**Material de Apoio ao acompanhamento de ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS**

**Elaboração: Odilon Guedes e Augusto Ribeiro**

**Introdução**

Este material de apoio tem o objetivo de servir de roteiro para se entender a importância do processo orçamentário, apontando os principais aspectos da elaboração do Plano Plurianual da Lei de Diretrizes Orçamentária e da elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual e sua base legal.

**Conceitos**

**Nação** Agrupamento de pessoas, geralmente fixo num território, ligado por origem tradições e lembranças, costumes, cultura, interesses e aspirações e por uma língua.

**Estado** Organismo político – administrativo, ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e se constitui pessoa jurídica de direito público, internacionalmente reconhecida. Nação politicamente organizada.

**Governo** Sistema político pelo qual se refere um Estado. É transitório.

**Histórico do Orçamento:**

A cobrança de tributos, em muitas ocasiões, foi justificativa para mudanças históricas e revoluções, como por exemplo, nos casos abaixo:

João Sem Terra – 1215

Revolução Americana – 1776

Inconfidência Mineira – 1789

**O Papel do Legislativo:**

O poder Legislativo no Brasil teve diferente papeis na elaboração e aprovação do orçamento público.

**1946** - Poder Legislativo podia apresentar emendas sem definir fontes de recursos.

**Ditadura** - Decurso de Prazo

**Constituição de 1988** - Legislativo pode apresentar emendas indicando origem dos recursos

**Importância do Orçamento**

O orçamento é fonte de informação e a informação é a principal arma da sociedade. Ele é um instrumento de:

**Planejamento** - determina prioridades,

**Transparência** - permite o combate à corrupção.

**Político** - permite controle do Executivo pelo Legislativo e pela sociedade;

**Democrático** - possibilita à sociedade conhecer e fazer pressão sobre a arrecadação e gastos públicos.

**Base legal para o processo orçamentário**

O processo orçamentário está baseado na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais, nas Leis Orgânicas dos Municípios, na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e na Lei Federal 4.320/64. Estatuto das Cidades (Lei Nº 10.257 de 10/07/2001)

**Constituição Federal,**

Os Artigos que abordam o processo orçamentário vão do 165 ao 169;

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

I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

**Constituições Estaduais**

**Leis Orgânicas dos Municípios**

**Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**

O Art. 1º: Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

**Lei 4.320 de 1964 e suas alterações;**

Art. 1o Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no **art. 5o, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.**

**Estatuto das Cidades (Lei Nº 10.257 de 10/07/2001)**

**Diretrizes Gerais**

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

**Plano Diretor (Art. 39 a 41 do Estatuto das Cidades)**

Art. 39.A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.

Art. 40.O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Art. 41.O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

**Leis Que Constituem O Processo Orçamentário**

O modelo orçamentário brasileiro traduz em termos financeiros os programas estabelecidos a partir do planejamento governamental, sendo denominado orçamento-programa.

Nesses moldes, a previsão de recursos financeiros e sua destinação decorrem da elaboração de um plano completo, de forma que a previsão de recursos é a etapa final do planejamento - diferentemente do orçamento comum que prevê recursos para a execução das atividades já instituídas.

Assim, este processo envolve algumas etapas:

* *Planejamento* – definição de objetivos a alcançar;
* *Programação* – definição das atividades indispensáveis à realização dos objetivos;
* *Projeto* – estimação dos recursos de trabalho necessários para atingir os objetivos;
* *Orçamentação* – estimação de recursos financeiros para pagar os recursos de trabalho, além de prever as fontes dos recursos.

Diante disso, o processo orçamentário, assim como o planejamento governamental, é constituído pelo ***Plano Plurianual*** (PPA), ***Lei de Diretrizes Orçamentárias*** (LDO) e a ***Lei de Orçamento Anual*** (LOA). Sendo que no município de São Paulo, desde 2009 foi incluída a **Lei do Programa de Metas**, que obriga o (a) prefeito (a) eleito (a) a apresentar o programa de metas definidos para sua gestão com base nas propostas colocadas na campanha eleitoral.

* **Plano Plurianual - PPA**

O PPA, como importante peça de planejamento, consolida-se em forma de Lei e orienta a Administração Pública na execução dos gastos e na aplicação dos investimentos.

Trata-se de um grande plano de Governo que organiza as demandas da sociedade nas diversas áreas, tais como saúde, educação, ciência e tecnologia, assistência social, segurança pública, justiça, trabalho e renda, agricultura, entre outras.

Este instrumento é a lei que define as prioridades do Poder Executivo para um período de 4 (quatro) anos. Esta lei entra em vigor a partir do 2º ano de uma gestão e se estende até o 1º ano de outra gestão. O plano plurianual estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital (relativas a obras e construção de equipamentos públicos) e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão sob pena de crime de responsabilidade.

