



IDENTIFICAÇÃO DAS FASES DE CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA ESFERA MUNICIPAL

Juliana Braido Leite

Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Maringá

E-mail: juliana.braido.18@gmail.com

José Santo Dal Bem Pires

Doutor em Engenharia de Produção

Professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Maringá.

E-mail: jsdbpires@uem.br

IDENTIFICAÇÃO DAS FASES DE CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA ESFERA MUNICIPAL

LEITE, Juliana Braido (G-UEM)
PIRES, José Santo Dal Bem (Prof. Dr. - Orientador)

Resumo

O presente estudo tem como objetivo identificar e descrever as fases de construção de uma proposta de Lei Orçamentária Anual, denominada de Orçamento Público, no âmbito municipal. A base teórica está fundamentada no planejamento orçamentário integrado, na legislação vigente e nas contas de receitas e despesas públicas com suas classificações. A pesquisa se enquadra como bibliográfica e descritiva com tratamento dos dados de forma qualitativa por não se usar tratamento estatístico; aplicada por gerar conhecimentos para aplicação prática; documental pois baseia-se em documentos; e, estudo de caso por permitir o seu amplo e detalhado conhecimento. Os resultados obtidos indicam a identificação dos mecanismos operacionais do processo de formação do orçamento na esfera municipal, evidenciando a burocracia que detêm o setor e visa levar à comunidade uma contribuição quanto a desmistificação da construção do mesmo, na maioria das vezes, de compreensão inacessível a grande parte dos interessados e da sociedade em geral. Acredita-se que a identificação do processo de construção do orçamento público facilita o entendimento do seu conteúdo e com isso permite o exercício da cidadania no trato das contas públicas.

Palavras-Chave: Orçamento. Receitas. Despesas. Planejamento Orçamentário.

Área n° 02: Contabilidade para Usuários Externos.

Subárea n° 2.6: Contabilidade Pública - Governamental e Terceiro Setor.

1. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira tem exigido nos últimos tempos uma maior eficiência e eficácia na gestão e na aplicação dos recursos financeiros provenientes dos cidadãos contribuintes. A peça orçamentária tem se constituído numa importante ferramenta de planejamento e execução dos recursos públicos de maneira adequada, servindo como instrumento que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período de tempo, o programa de atuação, discriminando a origem e a quantia total dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

Tendo em vista a importância da elaboração do orçamento para as instituições públicas, na busca por um melhor controle interno dos seus gastos, a obrigatoriedade de sua estruturação ficou evidente em 1967, no Brasil, com a implantação do Decreto-lei nº 200 que dispunha algumas finalidades do orçamento como: originar condições imprescindíveis para a eficácia do controle externo e para garantir a regularidade à execução da receita e despesa; seguir a realização dos planos de trabalho e do orçamento e determinar os resultados atingidos pelo chefe do Executivo e constatar a realização dos contratos.

Em 1988, com o advento da Constituição Federal, o Orçamento Público se tornou um elemento técnico-legal norteador, integrador e viabilizador da função de planejamento das finanças públicas dos entes federativos (União, Estados e Municípios). Está constituído de forma hierárquica no qual abrange o Plano Plurianual, a Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, em que englobam os orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimentos.

O estudo do orçamento público é de grande importância para a sociedade pois é através dele que se examina a maneira pela qual a receita e os gastos afetam a renda nacional, e como este serve de ferramenta de intervenção do Estado na economia atingindo diretamente a sociedade.

O tema torna-se relevante, pois o orçamento público é obrigatório conforme determina a Lei nº 4.320/64, a Lei Complementar nº 101/2000 e a Constituição Federal de 1988 e é de grande importância informar à sociedade o modo pelo qual é elaborado, seu passo a passo e datas de entregas de dados, fazendo com que os cidadãos possam melhor fiscalizar, com a finalidade de cumprimento das normas e leis. Nesse sentido, o estudo busca descrever os pontos consideráveis do orçamento público e suas fases, levantando o seguinte problema de pesquisa: Quais as fases de elaboração de uma proposta de Lei Orçamentária Anual,

denominada de Orçamento Público, na esfera municipal?

Segundo Fachin *apud* Beuren (2010, p.65) os objetivos representam a finalidade que o trabalho almeja e se propõe a atingir, ou seja, dar uma resposta ao problema formulado. Estes indicam o resultado que se é pretendido, as ações propostas para que se responda a questão. Conforme Beuren (2010, p.65) “O objetivo geral indica uma ação ampla do problema” por isso, este estudo tem como principal objetivo identificar e descrever as fases de construção de uma proposta de Lei Orçamentária Anual, denominada de Orçamento Público, no âmbito municipal. Para tal finalidade se traçou os seguintes propósitos específicos: elaborar o construto teórico sobre o orçamento público, descrever o planejamento orçamentário integrado, conceituar receitas e despesa pública, evidenciar o sistema de classificação orçamentária e apontar a descrição do passo a passo da elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual na esfera municipal.

2. DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO

Nesta seção são abordados os conceitos que envolvem o Orçamento Público. Como se dá o Planejamento Orçamentário Integrado, que diz respeito ao Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), a definição de receita e despesa pública bem como os seus tipos (receita corrente, receita de capital).

