

CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000001
Incl. 1204/2018
30/05 - 16:35
João Luiz
Câmara Municipal de Toledo

RELATÓRIO DE VIAGEM

Beneficiário: ☒ Vereador ☐ Diretor-Geral ☐ Servidor

Nome: Ademar Lineu Dorfschmidt.

DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE

1. Cidade(s) visitada: Curitiba/PR

2. Evento realizado: Pela UNIPUBLICA (União Para Qualificação e Desenvolvimento Profissional – EPP).

3. Deslocamento:

Veículo oficial ☐ **Veículo próprio** ☐ **Aéreo** ☒ **Rodoviário** ☐ **Outros**

4. Houve condução até o aeroporto:

Sim, condutor:

☒ Não

5. Resumo das atividades executadas: Saída de Toledo no dia 22/05/2018, chegada no dia 23/05/2018. Início do curso as 13:30 às 17:00h com o tema Importância do Planejamento Estratégico Municipal. No dia 24/05, Apreciação das Leis Orçamentárias pela Câmara. No dia 25/05 aula Prática a LDO Municipal, conforme cronograma abaixo. Término do curso as 11:00 do dia 25/05/2018, saída 13:00. Chegada em Toledo 22:00 do dia 25/05/2018.

Cronograma:

Dia 23 – das 13:30 às 17h

Importância do planejamento estratégico municipal

Planejamento público nos municípios

Principais eixos temáticos

Planejando a gestão municipal

Dia 24 – das 9 às 12h

A apreciação das leis orçamentárias pela câmara

O trâmite dos projetos na câmara municipal

Legitimados

Matérias e limitações

Procedimentos

Tipologia

Dia 24 – das 13:30h às 17h

Aula expositiva sobre a preparação da LDO municipal

Conceitual

Conteúdo obrigatório da LDO entre outros

Audiências públicas

Aula pratica sobre a LDO municipal

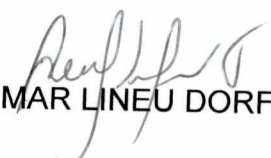
Anexo de riscos fiscais

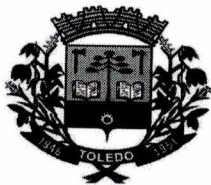
Anexo de metas fiscais

6. Período de efetivo afastamento: 22/05/2018 a 25/05/2018.

7. Declaro, sob as penas da lei, que as informações acima e em anexo são verdadeiras e retratam efetivamente o cumprimento da atividade designada, para tanto, em anexo seguem relatório pormenorizado do evento e comprovantes de meu comparecimento no mesmo.

Toledo, 30 de maio de 2018.


ADEMAR LINEU DORFSCMIDT



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000003
[Handwritten signature]

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que o certificado de conclusão do curso, realizado na UNIPÚBLICA entre os dias 23 e 24 de maio na cidade de Curitiba, Paraná, ainda não foi disponibilizado pela Instituição, de modo que não é possível apresentá-lo neste ato. O certificado será apresentado assim que disponibilizado para este Vereador.

Toledo, 30 de maio de 2018.

[Handwritten signature]
ADEMAR DORFSCHMIDT

000004

EXPRESSO PRINCESA DOS CAMPOS S.A
AV. ANITA GARIBALDI 361 - BAIRRO SÃO JOSÉ
CEP: 84015-050 - PONTA GROSSA - PR
CNPJ: 80.227.796/0001-59
IE: 2010436039
IM: 64148
21/05/2018 10:38:14V CPF: 030757 CUD: 194879
RG usuário: 0
NOME: ADEMAR LINEU DORSCHMIDT
END:

**CUPOM FISCAL
BILHETE DE PASSAGEM**

intermunicipal PERCURSO: CURITIBA X GUAIÁRA

ORIG: TOLEDO - PR UF: ...
DEST: CURITIBA - PR UF: ...
PLATAFORMA: POLTRONA: 07
DATA: 22/05/18 HORA: 22:00:00
TARIFA R\$ 11 225,93g
Taxa 371131B2420-TX R\$ N1 2,50g

Pedag. 371131B2420-PE R\$ N1 10,74g

TOTAL R\$ 239,17
Dinheiro 239,17
T1=01T12,00%

O PASSAGEIRO MANTERÁ EM SEU PODER ESTE CUPOM
PARA FINS DE FISCALIZAÇÃO EM VIAGEM
MD-5: 0579236D73257119E3882042830D9718
ICMS: 27,11 (12,00%) OUTROS TRIB: 12,76 (5,65%)
Tipo Viag: 00 Tar. S/P: 225,93 CPF: 80495630900 Serv
: 5209 HORARIO ORDINARIO C
Serie: 255444 SubSerie: 0001
Bilhete: 303161 Classe: LEITO 311h: 8824
Ag: 47 Prefixo: 0020364501 V. 2.0.0/1-Via

