

De olho no orçamento



De Olho no Orçamento

Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro

APRESENTAÇÃO

"De olho no orçamento" é o resultado de um trabalho conjunto do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro e da Campanha Jubileu Sul /Américas.

Este trabalho procura suprir a carência de informações básicas sobre o tema e sobre as formas de participação no processo orçamentário.

Ele foi concebido para apoiar os milhares de cidadãs e cidadãos conscientes da necessidade de acompanhar e de fiscalizar a origem e a aplicação dos recursos públicos, particularmente nos Municípios onde residem. No ano de 2000, cerca de 130 mil pessoas participaram ativamente da organização do Plebiscito da Dívida Externa. Naquela oportunidade, ficou claro que o compromisso com o pagamento de dívidas financeiras, assumido pelos governantes – nos níveis federal, estadual e municipal -, têm impedido o atendimento de demandas sociais e contribuído para a ampliação do déficit social no país.

O trabalho que o leitor tem em mãos está baseado, em grande parte, no Caderno Cidadania no Orçamento, publicado em 1998, pelo Fórum. Sua atualização já estava prevista e contava com o entusiasmo e o apoio do notável patriota Barbosa Lima Sobrinho, que havia escrito o Prefácio da nova edição, incorporado a esta Cartilha.

Os organizadores deste documento estão convictos de que a construção de uma sociedade justa e fraterna exige participação e também de que a vida está acima da dívida.

Portanto, mãos à obra!

Prefácio de Barbosa Lima Sobrinho para esta edição

A democracia social exige a participação do cidadão nas decisões do governo nos seus três estágios – municipal, estadual e federal. Esta participação vai além do voto, dever e direito básico do eleitor, e abrange não só a fiscalização dos atos dos eleitos mas também a discussão da política administrativa adotada pelos que eventualmente encontram-se no poder.

O importante, o indispensável é lembrar que todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido. Quando um governo age em áreas cruciais,

como a das privatizações de empresas estatais, vendendo patrimônio do povo, sem consulta prévia aos verdadeiros donos, está traindo a confiança do eleitorado, incluindo aí as forças da oposição.

Também na elaboração dos orçamentos públicos – e em especial os municipais – o eleitorado deve ter voz ativa, discutindo, analisando e fiscalizando a sua execução. Sem essa ativa participação, a democracia passa a ser um mero jogo eleitoral, onde disputas paroquiais influem negativamente nos verdadeiros interesses da coletividade.

Um orçamento participativo é um orçamento democrático. Sem a participação do povo, do contribuinte, do eleitor, o dinheiro público será aplicado segundo critérios que nem sempre representam as melhores soluções para os problemas da comunidade. Participar é tão importante quanto votar. E é com a participação ativa que se constrói a verdadeira democracia social.

Barbosa Lima Sobrinho

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO X FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO

- Orçamento Participativo tem sido um processo que tem possibilitado a participação popular na elaboração do orçamento a partir de iniciativa governamental.
- Fórum Popular de Orçamento é uma iniciativa eminentemente popular objetivando democratizar o orçamento público.

O QUE É A LEI ORÇAMENTÁRIA?

A Lei orçamentária ou o orçamento é a lei onde os governos (municipal, estadual ou federal) deixam claro o que pretendem fazer com os impostos pagos pela população. O orçamento é uma lei anual, ou seja, os governos estão obrigados a planejar todos os anos o que irão realizar no ano seguinte.

No caso dos Municípios, cabe às prefeituras elaborarem a proposta de orçamento, que é enviada à Câmara Municipal para discussão e aprovação final. A Câmara tem, também, o poder de alterar a proposta da Prefeitura. Mas ela só pode criar despesas se disser de onde sairão os recursos para cobrir os novos gastos.

sobre remanejamentos.

A prefeitura faz o orçamento a partir de uma estimativa de quanto espera arrecadar e das despesas que pretende realizar. O orçamento é por isso uma previsão dos gastos que a Prefeitura fica autorizada a fazer; não é dinheiro. O orçamento não é "mandatório", ou seja, não obriga a prefeitura a executar as despesas previstas. Mas o prefeito só poderá realizar despesas que não estejam previstas no orçamento com autorização da Câmara.

PARTICIPANDO

Hoje, centenas de milhares de pessoas no Brasil já participam diretamente da discussão e definição sobre o destino do dinheiro público. Essas discussões são conhecidas pelo nome "orçamento participativo".

Saiba quais são as leis que estabelecem o direito do cidadão de participar do orçamento:

Constituição Federal/1988 (Art. 29, inciso XII): determina que o planejamento municipal tenha a cooperação de associações representativas.

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Art. 48, parágrafo único): assegura o acesso aos dados orçamentários e a participação na elaboração do orçamento.

Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001, art.4º, inciso III, alínea f): adota a gestão orçamentária participativa.

FIQUE DE OLHO

Veja se na Lei Orgânica de sua cidade está garantida também a participação popular na elaboração do orçamento municipal.

COMO O DINHEIRO SAI DO NOSSO BOLSO E VAI PARA OS COFRES DA PREFEITURA?

A pergunta também poderia ser: de onde vem a receita da prefeitura?

A receita da prefeitura vem dos tributos (impostos, taxas e contribuições) recolhidos diretamente da população do Município - Receita Própria, somadas a uma parte de impostos recolhidos pelos governos federais e estaduais, que são repassados obrigatoriamente para os Municípios - Transferências.

As principais receitas, em termos de arrecadação, são: Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Os recursos transferidos mais relevantes são: repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A ordem de importância de cada tipo de receita varia entre Municípios. Nas cidades grandes normalmente o IPTU e o ISS têm maior importância.

Além dessas receitas que vêm dos tributos e transferências, também é possível obter os recursos através de Convênios e Empréstimos.

RECEITAS PRÓPRIAS

IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano): pago pelos proprietários de casas, apartamentos, prédios e terrenos residenciais e não-residenciais.

ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza): pago por profissionais e empresas por serviços prestados por médicos, advogados e outros profissionais, bem como de empresas prestadoras de serviços de limpeza, vigilância etc.

ITBI (Imposto Sobre a Transmissão de Bens *Inter vivos*): pago por quem vende terrenos e prédios (casas, apartamentos, lojas etc.), sobre o valor da transação.

TAXAS E OUTRAS RECEITAS: Cada Município cria suas próprias taxas se achar necessário, a mais conhecida e popular é a de Taxa de Lixo, às vezes, esta vêm incorporada ao IPTU.

Outras taxas são pagamentos que a população faz à prefeitura pela utilização de serviços especiais como a concessão de licenças e alvarás: "*habite-se*", licença para vendedores ambulantes etc. Existem outras receitas que podem ser expressivas para alguns Municípios, tais como: *royalties* de petróleo, indenização por alagamentos de território, além de receitas patrimoniais, industriais etc.

Existem também as receitas próprias dos órgãos da administração indireta (provenientes de prestação de serviços, por exemplo) e dos fundos especiais (geradas a partir de doações, multas etc).

Saiba mais sobre a administração indireta e sobre fundos no tópico A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

-

PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS

*** Do Governo Federal (da União)**

FPM (Fundo de Participação dos Municípios): repassado pela União, de acordo com a população de cada município, tendo como origem 22,5% do Imposto de Renda e 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), repassado aos Municípios de acordo com o número de habitantes.

*** Do Governo Estadual**

ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços): cobrado sobre a venda de mercadorias e serviços, desde o feijão até o automóvel de luxo, sendo que cabe aos Municípios 25% do valor arrecadado. A cota-parte de cada Município será definida de acordo com a circulação de mercadorias realizadas em seu território, o número de habitantes etc.

IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores): cobrado dos proprietários de veículos. O Município tem direito a 50% da arrecadação do imposto referente aos veículos emplacados em seu próprio território.

CONVÊNIOS

Existem projetos que são realizados no Município em parceria com divisão de custos entre a Prefeitura e o Governo Estadual ou Federal. O dinheiro desses convênios é repassado à Prefeitura, que só pode gastá-lo em uma finalidade específica.

EMPRÉSTIMOS

A Prefeitura pode obter financiamentos em condições especiais de juros e prazos, junto a organismos oficiais brasileiros e estrangeiros, como a Caixa Econômica Federal (Caixa), Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (Bird). Há também a forma de buscar

empréstimos através do lançamento das chamadas Letras Financeiras do Tesouro Municipal (LFTM), no mercado financeiro.

ABRA O OLHO

Muitos Municípios estão impossibilitados de fazer novos empréstimos, já que a LRF e a Resolução 43 do Senado Federal colocam limites a este tipo de operação. Esse limitador é dado em função da prioridade de pagamento de dívida (e juros) já existentes.

Além dos direitos, o cidadão tem deveres. Um desses deveres é o pagamento dos impostos municipais. Recente levantamento realizado pelo IBGE, órgão oficial de estatística do Brasil, mostra que é muito alto o número de pessoas que deixam de pagar os impostos municipais.