2.1 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO INTEGRADO

O orçamento público pode ser definido como um instrumento técnico e legal em que se torna claro as ações de planejamento do Estado, articula as diretrizes e programas governamentais estabelecendo objetivos, metas e prioridades tendo como base a previsão da receita a ser arrecadada e das despesas a serem realizadas.

As principais diretrizes e normas gerais no que diz respeito às políticas públicas, que regulam as atividades de planejamento, execução e controle, desenvolvidas pela Administração Pública estão definidas na Constituição Federal de 1988 e reproduzidas nas Constituições dos Estados e Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios (FERREIRA, 2011).

A Constituição Federal fixou uma organização geral para o processo orçamentário das instituições públicas brasileiras baseada em uma hierarquia de três leis ordinárias: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual

(LOA). Estas surgiram para uma maior previsibilidade no que se diz respeito as contas públicas, haja em vista que o orçamento é um instrumento de planejamento e a falta deste conduz uma gestão de improvisos. Segundo Tavares (1991, p. 68) “planejamento é um conjunto previamente ordenado de ações com o fim de alcançar os objetivos, compreendendo a alocação de recursos humanos, materiais e financeiros”.

Estes instrumentos de planejamento estão em um sistema de curto e médio prazo, em que há um inter-relacionamento e interdependência do Plano Plurianual e das Diretrizes à Orçamentária Anual, tornando a última um meio para executar as ações públicas pré-definidas nos demais. Em uma visão mais ampla, o PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas de cada período, a LDO orienta a elaboração do orçamento anual e a LOA proporciona a programação financeira estabelecendo o cronograma de desembolso.

A incumbência da elaboração dos três meios de planejamento é do Poder Executivo, em seguida, devem ser aprovadas pela Câmara Legislativa como forma de leis ordinárias, com isso, retorna-se ao Executivo que estabelece a programação financeira e as coloca em prática.

2.1.1 Plano Plurianual – PPA

O plano plurianual apresenta um conjunto de métodos e medidas para a execução de Despesas de capital (Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital) e outras delas decorrentes, incluindo as despesas que objetivam a manutenção das atividades da administração pública, representando o planejamento dos órgãos públicos por um período de quatro anos, objetivando principalmente orientar os gastos públicos de forma racional para possibilitar a conservação do patrimônio público e ocorrência de novos investimentos. Nenhum investimento poderá iniciar-se sem estar incluído no plano ou sem que a lei autorize a inclusão, infringindo a Lei de Responsabilidade, conforme determinado no Art. 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O PPA guia o governo no cumprimento das metas de trabalho a partir do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato subsequente pois é elaborado no primeiro ano do mandato do Executivo e são executados nos quatro anos seguintes. Durante o processo de elaboração é de extrema importância que a administração tenha conhecimento dos recursos que realmente serão transferidos aos cofres públicos e os gastos que serão necessários para dar continuidade aos serviços públicos já existentes.

Representa o programa de trabalho do gestor público em que as propostas são apresentadas, avaliadas, debatidas e aprovadas. Deve estabelecer as diretrizes (orientam as

estratégias da gestão que nortearão as ações do governo municipal durante o período de sua vigência com vistas a alcançar os seus objetivos), os objetivos (indicam os resultados almejados com a execução dos seus programas) e as metas (mensuração das ações implementadas quantificadas de forma física e financeira) de forma regionalizada (por macrorregiões).

O § 9º, inciso I do art. 165 da Constituição Federal fixa que cabe a lei complementar estabelecer os prazos, a elaboração, a vigência e a organização do PPA. Deve ser elaborado no primeiro ano de mandato devendo estar pronto no máximo até 30 de setembro (ou conforme determina a lei do município) e ser enviado à Câmara Municipal para aprovação, todas as despesas que ocorrem na prefeitura devem estar incluídas no PPA e 98% do que foi planejado terá que ser cumprido.

2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A Lei das Diretrizes Orçamentárias diz respeito às metas e prioridades da gestão pública federal referente a um ano, e por isso, deve ser elaborada anualmente, em que se inclui as despesas de capital para o posterior exercício financeiro e, segundo a Constituição Federal, art. 165, esta tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais (Lei Orçamentária Anual (LOA)), e deve ser baseada nos Planos Plurianuais.

A LDO deverá ser elaborada de acordo com o disposto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, contendo os objetivos e prioridades, incluindo as despesas de capital para o próximo exercício, disposições sobre alterações na legislação tributária, autorização para concessão de vantagens ou aumentos de remuneração, criação de cargos, admissão de pessoal, ainda deve conter o equilíbrio entre receitas e despesas, programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, entre outros planos.

Esta torna possível a concreta participação do Legislativo ao conduzir as finanças públicas, levando em conta a prioridade, a oportunidade de execução, a capacidade administrativa, com base nos recursos financeiros disponíveis, orientando não só a elaboração do orçamento, mas também a sua execução. Deverá ser elaborada até 30 de abril e encaminhada ao Poder Legislativo para que este possa aprová-la até 30 de junho (ou conforme determina a lei do município).

2.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual tem como objetivo impor normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos, com a validade de um ano, atuando como um elo entre as finanças e as ações programadas, examinando as receitas e estabelecendo as despesas que serão executadas. É o processo no qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento dos programas de governo (objetivos e metas), devendo estar em consonância com o PPA e com a LDO.