CMOPMSN FISCALIZACAO KYTHNKE BRTADOT C7H106CHAHON
BEMATECH MP-4000 TH F1 ECF-I-
VERSÃO: 01.00.02 ECF: 217 LJ: 0001
000000000ETTWWURY 21/05/2018 10:38:22V
FAB: BE091510100011255444 BR

EXPRESSO PRINCESA DOS CAMPOS S.A
AV. ANITA GARIBALDI 361 - BAIRRO SÃO JOSÉ
CEP: 84015-050 - PONTA GROSSA - PR
CNPJ: 80.227.796/0001-59
IE: 2010436039
IM: 64148
21/05/2018 10:38:42V CPF: 030758 CUD: 194881
RG usuário: 0
NOME: ADEMAR LINEU DORSCHMIDT
END:

**CUPOM FISCAL
BILHETE DE PASSAGEM**

intermunicipal PERCURSO: CURITIBA X GUAIÁRA

ORIG: CURITIBA - PR UF: ...
DEST: TOLEDO - PR UF: ...
PLATAFORMA: L POLTRONA: 07
DATA: 25/05/18 HORA: 13:00:00
TARIFA R\$ 11 144,93g
Taxa 31B2371113E-TX R\$ N1 5,52g

Pedag. 31B2371113E-PE R\$ N1 8,00g

TOTAL R\$ 158,45
Dinheiro 158,45
T1=01T12,00%

O PASSAGEIRO MANTERÁ EM SEU PODER ESTE CUPOM
PARA FINS DE FISCALIZAÇÃO EM VIAGEM
MD-5: 0579236D73257119E3882042830D9718
ICMS: 17,39 (12,00%) OUTROS TRIB: 8,19 (5,65%)
Tipo Viag: 00 Tar. S/P: 144,93 CPF: 80495630900 Serv
: 5078 HORARIO ORDINARIO C
Serie: 255444 SubSerie: 0001
Bilhete: 303162 Classe: CONV 311h: 8824
Ag: 47 Prefixo: 0040364500 V. 2.0.0/1-Via

LCHAMHO DMVIEK2J F8000005 43D26LFJ JDS0952H5AJ0
BEMATECH MP-4000 TH F1 ECF-I-
VERSÃO: 01.00.02 ECF: 217 LJ: 0001
000000000ETTWWURY 21/05/2018 10:38:49V
FAB: BE091510100011255444 BR

MASTER CHEF LANCHES

COMPROVANTE DE PAGAMENTO

BALCAO: 25

Abertura: 25/05/2018 12:29:06
Fechamento: 25/05/2018 12:29:22
Atendente: VIVIANE
Ponto de venda: CAIXA MANHA

Cod	Descricao	Qt	V.Unit	V.Total
Itens vendidos				
109	MASTER CHEF A PARMEGIAN1		19,90	19,90
199	MATE NATURAL PET 300 ML1		5,00	5,00
TOTAL:			R\$ 24,90	
Forma de pagamento		Valor		
DINHEIRO		R\$ 100,00		
TROCO: R\$		75,10		

Software AllFood ERP V2.5.0
Powered by DALCATECH - www.dalcatech.com.br

HOTEL GRANVILLE PARK

Ficha Razão C/Corrente

000005
J

Endereço RUA DESEMBARGADOR CLOTARIO PORTUGAL 35 CEP 80410-220
Cidade CURITIBA - PR Fone 41 30194449 FAX 41
CGC/MF 19.802.285/0001-02 Inscrição Estadual 9066264383

Empresa UNIPUBLICA

Ficha Nº 002236 Original Apto 0215

CGC/MF 00.000.000/0000-00 Ins.Est. ISENT0

Hóspede ADEMAR DORFSCHMIDT

Emissão 25/05/18 12:10

Turno 02 25/05/18

Entrada 23/05/2018 08:16 Saída 25/05/2018 12:10 Nro.Pax 1

N.F. / N.F.2000000 / 000000

Nro.Doc. 804.956.309-00 Funcionário DANILO ALVES DO NASCIMEN

Ponto de Venda	Comanda	Data	Qtde	Produto	Valor	Apto	Func
DIARIA	0	23/05/18	1	DIARIA	90,00	215	13
	0	23/05/18	1	EARLY DE CHECK IN	45,00	215	8
	0	24/05/18	1	DIARIA	90,00	215	-500