O executivo tem que enviar o projeto de lei do PPA para análise do legislativo até 30 de setembro do seu 1º ano de mandato.

* **Lei do Programa de Metas**

Em fevereiro de 2008 foi aprovada a emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município, que incluiu uma nova Lei ao processo orçamentário do município de São Paulo, o Programa de Metas. Esta Lei, que foi implantada no ano seguinte (2009), obriga o Executivo a apresentar, até 90 dias após o início da gestão, um documento indicando as metas a serem atingidas na sua gestão, o que significa, na prática, formalizar as promessas de campanha do ano anterior. A apresentação das metas deve conter as prioridades, os indicadores e metas quantitativas para cada setor da Administração Pública Municipal, inclusive definido por Subprefeituras e Distritos, observando as diretrizes da campanha eleitoral e sempre em consonância com a lei do Plano Diretor Estratégico.

O grande avanço desta Lei é permitir que, na sua grande maioria, as metas sejam acompanhadas de forma regionalizada. O que não ocorre no Plano Plurianual, apesar de sua definição na Constituição Federal.

* **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**

**A LDO** estabelece asmetas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do Orçamento (Lei Orçamentária Anual), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

A LDO é a lei anterior à lei orçamentária, que define as metas e prioridades em termos de programas a executar pelo Governo e nela deverão constar:

- Os limites para elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público;

- Autorização específica para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

O executivo tem que enviar o projeto de lei da LDO para análise do legislativo até 30 de abril de cada ano. No caso de São Paulo a Lei Orgânica do Município determina que o projeto da LDO deva ser enviado até 15 de abril. Votação até 30 de junho.

A Lei de responsabilidade Fiscal determina no seu Art. 4º § 1º o que segue “Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”.

* **Lei de Orçamento Anual – LOA**

A Lei Orçamentária Anual disciplina todos os programas e ações do Governo público no exercício.Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no Orçamento.

A Lei Orçamentária Anual ***estima as receitas e autoriza as despesas*** do Governo de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Legislativo um novo projeto de lei solicitando crédito adicional.

O executivo tem que enviar o projeto da LOA até 30 de setembro.

**Referências de Legislação sobre a LOA**

A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal determinam a forma de apresentação e o que deve constar na LOA, tais como:

1. A lei orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
2. O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
3. O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;
4. Apresentação de medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
5. Os orçamentos previstos deverão estar compatibilizados com o plano plurianual, terá entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional;
6. A Lei Orçamentária Anual disciplina todos os programas e ações do Governo público no exercício, nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no Orçamento.

***Composição do orçamento público***

* **Receitas**

A composição das receitas do orçamento público provém de tributos arrecadados pelo Poder Executivo. A Constituição Federal nos seus artigos 145 a 162 define os tributos Federais, Estaduais e Municipais.

**A arrecadação da receita pública se dá por meio de**:

| **Impostos** | Tributo obrigatório cobrado pela União, estados e municípios, que devem reverter para a comunidade sob forma de serviços públicos de interesse geral, tais como educação, saúde, transporte, etc. |
| --- | --- |
| **Taxas** | Tributo obrigatório cobrado pela União, estados e municípios, pela prestação de serviços específicos à população. Ex: Taxa do lixo. |
| **Contribuições de melhoria** | Tributo gerado pela valorização imobiliária decorrente de obras públicas realizadas pelo governo. Ex: construção do metrô. |
| **Tarifas** | Pagamento de serviço prestado pelo Poder Público ou concessionária desse Poder. Ex: Tarifas de água e energia elétrica. |

**O quadro abaixo indica os principais tributos a cargo de cada esfera de governo**:

|  |  |
| --- | --- |
| Principais Tributos Municipais | ***IPTU*** – Imposto Territorial e Predial Urbano  ***ISS*** – Imposto sobre Serviços  ***ITBI*** – Imposto de Transmissão de Bens Intervivos  ***Taxas*** – ex: limpeza pública  ***Contribuições de Melhoria*** |
| Principais Tributos Estaduais | ***ICMS*** – Imposto sobre Circulação de Mercadorias – (25% deste imposto são redistribuídos aos municípios)  ***IPVA*** – Imposto sobre Proprietários de Veículos Automotores – (50% se destinam ao município arrecadador) |
| Principais Tributos Federais | ***FPM*** – Fundo de Participação dos Municípios (Formado por 22,5% do IPI e do IR e é repassado aos Municípios, seguindo critérios de porte populacional e regional).  ***IR*** – Imposto de Renda Retido na Fonte  ***ITR*** – Imposto Territorial Rural |

Cada esfera de governo tem autonomia para realizar modificações nos tributos de sua responsabilidade. Por exemplo, somente o Governo Federal tem autonomia para modificar alíquotas ou a forma de distribuição dos valores arrecadados pelo Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM, respectivamente), sendo que entre as principais receitas do governo federal se incluem ainda: Contribuição sobre a folha, COFINS, GTS, CPMF, Contribuição sobre o lucro líquido. Já em relação ao ICMS quem define as regras são os Estados e o IPTU fica a cargo dos Municípios.