A Constituição Federal no art. 165 estabelece que a Lei Orçamentária Anual compreende três orçamentos: o fiscal, o de investimentos das empresas e o de seguridade social. O orçamento fiscal se refere aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração, contendo ainda as fundações mantidas pelo Estado, abrangendo todas as receitas tributárias, ordinárias, originárias e derivadas, bem como todas as despesas da administração direta e indireta, exceto as receitas e despesas que fazem parte do orçamento de investimento e da seguridade social. O orçamento de investimento das empresas é o que o Poder Público detém a maior parte do capital ordinário (direito a voto) e abrange apenas as despesas com investimentos das empresas estatais. Por fim, o orçamento de seguridade social abrange as entidades e órgãos, bem como fundações mantidas pela União contendo as receitas oriundas do SUS, de convênios e outras vinculadas à saúde e despesas da saúde e outras vinculadas a este departamento, receitas oriundas do FNAS, FEAS, de convênios e outras vinculadas à assistência social, também as despesas da assistência social e outras vinculadas a este departamento, da Previdência Social todas as receitas e despesas oriundas do RPPS.

A LOA é de iniciativa do Executivo, porém pode ser alterada pelo Legislativo desde que seja compatível com o PPA e a LDO, indicando os recursos necessários provenientes da anulação de despesas, ou caso seja para correções de erros ou omissões. Deve ser elaborada até 30 de setembro (ou conforme determina a lei do município) e encaminhada ao Poder Legislativo para ser aprovada até o fim do ano, para que possa entrar em vigor em 01 de janeiro.

2.2 RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS

O orçamento é um importante instrumento de planejamento para qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em determinado período, as receitas e despesas públicas.

2.2.1 Receitas Públicas

Receita pública é o montante total (impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos) em dinheiro recolhido pelo Tesouro Nacional, incorporado ao patrimônio do Estado, que tem como finalidade custear as despesas públicas e as necessidades de investimentos públicos.

As receitas públicas podem ser classificadas, quanto à natureza sob duas óticas: as receitas orçamentárias e os ingressos extra-orçamentários. A primeira diz respeito as que integram o orçamento e se constituem em entradas no Tesouro de recursos pertencentes ao Estado, decorrentes de disposições constitucionais, legais ou por contrato, aumentando o saldo do patrimônio financeiro. Em detrimento, a segunda é constituída de entradas efetuadas por terceiros que por razões legais ou contratuais transitoriamente ficam depositados nos cofres públicos.

A receita orçamentária pública se enquadra em “efetiva” ou “não-efetiva”. Receita efetiva é aquela que, no momento do reconhecimento do crédito, aumenta a situação patrimonial pública, enquanto a receita não-efetiva é aquela que não altera a situação patrimonial no momento do reconhecimento do crédito e, por isso, constitui fato contábil permutativo, como é o caso das operações de crédito.

Quanto à classificação legal, a receita orçamentária está dividida em categorias econômicas (receitas correntes e receitas de capital) e fontes de recursos, conforme art. 11 da Lei n. 4320/1964 e Portaria Interministerial nº 163 de 04 de maio de 2001.

As receitas correntes são ingressos de recursos provindos das atividades operacionais, para serem aplicadas em despesas correspondentes, tendo em vista os objetivos dos programas e ações governamentais. São derivadas da tributação ou da venda de produtos e serviços e podem ser classificadas nos níveis de fontes de recursos: receita tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferência corrente e outras receitas correntes.

As receitas tributárias são ingressos de recursos provindos da arrecadação de impostos (situação que não depende de atuação estatal específica), taxas (utilização efetiva ou potencial de serviço público) e contribuições de melhoria (acréscimo efetivo ou potencial no valor de imóvel particular, em áreas beneficiadas por obras públicas).

Receitas de contribuição são provenientes de contribuições de caráter social, por exemplo, previdência, salário-educação, entre outras, ou econômico como telecomunicação, exportação, entre outros. As receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços são oriundas da aplicação de recursos ou utilização de bens estatais ou da exploração direta de

atividades produtivas ou comerciais.

As transferências correntes são entendidas como recursos provenientes de outras pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado a fim de ser aplicados em despesas correntes. Por fim, as outras despesas correntes são recebidas de outras fontes não classificáveis anteriormente, como exemplo multas e juros de mora, cobranças de dívidas, restituições, indenizações, etc.

As receitas de capital são recursos oriundos de atividades operacionais ou não que devem ser aplicadas em despesas de capital. São assim denominadas por derivar de obtenção de recursos por meio de dívidas, amortização de empréstimos e financiamentos ou alienação do ativo permanente. Estas são classificadas nas fontes de recursos: operações de crédito (venda de títulos, contratação de empréstimos/financiamentos); alienação de bens (venda o ativo permanente); amortização de empréstimos (recebimento de valores relativos ao principal e atualizações monetárias); transferências de capital (convênios); e, outras receitas de capital.

2.2.2 Despesas Públicas

Despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para custear os serviços públicos (despesas correntes) prestados à sociedade ou para a realização de investimentos (despesas de capital). Os desembolsos de recursos financeiros realizados pelo poder público são de duas naturezas: dispêndios orçamentários e dispêndios extra-orçamentários.

As despesas orçamentárias integram os orçamentos, cuja execução deve basear-se na LOA, em detrimento, os dispêndios extra-orçamentários são constituídos de restituições feitas pelo Tesouro de valores que pertencem a terceiros que por motivos legais ou de contrato permanecem transitoriamente nos cofres públicos.