Retenção de impostos

Imposto	Valor
PIS	0,00
IR	0,00
COFINS	0,00
CSLL	0,00
ISS	0,00

DIARIA	225,00
Total da Conta (+)	225,00
Descontos Previstos(-)	0,00
Descontos não Previstos(-)	0,00
Tx Serv (+)	0,00
Tx ISS (+)	0,00
Total Geral R\$	225,00

Forma de Pagamento	Valor	Parc.
Dinheiro	0,00	
Crédito	225,00	

HOTEL GRANVILLE PARK

000006
J

Ficha Razão C/Corrente

Endereço RUA DESEMBARGADOR CLOTARIO PORTUGAL 35 CEP 80410-220
Cidade CURITIBA - PR Fone 41 30194449 FAX 41
CGC/MF 19.802.285/0001-02 Inscrição Estadual 9066264383

Empresa UNIPUBLICA

Ficha Nº 002237 Original Apto 0215

CGC/MF 00.000.000/0000-00 Ins.Est. ISENTO

Hóspede ADEMAR DORFSCHMIDT

Emissão 25/05/18 12:11

Turno 02 25/05/18

Entrada 23/05/2018 08:16 Saída 25/05/2018 12:11 Nro.Pax 1

N.F. / N.F.2000000 / 000000

Nro.Doc. 804.956.309-00 Funcionário DANILO ALVES DO NASCIMENTO

Ponto de Venda	Comanda	Data	Qtde	Produto	Valor	Apto	Func
FRIGOBAR	4591	24/05/18	1	AGUA SEM GAS 330ML	3,18	215	10
	0	25/05/18	2	AGUA SEM GAS 330ML	6,36	215	17

RESTAURANTE	4277	23/05/18	2	CERVEJA BOHEMIA LATA	12,74	215	6
-------------	------	----------	---	----------------------	-------	-----	---

Retenção de impostos

Imposto	Valor
PIS	0,00
IR	0,00
COFINS	0,00
CSLL	0,00
ISS	0,00

FRIGOBAR	9,54
RESTAURANTE	12,74
Total da Conta (+)	22,28
Descontos Previstos(-)	0,00
Descontos não Previstos(-)	0,00
Tx Serv (+)	2,23
Tx ISS (+)	0,00

Total Geral R\$ 24,51

Forma de Pagamento	Valor	Parc.
Dinheiro	24,51	

000007



ESPECIALISTA EM GESTÃO PÚBLICA

NOME

Ademar D.

SETOR

Legislativo

CIDADE

Toledo

CURSO

LDO



ESPECIALISTA EM GESTÃO PÚBLICA

NOME

Ademar D.

SETOR

Legislativo

CIDADE

Toledo

CURSO

LDO



Matricula Nº **22590**



Curso: LDO Municipal Análise – Emendas - Aprovação

Data: 23, 24 e 25 de Maio de 2018

Local: Curitiba - PR

Carga Horária: 12 horas horas



Programação:

Importância do Planejamento Estratégico Municipal

Dia 23 - das 13h30 às 17h

- 1 Planejar é?
- 2 Por que planejar?
- 3 Categorias hierárquicas
- 4 Estratégia x tática
- 5 Ferramenta de trabalho
- 6 Instrumento de ajuda
- 7 Visualização do futuro
- 8 Processo contínuo
- 9 Formulação de objetivos
- 10 Cursos de ação
- 11 Meios aplicáveis
- 12 Apoio e participação
- 13 Planejamento Estratégico Situacional

14 Planejamento público nos Municípios:

- a) Plano Diretor
- b) Plano Plurianual
- c) Lei de Diretrizes orçamentárias
- d) Lei Orçamentária anual



Antonio de Oliveira
Contador – Especialista em
Administração Pública... [±]

000008

e) Outros

15 Planejamento Setorial nos Municípios

16 Principais eixos temáticos:

- a) Econômico
- b) Social
- c) Infraestrutura
- d) Participação popular
- e) Recursos humanos

17 Planejando a Gestão Municipal

A Apreciação das Leis Orçamentárias pela Câmara

Dia 24 - das 9h às 12h

1 O Trâmite dos Projetos na Câmara Municipal:

- a) procedimento Legislativo (comum, sumário, especial)
- b) análise pelas comissões
- c) audiências públicas
- d) discussões em plenário
- e) turnos de aprovação
- f) sanção, promulgação e publicação

2 Emendas aos Projetos (o que pode e o que não pode)

2.1 Legitimados:

- a) Comissões
- b) Plenário
- c) Vereador
- d) Mesa
- e) Prefeito
- f) Iniciativa popular