Para melhorar sua arrecadação e com isso ter dinheiro para executar a contento os serviços para a população, o Município deve insistir na cobrança dos impostos não pagos, que representa a dívida ativa municipal.

A população deve verificar se a prefeitura está providenciando a cobrança desses impostos atrasados, e ficar de olho para que não sejam concedidas anistias fiscais, ou seja, que os maus contribuintes sejam beneficiados com a dispensa do pagamento. Se isso acontecer, os "espertos" vão prejudicar a todos. Vale a pena lembrar que a LRF impede a renúncia fiscal e estimula a cobrança dos atrasados de até 5 anos, para melhorar as finanças dos Municípios.

É importante lembrar que o tributo municipal é o único que fica integralmente no território do Município.

FEDERAL, ESTADUAL ou MUNICIPAL?

É importante que o cidadão saiba que existem alguns serviços que são de responsabilidade do Governo Federal (União), outras dos governos estaduais e ainda outros das prefeituras.

Muitas vezes é difícil saber quem é o responsável pelo serviço porque o Município acaba gastando do seu próprio dinheiro para garantir que serviços que não são de sua responsabilidade sejam oferecidos à população, em razão da omissão dos outros níveis de governo. Geralmente, o Município coloca funcionários à disposição e faz gastos com a sua manutenção, como

por exemplo: em fóruns de Justiça, em delegacias de polícia, em postos dos correios, no alistamento militar, na polícia militar etc.

Existem também áreas em que a competência de atuação é dividida entre os três níveis de governo. É a chamada competência concorrente. Como por exemplo, Saúde. Em um mesmo Município pode haver hospitais federais, estaduais ou municipais, mas todos recebem recursos do Sistema Único de Saúde (SUS). Também há repasses obrigatórios por causa de Lei Federal. É o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

PARTICIPANDO

A população deve ajudar o prefeito a reivindicar uma compensação financeira para os gastos com atividades de competência da União e dos estados, pois essas despesas são realizadas com dinheiro à disposição do Município para atender outras necessidades.

COMO É GASTO O DINHEIRO DA PREFEITURA?

Nos orçamentos públicos os governos têm obrigação de buscar os recursos capazes de atender às necessidades da população asseguradas na Constituição de 1988.

No nosso orçamento doméstico temos despesas fixas, necessárias para a manutenção do nosso local de moradia (aluguel, telefone, IPTU etc) e para nossa própria sobrevivência (comida, roupa, remédio etc.). Quando sobra algum dinheiro, depois de pagarmos todas as nossas contas, ficamos com a possibilidade de gastar na melhoria de nossa qualidade de vida (comprar uma televisão, geladeira, construir a casa etc)

A Prefeitura também tem esses dois tipos de despesa. Despesas para a manutenção dos serviços públicos, as chamadas Despesas Correntes, e as despesas com obras e compras de equipamentos (investimentos), chamadas de Despesas de Capital.

DESPESAS CORRENTES (CUSTEIO e outras despesas): despesas com pessoal (salários e encargos sociais – FGTS, INSS etc.); despesas com materiais (combustível, material de escritório etc.); e contratação de serviços de terceiros (pagamento por serviços prestados para a Prefeitura), a

chamada terceirização. Um exemplo é a contratação de empresas privadas para coleta de lixo.

DESPESAS DE CAPITAL (INVESTIMENTOS e outras despesas): despesas com novos equipamentos e infra-estrutura urbana (construção e ampliação de escolas, hospitais e postos de saúde, pavimentação, expansão da rede de água e esgoto etc.).

CONTINUE DE OLHO

Dentro das despesas encontram-se também aquelas "vinculadas" (ou carimbadas), ou seja, que só poderão ser gastos para um fim específico, definido em lei. Por exemplo, a Constituição Federal determina que os Municípios devem gastar, no mínimo, 25% da receita proveniente de impostos e transferências constitucionais em manutenção e desenvolvimento do ensino público e 15% para a saúde. No caso da saúde, aqueles que estiverem gastando menos que esse percentual, deverão elevar os gastos para 15% até o ano de 2004.

Uma limitação da Lei de Responsabilidade Fiscal diz respeito aos gastos com pessoal, que não poderão ultrapassar a 60% da receita corrente líquida, sendo que esse limite corresponde a um máximo de 54% para a Prefeitura e 6% para a Câmara Municipal.

FIQUE DE OLHO

Verifique quanto seu prefeito está gastando em Educação (art. 212 da Constituição Federal, Emenda Constitucional 14/1996 e leis 9.394 e 9.424/1996) e na Saúde de acordo com a Constituição Federal (Art. 198 da Constituição Federal e Emenda Constitucional 29/2000, Constituição Federal).

O ORÇAMENTO E SEUS INSTRUMENTOS

A Constituição Federal estabelece, além da Lei Orçamentária Anual, outros instrumentos legais que fazem parte do processo orçamentário, que definem

metas e prioridades (obras e serviços mais importantes) que o orçamento terá de respeitar. Esses instrumentos também são elaborados pela Prefeitura e enviados à Câmara.

Plano Plurianual (PPA): instrumento básico que detalha de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes (deixando claro a quantidade de obras e serviços) para um período de quatro anos, que se inicia no segundo ano do mandato e vai até o primeiro ano do mandato do próximo prefeito.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO): define as metas e prioridades que orientam a elaboração da Lei Orçamentária.

A Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu maior importância à LDO que também deverá dispor sobre:

- o equilíbrio entre receitas e despesas;
- os critérios e forma de limitação de empenho a ser efetivada (quando for constatada a falta de recursos, a ser apurada a cada dois meses);
- as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas financiados com recursos do orçamento;
- as demais condições e exigências para as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- as metas fiscais denominadas de Anexo de Metas Fiscais, acompanhados de demonstrativo;
- os riscos fiscais denominadas de Anexo de Riscos Fiscais.

Os dois últimos tópicos somente são exigidos dos Municípios com população superior a 50 mil habitantes, passando a serem obrigatórios para os demais apenas a partir de 2005, o que não impede que venham a ser elaborado por outros desde já.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA): A Lei Orçamentária deve estar de acordo com o definido no PPA e na LDO, ou seja, deve seguir as diretrizes neles estabelecidas. Ela define as obras e serviços separadamente pelos órgãos da Prefeitura (secretarias, fundações, empresas públicas etc.) acompanhada da definição dos recursos (dotações) para cada uma das atividades.

No caso de a prefeitura vir a propor isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de naturezas financeiras, tributárias e creditícia deverá apresentar medidas de compensação à renúncia de receita, ou seja, demonstrar os seus efeitos sobre as receitas e as despesas em documento que acompanhará a Lei Orçamentária.

PARTICIPANDO

A Lei Orçamentária é um instrumento muito poderoso. É com ele que a população conta para garantir investimentos que melhorem a qualidade de vida na cidade e no meio rural. Mas para termos um orçamento que atenda às necessidades dos cidadãos é fundamental a participação em todo processo orçamentário, ou seja, na criação e na fiscalização das leis e planos citados.

Afinal são esses instrumentos que determinam como o orçamento deverá ser elaborado e executado.

MAS COMO PARTICIPAR?

Antes de mais nada, a primeira e principal forma de participar começa na própria comunidade. Se não discutimos as prioridades da comunidade (e da própria cidade e meio rural) com os outros moradores, como teremos certeza de que as prioridades que defendemos representam de fato as principais necessidades do local em que vivemos? Sem buscar a união dos moradores em torno de prioridades, que força de pressão cada um terá?

- Para quem encaminhar e de quem devemos cobrar por nossas prioridades?

Em primeiro lugar para o prefeito que tem a responsabilidade legal de propor e executar o orçamento. Além do prefeito, existem também as audiências públicas das câmaras municipais, bem como as comissões responsáveis por temas específicos (orçamento e finanças, saúde, educação, desenvolvimento urbano etc.). Todos estes são espaços possíveis de encaminhamento e cobrança das reivindicações populares.

O primeiro passo para os cidadãos interessados no acompanhamento do processo orçamentário deverá ser o de verificar os prazos de apresentação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Cada Município pode definir na sua Lei Orgânica prazos para as leis orçamentárias. Caso a Lei Orgânica não defina estes prazos, passam a valer aqueles definidos pela Constituição para a União, o que é o caso da maioria dos Municípios. Fique atento pois seu Município pode ter prazos diferentes.

No caso da União estes prazos são :

Instrumentos Legais	Prazo final para encaminhamento	Prazo final para votação*
PPA (Plano Plurianual):	31 de agosto (do primeiro ano de cada administração)	31 de dezembro
LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias)	15 de abril	30 de junho
LOA (Lei Orçamentária Anual)	31 de agosto	31 de dezembro

*O prazo final aqui colocado é só referência, pois ele determina o início do recesso do poder legislativo. Os vereadores só entram em recesso no meio e no final do ano após a votação das leis em questão.

TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

A partir da chegada dos projetos de leis na Câmara Municipal inicia-se a sua tramitação, cada projeto de lei recebe um número e é encaminhado a uma comissão de vereadores, em geral chamados de Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira. É essa comissão que dará um parecer técnico e político sobre o projeto e também sobre as emendas legislativas feitas pelos vereadores. Após o parecer, que tem um prazo determinado pelo regimento interno de cada Câmara Municipal, o projeto de lei é discutido e votado no plenário, ou seja, por todos os vereadores. Em resumo: parecer da comissão, discussão e votação em plenário.

Fique atento aos prazos regimentais de seu Município para apresentação de emendas de interesse popular.

A qualquer momento o PPA e a LDO podem ser emendadas para adequar a Lei Orçamentária às necessidades locais. Pode-se ainda emendar a própria

Lei Orçamentária vigente, basta o prefeito encaminhar um projeto de lei com este objetivo.

FIQUE DE OLHO

O encaminhamento desses instrumentos orçamentários, pelo prefeito, é feito através de códigos, o que dificulta seu entendimento por parte do público em geral que não estão acostumadas a esses procedimentos. Na maioria dos casos, as prioridades são apresentadas de forma bastante geral. Quem tenta identificar essas prioridades não consegue saber o que de fato a prefeitura pretende realizar. A lista de obras e serviços presentes no orçamento nem sempre apresenta as indicações dos bairros e locais que serão beneficiados. Caso a prefeitura apresente as informações sem este detalhamento, proteste! A LRF (art. 48) e o Estatuto das Cidades (art. 4º, III, f) garantem a participação popular na gestão orçamentária.

ABRA O OLHO

Quanto mais a população estiver desinformada ou não se interessar pelo acompanhamento das ações do Governo, maior é o risco de não ter suas reivindicações atendidas. Por isso é preciso participar. Veja adiante "o que um orçamento precisa para ser participativo".

LEI DE RESSPONSABILIDADE FISCAL - LRF

Veja como ela pode atrapalhar o bom governante

e ajudar a garantir o dinheiro dos banqueiros.

A Lei Complementar nº 101, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi sancionada pelo Presidente da República em 4 de maio de 2000 e publicada no Diário Oficial da União no dia seguinte.

Como Surgiu a LRF?

A política econômica adotada pelo Governo Federal em 1994, o chamado Plano Real, acabou contribuindo para o aumento do endividamento público.

Mas porquê isto aconteceu?

Como o objetivo do Plano Real era reduzir a inflação de qualquer jeito, a primeira medida foi fazer com que o dólar ficasse barato. E isto fez com que os preços dos produtos estrangeiros ficassem mais baratos. O resultado foi que as compras de bens e serviços no exterior - importações - aumentaram muito mais que as vendas de produtos e serviços brasileiros no mercado internacional - exportações, o que acabou produzindo um grande saldo negativo na balança comercial do Brasil (Importações – Exportações).

Para tentar competir com produtos estrangeiros mais baratos, a indústria e a agricultura brasileira reduziram os salários e o número de empregos. Em consequência, caiu a renda e aumentou o desemprego! Em meio a estas dificuldades, surgiram as crises internacionais. Para enfrentar a crise das contas externas, o Governo desvalorizou o Real em relação ao Dólar e elevou os juros, para evitar que o dinheiro vindo do exterior fosse embora. Esse quadro de dificuldades provocou, então, o crescimento das dívidas interna e externa. O dinheiro arrecadado com as privatizações foi insuficiente para pagar as dívidas e muito menos para melhorar a qualidade de vida da população como prometido. O Governo pediu mais empréstimos internacionais ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Em contrapartida, o FMI obrigou o cumprimento de algumas metas, dentre elas a de que o País produzisse um grande superávit primário cujo objetivo é o de garantir o pagamento das dívidas que estão crescendo a cada dia. Para atingir estas metas é que surgiu a Lei de Responsabilidade Fiscal, como mecanismo de controle das contas públicas (da União, Estados e Municípios).

Nesse contexto, havia a necessidade de dimensionamento da dívida pública total (dívidas federais, estaduais e municipais), a criação de mecanismos para controlá-las e, sobretudo, e a garantia de que o "mercado" receberia o seu pagamento. É para isso o governo precisava de um instrumento legal - a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta Lei coloca o pagamento da dívida como a principal prioridade do governo. Em razão do tamanho da dívida pública e da forma usual como ela era administrada –

constante rolagem da dívida – isto não permitiria o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por isso o seu equacionamento se fazia necessário.

Vários estados e Municípios encontravam-se com pesadas dívidas mobiliárias (relativa a títulos do governo), vinculadas às taxas de juros do mercado. O Governo Federal então, lançou um programa de federalização das dívidas, "comprando-as", ou seja, desvinculando-as das altas taxas de juros de mercado (taxa Selic), cobrando juros menores e aumentando os prazos de pagamento. Dessa forma, foi dimensionada a dívida mobiliária nacional e facilitado o seu pagamento. Assim, o governo federal acreditava que os outros entes da federação teriam condições para equacionar suas dívidas, preparando o terreno para o posterior cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na realidade como a questão era a dívida mobiliária, nem todos os Municípios conseguiram negociar com a União suas dívidas. A maioria (quase 5 mil) continua com dívidas relativamente vultuosas, crescendo a taxas de mercado. A LRF agrava esta situação devido às restrições adicionais impostas. Somado a isto, os Municípios se vêem pressionados pela necessidade de cumprir um conjunto de obrigações surgidas pelo novo arcabouço legal aprovado nos últimos anos.

Obs.: Não queremos aqui fazer uma análise profunda da política econômica do governo, nosso intuito é ajudar no acompanhamento do orçamento público. E dentro desta idéia, o objetivo é, sinalizar as causas recentes do endividamento.

O que é Lei Responsabilidade Fiscal?

Sem dúvida alguma a construção do superávit primário é o objetivo principal da LRF. Traduzindo em miúdos, isso equivaleria dizer que as contas dos governos devem apresentar um resultado positivo, ou seja, estes têm que gastar menos do que eles arrecadam e com a diferença garantir o pagamento de dívidas. Na realidade, esta lei quer desvincular a dívida financeira (isto é só aquela devida aos banqueiros, e não a dívida com os fornecedores das prefeituras, sobretudo, as pequenas empresas, agricultores e comerciantes) do restante do orçamento. Ou seja, deixa-se de lado o "intocável" valor da dívida financeira, aí se faz conta das receitas menos as despesas restantes, o resultado positivo visto como ótimo e quanto maior melhor. Porque significa mais recursos para o pagamento da dívida financeira. Para viabilizar a construção

desse resultado positivo, a lei impõe uma série de restrições ao gasto público. A lógica é simples, quanto menos o governo gastar, mais vai "sobrar" para pagar a dívida financeira. Daí, é que vem a ladainha que o "governo só pode gastar o que arrecada". Pela lei, o "gestor responsável" é aquele que consegue atingir o superávit primário, mesmo que para isso ele não faça uma obra urgente para a comunidade, como por exemplo, a contenção de uma encosta com risco de desabamento. Também é "gestor responsável" quem não concede reajuste salarial aos servidores públicos ou deixe de contratar pessoal necessário a manutenção da limpeza das ruas.

Enfim, todos limites de gastos que a LRF impõe servem para garantir o pagamento da dívida financeira e aumentar a dívida social.

E o Brasil não é todo igual!

Os Municípios são de diversas naturezas: quantidade de habitantes, grau de urbanização, vocação econômica, localização geográfica, tamanho, tipo de relevo, distribuição de renda da população e, principalmente, a formação e as percepções do prefeito e dos vereadores, além da disposição da população em participar.

Isto tudo faz com que a vida em cada um dos Municípios seja diferente. Desta forma, a estrutura dos gastos pode variar bastante. Não há um modelo, ou seja, cada caso é um caso. Nos últimos anos os Municípios se viram pressionados no sentido de assumirem maiores responsabilidades na área social. O atendimento a estas necessidades é mais do que justo. Entretanto, para que estas responsabilidades sejam atendidas a contento, é imprescindível que lhes sejam atribuídos os recursos financeiros adequados.

As principais obrigatoriedades sociais têm a ver com as despesas na área da educação, saúde, pessoal (obrigações previdenciárias ou ainda o aumento das despesas com a folha de pagamento do funcionalismo público, principalmente, em virtude do "reajuste" do salário mínimo). Além disto, podem também vir da necessidade de suportar gastos em atividades que são de responsabilidade da União e dos Estados, mas que terminam caindo nas mãos das prefeituras

Agravando este quadro de gastos, cerca de 2.000 Municípios estarão tendo redução dos repasses do FPM até 2008. Como o

FPM é a principal fonte de recursos da maioria dos Municípios, isto faz com que o equilíbrio financeiro seja mais difícil de ser alcançado, já que a legislação em vigor vem lhes impondo novas obrigações. Deve-se ressaltar que essas obrigações são socialmente justas.