São classificadas por natureza em correntes (despesas efetivas), em que são dispendidos realizados com pessoal, encargos, juros e outras, e de capital que são investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida, entre outras. Em resumo, despesas correntes representam uma diminuição do patrimônio público, as de capital proporcionam mutações patrimonial.

Com a finalidade de organizar e sistematizar as transações do setor público, foi estabelecida por lei classificações orçamentárias para despesas públicas, organizando procedimentos uniformemente. As principais classificações de despesas orçamentárias são: institucional, funcional, econômica e por região.

A classificação institucional evidencia as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, ou seja, os órgãos que gastam os recursos refletindo a estrutura de alocação dos créditos orçamentários, sendo estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. Unidade orçamentária é o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias conforme art. 14 da Lei nº 4.320/64. Os órgãos orçamentários correspondem aos agrupamentos de unidades orçamentárias. Esta classificação apresenta quatro dígitos, nos quais, os dois primeiros estão reservados à identificação do órgão e os demais à unidade orçamentária.

A classificação funcional, definida pela Portaria nº 42 de 1999, evidencia as ações de governo, permitindo uma melhor execução e controle das ações, buscando responder “em que” área de ação governamental a despesa será realizada. São 28 funções, que desdobram em subfunções, subdividindo em programas e estes em projetos, atividades e operações especiais. É representada por cinco dígitos, sendo os dois primeiros a função, enquanto que os três últimos dígitos representam a subfunção e o programa.

As funções são o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa, quase sempre se relacionando com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que, na União, de modo geral, guarda relação com os respectivos Ministérios. As subfunções visam agregar determinado subconjunto de despesa, evidenciando cada área da atuação governamental. Podem ser combinadas com funções diferentes daquelas às quais estão relacionadas.

O programa é um instrumento de organização visando os objetivos e por fim o projeto, atividade e operação especial destinam-se a realizar tais objetivos programáticos.

A classificação econômica indica os efeitos que os gastos públicos têm sobre a economia. A codificação desta classificação apresenta a seguinte ordem: (a) Categoria Econômica; (b) Grupo de Despesa; (c) Modalidade de Aplicação; e (d) Elementos de Despesa.

A categoria econômica é dividida em despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes dizem respeito as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, em detrimento, as despesas de capital contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

O grupo de despesa é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, como exemplo: pessoal e encargos sociais (pessoal

ativo, inativo e pensionista); juros e encargos da dívida (juros, comissões e outros encargos de operações de crédito); outras despesas correntes (aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras); investimentos (softwares, planejamento e a execução de obras, aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, instalações, equipamentos e material permanente); inversões financeiras (aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas); e, amortização da dívida (pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária).

A modalidade de aplicação tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, evidenciando se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito ou mediante transferência para entidades públicas ou privadas. É relevante pois possibilita a eliminação de duplicidade na contagem no orçamento.

Os elementos de despesa identificam os objetos de gasto, a exemplo, vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para atingir seus objetivos.

A classificação por região tem a função de reduzir as desigualdades inter-regionais adotando como critério de repasse a densidade populacional.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos se referem às etapas a serem seguidas num determinado processo, ou seja, é considerado uma forma de conduzir a pesquisa, se refere à explicação dos métodos utilizados na pesquisa científica. De acordo com Beuren (2010, p.76) dentre os procedimentos estão os delineamentos, um importante agente na pesquisa científica, haja em vista que estes articulam planos e estruturas com a finalidade de obter respostas para os problemas em questão.

Segundo Kerlinger *apud* Beuren (2010, p.76), “a palavra delineamento focaliza a maneira pela qual um problema de pesquisa é concebido e colocado em uma estrutura que se torna um guia para a experimentação, coleta de dados e análise”. A metodologia é a

explicação minuciosa e detalhada da ação que se é desenvolvida no método do estudo da pesquisa, ou seja, através dos procedimentos metodológicos que é estabelecido a forma de condução da pesquisa e se refere à explicação dos métodos aplicados.

Há três tipologias de pesquisa quanto aos objetivos segundo Beuren (2010, p.80), a exploratória, explicativa e a descritiva, em que estas servem de guia de delineamento da pesquisa. O presente estudo tem caráter descritivo, em que este visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados como observação sistemática. Assume-se esse tipo, pois é necessário observar os fatos, registrá-los, analisa-los, classifica-los e interpretá-los sem interferências.

No que se refere à finalidade, a pesquisa se enquadra em aplicada, haja em vista que segundo Silva e Menezes (2001, p.20-22) tem como objetivo gerar conhecimentos para aplicação prática guiados à solução de problemas específicos envolvendo verdades e interesses locais.

Relativo aos procedimentos, se enquadra em pesquisa bibliográfica pois é elaborada e interpretada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos, material disponibilizado na internet. É documental, pois baseia-se em materiais que não receberam tratamento analítico. É estudo de caso em que envolve um estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento.

Referente à abordagem do problema, este estudo se enquadra em qualitativo, haja em vista que considera a relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma ligação indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não se traduz em números. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas, mas sim há uma interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados na forma descritiva.