2.2 Matérias e Limitações:

- a) Iniciativa privativa/exclusiva
- b) Iniciativa concorrente



Jonias de O. e Silva
Advogado, professor universitário,
especializado em... [±]

0000009

3 Procedimentos:

- a) Rito de tramitação
- b) Prazos
- c) Preclusão
- d) Turnos

4 Tipologia:

- a) Emendas aditivas
- b) Emendas modificativas
- c) Emendas supressivas
- d) Emendas substitutivas
- e) Emendas aglutinativas
- f) Substitutivo

Aula Expositiva sobre a Preparação da LDO Municipal

Dia 24 - das 13h30 às 17h

1 Conceitual:

- a) Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO
- b) Estrutura da LDO
- c) Exigências legais e normativas

2 Conteúdo Obrigatório da LDO entre outros:

- a) Equilíbrio entre receita e despesa
- b) Critérios e forma de limitação de empenho
- c) Montante da reserva de contingência com base na receita corrente líquida
- d) Relacionamento com o PPA de 2018-2021
- e) Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal
- f) Modelo de Projeto de Lei e relatórios legais
- g) Adequação da LDO à lei Federal 13.019/2014 e alterações
- h) Adequação da LDO à lei Federal 13.019/2014 e alterações

3 Audiências Públicas:

- a) Preparação e apresentação
- b) Acompanhamento quadrimestral das metas estabelecidas na LDO



**João Henrique
Mildemberger**

Graduado em Ciências Contábeis
pela Universidade Estadual. . . [±]

000010

Aula Prática sobre a LDO Municipal

Dia 25 - das 9h às 11h

1 Anexo de riscos fiscais:

- a) Riscos Fiscais
- b) Contingência Passiva
- c) Obrigações Fiscais
- d) Conteúdo e Objetivo do Demonstrativo

2 Anexo de metas fiscais:

- a) Metas Anuais
- b) Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior
- c) Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores
- d) Evolução do Patrimônio Líquido
- e) Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos
- f) Avaliação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores
- g) Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita
- h) Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado



João Henrique Mildemberger

Graduado em Ciências Contábeis
pela Universidade Estadual. ... [±]

Valor do Investimento
R\$ 790 reais

O pagamento é feito através de boleto ou cheque nominal a **UNIPÚBLICA (NOVA EMPRESA) - EFICIENCIA CAPACITACAO E TREINAMENTO PROFISSIONAL EIRELI - ME**, inscrita no CNPJ nº: 28.329.884/0001-41

Mais informações:

(41) 3099-5454
contato@unipublicabrasil.com.br

Redes Sociais:



0000011

A APRECIÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS PELA CÂMARA

Jonias de O. e Silva

PROCESSO LEGISLATIVO

É o meio pelo qual são feitas as leis. Art. 59 a 69 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.

Fases do processo orçamentário

- . Elaboração da Proposta Orçamentária – Poder Executivo
- . Análise, Votação e Aprovação da Lei Orçamentária – Poder Legislativo
- . Execução Orçamentária – Poder Executivo; e
- . Controle e Avaliação da Execução Orçamentária – Poder Legislativo.

Dos orçamentos

Conteúdo tratado nos arts. 165 a 169 da CF/88.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF).

LEI Nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Procedimento legislativo

São três as variações do Processo Legislativo: Ordinário, Especial e Sumário.

O Ordinário (comum) se caracteriza pela normalidade do seu trâmite, tem um curso natural, sem qualquer abreviação ou alteração de procedimento. É a regra geral.

O Sumário admite abreviações de procedimentos para que o processo ocorra dentro de um determinado prazo. É a exceção. Ex.: Regime de Urgência; Veto.

O Especial é quando a matéria em tramitação, por sua natureza e importância, exige procedimentos diferenciados e específicos. **Ex.: Projetos Orçamentários: PPA, LDO e LOA.**

Funções da câmara

1. legislativa: elaboração de leis e de outras normas de competência do Município, respeitadas as reservas constitucionais da União e do Estado;
2. fiscalizadora: dos atos da administração pública, **especialmente quanto à execução orçamentária (PPA, LDO e LOA)** e ao julgamento das contas apresentadas pelo Prefeito e pela Câmara de Vereadores, com o auxílio do TC.
3. de assessoramento: sugestão de medidas de interesse público do Poder Executivo que não é de competência do Legislativo.

Cabe à Comissão de Economia e Orçamento **promover consultas públicas** recebendo sugestões da população e **realizar audiência pública** para conhecimento e esclarecimento da sociedade civil, atendendo o contido na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48.