**Classificação das Receitas - Lei nº 4.320/64**

* **Receitas Correntes:** [(Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1939.htm)

**Tributária** – que envolve os impostos, taxas e contribuições de melhoria, ou seja, uma receita privativa das entidades investidas com o poder de tributar. Exemplos: IPTU; Taxa do Lixo; ISS.

**Patrimonial** – Oriunda da exploração econômica do patrimônio da instituição, especialmente juros, aluguéis, dividendos, etc.

**Agropecuária** – Decorre da exploração econômica de atividades agropecuárias: Agricultura, pecuária, silvicultura.

**Industrial** – Derivada de atividades industriais: Extrativa mineral, de transformação, de construção e de serviços industriais de utilidade pública (energia elétrica, água, e esgoto, limpeza pública e remoção de lixo).

**de Serviços** – Decorre de atividades como: comércio, transportes, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços educacionais, culturais, recreativos, etc.

**Transferências Correntes –** São os recursos financeiros recebidos de pessoas jurídicas ou físicas. ICMS – IPVA - FPM

**Outras Receitas Correntes** – Envolvem diversas outras receitas não enquadradas nas classificações anteriores: multas, juros de mora, indenizações e receitas diversas (rendas de loterias, receitas de cemitérios, etc.).

* **Receitas de Capital:** [(Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1939.htm)

**Operações de Crédito** – Envolvem a captação de recursos para atender desequilíbrios orçamentários ou, ainda, financiar empreendimentos públicos.

**Alienação de Bens** – Envolve o resultado obtido com a alienação de bens patrimoniais: ações, títulos, bens móveis e imóveis, etc.

**Amortização de Empréstimos** – Nos casos em que a entidade concede empréstimos, o ingresso proveniente da amortização dos mesmos caracteriza uma receita de capital.

**Transferências de Capital** – Similar às Transferências Correntes, as receitas de Transferências de Capital têm como critério básico de classificação a destinação, isto é, devem ser aplicadas em Despesas de Capital.

**Outras Receitas de Capital** – Envolvem as Receitas de Capital não classificáveis nas outras fontes, como, por exemplo, a indenização que a Petrobrás paga aos Estados e Municípios pela extração de petróleo, xisto e gás.

**Codificação da Natureza da Receita e seu detalhamento**

* ***Exemplos de codificação da receita no Município de São Paulo***

**1.1.1.2.02.01 – Imposto sobre a Propriedade Predial (Parte do IPTU)**

1º dígito = Receita Corrente – 1 (Categoria Econômica);

2º dígito = Receita Tributária - 1 (Subcategoria Econômica);

3º dígito = Receita de Impostos - 1 (Fonte);

4º dígito = Imposto sobre o Patrimônio e a Renda - 2 (Rubrica);

5º e 6º dígitos = Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - 02 (Alínea);

7º e 8º dígitos = Imposto sobre a Propriedade Predial - 01 (Subalínea)

**1.7.2.2.01.01 – Cota-parte do ICMS**

1º dígito = Receita Corrente - 1 (Categoria Econômica);

2º dígito = Transferências Correntes - 7 (Subcategoria Econômica);

3º dígito = Transferência Intergovernamentais - 2 (Fonte);

4º dígito = Transferências do Estado - 2 (Rubrica);

5º e 6º dígitos = Participação na Receita dos Estados - 01 (Alínea);

7º e 8º dígitos = Cota-parte do ICMS - 01 (Subalínea)

**Definições conforme: RECEITAS PÚBLICAS MANUAL DE PROCEDIMENTOS Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios** extraída daPágina Eletrônica: [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/) **(***É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte).*

**Quanto se paga de impostos**

Outro problema que precisa ser entendido com mais profundidade é a soma de tributos que se paga em cada produto que compramos, pois, é desses tributos que se compõem a receita pública.

Como a cobrança da maioria dos tributos é feita de forma indireta, isto é, vem embutido no preço final das mercadorias caso do ICMS, IPI, COFINS as pessoas não tem idéia de quanto estão pagando de tributos ao comprar um quilo de carne, uma televisão ou um saco de cimento. Em matéria retirada do site do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) é possível se ter uma noção de quanto é esse valor.