O ambiente natural é a fonte de coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave, tendendo a analisar os dados de forma indutiva. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Conforme art. 108 da Lei Orgânica do Município de Maringá, a Lei Orçamentária Anual compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes Municipais, seus Fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive Fundações instituídas e

mantidas pelo Município; o orçamento de investimentos das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social, com direito a voto; o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Direta ou Indireta, bem como Fundos e Fundações instituídas e mantidas pelo Município.

O Orçamento Público Municipal ou Lei Orçamentária Anual é elaborado pela Secretaria Municipal de Fazenda, ou órgão similar, através da Diretoria de Fazenda Municipal. O ponto de partida para a elaboração da LOA é a formulação de um cronograma com as fases que guiam sua confecção, sendo seguidas no decorrer do processo de formatação.

A formatação do Orçamento contém a descrição das ações a serem desenvolvidas no ano em questão, os prazos de entrega de dados, os dias úteis de trabalho a fim de realizar as tarefas e seus responsáveis. O Orçamento Público do Município de Maringá de 2018 foi elaborado e aprovado no ano de 2017 seguindo os seguintes passos de elaboração dentro das datas de entrega:

Fases da elaboração do orçamento público municipal	Prazos
1ª Reunião de orientação de elaboração do orçamento com as Secretarias.	24/05
2ª Levantamento das receitas e despesas.	25/05 a 05/07
3ª Revisão e aprovação da Estrutura Administrativa.	25/05 a 30/06
4ª Fechamento das Propostas Orçamentárias.	01/08 a 31/08
5ª Elaboração dos Projetos de Lei, Anexos e Preparação das Audiências Públicas.	01/09 a 20/09
6ª Audiência Pública.	11/07 a 13/07
7ª Encaminhamento da proposta orçamentária da Prefeitura à Câmara Municipal.	27/09
8ª Elaboração do Projeto de Lei para adequação à LDO e PPA	Até 30/11
9ª Aprovação da LOA	Até 31/12

Quadro 1 – Fases de elaboração do orçamento público municipal.

Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá.

Fases da Elaboração do Orçamento Público do Município de Maringá

1ª Fase: Reunião de orientação de elaboração do orçamento com as Secretarias.

No mês de maio houve um encontro da Diretoria de Fazenda Municipal com os representantes das diversas Secretarias do Governo. O Município de Maringá conta com vinte e três Secretarias de gestão no ano de 2018. Os representantes são convidados para uma reunião em auditório em que as Secretarias maiores e que demandam mais recursos como exemplo a Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Obras Públicas, Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo são instruídas a elaborar sua proposta de orçamento seguindo uma cartilha com as instruções prévias, que posteriormente serão revisadas e conferidas pela Diretoria, visando um acompanhamento do desenvolvimento da elaboração e um maior controle. Nas Secretarias de menor porte como Secretaria Municipal da Mulher, Secretaria Municipal dos Esportes e Lazer, o orçamento é elaborado no próprio órgão da Prefeitura.

A proposta de orçamento deve prever aditivos de obras que terão continuidade, convênios, despesa com equipamentos de informática, despesas com locomoção (viagens, diárias...), recursos com materiais e serviços, etc., bem como o enquadramento programático de cada item.

Após essa reunião, a Secretaria Municipal de Fazenda disponibiliza no site da Prefeitura um link e um *login* com modelo de relatório individual para cada Secretaria lançar suas previsões de receitas e despesas dentro dos limites calculados pela Diretoria e se necessário fazer as devidas observações no campo histórico.

2ª Fase: Levantamento das receitas e despesas.

A Diretoria de Orçamento/SEFAZ fica incumbida de elaborar as planilhas com a arrecadação da receita dos anos anteriores, estimativa de arrecadação para o ano atual e previsão da arrecadação para o ano subsequente.

As Secretarias, após liberado o acesso ao portal INTRANET, devem detalhar as receitas por fontes de recursos (destinação dos recursos a serem arrecadados) dentro do previsto. A classificação da receita se dá pelas fontes de recursos que se constituem de agrupamentos de natureza de receitas (possibilita uma melhor identificação da origem dos recursos conforme seu fato gerador), tendo como objetivo indicar como são financiadas as despesas orçamentárias (recursos livres, recursos vinculados com convênios, etc.)

Codificação usada na destinação de recursos:

1º Dígito: IDUSO – Identificador de uso.

2º Dígito: Grupo de destinação de recursos.

3º, 4º e 5º Dígitos: Categorias de destinação ou Fonte de Recursos.

A classificação das fontes de recursos, na esfera municipal, tem o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, que emitem uma Instrução Técnica, em que regulamenta o uso dessas fontes de recursos e destina um código chamado de IDUSO ou identificador de uso identificando a aplicação dos recursos.

Posteriormente, devem ser lançadas no sistema as despesas por Secretarias, exceto as despesas fixas e os investimentos, priorizando as despesas obrigatórias de caráter continuado e aquelas necessárias à conservação do Patrimônio Público.

Cabe a Diretoria de Orçamento/SEFAZ a elaboração das planilhas com as despesas realizadas por projeto/atividade/operação especial em anos anteriores para auxiliar no orçamento para o ano subsequente (balancetes de despesa). Elabora-se também as planilhas contendo as despesas fixas com o histórico de realização dos anos anteriores e previsões futuras (água, energia, telefone, dívida fundada, folha de pagamento, tarifas bancárias, vales, combustível, multas, etc.).