A Prefeitura quando realiza as consultas e audiências públicas está na fase de elaboração do anteprojeto de lei orçamentária, consultando a sociedade civil para saber quais são as suas reais necessidades. Em audiência pública, explica o que se pretende fazer na execução orçamentária, atendendo tanto quando possível as necessidades demonstradas pela população.

A Câmara Municipal ao receber os projetos orçamentários, promove as consultas e, após, realiza audiências públicas com a finalidade de atender os anseios da população através das emendas parlamentares.

Se o Regimento Interno tiver essa previsão, o Parecer da Comissão de Economia e Orçamento deve “admitir”, “inadmitir” ou “prejudicar” as emendas, remetendo à apreciação do plenário somente as emendas admitidas pela Comissão. Em havendo a previsão, é necessário que haja a possibilidade de Recurso ao Plenário do Parecer da Comissão. Após o prazo para a interposição de recurso ao parecer, o projeto deve figurar na pauta da ordem do dia para apreciação e deliberação em plenário.

A pauta da ordem do dia deve ser publicada com a antecedência prevista no Regimento Interno da Câmara Municipal.

Procedimento Das Leis Orçamentárias

O procedimento para os projetos orçamentários devem estar estabelecidos na Lei Orgânica e no Regimento Interno, obedecendo o Princípio da Simetria com a Constituição Federal, bem como com a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas e, ainda, a Lei nº 4.320/1964, que estatui normas de direito financeiro para a elaboração dos orçamentos.

O uso dos valores financeiros, recolhido pela União, pelos Estados e pelos Municípios por meio da arrecadação dos tributos é regulado pela legislação acima. São essas normas que instituem e regulamentam um modelo orçamentário elaborado em três etapas:

- **PLANO PLURIANUAL – PPA**
- **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO**
- **LEI ORÇAMENTÁRIA – LOA.**

Como é elaborado o orçamento público municipal

É o **Plano Plurianual - PPA** que vai guiar todo o período de um governo. Compete ao Chefe do Poder Executivo Municipal, no caso o Prefeito recém-eleito, elaborá-lo.

O PPA contera os objetivos e metas que orientarão os programas e políticas públicas de governo adotados ao longo dos quatro anos seguintes.

O PPA tem duração de 4 anos e vai do início do segundo ano de mandato até o final do primeiro ano do mandato seguinte. A LRF determina que todos os gastos promovidos pela administração pública devem estar previstos no PPA.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**, elaborada anualmente, organiza os objetivos do Plano Plurianual para que sejam posteriormente realizados por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA).

As diretrizes referidas pela lei realizam a conexão entre as metas a médio e a longo prazo do PPA e o formato orçamentário das ações prioritárias que serão elencadas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A **Lei Orçamentária Anual – LOA**, também elaborada anualmente, busca concretizar algumas das previsões constantes no PPA. Para atingir esse objetivo, a LOA programa suas ações com base nas prioridades propostas pela LDO.

A LOA define todas as receitas e fixa todas as despesas referentes ao seu respectivo exercício fiscal.

Tanto o PPA, como a LDO e a LOA estão submetidos à Lei de Responsabilidade Fiscal que recomenda critério por parte do administrador e da vereança, por ocasião da escolha das prioridades do município.

A LOA divide-se em 3 orçamentos:

- 1) orçamento fiscal: gastos com pessoal, custeio da máquina pública, planejamento e execução de obras, aquisição de equipamentos, material permanente, etc.
- 2) orçamento de investimentos: destinado a obras na cidade
- 3) orçamento de seguridade social: abrange a previdência social, a assistência social e a saúde pública.

O resultado final de todo esse processo é a execução orçamentária, ou seja, a aplicação por parte do Poder Executivo dos recursos disponíveis em conformidade com o que foi estabelecido nas leis acima mencionadas. **Tal aplicação de recursos é fiscalizada pelos vereadores.**

Rito de tramitação das leis orçamentárias

Considerando o disposto no Ato de Disposições Transitórias da CF/88, art. 35, § 2º, o recebimento das respectivas leis orçamentárias nas câmaras deve seguir o disposto na Lei Orgânica de cada Município, podendo ser da seguinte forma:

QUÓRUM PARA DELIBERAÇÃO QUANTO AO ASSUNTO

Assunto	Quórum Exigível	Dispositivo
Lei Orgânica	2/3	CF, Art. 29, caput
Alteração da Lei Orgânica	2/3	CF, Art. 29, caput
Rejeição de Veto	Maioria absoluta	CF, Art. 66, § 4º
Aprovação de Lei Complementar	Maioria absoluta	CF, Art. 69, caput
LEIS ORÇAMENTÁRIAS	MAIORIA SIMPLES	CF, Art. 47, caput

MAIORIA SIMPLES: considera-se o número de vereadores votantes dentre os presentes.