Como a LRF estabelece que as obrigações constitucionais não estão sujeitas a cortes, o seu atendimento implica numa maior compressão dos gastos dos demais itens. Isso pode inviabilizar a aplicação de recursos para investimentos (inclusive, sociais) e, portanto, podendo afetar o orçamento participativo.

Por este motivo, é importante que a população esteja participando da elaboração e do acompanhamento do orçamento, inclusive para decidir o que é melhor para o atendimento das suas necessidades e não deixar para o prefeito, sua assessoria e aos vereadores a decisão.

Inclusive, em respeito às desigualdades dos Municípios, seria mais do que justo que, até mesmo no pagamento de suas eventuais dívidas, os Municípios não fossem considerados como iguais. Poderiam ser estabelecidos limites de gastos diferenciados conforme o seu grau de pobreza, com o objetivo de não asfixiar aqueles mais carentes.

ACOMPANHANDO AS DÍVIDAS

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que façam parte da Lei de Diretrizes Orçamentárias os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais.

Através do Anexo de Metas Fiscais os Municípios farão as projeções relativas às receitas e despesas para conhecer os resultados nominal e primário a serem alcançados. Mas o que é isso ?!

Resultado Primário: é calculado diminuindo-se as despesas realizadas (ou seja, aquelas que foram feitas, pois orçamento é previsão, lembra?) das receitas do mesmo exercício financeiro, sem levar em conta os juros pagos.

Resultado Nominal: faz com que seja reduzida do resultado primário a despesa com os juros que foram pagos no exercício.

O pagamento dos juros pode ocorrer de duas formas: os juros pagos pelo pagamento atrasado dos fornecedores e aqueles pagos em função da existência de dívidas (são os chamados encargos financeiros).

Vale a pena alertar para uma forma indireta de pagamento de "encargos" ou juros" disfarçados": é quando a Prefeitura tem por hábito atrasar o pagamento dos seus compromissos. Quando isto se torna uma prática usual, os fornecedores – mesmo quando participam de uma licitação – aumentam os preços dos seus produtos ou serviços, para compensar a demora no pagamento. Portanto, se a prefeitura paga suas contas em dia somente gastando de acordo com a disponibilidade de sua receita, vai conseguir preços mais baixos dos seus fornecedores.

A política econômica do governo federal de rígido controle fiscal procura fazer com que cada ente governamental (Município, Estado ou União) não gaste mais do que o volume de recursos que ele consegue obter num exercício financeiro. Desta forma, procura evitar que sejam deixadas despesas de um mandato para o outro.

Para enfrentar dificuldades financeiras os governantes tinham a prática de deixar para o mandato seguinte a quitação de parte das despesas efetuadas na sua gestão – o chamados *restos a pagar*. Com a LRF o governante não pode mais deixar dívidas de curto prazo para o seu sucessor.

Entretanto, o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é mais abrangente. No caso de Municípios que tenham dívidas acumuladas no passado, a lei procura fazer com que sejam reduzidas. Para tanto o Anexo de Metas Fiscais deverá trazer informações sobre a programação do seu pagamento com o objetivo de reduzi-la constantemente, além da projeção do montante da dívida para três exercícios (ou seja, para aquele ano que se refere a LDO e os dois exercícios seguintes).

O Anexo de Riscos Fiscais, que também deverá fazer parte da LDO, deverá trazer previsões quanto aos riscos capazes de afetar as contas públicas que geralmente são despesas de difícil previsão; são as representados por decisões judiciais.

De qualquer forma é necessário que o Município tenha conhecimento de todas as suas dívidas, dos prazos e condições para o seu pagamento, para que possa inclusive efetuar a respectiva programação financeira.

Pela lógica da LRF o governo municipal deverá efetuar uma avaliação do impacto que representará sobre suas finanças o cumprimento de todas as obrigações, objetivando decidir sobre os eventuais cortes que deverão ser realizados de modo a não comprometer o seu desempenho e o atendimento às necessidades da população.

FIQUE DE OLHO

É possível que esta lógica muitas vezes seja usada para deixar de atender uma necessidade vital da população priorizando o pagamento de dívidas.

Nos meses de fevereiro, maio e setembro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais em audiência pública a se realizar perante uma Comissão da Câmara Municipal. Eis uma ótima oportunidade de a população tomar conhecimento da real situação financeira do Município e dependendo da situação protestar ou apoiar o prefeito.

O QUE UM ORÇAMENTO PRECISA PARA SER PARTICIPATIVO?

Hoje se fala muito do orçamento participativo como um dos principais caminhos para tornar a administração pública realmente comprometida com as necessidades da população. Mas fique de olho. Algumas prefeituras e estados brasileiros dizem realizar o orçamento participativo e, na verdade, estão muito longe disso. Para fazer o orçamento participativo não existe uma receita de bolo, cada caso é um caso. Mas algumas condições mínimas precisam ser respeitadas.

No orçamento participativo, a prefeitura divide com a população a responsabilidade pela definição de suas ações prioritárias. Através de discussões abertas ao público é definida a distribuição dos recursos públicos municipal entre as diferentes necessidades escolhidas pela população. Aliás, o orçamento participativo é incentivado pela LRF e pelo Estatuto das Cidades. Isso não se confunde com a simples realização de audiências públicas nos bairros da cidade e na zona rural. Reuniões com a população onde representantes da prefeitura ou o próprio prefeito participam com a intenção de "ouvir as prioridades da população" é algo importante, mas insuficiente. Se o governo não se empenha em criar, junto com a população, as condições para que ela de fato influa nas decisões das ações orçamentárias, as reuniões não passam de boas intenções. E como diz o ditado, o inferno está cheio de "bem intencionados".

Mas que condições são essas? Devemos ter claro que a relação da prefeitura para com a população é desigual. A prefeitura é que possui as informações e os instrumentos legais necessários para a tomada de decisão no Município e não a população. Se a prefeitura não repassa as informações e não compartilha o controle desses instrumentos com a população, a relação continua desigual e sujeita à manipulação pelos dirigentes municipais.

- Pode-se dizer que o orçamento participativo depende de duas condições e quatro princípios:

1ª condição: produzir e repassar à população as informações de governo necessárias para a tomada de decisão sobre o orçamento.

Na prática isso significa:

- **Produzir e divulgar informações necessárias à participação com uma preocupação didática, adequando a linguagem para compreensão da população.**
- **Capacitar as pessoas envolvidas no orçamento participativo na matéria orçamentária.**

2ª condição: criar dentro e fora do governo canais institucionais para facilitar e estimular a participação ativa e contínua da população no processo orçamentário.

Na prática isso significa:

- **Definir uma regionalização do Município, no intuito de garantir uma participação ampla e diversificada.**
- **Criar fora do governo instâncias de representação (conselhos, comitês, fóruns, plenárias etc) que atuem na elaboração e execução do orçamento.**
- **Criar dentro do governo procedimentos e institutos (prestação de contas permanente, coordenadorias, superintendências etc) destinados a promover a participação nas ações de governo, desde o momento de sua definição até o de sua execução.**

Mas essas duas condições apenas serão suficientes se forem respeitados os seguintes princípios:

- **Universalidade: a participação como um direito que deve ser assegurado: participação de todo e qualquer cidadão.**
- **Diversidade: abertura da participação no processo do Orçamento Participativo a quaisquer grupos ou indivíduos. A participação tem de ser aberta a todos, não ser seletiva para possibilitar a presença da diversidade de interesses. Assim, a força e importância de um determinado pleito ou interesse serão definidas por sua relevância social e não pelo acesso privilegiado aos centros de decisão.**
- **Transparência: não se limita a simples divulgação de dados. Significa que a pessoa que transmite uma informação, especialmente o representante do poder público esteja empenhada em fazer com que a outra pessoa apreenda de fato a sua mensagem.**

- **Acordo sobre as regras:** as regras para a tomada de decisão devem ser negociadas e aceitas por todos, para que o resultado dela seja o mais justo, criando condições de igualdade entre as pessoas. Dito de outra maneira, não se pode produzir situações de igualdade com decisões baseadas em relações desiguais de poder.

ROTEIRO PARA ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Nos Municípios onde ainda não foi implantado o orçamento participativo, a interferência popular na construção do orçamento não é garantida de forma direta. Para isso, a população deve se unir na busca da garantia deste espaço. Mesmo assim a população pode interferir no orçamento, incluindo ações objetivando o atendimento de suas reivindicações.