Veja abaixo a relação de alguns produtos e seus respectivos tributos embutidos

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **PRODUTO** | **VALOR MÉDIO EM REAIS** | **% DE IMPOSTO** | **VALOR DO IMPOSTO** | **Valor do PRODUTO Livre de IMPOSTO** |
| AÇÚCAR | 2,50 | **32%** | 0,80 | 1,70 |
| FEIJÃO | 5,00 | **17%** | 0,85 | 4,15 |
| SABÃO EM PÓ | 6,50 | **41%** | 3,84 | 4,39 |
| APARELHO DE SOM | 250,00 | **37%** | 157,50 | 92,50 |
| FEIJÃO | 5,00 | **17%** | 0,85 | 4,15 |
| CHUVEIRO ELÉTRICO | 60,00 | **48%** | 28,80 | 31,20 |

(**Fonte: IBPT –** [**http://www.lupanoimposto.com.br/Lupa/visitante?cid=1334**](http://www.lupanoimposto.com.br/Lupa/visitante?cid=1334) **– abril de 2013**)

**Despesas Orçamentárias**

***As despesas municipais são basicamente para:***

* pagamento de pessoal; manutenção dos serviços; investimentos; pagamentos de dívidas.

***Efeitos sobre a Sociedade:***

* gerar empregos (obras); distribuição de renda (saúde, educação, transportes, etc.);
* diminuição da disparidade social; pagamento de juros.

**Classificação de Despesas**

As despesas são classificadas de formas diversas e com objetivos diferentes.

* **Classificação institucional:** codificaçãodestinada a identificar as despesas em órgãos (Ex: Secretarias da Saúde, Educação) e unidades orçamentárias – departamentos subordinados ao órgão. (Ex: dentro do Órgão Secretaria de Serviços e Obras, temos a Unidade Orçamentária – Departamento de Limpeza Pública);

Exemplo: **23.10**.12.365

Os dígitos 23.10 indicam o órgão/secretaria e a unidade/departamento. (classificação institucional, codificação não padronizada, podendo ser definida pelo próprio município ou estado) Neste exemplo, no município de São Paulo, seriam a **secretaria** de Serviços e Obras (23) e a **unidade** Gabinete da Secretaria (10).

* **Classificação funcional-programática**:

**Classificação funcional** - Esta classificação se dá através da função e subfunção, são obrigatórias e iguais em todo o território brasileiro.

Destinada a classificar as despesas por finalidades gerais, educação, saúde, transporte, etc. As despesas ligadas à área de Educação podem ocorrer em vários órgãos/secretarias, como por exemplo, a construção de uma escola realizada pela secretaria de obras.

Exemplo: 23.10.**12.365 -** Como vimos acima o órgão e a unidade referem-se ä Secretaria de Obras, enquanto a classificação funcional refere-se a função Educação (12) e a subfunção Educação Infantil (365).

*Os dois primeiros dígitos em negrito indicam a função – Educação*

*Os três últimos dígitos indicam a subfunção – Educação Infantil*

|  |  |
| --- | --- |
| *Função*  Educação - **12** | *Subfunção*  Ensino Fundamental - **361**  Ensino Médio - **362**  Educação Infantil - **365** |

A codificação das Funções e Subfunções é codificação *obrigatória* e *padronizada* para Estados, Municípios e União, oriunda da Portaria MOG n° 42, de 14 de abril de 1999, que discrimina a despesa por funções conforme estabelece o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, da Lei n. º 4.320/64.

**Definição sobre as classificações programáticas de governo.**

**Classificação programática:** codificaçãodestinada a identificar os objetivos do poder executivo para os quais as despesas estão programadas (*programa*, *projeto,* *atividade e operação especial*). Esta codificação não é uniforme, ou seja, igual em todo o país. Cada Governo determina sua codificação.

**Programa:** conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no Plano Plurianual, visando a solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. O programa é o nível integrador entre o PPA e a Lei Orçamentária. Em termos de estruturação, o plano termina e o orçamento começa no programa. Cada Administração tem a liberdade de definir os títulos de seus programas.

Ex: Educação a Criança – Creche; (conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido).

Os programas podem conter várias ações (atividade e/ou projeto e/ou operação especial)

**Atividade:** é o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação dos Governos. Cada Administração tem a liberdade de definir os títulos de suas atividades.

Ex: Convenio para Operação e Manutenção de CEI’s e Creches (é o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação dos Governos).

**Projeto:** instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação dos Governos. Cada Administração tem a liberdade de definir os títulos de seus projetos.

Ex: Construção de Creche; (é instrumento de programação, produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação dos Governos).

**Operação Especial:** despesas em relação às quais não se podem associar, no período, à geração de um bem ou serviço, tais como: dívidas, ressarcimentos, transferências, indenizações, financiamentos e outras afins. Ou seja, são aquelas despesas nas quais o administrador incorre, sem, contudo, combinar fatores de produção para gerar produtos, isto é, seriam neutras em relação ao ciclo produtivo sob sua responsabilidade.