MAIORIA ABSOLUTA (metade + 1) ou MAIORIA QUALIFICADA (2/3): considera-se a totalidade dos membros da Casa.

Votação

A votação de matéria orçamentária é global e simbólica.

Veto

O projeto seguirá para apreciação do Chefe do Poder Executivo que poderá vetá-lo, no prazo prazo legal.

Como qualquer outra lei, as leis orçamentárias estão passíveis de VETO. Os recursos que ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizadas em créditos especiais ou suplementares.

Sancão

Sendo a lei orçamentária sancionada, será publicada no Diário Oficial do Município.

Bons Estudos!

IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Antonio de Oliveira

Introdução

O Estado existe e age para realizar a promoção do bem-comum, mesmo com a suposta dificuldade de obtenção e manutenção das fontes de recursos. Com base neste pressuposto, há algum tempo vem se propagando a importância do planejamento profissional das ações de governo. O que se busca, no contexto das ações de governo, é a administração das contas públicas, o controle do déficit e a necessidade de equilíbrio das contas. Dito de outra forma, se busca o saneamento geral das finanças dos governos, convivendo-se com a escassez de recursos, principalmente financeiros, para fazer frente as variadas e grandes demandas da sociedade cada vez mais complexa e consciente de seu papel (direitos e deveres).

Neste contexto, fica evidente a necessidade da modernização da administração pública e urgência no aperfeiçoamento da capacidade de gestão. Dentre as ações e providências de modernização e aperfeiçoamento, poderemos destacar aquelas orientadas para a priorização na gestão de resultados; monitoramento de prioridades de governo e programas estratégicos; e contratualização de resultados, ações estas, que refletem a intenção dos governos de responderem de forma adequada e tempestiva às demandas da sociedade.

Diante do binômio "Parcos Recursos versus Crescentes Demandas", convém lembrar de alguns dispositivos legais que fundamentam, entre outros, a obrigatoriedade do atendimento às demandas da sociedade (no caso em discussão, o local) sem, no entanto, desrespeitar as condições financeiras do ente municipal. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), preconiza no seu art. 3º, que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), são os seguintes:

Art. 3º (...):

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

*IV - **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (grifo nosso).*

O art. 6º da Carta Magna procura garantir a todos um "piso vital mínimo", compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados.

Em termos de interesses locais, a CRFB/88, determina no art. 30, o que compete ao Município, que para o nosso estudo, destacamos:

(...)

*III - **instituir e arrecadar os tributos** de sua competência, **bem como aplicar suas rendas**, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; (grifo nosso).*

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

A Carta Magna trata no seu art. 182, sobre a Política Urbana, quando determina que:

000016
seriedade e a competência, todavia, são imprescindíveis no setor governamental, que se deve pautar pelo desejo de servir ao público.

Assim, o aprimoramento da Administração é fundamental, e pode se dar pela conjugação de diferentes modos de intervenção, seja pela modernização da máquina administrativa, seja pela capacitação do quadro de servidores, seja, ainda, pelo uso responsável dos recursos, respeitando-se os princípios da moralidade, da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da economicidade e da eficiência, entre outros.

A eficiência é um princípio da administração voltado para a coordenação do uso de recursos face aos objetivos e resultados pretendidos. Para observá-lo, é mister que o gestor, por si e por sua equipe, seja exímio no manejo dos instrumentos administrativos, usando-os mediante adaptações às situações específicas com as quais se defronta, sempre de forma criativa e empreendedora.

Eficiência é, por fim, palavra-chave, o princípio constitucional que se traduz por profissionalização, planejamento, responsabilidade, eficácia, efetividade e outros tantos conceitos retirados de outros campos do conhecimento, e que resulta naquele cuidado com o bem público que leva à melhoria da qualidade de vida.

O Município é importante propulsor da economia, visto que lhe cabe promover o desenvolvimento local e o fomento econômico, e, para isso, deve ter o princípio da eficiência como um de seus lemas. Por depender da articulação de instrumentos administrativos para propiciar o aproveitamento vigoroso do princípio da eficiência, o Município deve se institucionalizar, em suas várias vertentes.

Assim considerado, tem-se que **“planejar”**, consiste em formular as políticas públicas municipais, de modo a selecionar as opções possíveis de atuação e determinar os objetivos, diretrizes, programas e os meios mais adequados à realização de um trabalho. Todo Prefeito precisa ter o seu Plano de Governo se quiser bem governar e administrar o Município. O planejamento das despesas de capital para um prazo mínimo de quatro anos é obrigatório e deve constar do Plano Plurianual de obras e outras aplicações de capital, inclusive para aquisição de equipamentos e material permanente e outras delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada.