Como interferir na peça orçamentária e no acompanhamento de sua execução:

1. **Identificação dos problemas:** a comunidade deve se mobilizar e discutir entre si quais são os principais problemas de sua vizinhança (arredores) ou de sua cidade. O estabelecimento de prioridades é fundamental, tendo em vista que recursos públicos são limitados.
2. **Formulação de uma proposta:** depois de identificado e dimensionado o problema o principal é estabelecer metas para solucioná-lo. A proposta, deve, se possível, ser quantificada, contendo as ações devidas, como por exemplo a pavimentação de 100 metros de rua ou a criação de 80 vagas numa escola. É importante também quantificar os beneficiados.
3. **Apresentação da proposta:** a proposta deve ser apresentada aos poderes responsáveis por interferir no orçamento: o Executivo e o Legislativo. Olho vivo, no calendário! Apresente a proposta da comunidade no melhor momento, considerando que executivo e legislativo têm prazos diferentes de atuação no processo orçamentário (vide pg. tal das datas e prazos do processo orçamentário).

Ao Executivo:

- 1 . A proposta deve ser entregue por escrito na Prefeitura. Protocole o documento e guarde o recibo, isto garante que o documento foi realmente entregue.

2 .Solicite uma audiência pública com o Prefeito ou algum representante da prefeitura.

Em muitos Municípios o Prefeito vai até a comunidade para ouvir da população quais são seus problemas, é a chamada "Prefeitura dos Bairros".

Ao Legislativo:

Encaminhe a proposta a todos os vereadores e solicite uma audiência pública na Câmara para expor a necessidade da comunidade. No dia da audiência, é importante a presença do maior número possível de pessoas!

Destaque

A inclusão desta proposta no orçamento depende da vontade do prefeito e/ou dos vereadores. Por isso é importante garantir, através da mobilização, um espaço de interferência da população até que seja conquistado o ORÇAMENTO Participativo.

- **Caso a proposta tenha sido colocada no orçamento, a nova tarefa é acompanhar a execução orçamentária. Veja se a dotação prevista é suficiente.**

Existe também um outro espaço de atuação que são os Conselhos Municipais, compostos por representantes da sociedade e do Poder Público. Eles têm a competência de aprovar o plano de aplicação de seus respectivos fundos.

Além da listagem das ações a serem desenvolvidas pela prefeitura, segundo cada órgão e unidade orçamentária (conforme está Anexo 6 da Lei nº 4320) existem também algumas leis orgânicas que determinam o envio de um detalhamento que possibilita a identificação em objetivos (metas) a serem alcançadas, podendo ser quantificadas (obras), o local especificado e indicada a população a ser alcançada. O Rio de Janeiro, um dos maiores Municípios do Brasil, faz o chamando de Plano Anual de Trabalho através do detalhamento do Anexo 6.

Execução Orçamentária: O orçamento é formado por programas de trabalho. É através deles que o orçamento é executado a partir do início do exercício financeiro, que coincide com o ano civil.

MAS O QUE SÃO PROGRAMAS DE TRABALHO ?

Programa de trabalho é um instrumento da ação governamental e pode ser caracterizado por projetos e/ou atividades. Projeto é uma ação governamental com começo, meio e fim; ou seja, não tem caráter continuado, como por exemplo, a construção de uma escola, um hospital ou uma estrada. Atividade é uma ação governamental com objetivo de manutenção dos serviços públicos prestados, como por exemplo, o pagamento dos salários professores, médicos ou qualquer outro servidor público, compras de materiais, conservação de estradas etc. Operações Especiais são as despesas que não contribuem para a manutenção das ações do governo, não gerando contraprestação de bens e/ou serviços. O pagamento da dívida estará representado nesta nova classificação.

Os programas de trabalho seguem uma classificação, possibilitando identificar o objetivo da ação governamental, a área de despesa competente ao setor público e o órgão responsável.

Classificação (os códigos do orçamento):

a) Órgão: O

b) Unidade Orçamentária: U.O.

c) Funções: F

d) Subfunções: SF

e) Programa: P

f) Projeto/Atividade/Operações Especiais: P/A/O.E.

Daremos aqui um exemplo da classificação que a União vem usando, mas que não necessariamente corresponde a classificação que o seu Município pode ter tomado no que se refere aos 4 últimos algarismos, isto é, dos projetos ou atividade ou ainda operações especiais.

<u>O O</u>	<u>U.O. U.O.</u>	<u>F F</u>	<u>SF SF</u> <u>SF</u>	<u>P P P P</u>	<u>P/A/O.E. P/A/O.E.</u> <u>P/A/O.E. P/A/O.E.</u>
ORGÃO	Unidade Orçamentária	FUNÇÃO	Sub FUNÇÃO	PROGRAMA	PROJETO ou ATIVIDADE ou OPERAÇÕES ESPECIAIS
QUEM FARÁ?			O QUE OBJETIVA?		O QUE SERÁ FEITO?

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão suas estruturas de programas, códigos e identificação (órgão, unidade orçamentária, projeto, atividade ou operações especiais), contanto que sigam a prévia classificação de função e subfunção.

Exemplo 1:

Programa de Trabalho: OO U.O.U.O. 16 482 1061 1001

O (de natureza local)

UO (de natureza local)

F 16 Habitação

SF 482 Habitação Urbana

P 0161 Construção de casas populares (codificação local)

P/A/OE 1001 Construção de 20 casas populares (codificação local)

No exemplo optamos pelo programa 0161 (16 da função) e 1 do programa local e optamos por 1001, sendo 1 do milhar para Projeto e o 1 da unidade é o projeto local.

Exemplo 2:

Para o pagamento de uma dívida:

Programa de Trabalho: OO U.O.U.O. 28 841 0000 2001

O (de natureza local)

UO (de natureza local)

F 28 Encargos Especiais

SF 841 Refinanciamento da Dívida Interna

P 0000 Encargos Especiais (§ único art 4º Portaria 42/99)

P/A/OE 2001 Pagamento de Dívida ao INSS

OBS.: É importante esta classificação, pois no seu final temos o chamado programa de trabalho, identificando no detalhe o que se vai fazer, ou o que se deveria fazer.

QUEM SÃO RESPONSÁVEIS PELOS GASTOS PÚBLICOS?

Administração Direta e Indireta.

É importante conhecer os responsáveis pelos gastos, para que se possa saber onde e a quem cobrar e fiscalizar a execução de determinada obra ou serviço. A maior parte do orçamento é gasta pelos órgãos da Prefeitura, já que para a Câmara Municipal é destinada uma parcela relativamente pequena do orçamento (de um máximo de 5-8% das receitas municipais, vide glossário legislação citada). Quando se fala dos órgãos da Prefeitura, logo se pensa nas Secretarias (Saúde, Educação, Obras etc.), mas não são apenas elas as responsáveis pelos gastos do orçamento. Há também os chamados órgãos da administração indireta, que podem ser autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Além das Secretarias, com suas unidades administrativas (gabinete do secretário, coordenadorias etc.), e dos órgãos da administração indireta é importante chamar a atenção para os Fundos Especiais. Os Fundos Especiais (Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano etc.) não são órgãos, mas também recebem no orçamento o mesmo tratamento dado aos órgãos da administração indireta. Encontramos tabelas especificando os programas de trabalho (o que vai ser feito) e a previsão de recursos a serem gastos para esses fundos. Na verdade, os Fundos Especiais são instrumentos que a prefeitura institui para a realização de políticas públicas específicas.

"O Poder Executivo deve aprovar um quadro de cotas trimestrais de despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar. Esta fixação de cotas busca manter na medida do possível o equilíbrio entre receita arrecadada e a despesa gasta e ainda assegurar às unidades orçamentárias os recursos necessários e suficientes para execução dos programas". Art. 47 da Lei 4.320.

Etapas da execução orçamentária:

- 1. Empenho: representa a vontade do governante em realizar a despesa. Após a emissão da nota de empenho; as licitações, as compras, os serviços estão com meio caminho andado. A nota de empenho é um sinal verde para a realização de um gasto. O valor da nota de empenho é limitador do gasto, ou seja, não pode ser gasto um valor maior do**

- que aquele da nota de empenho, mas também pode ser que o valor gasto seja menor do que o previsto e que foi empenhado.
2. **Realização e Liquidação:** é o reconhecimento de que a ação governamental seja a compra de uma mercadoria, a feitura de uma obra ou de um serviço foi concretizada.
 3. **Pagamento:** está é a última fase do estágio da despesa, saída do dinheiro.
- Imagine que sua comunidade, graças a uma ampla mobilização, consiga colocar no orçamento recursos para a construção de uma creche no seu bairro. Será que a construção da creche já está garantida? Não. Por quê? Porque, como já dissemos, o orçamento não obriga a prefeitura a fazer o que está previsto. Mas então o orçamento é uma brincadeira, um faz de conta? Não. É um instrumento de pressão bastante forte sobre o governo. No caso da creche, o gasto está autorizado, e se a Prefeitura não realizá-lo, o negócio é denunciar e pressionar, então ela terá de esclarecer por que não vai mais construir a creche.
 - A publicação da Lei Orçamentária do exercício autoriza a execução das despesas pelos responsáveis. Entretanto, o Prefeito pode bloquear a realização da despesa através do dispositivo chamado contingenciamento, ou seja, a autoridade maior (no caso, o Prefeito) não libera recursos autorizados pela Lei Orçamentária. O contingenciamento serve para que a prefeitura possa equilibrar a realização da despesa com a receita obtida, mas também serve para impedir a realização de uma ação prevista na lei que não seja de seu interesse.