Ex**:** Encargos especiais (englobam o pagamento de condenações judiciais, encargos da dívida pública e despesas de exercícios anteriores, entre outros).

**(Fonte:** De Olho no Orçamento Criança – São Paulo, outubro de 2005 – www.orcamentocrianca.org.br)

**Exemplos de codificação Funcional-Programática no município de São Paulo: (LOA 2013)**

*08.243.1141.2157 – Administração dos Conselhos Tutelares*

Os dois primeiros dígitos indicam a Função – ASSISTÊNCIA SOCIAL (08) - (codificação uniforme, ou seja, igual em todo território brasileiro – ver anexo).

Do 3º ao 5º temos a Subfunção – Assistência a Criança e ao Adolescente (243) - (codificação uniforme, ou seja, igual em todo território brasileiro – ver anexo).

Do 6º ao 9º localizamos o Programa – Fortalecimento da rede de proteção social (1141) - O programa de Governo não é uniforme, podendo ser definido pelos Estados/Municípios

Os últimos dígitos indicam a **ATIVIDADE** – Administração dos Conselhos Tutelares (**2157**) - (Definida pelos Estados/Municípios. Neste caso a única uniformidade é o primeiro dígito que define se a ação é um projeto (quando iniciada com impar), uma atividade (quando iniciada com par) ou uma operação especial (iniciada com zero).

*10.302.1112.3100 – Construção de Equipamentos de Saúde*

Os dois primeiros dígitos indicam a Função – SAÚDE (10) - (codificação uniforme, ou seja, igual em todo território brasileiro – ver anexo I).

Do 3º ao 5º temos a Subfunção – Assistência Hospitalar e Ambulatorial (302) - (codificação uniforme, ou seja, igual em todo território brasileiro – ver anexo I).

Do 6º ao 9º localizamos o Programa – Acesso à Saúde e qualidade no atendimento – Fortalecimento de assistência (1112) - (Definido pelos Estados/Municípios)

Os últimos dígitos indicam o **PROJETO** – Construção de Equipamentos de Saúde (**3100**) - (Definido pelos Estados/Municípios)

Esta codificação mostra que a prefeitura poderá disponibilizar recursos para a construção de equipamentos de saúde. O problema neste caso é que a dotação é genérica, ou seja, não define exatamente qual o equipamento que será construído e muito menos onde.

Vale lembrar que **PROJETO** inicia-se com número impar (1-3-5-7-9) e **ATIVIDADE** com par (2-4-6-8), já as **OPERAÇÕES ESPECIAIS** iniciam-se com o número 0 (zero).

**Classificação por Natureza da Despesa – Lei 4.320/64:**

A codificação compõe-se de seis dígitos e obedece ao seguinte esquema:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1º dígito | Categoria Econômica | Pode ser despesa corrente ou de capital |
| 2º dígito | Grupo de Despesa Corrente  --------------------------  Grupo de Despesa de Capital | Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida; Outras Despesas Correntes;  -----------------------------------------------------------------  Investimentos; Inversões Financeiras e Amortização da Dívida; |
| 3º e 4º dígitos | Modalidade de Aplicação | Indica por quem os recursos são aplicados e visa principalmente eliminar a possibilidade de duplicidade na contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. |
| 5º e 6º dígitos | Elemento de Despesa | Identifica se o gasto foi realizado com consumo, serviços de terceiros (contração de empresas), subvenções, etc. |

**Esta classificação é definida por legislação federal (Portaria Interministerial nº 163 de 04/01/01)**

**Exemplo de codificação da Natureza de Despesa**

**Despesa Corrente 3.3.90.30**

1º dígito = Categoria Econômica (3) – Despesa Corrente

2º dígito = Grupo de Despesa (3) – Outras Despesas Correntes

3º e 4º dígitos = Modalidade de Aplicação – Aplicação Direta

5º e 6º dígitos = Elemento de Despesa – Consumo - Aquisição de material de limpeza, material de escritório, etc.

**Despesa de Capital 4.4.90.51**

1º dígito = Categoria Econômica (4) – Despesa de Capital

2º dígito = Grupo de Despesa (4) – Investimentos

3º e 4º dígitos = Modalidade de Aplicação (90) - Aplicações diretas

5º e 6º dígitos = Elemento de Despesa – (51) – Obras e Instalações

**Esta classificação é definida por legislação federal (Portaria Interministerial nº 163 de 04/01/01)**

A classificação da despesa por elementos e seus desdobramentos, além de servir de instrumento de análise das propostas orçamentárias pelo órgão central de orçamento, é de importância fundamental para a unidade orçamentária determinar suas estimativas de necessidades de recursos.