Em 05/07 fecha-se o sistema não sendo possível fazer modificações e todos os lançamentos por parte das Secretarias são revisados e ajustados caso ultrapassem ou fique aquém do previsto, remanejando recursos a fim de ficar dentro dos parâmetros calculados pela Diretoria.

3ª Fase: Revisão e aprovação da Estrutura Administrativa.

A revisão e aprovação da estrutura administrativa é de responsabilidade da Secretaria de Gestão juntamente com o Gabinete do Prefeito, em que estas fazem ajustes na estrutura com extinções, alterações ou criações de Secretarias.

Caso sejam extintas ou incorporadas a outras Secretarias, os recursos devem ser remanejados e cabe à Diretoria de Orçamento a adequação estrutural do Orçamento.

Essa estrutura varia com os objetivos de cada Gestão Municipal (prefeito) que a adéqua visando atender as necessidades da população.

4ª Fase: Fechamento das Propostas Orçamentárias.

Nesta fase são realizados os ajustes necessários das despesas com as receitas por fontes de recursos. Ocorre também o lançamento dos investimentos (há exemplo obras) com os valores remanescentes de caixa.

Após toda realização dos lançamentos, a Diretoria realiza a conferência das propostas orçamentárias, valores lançados com centavos são arredondados, elementos de despesas zerados são dados baixa, valores abaixo do mínimo de R\$ 1.000,00 (mil reais) são remanejados e por fim, há o fechamento as propostas orçamentárias para a elaboração da Lei.

5ª Fase: Elaboração dos Projetos de Lei, Anexos e Preparação das Audiências Públicas.

Elaboração da Mensagem de Lei e Anexos do orçamento. Com o auxílio da Procuradoria Geral ou jurídico, é elaborada uma minuta no qual passará a ser o orçamento após a aprovação na Câmara de Vereadores. A LOA nessa fase de minuta é encaminhada para ser aprovada pela Procuradoria Geral e do Gabinete do Prefeito.

A Preparação da Audiência Pública se dá com a reserva do Auditório, confecção de materiais (cartilhas, impressos), slides e, posteriormente, é feito uma chamada ao público com publicação em jornais de grande circulação e colocado no site da Prefeitura com data e horário da reunião.

4.1 AUDIÊNCIA PÚBLICA - PUBLICIDADE

6ª Fase: Audiência Pública.

Visando a publicidade dos atos do governo, conforme art.105 parágrafo único da Lei Orgânica do Município de Maringá em que é garantida a participação da comunidade nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, convoca-se uma Audiência Pública em que abre-se espaço à população para que tenha a oportunidade de conhecer os recursos e onde estes serão aplicados.

É realizada na Câmara Municipal em sessão aberta ao público, em que é comandada pelo Diretor de Orçamento e tem como objetivo esclarecer as decisões tomadas quanto aos programas de incentivo, apoio e investimentos nas áreas de interesse dos cidadãos, demonstrando o resumo da receita, principais dados (receita com IPTU, ITBI, ISS...) comparando o realizado com o previsto, receitas por fontes de recurso, desvinculação das

receitas do município, principais dados das despesas, despesas orçadas por órgão, despesas consolidadas (investimentos, custeio, juros e amortização da dívida, pessoal e encargos sociais, reserva previdenciária...), despesas custeadas com recursos livres, principais investimentos para o ano e outros assuntos relevantes.

7ª Fase: Encaminhamento da proposta orçamentária da Prefeitura à Câmara Municipal.

Nessa etapa encaminha-se a proposta orçamentária à Câmara de Vereadores para ser aprovada em duas sessões.

A proposta, neste estágio, pode ser discutida, haver emendas, votação, sansão ou veto e caso aprovada torna-se Lei a ser executada no exercício seguinte.

8ª Fase: Elaboração do Projeto de Lei para adequação à LDO e PPA.

A Diretoria de Fazenda Municipal tem até o último dia do mês de novembro para adequar à Lei Orçamentária Anual à Lei das Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual. Para isso, é necessário criar dois Projetos de Lei alterando a LDO e o PPA a fim de conciliar as três Leis com a finalidade de atingir os objetivos traçados.

Geralmente esses Projetos de Lei são enviados logo após o fechamento da LOA, levando em conta as receitas e despesas já orçadas.

9ª Fase: Aprovação da LOA.

A Câmara de Vereadores tem até o último dia de expediente do ano (mês de dezembro) para discutir, votar e aprovar a Lei Orçamentária Anual em duas instâncias, tornando assim, Lei, e enviá-la à Prefeitura.

Ao chegar a Lei na Prefeitura é revisada pelo Prefeito, que leva em conta as emendas, e se assim aprovado, ele assina e segue para a execução no ano seguinte, caso não aprovado, volta à Câmara para uma nova discussão.

Após essas etapas, a Lei Orçamentária Anual entra em vigor e é adotada no ano seguinte com vigência de um ano e enquanto esta está em tramite, outra Lei do ano seguinte já está sendo confeccionada para vigorar em sequência.

4.3 APRECIACÃO LEGISLATIVA DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL- LOA

O processo orçamentário em suas diferentes etapas, segundo Pires e Motta (2018, p.35) “elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação” constata-se a efetiva participação do legislativo na condução das finanças públicas.