O QUE É LICITAÇÃO?

Alguns procedimentos importantes devem ser seguidos pelo governo na hora de gastar o dinheiro público. O principal é o processo de licitação, de concorrência pública, para que a Prefeitura possa fazer as obras e serviços previstos no orçamento. A licitação é um procedimento, obrigatório a partir de determinado valor (Lei 8.666/93), que procura garantir para o governo a contratação de fornecedores que ofereçam melhores preços e maior habilitação. O vencedor da licitação assinará contrato com a Prefeitura, que se comprometerá (empenhará) os recursos do orçamento para aquela despesa, liberando o pagamento conforme a obra ou serviço vai sendo realizado.

PARTICIPANDO

- Porque o Orçamento pode e é alterado:

Com a inflação relativamente baixa, a autorização da Câmara Municipal para que a prefeitura faça suplementação de dotações não deve ser superior a no máximo 5% do valor das dotações não previamente comprometidas com a folha de pagamento e com as despesas vinculadas (educação, saúde e outros convênios específicos).

Na prática, depois de realizar todas as despesas obrigatórias, o que sobra para investimento ou para a aplicação nas ações que podem ser reivindicadas pela população é relativamente pouco.

- A execução do orçamento pode transformar a Lei Orçamentária num puro faz de conta. Por quê?

Porque todos os anos a prefeitura pode conseguir, na própria Lei Orçamentária aprovada pelos vereadores, uma autorização para deslocar, ou seja, para suplementar uma dotação retirando de outra (o chamado remanejamento). Parece mentira, mas com esta autorização a prefeitura pode alterar, por decreto, boa parte do orçamento. Isso quer dizer que a autorização para a construção da creche na comunidade pode, mesmo depois de aprovada, ser transferida para outra despesa qualquer sem maiores satisfações por parte da prefeitura. Lembrete: orçamento não é dinheiro em caixa, é autorização de gastos e estimativa de receitas.

"Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicatos é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas." Constituição Federal Art. 74, § 2º.

FORMAS DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO

1. Orçamento é publicado no começo do ano e disponibilizado em um meio de comunicação de maneira que toda sociedade tenha acesso, como em um jornal local de grande circulação ou no Diário Oficial (para os Municípios que o possuem). No orçamento encontra-se um quadro de Detalhamento de Despesas (o QDD) onde é possível encontrar todos os programas de trabalho previstos no orçamento.
2. As alterações do orçamento são feitas por lei em decretos (os remanejamentos e contingenciamento) também são publicados durante todo o ano.

3. De dois em dois meses a Prefeitura deve publicar um resumo da execução orçamentária do bimestre.

1. Há Municípios onde os sistemas de execução orçamentária são informatizados. Uma forma de acompanhar o orçamento é buscar, junto à Prefeitura, acessar esses sistemas.
2. Após o término do exercício financeiro, a Prefeitura tem que apresentar a Prestação de Contas. Com ela é possíveis verificar o cumprimento da Lei Orçamentária, as ações feitas e as ações que deixaram de ser realizadas e o motivo.

IMPORTANTE: nem a Câmara Municipal nem a Prefeitura podem se recusar a fornecer qualquer informação não sigilosa (as referentes à situação fiscal). Se ocorrer recusa, não se intimide, procure o Ministério Público e denuncie!

FIQUE DE OLHO

Fique de Olho em "seu" vereador, para que ele não dê carta branca ao prefeito na execução orçamentária.

Com relação ao contingenciamento, muitas vezes ocorre o bloqueio de gastos sociais em proveito de outros de interesses.

COMO FORMAR UM FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO:

O que é um Fórum?

É uma organização reunindo entidades e cidadãos em torno de um objetivo.

O que é um Fórum Popular do Orçamento?

É uma articulação de entidades, cidadãos, voltada para a democratização do orçamento público.

O Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro

A partir da experiência do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro enunciaremos aqui como foi trilhado o caminho deste e ainda conceitos e premissas.

O Fórum carioca reúne ONGs, movimentos de base, universidades, associações comunitárias, sindicatos, entidades profissionais, institutos de pesquisa e centros acadêmicos, além de cidadãos não associados a qualquer organização.

Das Origens da Organização

O Fórum surge inspirado e movido pelo interesse de criar condições para a ampliação da participação social no processo orçamentário, bem como intervir na definição das prioridades governamentais.

A primeira iniciativa que deflagrou a composição do grupo foi o Seminário "Orçamento do Rio em debate", promovido pelo Ibase em 6 de dezembro de 1995, no qual se discutiu, a partir da apresentação dos números do orçamento então proposto pela prefeitura e suas prioridades para o Município. Com efeito, a partir de então se formou o Fórum Popular do Orçamento do Rio.

O Fórum Popular do Orçamento não pretende se constituir como o espaço único e central da discussão e intervenção do orçamento público. Pretende sim, ser a garantia da existência de um espaço popular ao mesmo tempo em que, com sua intervenção, busca mobilizar a sociedade civil a exercer o direito de conhecer e o de fiscalizar as ações governamentais a partir do orçamento.

Seus objetivos não se reduzem a conquistar o processo chamado "orçamento participativo" praticado por algumas prefeituras brasileiras. Além do campo institucional-legal, busca também intervir na própria sociedade. Com efeito, suas ações de mobilização, capacitação e organização dentro e fora do Fórum não se limitam a mera atividade-meio, instrumental. Constituem-se elas próprias, na verdade, um fim a ser perseguido permanentemente.

A contribuição do Fórum para a democratização do orçamento público tem se traduzido, desde o princípio, em ações voltadas à promoção da *transparência, participação e prioridades sociais* no processo orçamentário.

O Fórum busca avanços em relação a cada um desses objetivos, não se deve deixar de observar o quanto eles são interdependentes e inter-relacionados.

A *transparência* das informações orçamentárias de forma a permitir o conhecimento pela população da maneira como o Estado arrecada e gasta os recursos por ele administrados é pré-requisito para que, sem prejuízo da legislação vigente e da técnica-contábil, o orçamento - e sua execução – deva ser apresentado e divulgado de uma forma que proporcione o conhecimento mais amplo possível das prioridades governamentais.

A *participação* ampla da população na definição e fiscalização do orçamento representa um meio eficiente de se assegurar o resgate do caráter público do Estado. A deficiência do sistema político representativo na tradução da vontade dos eleitores é notória. Sem canais outros que permitam a expressão e manifestação da sociedade, o voto perde força, acaba por se tornar instrumento de abdicação de poderes em favor dos representantes, que, assim, se afastam dos representados. De fato, sobre o orçamento já incide a participação de alguns interesses privilegiados. Trata-se, pois, de alargar tal participação à diversidade de interesses presentes na sociedade.

O Fórum através da proposição de *prioridades sociais* busca também *pari passu* a perseguição dos outros dois objetivos, interferindo no orçamento em benefício de políticas que tenham maior alcance social. Contudo, como já foi observado, está claro para o Fórum a interdependência entre esses três objetivos: quanto maior for a transparência, maior a possibilidade de participação e, por conseguinte, de identificação e promoção de prioridades sociais.

Premissas Fundamentais para o Desenvolvimento, crescimento do Fórum:

- Deve ser uma articulação universal de entidades e cidadãos sem qualquer tipo de distinção;
- Deve ser de caráter apartidário;
- Definição dos objetivos, ou seja, a democratização do orçamento público, traduzida em ações voltadas a promover a *transparência*, *participação* e *prioridades sociais* no processo orçamentário;
- O Fórum não pode ser usado para promoção das entidades, pelo contrário as entidades devem promover o Fórum. Caso, em algum momento, o Fórum necessite de um financiamento (como para produção de um panfleto, ou outro material) todas as entidades devem

contribuir de alguma forma e mesmo que alguma entidade dê maior contribuição (até mesmo financeira) esta entidade não tem o direito de usar disto para se auto-promover. Este item é apenas apontado porque sabemos que pode existir competição e conflitos entre entidades, movimentos, organizações e entre pessoas, tanto por motivos ideológicos, políticos, técnicos ou financeiros, como também por vaidade ou poder. Estas rivalidades podem comprometer seriamente um fórum.