# Exemplos de Codificação da dotação orçamentária no Município de São Paulo (LOA 2013)

Esta codificação encontra-se no Quadro de Detalhamento da Despesa - Q.D.D. - e engloba todas as codificações existentes, ou seja: A codificação Institucional, a codificação Funcional-Programática, a Natureza de Despesa e sua respectiva Fonte de Recursos.

**22.10.15.451.1263.5175 – 4.4.90.51.00-00**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **22.10.** | **15.451.1263.** | **5.175** | **4.4.90.51.00** | **00** |
| Institucional | Funcional-Programática | **Ação** (projeto, atividade ou operação especial) | Natureza da Despesa | Fonte |

Os quatro primeiros dígitos referem-se à classificação institucional e definem o Órgão – Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras (22) e a Unidade – Gabinete do Secretário (10). Que são definidas pelo próprio município

O 5º e 6º dígitos indicam a *Função* – Urbanismo (15). Determinação Obrigatória e igual em todo território

Do 7º ao 9º temos a *Subfunção* – Infraestrutura Urbana (451). Determinação Obrigatória e igual em todo território.

Do 10º ao 13º (1263) temos o *Programa de Trabalho* – Designa o conjunto de projetos e atividades a cargo de um órgão ou unidade orçamentária, em um determinado exercício, podendo também se referir à programação de todo o setor público. Esta codificação também fica a critério de cada Estado ou Município.

Do 14º ao 17º temos o *Projeto* **(inicia-se com nº impar)** – Prolongamento Radial Leste (5.175) Definido pelo Município/Estado.

Após, identificamos a *natureza da despesa* – Obras e Instalações (4.4.90.51) – Determinação obrigatória e igual em todo território. Ou seja, nesta dotação orçamentária os gastos realizados serão para o prolongamento da avenida Radial Leste.

Já os dois últimos dígitos indicam a *Fonte de Recursos* – Tesouro Municipal (00) – Definido pelo Município/Estado. Esta verba vem dos cofres da prefeitura.

**Medidas Preparatórias do Projeto de Lei do Orçamento**

* **Previsão de Receitas – Art. 12 LRF**

**Art**. 12 As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

**Séries Estatísticas** - Instrumento complementar que permite o aprofundamento sobre o comportamento de cada receita através do tempo.

**Previsão de Despesas** -Os secretários planejam o quanto irão gastar baseados no histórico dos anos anteriores, de suas secretarias, conjugado com o programa de governo.

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO –** Nos municípios onde está organizado o Orçamento Participativo, o governo local consulta a direção do O.P. para saber quais são as demandas.

**Tramite do Projeto de lei Orçamentária no Poder Legislativo**

# É importante destacar que a preparação da Lei orçamentária deve ser iniciada no primeiro semestre, com o Poder Executivo realizando a projeção das receitas e a estimativa das despesas.

No **executivo** a proposta orçamentária segue a seguinte tramitação (exemplo do município de São Paulo)

* ***Abril a agosto:*** cada unidade elabora suas previsões de despesas;
* ***Final de agosto:*** envio da estimativa de despesas dos órgãos às Secretarias de Finanças e Planejamento e consolidação da proposta geral;
* ***Até 30 de setembro:*** envio do Projeto da LOA, pelo Prefeito, ao Legislativo

No **Poder Legislativo** o projeto de lei do orçamento obedece a todo um trâmite baseado na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara dos Vereadores.

* Envio do Projeto, pelo Prefeito, até 30 de setembro;
* Realização de duas audiências públicas pela Comissão de Finanças e Orçamento;
* Emissão de Parecer sobre o projeto pela Comissão de Finanças;
* O projeto vai para o Plenário para ser discutido e votado;
* Após a 1ª votação, o projeto recebe emendas por parte dos vereadores;
* O projeto volta para a Comissão de Finanças e Orçamento, que elaborara parecer sobre as emendas apresentadas;
* Após o parecer, o projeto e as emendas voltarão novamente ao Plenário da Câmara para a segunda votação;
* Após a segunda votação, se aprovado, com ou sem emendas, o projeto de lei será enviado à sanção do prefeito;
* Caso não seja aprovado o projeto, será aplicada, para o ano subseqüente, a lei orçamentária vigente, corrigida monetariamente.

# Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária

**C.F. Art. 166 § 3º** - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

1. Sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
2. Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa

# Sanção e Publicação da Lei Orçamentária

Após a aprovação pelo poder Legislativo, o projeto vai à sanção do Prefeito.

Normalmente, a aprovação da lei orçamentária dá-se de forma natural: é decretada pelo Legislativo, sancionada pelo chefe do Executivo e daí encaminhada para publicação.