Na fase de elaboração é analisado o orçamento público anterior para a partir dessa análise, elaborar o futuro orçamento levando em conta os objetivos e metas previamente estabelecidos. Nesta etapa é previsto o dispêndio com os recursos humanos, materiais e financeiros a fim da efetiva concretização de cada unidade administrativa em que cada setor da prefeitura deverá elaborar sua proposta de orçamento e encaminhá-la ao departamento de contabilidade para que este elabore a consolidação.

Feito isso, o Poder Executivo deverá encaminhar a proposta orçamentária ao Legislativo contendo a mensagem orçamentária (encaminhamento da proposta colocando em pauta a situação econômico-financeira da prefeitura); o projeto de lei orçamentária (relatório demonstrando as receitas e despesas); as tabelas explicativas (contendo a receita arrecadada nos três últimos exercícios, a receita prevista para o exercício, a despesa realizada no exercício anterior, a despesa fixada para o exercício e despesa prevista para o exercício); e, a especificação dos programas (relatório contendo os nomes de todos os programas que estão na LDO). Segundo o art. 22, parágrafo único da Lei 4.320/64, a proposta orçamentária deverá apresentar para cada departamento um relato das principais finalidades baseado na sua legislação.

Ainda conforme os autores acima aludidos, na fase de elaboração do orçamento, a participação do Poder Legislativo se materializa quanto a formatação da Lei das Diretrizes Orçamentárias Anuais, que dentre outras atribuições, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual. A Lei das Diretrizes Orçamentárias é submetida à apreciação e aprovação do Legislativo, e serve como base na elaboração da Lei Orçamentária Anual.

A fase de aprovação ocorre por parte da câmara legislativa, em que cabe aos vereadores estudar o projeto de lei para verificar a compatibilidade com a necessidade do município para então aprová-lo.

De acordo com o art. 166, parágrafos 2º e 3º da Constituição Federal da Constituição Federal de 1988 as emendas ao projeto de lei do orçamento público anual (LOA) só podem ser aprovadas caso:

- I- sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei das Diretrizes Orçamentárias;
- II- indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação

de despesa, excluídas as que incidem sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal; ou

III- sejam relacionados:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Essas são as determinações legais estabelecidas pela Constituição Federal e que rigorosamente devem ser cumpridas pelo Poder Legislativo, no caso a Câmara Municipal. Somadas a essas condições, devem ser apresentadas a Comissão Mista de Orçamento, que referente as emendas será emitido um parecer e, após este serão apreciadas, na forma de regimento, pelo plenário do Poder Legislativo

Aprovado o projeto de lei orçamentária, o Poder Legislativo deverá devolvê-lo ao Poder Executivo para que possa ser sancionado.



Figura 1: Etapas da Aprovação do Orçamento.

Fonte: Pires, Motta (2018).

Após a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual na Câmara Municipal, este deve submetê-lo à sanção do Poder Executivo Municipal (Prefeito). O Prefeito de posse da Lei Orçamentária Anual pode seguir com os procedimentos apresentado na figura a seguir:

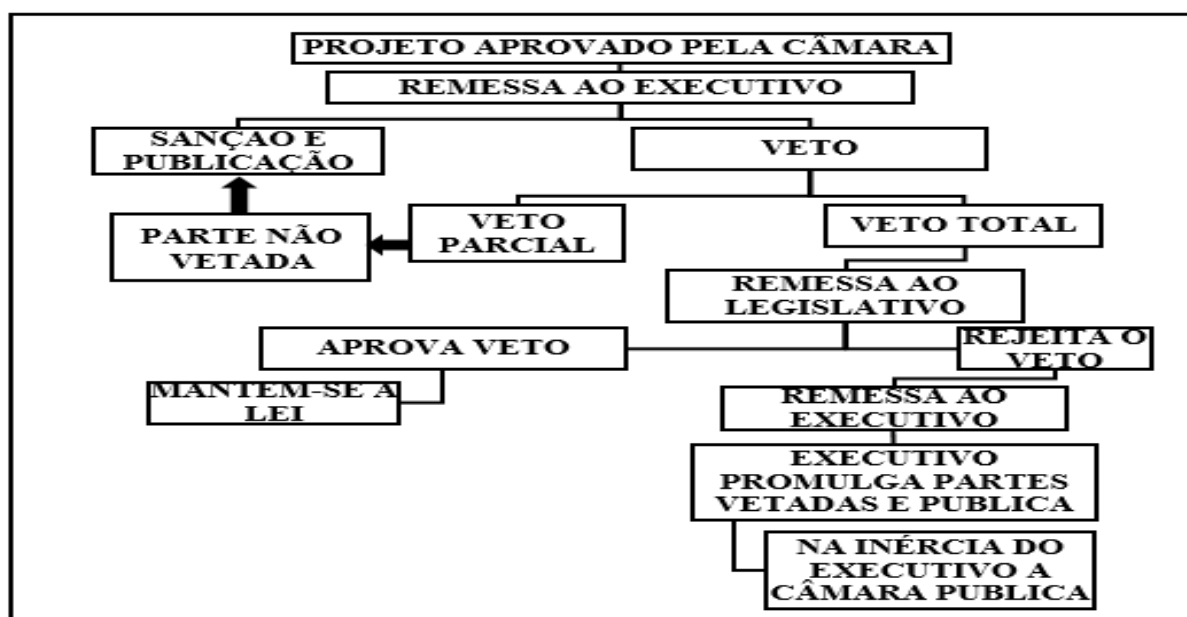


Figura 2: Fluxograma de projeto de LOA aprovado pela Câmara Municipal.
Fonte: Pires, Motta (2018, p. 43).