- **Não deve ter estatuto jurídico; podendo até ter um regimento interno, código de conduta e/ou funcionamento;**
- **Devem-se ter como atividades essenciais o acompanhamento dos prazos regimentais do orçamento, discussão e votação do PPA (Plano Plurianual de Investimentos), da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), da LOA (Lei Orçamentária Anual), assim como qualquer outra apresentação orçamentária.**
- **Devem-se ter seminários de formação freqüentes buscando sempre o nivelamento de conhecimento das informações por todos membros, uma vez que sabemos que são diversas e mutáveis as pessoas que integram um Fórum;**
- **Deve-se ter um material explicativo para sempre ser encaminhada aos novos integrantes nas reuniões. Convém que este material tenha um contato (endereço e telefone) da secretaria. Também é interessante que nele tenha divulgado os prazos de tramitação orçamentária de seu Município fazendo com que as pessoas que um dia receberam ou estiveram presentes às reuniões do Fórum saibam da importância e fortalecer o movimento e a pressão popular que deve ser feita principalmente nestes períodos, geralmente em junho, setembro e dezembro;**
- **Divulgação da cartilha em questão enquanto veículo de formação e informação sobre as questões orçamentárias;**
- **Divisão do grupo em comissões e/ou divisão do Fórum em grupos de trabalhos com autonomia e com transparências nas ações e estudos, eventualmente ou permanentemente;**
- **No caso do Fórum do Rio de Janeiro há a necessidade de técnicos e voluntários que acompanham e decodificam as peças orçamentárias (leis, decretos etc);**
- **É importante haver uma secretaria (alguém responsável) coordenando as atividades ordinárias, tais como as reuniões semanais; publicação das atas das reuniões; formulação das ações legislativas; acesso e**

manuseio do sistema informatizado da execução orçamentária. No caso do Rio de Janeiro foi disponibilizada uma página na Internet (ideal, não essencial) onde são divulgados dados sobre o orçamento;

- Nos Municípios maiores poderão ser obtidos junto a entidades locais recursos físicos mínimos que busquem dar apoio às atividades do Fórum (uma linha de telefone, um computador com impressora se possível com acesso à rede internacional de computadores – Internet).
- e aos Diários Oficial do Município e do Diário Câmara Municipal;
- Necessário freqüentemente buscar novos aliados e membros.

- **Comissão de Redação:**

François E. J. de Bremaeker, economista e geógrafo - Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM bremaeker@ibam.org.br

João Roberto Lopes – cientista político e pesquisador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase joao@ibase.br

João Luis da Silva, educador popular - Rede de Cidadania /Diocese Barra do Pirai/Volta Redonda/Setor Social

Luiz Mário Behnken, economista - Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro - Corecon/RJ luizmariob@hotmail.com

Mirelli Malaguti, estudante de economia - Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro mirellimalaguti@hotmail.com

Ruth Espínola Soriano, economista, Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul – PACS ruth@pacs.org.br

Sérgio Barbosa de Almeida, engenheiro – Federação de Sindicatos de Engenheiros – Fisenge sbalmeida@hotmail.com

Essa cartilha usou, como material de referência, várias cartilhas sobre orçamento produzidas em alguns dos Municípios que hoje já têm a participação da população no orçamento da cidade.

Legislação Citada

Ementário

Constituição Federal de 1988

- Art. 29, inciso XII: recomenda o planejamento municipal tenha a cooperação de associações representativas.
- Art. 31, § 3º: as contas do Município ficarão à disposição de qualquer contribuinte.
- Art. 48:
- Art. 74, § 2º. "Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicatos é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas".
- Artigo 165: dispõe sobre o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias.
- Art. 198: regula as ações nas áreas da saúde e determina as aplicações de percentuais no orçamento nesta mesma área.
- Art. 212: regula as ações na área da educação.

Emendas Constitucionais

- EC 14/1996: estabelece normas de aplicação de recursos em educação.
- EC 20/1998: modifica o sistema de previdência social.
- EC 25/2000: dispõe sobre limites de despesas com as Câmaras Municipais.
- EC29/2000: assegura recursos mínimos para saúde.

Leis Complementares:

- LC 91/1997: estabelece critérios de repartições do FPM e dos redutores até 2003.
- LC101/2000: Lei de Responsabilidade Fiscal, Art. 48, parágrafo único: assegura o acesso aos dados orçamentários e a participação na elaboração do orçamento.
- LC 106/2001: estabelece novos prazos para s redutores do FPM ate 2008.

Leis

- Lei 4.320/1964: estabelece normas da contabilidade pública nacional.

Art. 47: "O Poder Executivo deve aprovar um quadro de cotas trimestrais de despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar. Esta fixação de cotas busca manter na medida do possível o equilíbrio entre receita arrecadada e a despesa realizada e ainda assegurar às unidades

orçamentárias os recursos necessários e suficientes para execução dos programas".

- Lei 8.666/93: estabelece normas de licitações.
- Lei 9.394/1996: Lei de Diretrizes e Bases de Educação.
- Lei 9.424/1996: Estabelece o Fundef.
- Lei 10.257/2001: Estatuto da Cidade

Art.4º, inciso III, alínea f:
adota a gestão orçamentária participativa.

Resoluções do Senado Federal

- Resoluções 40 e 43/2001 do Senado Federal (republicada e consolidada em 9 de abril de 2002): Estabelece o limite de endividamento dos municípios.

DICIONÁRIO

Administração direta - é constituída pelo conjunto de unidades organizacionais que integram a estrutura administrativa do Município (por exemplo, secretarias), abrangendo inclusive os fundos.

Administração indireta - é a atribuição designada à parte da administração pública que reúne as entidades públicas que possuem personalidade jurídica própria, como por exemplo, as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações; embora sejam vinculadas ao Município para fins de coordenação e controle.

Ajuste fiscal – É a busca do equilíbrio entre a receita e a despesa. Tal busca é defendida por neoliberais que buscam austeridade financeira com contas públicas, ou seja, a diminuição dos gastos públicos, sobretudo os sociais.

Anistia Fiscal - Perdão das penalidades impostas pelo poder público ao contribuinte.

Amortização - Redução do montante de uma dívida através do pagamento de uma parcela dessa dívida; isto é, não é o pagamento dos juros e sim do montante principal da dívida.

Atividade – é um ação governamental com objetivo de manutenção dos serviços públicos prestados, como por exemplo, o pagamento dos salários professores, médicos ou qualquer outro servidor público, compras de materiais, conservação de estradas etc.

Audiência pública - é o momento em que o chefe do poder executivo abre um espaço para a troca de informações com a população. Isso já acontece em muitos casos. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu que o chefe do poder executivo ou um representante compareça ao Poder Legislativo para prestar contas dos atos da sua administração, a cada 4 meses.

Câmara Municipal (também chamada "Câmara de Vereadores") - é o Poder Legislativo do Município. Os Vereadores são eleitos e desempenham o papel de representantes do povo.

Cidadania - ela existe quando as pessoas têm a oportunidade de exercer seus direitos civis e políticos livremente.

Comissão Parlamentar - em qualquer nível de governo é a designação de um grupo de parlamentares (senadores, deputados federais, deputados estaduais ou vereadores) para a pesquisa de um fato determinado que seja considerado estranho às práticas habituais.

Constituição - é a lei maior do País, que contém regras gerais sobre a formação dos poderes públicos, forma de governo, distribuição de competências, direitos e deveres do cidadão. A atual foi promulgada em 1988.

Contingenciamento - ação feita pelo Chefe do Poder Executivo que objetiva a restrição ou mesmo a eliminação de uma despesa.

Contrato – Acordo firmado entre órgãos ou entidades da administração pública e particulares (pessoa física ou jurídica), que transferem entre si algum direito ou sujeitam-se a alguma obrigação.

Contribuição – É um tipo de tributo público. No caso dos Municípios um exemplo é a contribuição de melhoria, utilizada para o financiamento de obras públicas.

Convênio - é o acordo firmado entre duas ou mais partes, no caso, níveis de governo, com o objetivo de executar um determinado serviço ou atividade.

Crédito Suplementar – destinação de recursos adicionais com o objetivo de complementar uma dotação orçamentária já existente, cujos recursos a ela destinados originalmente tenham sido insuficientes.

Desembolso - o desembolso de recursos é o ato de pagamento de uma despesa.

Despesa - é o mesmo que um gasto, ou seja, o desembolso ou a aplicação de recursos na realização de uma atividade.

Despesa Corrente – é aquela realizada com as despesas de custeio (pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos sociais) e com as transferências correntes (valores transferidos a fundos, instituições privadas, e aqueles destinados ao pagamento de encargos de dívidas, PASEP e sentenças judiciais).

Despesa de Capital - é aquela realizada com investimentos, inversões financeiras, transferências a fundos e a instituições privadas e amortização da dívida.

Dívida Consolidada - é o total da dívida de natureza pública (assumida em razão de leis, contratos, convênios e da realização de empréstimos) para amortização em prazo superior a um ano, além do ano fiscal em questão.

Dívida Flutuante - dívida que pode aumentar ou diminuir constantemente pelo fato de ser constituída por parcelas de várias formas de obrigação de curto prazo. Constituem dívida flutuante os títulos do Tesouro, os recursos em depósito e os restos a pagar.

Dívida Fundada - o mesmo que dívida consolidada.

Dívida Mobiliária - dívida contraída pelo poder público, cuja garantia de pagamento é dada através da emissão de títulos do Tesouro.