A publicação da lei orçamentária não é mais um ato de aprovação, mas de qualquer forma, é uma exigência para que a lei possa surtir seus efeitos. Sua publicação é obrigatória no Diário Oficial do Município. Muitos Municípios, por não contar com esse recurso, devem produzir algumas cópias do orçamento que facilitem sua divulgação entre todos os interessados.

# Etapas da Execução Orçamentária

**Reserva de Empenho**

**Licitação** - Lei 8.666/93

**Empenho** - Lei 4.320/64

**Art. 58**. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

**Liquidação** – Lei 4.320/64

**Art**. **63**. a liquidação de despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

**Pagamento** - Lei 4.320/64

**Art**. **62**. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação

# Lei de Licitações – 8.666/93

**Art. 1o** Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

# Modalidades de Licitação – Discriminadas no artigo 22 da Lei 8.666/93

**I - Concorrência;** § 1o Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

**II - Tomada de preços:** § 2o Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

**III – Convite:** § 3o Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

**IV – Concurso**

**V – Leilão:**

**VI – Pregão: (Lei 10.520/02)**

Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica. O Pregão pode ser presencial ou eletrônico.

**Ata de Registro de Preços: Lei 8.666/93**

**Dispensa de Licitação**: **Lei 8666/93**

Art. 24. é dispensável de licitação

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior; **(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/98)**

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações,

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública,

**Inexigibilidade: Lei 8666/93**

Art. 25. È inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca,

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

**Valores definidos para cada tipo de licitação**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Para obras e serviços de engenharia:** | **Para compras e serviços não referidos no inciso anterior:** | **Prazos da Publicação do Edital até a abertura das propostas** |
| **Dispensa de Licitação** | Até R$ 15.000 | Até R$ 8.000 |  |
| **Convite** | De R$ 15.000,01 a R$ 150.000 | De R$ 8.000,01 a R$ 80.000 | - cinco dias úteis |
| **Tomada de Preços** | De R$ 150.000,01 a R$ 1.500.000 | De R$ 80.000,01 a R$ 650.000 | trinta dias – Quando do tipo melhor técnica ou Técnica e Preço  quinze dias – demais casos |
| **Concorrência Pública** | Acima de R$ 1.500.000 | Acima de R$ 650.000 | Quarenta e cinco dias – Quando do tipo melhor técnica ou Técnica e Preço  Trinta dias – demais casos |