A execução constitui a concretização dos objetivos e metas. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) relata que em até trinta dias após a aprovação do orçamento o Executivo efetuará a programação bimestral das receitas e o cronograma mensal de desembolso para as despesas, ainda a Lei Federal nº 4.320/64 estabelece a criação de cotas trimestrais da despesa para que cada setor possa utilizar-se, visando atender aos seguintes objetivos: a) assegurar às unidades orçamentárias a soma de recursos necessários a melhor execução do seu programa de trabalho; e, b) manter o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada. Nesse sentido, a Lei Federal nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/2000 se completam, haja em vista que enquanto a primeira trata do ponto de vista orçamentário, a segunda trata da disponibilidade do ponto de vista econômico.

O controle dos projetos executados bem como avaliação refere-se a analisar e julgar os níveis dos objetivos fixados no orçamento auxiliando na tomada de decisões e servindo como base para futuros orçamentos. A avaliação pode ser feita de duas formas: interna (feita pelos próprios funcionários) ou externa (realizada pelos vereadores com o auxílio do Tribunal de Contas).

Segundo o art. 165, §3º da Constituição Federal “o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. ”, ou seja, este evidenciará e avaliará, em audiência pública, se ocorreu efetivamente o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo identificar e descrever as fases de construção de uma proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA), denominada de Orçamento Público, no âmbito municipal.

Sabe-se que o orçamento é uma peça fundamental de gestão para o setor público e obrigatório conforme determina a Lei nº 4.320/64 - Lei do Direito Financeiro, a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei da Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal de 1988. Demonstrado os três principais instrumentos de planejamento (Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), que asseguram uma maior eficiência e eficácia das ações das instituições públicas, bem como cada fase e o passo a passo que compõe a elaboração do orçamento público municipal, na forma de Lei Orçamentária Anual, infere-se que o mesmo serve de suporte para definir o caminho que o Poder Executivo tomará para atingir os objetivos desejados. Trata-se da monetarização das ações priorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Uma boa elaboração do orçamento público se faz ótima ferramenta para a gestão pública, pois foi previsto com antecedência as receitas e despesas que este órgão possa vir a ter durante o exercício financeiro, podendo-se analisar frequentemente se o órgão público está em equilíbrio com suas contas, ou seja, não gastando mais do que está recebendo, e o conhecimento de suas fases de elaboração faz com que os cidadãos tenham um maior controle e transparência no que diz respeito ao cumprimento das normas, leis e prazos de cada etapa, bem como o monitoramento de realização dos anseios da população como saúde, educação, obras públicas, saneamento, policiamento etc.

Denota-se que é através do orçamento público que se tem a concreta participação dos integrantes da Câmara Legislativa (vereadores), pois são eles que votam e aprovam as previsões do Poder Executivo na gestão das receitas e despesas para o ano seguinte, e estes, nessa etapa, podem atender à população que os elegeram, propondo emendas, aprovando ou até vetando certas pautas visando melhorar a cidade.

É necessário que haja um maior engajamento da população no que diz respeito à fiscalização do orçamento público, exercendo assim sua cidadania, pois é através da eficiente gestão e construção do mesmo que se dá o progresso do município. Visando facilitar esse acesso e controle, a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei da Responsabilidade Fiscal identifica procedimentos, critérios e limites a serem analisados e cumpridos pela

Administração Pública, em que esta possibilita a transparência da gestão orçamentária e pune as entidades e os administradores que não agem de forma correta no que diz respeito ao cumprimento de suas obrigações.

Enfim, os resultados obtidos indicam a identificação dos mecanismos operacionais do processo de formação do orçamento na esfera municipal, evidenciando a burocracia que detêm o setor e visa levar à comunidade uma contribuição quanto a desmistificação da construção da Lei Orçamentária Anual - LOA, na maioria das vezes, de compreensão inacessível a grande parte dos interessados e da sociedade em geral. Acredita-se que a identificação do processo de construção do orçamento público facilita o entendimento do seu conteúdo e com isso permite o exercício da cidadania no trato das contas públicas.

REFERÊNCIAS

BEUREN, Ilse Maria et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade – teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. **Decreto-Lei nº 200**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 23 de abril de 2018.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Lei do Direito Financeiro**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 11 de abril de 2018.

_____. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 11 de abril de 2018.

_____. **Portaria interministerial nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/>. Acesso em 14 de agosto de 2018.

_____. **Portaria interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001.** Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_04jul2016_ultima-alteracao-2016-2.docx/view>. Acesso em 27 de abril de 2018.

FERREIRA, Marcelo Marchine (Org.). **Contabilidade Pública.** São Paulo: Saraiva, 2011.

PARANÁ. **Lei Orgânica Do Município De Maringá.** Disponível em: <<http://www.cmm.pr.gov.br/redacao/lom.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. **Apostila do Curso de Graduação em Ciências Contábeis, disciplina Contabilidade e Orçamento Governamental I,** UEM, 2018.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

TAVARES, Mauro Calixta. **Planejamento Estratégico: A opção entre o sucesso e o fracasso empresarial.** São Paulo: Harbra, 1991.