O Plano de Governo deve ser amplo e compreender todos os aspectos da Administração Municipal, e não apenas as obras e as demais despesas de capital. Através do Orçamento Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, pode o Prefeito estabelecer o plano de trabalho para cada exercício, pois é exatamente esse plano que o orçamento e aquela lei devem refletir. Outro importante instrumento de planejamento é o Plano Diretor, previsto no art. 182 da Constituição da República.

2 Por que planejar?

Os agentes políticos – Prefeitos, Secretários, Vereadores – devem ser proativos, visto que são atores de ponta na corrida para alcançar transformações – leia-se eficiência. Na área pública, nada se pode fazer sem o respaldo legal e são os agentes políticos que fazem as leis. É urgente fazê-las, sempre, contudo, com o olhar na eficiência, na participação e na satisfação da população. Não basta, todavia, fazer as leis; é preciso que a Administração e a população as internalizem, ou seja, tomem consciência de que só o fato de a lei ter sido publicada não é bastante para torná-la efetiva, aplicável, fazê-la “pegar”. Isto somente ocorrerá quando as duas pontas estiverem convencidas de que a lei é apenas instrumento para legitimar uma ação, que deve ter um autor e um usuário, ambos com responsabilidades e direitos.

Programas informativos visando levar à população o alcance das ações do Governo Municipal, as formas possíveis de incluí-la na tomada de decisões, quais os seus direitos e deveres, como utilizar os serviços oferecidos, são também importantes para que se conheça melhor a competência municipal e seus mecanismos e deve estar entre os objetivos da Administração.

Ao Prefeito compete coordenar a ação dos diversos órgãos, serviços e atividades da organização, de modo a evitar conflitos entre os serviços e programas, a duplicação e a dispersão de esforços. Com o planejamento, a coordenação se torna mais fácil, pois os objetivos, os meios e os programas já foram previamente definidos. Não obstante à coordenação, as ações devem ser eficientemente controladas.

Controlar é verificar o cumprimento das orientações e o alcance dos resultados desejados. Os principais instrumentos de controle que o Prefeito pode utilizar são os balancetes mensais (que lhe dão meios de fazer o controle da execução orçamentária); o boletim diário da Tesouraria (que lhe permite acompanhar a entrada e a saída de numerário e o comportamento da arrecadação); os relatórios periódicos sobre o andamento dos programas, obras e serviços; os próprios relatórios da LRF, e a auditoria. A auditoria não precisa ser exclusivamente contábil, mas deve abranger a verificação da maneira como estão sendo desempenhadas as atividades da Administração Municipal, como estão sendo gastos os recursos financeiros, como estão sendo utilizados o pessoal, o equipamento e os demais recursos materiais. Manter contato com atores públicos e privados tem sido uma das funções atuais do Prefeito no exercício de sua liderança política e institucional, o que o leva a:

- reunir esforços para a implementação do desenvolvimento local sustentável;
- promover iniciativas diversificadas junto com setores sociais, comunitários e privados, além de outros entes públicos;
- negociar conflitos de interesse, fomentar o diálogo público;
- mobilizar recursos, governamentais ou não, para concretizar projetos;
- obter colaboração, apoios e parcerias de vários tipos para pôr em prática ações de desenvolvimento.

Antes este contexto, que inclui a promoção do bem de todos (inc. IV art.3º CRFB/88), com o devido equilíbrio na gestão fiscal (§ 1º do art. 1º da LC 101/00) conjugado com a situação que vem se afirmando a cada dia como base do avanço da descentralização no País, conferindo ao Município novo protagonismo no processo de desenvolvimento sustentável, urge o hábito e rotinas de planejamento.

3 Instrumento de ajuda (ou ferramentas de trabalho)

No que respeita à gestão profissionalizada destacada na introdução, a sociedade e o governo estão conscientes que corrupção drena recursos que seriam destinados a produzir e realizar bens e serviços públicos em favor da

- Expandir as políticas voltadas para o microempreendedor individual;
- Fortalecer os empreendedores da indústria;
- Aumentar a produtividade do setor de serviços;
- Impulsionar e promover os comerciantes do Município;
- Incentivar os produtores rurais a agregar valor à produção;
- Estimular a cultura empreendedora e os mecanismos de transparência.