**(Fonte: Lei nº 9.648 de 27/05/98.)**

# Avaliação do Orçamento

**Orçamentária** – Como cada órgão/secretaria terminou o exercício, com maior ou menor recurso aprovado inicialmente.

**Física** – Verificar se as propostas foram executadas.

**Qualitativa** – Verificar se melhorou o serviço público prestado.

**Anexo**

**Classificação de Funções e Subfunções**

**Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do MOG – DOU de 15/04/1999**

|  |  |
| --- | --- |
| **FUNÇÕES** | **SUBFUNÇÕES** |
| **01 – Legislativa** | 031 - Ação Legislativa; 032 - Controle Externo |
| **02 – Judiciária** | 061 - Ação Judiciária; 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário |
| **03 - Essencial à Justiça** | 091 - Defesa da Ordem Jurídica; 092 – Representação Judicial e Extrajudicial |
| **04** –**Administração** | 121 – Planejamento e Orçamento; 122 - Administração Geral;  123 – Administração Financeira; 124 - Controle Interno;  125 - Normatização e Fiscalização; 126 - Tecnologia da Informação;  127 - Ordenamento Territorial; 128 - Formação de Recursos Humanos;  129 - Administração de Receitas; 130 - Administração de Concessões;  131 - Comunicação Social |
| **05 – Defesa Nacional** | 151 - Defesa Área; 152 – Defesa Naval; 153 - Defesa Terrestre |
| **06 - Segurança Pública** | 181 – Policiamento; 182 - Defesa Civil; 183 - Informação e Inteligência |
| **07 - Relações Exteriores** | 211 - Relações Diplomáticas; 212 - Cooperação Internacional |
| **08 - Assistência Social** | 241 - Assistência ao Idoso; 242 - Assistência ao Portador de Deficiência;  243 - Assistência à Criança e ao Adolescente; 244 - Assistência Comunitária |
| **09 - Previdência Social** | 271 - Previdência Básica; 272 - Previdência do Regime Estatutário;  273 – Previdência Complementar; 274 - Previdência Especial |
| **10 – Saúde** | 301 - Atenção Básica; 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial;  303 – Suporte Profilático e Terapêutico; 304 - Vigilância Sanitária;  305 - Vigilância Epidemiológica; 306 - Alimentação e Nutrição |
| **11 – Trabalho** | 331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador; 332 - Relações de Trabalho;  333 – Empregabilidade; 334 - Fomento ao Trabalho |
| **12 – Educação** | 361 - Ensino Fundamental; 362 - Ensino Médio; 363 - Ensino Profissional;  364 – Ensino Superior; 365 - Educação Infantil;  366 - Educação de Jovens e Adultos; 367 - Educação Especial |
| **13 – Cultura** | 391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico; 392 - Difusão Cultural |
| **14 – Direitos da Cidadania** | 421 - Custódia e Reintegração Social; 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos;  423 - Assistência aos Povos Indígenas |
| **15 – Urbanismo** | 451 - Infra-Estrutura Urbana; 452 - Serviços Urbanos;  453 - Transportes Coletivos Urbanos |
| **16 – Habitação** | 481 - Habitação Rural; 482 - Habitação Urbana |
| **17 – Saneamento** | 511 - Saneamento Básico Rural;  512 - Saneamento Básico Urbano |
| **18 – Gestão Ambiental** | 541 - Preservação e Conservação Ambiental;  542 - Controle Ambiental; 543 - Recuperação de Áreas Degradadas;  544 - Recursos Hídricos; 545 – Meteorologia |
| **19 - Ciência e Tecnologia** | 571 - Desenvolvimento Científico; 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia;  573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico |
| **20 – Agricultura** | 601 - Promoção da Produção Vegetal; 602 - Promoção da Produção Animal;  603 – Defesa Sanitária Vegetal; 604 - Defesa Sanitária Animal;  605 – Abastecimento; 606 - Extensão Rural; 607 – Irrigação |
| **21 - Organização Agrária** | 631 - Reforma Agrária 632 – Colonização |
| **22 – Indústria** | 661 - Promoção Industrial; 662 - Produção Industrial;  663 – Mineração; 664 – Propriedade Industrial;  665 - Normalização e Qualidade |
| **23 - Comércio e Serviços** | 691 - Promoção Comercial; 692 – Comercialização;  693 - Comércio Exterior; 694 – Serviços Financeiros;  695 – Turismo |
| **24 – Comunicações** | 721 - Comunicações Postais; 722 – Telecomunicações |
| **25 – Energia** | 751 - Conservação de Energia; 752 - Energia Elétrica;  753 – Petróleo; 754 – Álcool |
| **26 – Transporte** | 781 - Transporte Aéreo; 782 – Transporte Rodoviário;  783 - Transporte Ferroviário; 784 - Transporte Hidroviário;  785 - Transportes Especiais |
| **27 - Desporto e Lazer** | 811 - Desporto de Rendimento; 812 - Desporto Comunitário; 813 – Lazer |
| **28 - Encargos Especiais** | 841 - Refinanciamento da Dívida Interna; 842 - Refinanciamento da Dívida Externa;  843 - Serviço da Dívida Interna; 844 - Serviço da Dívida Externa;  845 – Transferências; 846 - Outros Encargos Especiais |

**PORTARIA Nº 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999, DO MOG – DOU de 15.4.99 2**

**Referencias Bibliográficas**

Giacomoni, James - Orçamento Público – Editora Atlas, 1997

Kohama, Hélio - Contabilidade Pública – Teoria e Prática – Editora Atlas, 1980

Guedes Pinto, Odilon Junior – As Distorções Orçamentárias no Município de São Paulo – 1993- 1996 – Dissertação de Mestrado – PUC/SP – 1998

Constituição Federal – 1998

Lei Federal – 4.320/64

Lei Complementar 101/00 – LRF

Lei Federal 10.257/2001 Estatuto das Cidades

### SITES PARA CONSULTA

<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/> - Rede Nossa São Paulo

[http://www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br/) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

<http://www.datasus.gov.br> (ver tb: www.saúde.gov.br)

[http://www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br/) – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

[http://www.fenastc.com.br](http://www.fenastc.com.br/) – notícias relacionadas aos Tribunais de Contas

[http://www.centrodametropole.org.br](http://www.centrodametropole.org.br/) - vários textos interessantes

<http://inovando.fgvsp.br/> - Programa Gestão Pública e Cidadania

<http://www.polis.org.br> - ver Dicas: Idéias para a Ação Municipal

[http://www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br/) – Banco Central do Brasil

[http://www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br/)

<http://www.stn.fazenda.gov.br> – Tesouro Nacional

[http://www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br/) – Governo Federal

[http://www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br/) – Senado Federal

[http://www.saopaulo.sp.gov.br](http://www.saopaulo.sp.gov.br/) – Governo do Estado de São Paulo

[www.fns.saude.gov.br](http://www.fns.saude.gov.br/) – informações de repasses aos municípios atualizados mensalmente. Fundo Nacional de Saúde