Emenda - ação de corrigir ou alterar uma proposta de lei ou de lei já aprovada. No caso, pode se referir qualquer lei, ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias ou à Lei Orçamentária.

Empenho – representa a vontade do governante em realizar a despesa. Após a emissão da nota de empenho as licitações, as compras, os serviços estão com meio caminho andado. A nota de empenho é um sinal verde para a realização de um gasto. O valor da nota de empenho é limitador do gasto, ou seja, não pode ser realizado um valor maior do que aquele da nota de empenho, mas também pode ser que o valor realizado seja menor do que o previsto e que foi empenhado.

Empréstimo - O poder público obtém recursos para o financiamento de suas atividades, para pagamento posterior.

Encargos Financeiros – é o pagamento de juros em função da existência de dívidas. é representado pelos juros e outros encargos referentes a uma dívida contratada ou mesmo pela correção monetária resultante sobre operação de crédito por antecipação de receita.

Entidade - as entidades públicas são representadas pelas chamadas esferas de poder, quais sejam: a União (Governo federal), os Estados (Governo estadual), o Distrito Federal e os Municípios.

Estado - é o mesmo que poder público. No caso específico dessa cartilha é sinônimo de governo estadual.

Execução orçamentária - cumprimento do que determina um orçamento, o qual é uma previsão de receitas e despesas.

Exercício financeiro / fiscal - período de tempo onde são verificadas as receitas e despesas das entidades públicas, coincidindo com o ano civil, ou seja, se inicia em 1º de janeiro e se encerra em 31 de dezembro de cada ano.

FMI - sigla de Fundo Monetário Internacional. É um organismo internacional de financiamento para os Países.

Fórum Popular do Orçamento - reunião de pessoas que têm por objetivo a discussão do orçamento, com vistas a apresentar ao poder público as reivindicações da população.

Função – é a área de atuação de um governo, como educação, urbanismo, saúde, habitação etc.

Fundo - é uma cota que forma um montante de recursos que possui uma destinação específica e que pode ser gerido por um administrador independente.

Imposto - pagamento de uma obrigação, diretas ou indiretas, que os poderes públicos exigem de cada pessoa física ou jurídica para cobrir as despesas da administração por serviços não especificados.

Indenização - compensação financeira de danos sofridos (por exemplo, indenização pelo alagamento de parte do território do Município).

Juros - É um tipo de encargos financeira caracterizado pela remuneração do dinheiro tomado sob a forma de empréstimo ou financiamento.

Lei Complementar - é uma lei de hierarquia superior às demais leis, pelo fato de vir a regulamentar dispositivos previstos na Constituição ou na Lei Orgânica Municipal; é como se fosse um complemento da Constituição.

Lei Orgânica Municipal - é a Lei maior do Município. Corresponde à Constituição Municipal.

Licitação – A licitação é um procedimento, obrigatório por lei, que procura garantir para o governo a contratação de fornecedores que ofereçam melhores preços e

maior habilitação. O vencedor da licitação assinará contrato com a Prefeitura, que se comprometerá (empenhará) os recursos do orçamento para aquela despesa, liberando o pagamento conforme a obra ou serviço vai sendo realizado.

Liquidação (ou realização) – é o ato da concretização da despesa é o reconhecimento da realização da despesa seja a compra de uma mercadoria, a feitura de uma obra ou de um serviço.

Meta fiscal - é a previsão das receitas e despesas, dos resultados nominal e primário e do montante da dívida pública.

Ministério Público - é instituição permanente, responsável pela defesa da ordem jurídica (das leis), do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indispensáveis.

Montante - quantidade de dinheiro.

Município - é uma subdivisão político-administrativa do Estado, autônoma, para fins de desempenhar funções próprias de governo local. O Município é governado por um prefeito (Poder Executivo) e uma Câmara Legislativa (Poder Legislativo).

Operações Especiais - são as despesas que não contribuem para a manutenção das ações do governo, não gerando contraprestação de bens e/ou serviços. O pagamento da dívida estará representado nesta nova classificação.

Orçamento - é a predeterminação de receitas e despesas de uma entidade, que possibilitarão a realização das atividades do poder público.

Outorgar – É quando uma lei é instituída pelo Poder Executivo, sem autorização do Legislativo, geralmente por uma ditadura.

Parlamento - é o poder legislativo. No caso dos Municípios, corresponde à Câmara de Vereadores. No caso dos Estados, corresponde à Assembléia Legislativa. No caso do Governo federal, corresponde à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

Prazos (curto / médio / longo) - o curto prazo diz respeito a um período máximo de um ano; o médio prazo diz respeito a um período que varia entre um a dois anos; o longo prazo diz respeito a um período superior a dois anos.

Programa – é um instrumento de organização do governo visando à concretização dos objetivos governamentais.

Programa de Trabalho – é um instrumento da ação governamental e pode ser caracterizado por projetos e/ou atividades.

Projeto – é uma ação governamental com começo, meio e fim; ou seja, não tem caráter continuado, como por exemplo, a construção de uma escola, um hospital ou uma estrada.

Receita Corrente – é o conjunto de receitas que engloba as receitas tributárias (impostos, taxas e contribuição de melhoria), patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, além das transferências correntes e outras receitas correntes (multas e juros de mora, indenizações, restituições e receita da dívida ativa).

Receita de Capital – é o conjunto de receitas que englobam as operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos e transferências de capital.

Receita Corrente Líquida - é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, a compensação do ICMS desonerado (Lei Complementar 87/96), e do FUNDEF, DEDUZIDAS as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e as receitas provenientes da compensação dos sistemas previdenciários público e privado.

Restos a pagar – são as despesas empenhadas em um exercício financeiro e pagas no exercício financeiro seguinte.

Renúncia de receitas - é o ato deliberado de não cobrar o tributo na sua integralidade, representado pela concessão de anistia, remissão, subsídio, isenção, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo, que levem à redução indiscriminada dos tributos.

Risco fiscal - é uma avaliação dos riscos que podem representar para as finanças municipais, geralmente representados por grandes demandas judiciais, ou outros fatos casuais que produzem uma obrigação que podem modificar a situação patrimonial do Município.

Royalties do petróleo - é uma compensação financeira destinada para os Municípios pela produção de petróleo ou gás natural em seu território ou pela localização de refinarias e dutos em seu território.

Sanção – É quando uma lei é aprovada e ratificada pelo Poder Executivo. Caso este não aja assim, a lei volta para o Poder Legislativo onde ela pode ser imposta através do que chamamos de promulgação de uma lei.

Setor primário - setor da economia que compreende as atividades agrícolas, pecuárias, do extrativismo e da pesca.

Setor secundário - setor da economia que compreende as atividades industriais e da construção civil.

Setor terciário - setor da economia que compreende as atividades comerciais e de serviços.

Subfunção – é o detalhamento da função, por exemplo: função Saúde, subfunção – vigilância sanitária.

Superávit nominal - saldo positivo representado pelo excesso da receita sobre a despesa, computado o valor dos juros.

Superávit primário - saldo positivo representado pelo excesso da receita sobre a despesa, não computado o valor dos juros.

Taxas - contribuição monetária que os poderes públicos exigem de pessoas físicas ou jurídicas para cobrir as despesas da administração por serviços especificados, feito em favor de um determinado indivíduo, somente cobrada depois de efetivamente prestado o serviço, no que difere do imposto.

TCE - sigla de Tribunal de Contas do Estado. Órgão que fiscaliza as contas dos Estados e dos Municípios desse Estado.

TCM - sigla de Tribunal de Contas do Município. Órgão previsto na Constituição Federal que fiscaliza as contas dos Municípios com população superior a cinco milhões de habitantes. No Brasil existem TCMs nos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro.

TCU - sigla de Tribunal de Contas da União. Órgão que fiscaliza as contas do Governo federal e os recursos de convênios ou de transferências específicas feitas pelo governo federal em favor dos Estados e dos Municípios.

Terceirização - é a contratação de serviços prestados por pessoa física ou empresa; cuja a execução poderia ser feita diretamente pelo Município e passa a ser feita por terceiros.

Tesouro - Lugar de arrecadação de receitas, ou seja, a entidade que guarda os recursos públicos. Pode ser da União, Estado ou Município. É o mesmo que fazendo pública.

Transferências de Recursos - as transferências de recursos para os Municípios podem ser de duas naturezas: as transferências constitucionais (que são recursos originados de impostos federais e estaduais) e as transferências voluntárias (que são recursos repassados por meio de convênios).

União - é o mesmo que governo federal.

Promoção:

Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro

Av. Rio Branco, 109/16º andar - Centro

CEP: 20.054-900 Rio de Janeiro RJ

tel: xx 21 2103-0120 / 2103-0121

fporj@bol.com.br

www.fporj.blogger.com.br

Campanha Jubileu Sul/Américas

Rua Glicério, 225 - Liberdade

CEP: 01.1514-000 São Paulo SP

tel: xx 61 324-2655

jubileubrasil@caritasbrasileira.org

Apoio:

