigatórias:** Estão previstas em lei, ou seja, representam um gasto vinculado a determinado fim. Algumas despesas com políticas sociais – como saúde, educação e previdência – são obrigatórias devido à pressão da sociedade civil organizada. Esse tipo de conquista é importante para garantir que esses gastos, essenciais para o cumprimento de direitos básicos de cidadãos e cidadãs, não fiquem condicionados às escolhas políticas dos governantes.

- **Despesas discricionárias:** São aquelas em que o governo pode aplicar os recursos como quiser. Basicamente, despesas de outros custeios e de capital que não estão vinculadas a obrigações legais ou constitucionais. Os principais componentes são os serviços de terceiros e locação de mão-de-obra, material de consumo, diárias, passagens e despesas com exercícios de governantes anteriores.

sou livre para novas obras ou para aumentar o número de pessoas atendidas pelos programas sociais, por exemplo. Assim, as políticas destinadas às crianças e aos adolescentes não relacionadas à educação ou à saúde, como as políticas para a mulher ou para negros, precisam disputar esse pouco dinheiro que resta. Para se ter uma idéia, em nível federal, nos últimos anos, sobrou menos de ¼ do orçamento federal para se aplicar nessas áreas.

Uma outra forma de agrupar os gastos realizados pelo governo,

DESPESAS

Todas as esferas de governo devem prever suas despesas para o período de um ano, descrevendo-as na LOA. Elas correspondem a todos os gastos do governo autorizados na Lei Orçamentária, sejam eles para cobrir custos com a execução de serviços públicos, amortização da dívida pública ou aumento de patrimônio etc. Há dois tipos de despesa em qualquer orçamento público: as obrigatórias e as discricionárias (Veja mais em “Opção x Obrigação”). As despesas orçamentárias obedecem à seguinte classificação:

Grupo de despesa: Demonstra a que se destina a despesa (pessoal, juros, investimentos, entre outros).

Modalidade de despesa: Indica se o gasto será feito pelo próprio governo, transferido para outra esfera ou instituição privada para ser executado de modo descentralizado.

Elemento de despesa: Detalha como se dá esse gasto, seja através do pagamento de diárias, compra de equipamentos, dentre outros. Como há várias despesas obrigatórias, sobra pouco recurso

assim como acontece com as receitas, é por meio da diferenciação entre despesas correntes e despesas de capital (Veja em “Divisão das despesas”).

Divisão das despesas	
Tipo	Subdivisão
<p>Despesas correntes</p> <p>Compreendem os gastos relativos às obrigações de manutenção da máquina pública, desde que não representem a ampliação dos serviços prestados ou a expansão das atividades governamentais.</p>	<p>Despesas de custeio: São as dotações destinadas à manutenção/operação de serviços públicos, às despesas com pessoal, material de consumo, com serviços de terceiros e com encargos, ao pagamento de juros e encargos de dívidas, dentre outros.</p> <p>Transferências correntes: São os repasses (constitucionais ou autorizados na LOA) da União para estados e municípios ou dos estados para os municípios; das transferências a instituições públicas ou privadas e a pessoas; e do pagamento de juros da dívida pública.</p>
<p>Despesas de capital</p> <p>Compreendem os gastos de transferências e aplicações diretas, investimentos, inversões financeiras e abatimento da dívida, entre outros.</p>	<p>Investimentos: São as dotações destinadas a obras e instalações; aquisição de imóveis, equipamentos e material permanente; constituição ou aumento de capital de empresas industriais ou agrícolas; cumprimento de sentenças judiciais etc.</p> <p>Inversões financeiras: Correspondem às dotações destinadas à aquisição de bens imóveis ou móveis; constituição ou aumento de capital de empresas comerciais, bancárias, financeiras ou de seguros; concessão de empréstimos; entre outros.</p> <p>Transferências de capital: Correspondem a auxílios e contribuições a instituições e fundos públicos e privados; amortizações da dívida pública; transferências intragovernamentais; entre outros.</p>

TRANSFERÊNCIAS

Nem todas as ações que os governos estão autorizados a realizar são executadas diretamente por eles. Como vimos, boa parte é realizada indiretamente por outras esferas da federação e por entidades privadas, que recebem parte dos recursos previstos no orçamento. Essa transferência pode ser de dois tipos: a obrigatória e a voluntária.

Transferências obrigatórias: Também denominadas “transferências constitucionais”, pois estão previstas na Constituição. Consistem em repasses de uma parcela da receita tributária arrecadada por uma esfera de governo para outra esfera de governo. Alguns exemplos são impostos federais, como o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e o IR (Imposto de Renda), recolhidos pela União e transferidos para os estados (21,5%) e para os municípios (22,5%). O mesmo ocorre com o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços), arrecadado pelo estado, mas repassado para os municípios (25%).

Transferências voluntárias: Autorizadas na LOA, de acordo com as determinações da LDO, consistem na transferência de recursos de uma esfera de governo para o orçamento de outra esfera de governo. Há dois tipos de transferências voluntárias: as incondicionais e as condicionais (Veja mais em “Transferências voluntárias”).

Transferências voluntárias	
Incondicionais	Condicionais
Em geral, promovem a equalização fiscal, isto é, uma distribuição de renda mais igual entre os entes da Federação (estados e municípios). As unidades de governo beneficiadas por esse tipo de transferência têm total liberdade de decidir onde e como aplicar os recursos recebidos. Por serem usualmente estabelecidas por normas constitucionais ou legais, têm maior permanência e previsibilidade que as condicionais	São estabelecidas ano a ano, quando da definição do orçamento, pautadas mais de acordo com conveniências momentâneas como atendimento a pressões e acordos políticos. Nas condicionais, o repasse de recursos só é efetivado se o recebedor cumprir uma série de exigências e restrições – a chamada “contrapartida de dispêndio”, que obriga a aplicação de um montante “Y” de recursos próprios para cada montante “X” recebido

Já as modalidades de transferência, isto é, as formas como o dinheiro repassado pode ser gasto, são mais numerosas. Alguns exemplos são os auxílios, as subvenções e as contribuições. Confira a diferença entre essas modalidades no quadro abaixo.

Modalidades de Transferência	
Auxílios	São as transferências a outras esferas da Federação ou a entidades privadas sem fins lucrativos, destinadas à realização de obras, à aquisição de equipamentos e a outras despesas de capital, como a compra de imóveis.
Subvenções	São as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio (gastos com manutenção/operação de serviços, com pessoal, material de consumo, encargos etc.) da instituição beneficiada. A principal modalidade de subvenção é a social, encaminhada exclusivamente a instituições privadas sem fins lucrativos que prestam serviços assistenciais, médicos e culturais. Como exemplo temos as Santas Casas de Misericórdia.
Contribuições	Correspondem às demais transferências. São chamadas de “contribuição de capital” quando autorizadas em lei específica e destinadas a despesas de capital; e de “contribuição corrente” quando direcionadas a despesas de custeio da entidade beneficiada.

Como vimos, uma das principais características do orçamento brasileiro é seu alto grau de vinculações. As principais compreendem transferências da União para estados e municípios; transferências dos estados para municípios e desses para a União; transfe-

18% e 25%,
respectivamente, é
quanto do orçamento
a União e estados e
municípios devem
investir em educação

rências para entidades com e sem fins lucrativos, entre outras. Assim, a maior parte dos recursos já está comprometida com essas despesas obrigatórias. As políticas atendidas por vinculações, também chamadas de despesas obrigatórias, não podem ser alvo de contingenciamento e seus recursos não podem ser destinados a outra finalidade.