7 Planejamento público nos Municípios:

No planejamento público nos Municípios, deve ser considerado os ditames dos seguintes instrumentos, que teceremos breves considerações:

- a) Plano Diretor;
- b) Plano Plurianual;
- c) Lei de Diretrizes orçamentárias;
- d) Lei Orçamentária anual;
- e) Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso.

Ciclo Orçamentário

Antes de se tratar pontualmente dos instrumentos do planejamento público nos Municípios, é conveniente contextualizar e expor brevemente sobre o Ciclo Orçamentário, destacando neste Ciclo, o “planejamento” considerando o previsto na LC 101/00 (LRF), quanto a qualidade da gestão fiscal, consequência da execução orçamentária e utilização do patrimônio público no atendimento às demandas da população local, considerando que a preocupação com tais regras não se limita apenas à área de finanças.

Esta contextualização permitirá ao corpo de gestores, uma visão completa do processo orçamentário, dando-lhe condições de, ao “participar”, “acompanhar” e “confrontar” a execução orçamentária, com o que foi estabelecido/projetado quando do planejamento, proceder com as devidas intervenções, sugestões e correções de rumos, facilitando enfim, interpretações, emissão de pareceres, demonstrações contábeis e demais relatórios administrativos e financeiros e notas explicativas.

Para Silva (2003), o ciclo orçamentário se refere ao período no qual ocorrem as atividades inerentes ao processo orçamentário, que pode ser definido como uma sequência de etapas que se repetem em períodos preestabelecidos, nos quais os orçamentos públicos são planejados, elaborados, votados, executados, acompanhados e, finalmente, apresentados à prestação de contas.

Infere-se, portanto, que o ciclo orçamentário são as fases de ocorrência do orçamento público no qual se estabelece o planejamento do desempenho da entidade na sua totalidade, assim como das respectivas subunidades. Todos os gestores, (secretários e presidentes dos órgãos públicos, por exemplo) concordam com a programação e com o que é esperado deles. Para isso, utilizam parâmetros de referência, isto é, um conjunto de expectativas específicas com relação às quais os resultados possam ser comparados e analisadas as variações para, em seguida, se necessário, implantar as respectivas ações corretivas.

Convém esclarecer também, que as ações do setor público, perpassam por pelo menos, dois outros ciclos, já devidamente consolidados, a seguir sumariamente conceituados, ciclos estes fundamentais para a operacionalização do Ciclo Orçamentário: **o Ciclo Operacional e o Ciclo Financeiro.**

Ciclo Operacional: Quando o Estado se relaciona com outros agentes, determina um ciclo, ou seja, “a interação e a continuidade do conjunto de relações com os vários agentes formam o ciclo operacional” (MATIAS, 2000, p. 31).

Segundo Matias (2000, p. 28), o ciclo operacional no setor público, “(...) compreende todos os processos e relações que permitem que a organização realize suas atividades. É o conjunto de procedimentos pelo qual a organização cumpre sua missão. No caso da administração pública, o ciclo operacional é a sequência de processos pelos quais os bens e serviços são disponibilizados para a comunidade, incluindo-se nele, as próprias normas de relacionamento”.

Matias (2000) classifica o ciclo operacional em três fases: *captação de recursos, produção de bens e serviços e pagamento dos agentes.*

Captação de recursos: realiza-se junto às fontes de recursos. Segundo sua natureza, os recursos podem ser financeiros (captados em entidades financeiras ou provenientes de tributos, expressos em valores monetários), humanos (mão-de-obra integrada e contratações) e materiais e serviços em geral.

Produção de bens e serviços: é o conjunto das diversas atividades realizadas pelos diversos órgãos públicos para a satisfação das necessidades coletivas.

Pagamentos dos agentes: representam a contrapartida da administração pública aos vários agentes com quem se relaciona.

Infere-se, portanto, que o ciclo operacional é atividade da administração pública orientada para a obtenção de recursos e o emprego dos meios materiais e serviços visando à realização dos serviços públicos.

Ciclo Financeiro: é repercussão direta do ciclo operacional. O ciclo operacional, como já definido, envolve todas as relações. Já o ciclo financeiro inclui apenas as relações que impliquem em recursos financeiros. O ciclo financeiro, assim, inicia-se por ocasião da captação de recursos, posto que, ao realizar a captação, cria as respectivas obrigações para o ente público. A captação de recursos, em função da forma, pode ser assim classificada (MATIAS, 2000):

- a) tributos próprios, originários da competência do Município em instituir e cobrar, tais como, os impostos, as taxas e as contribuições;
- b) transferências, que são os recursos oriundos das esferas federal, estadual (e outras) e;

informações não existem, é recomendável completar os estudos, assegurando conclusões consistentes, "pensando na elaboração de projetos, dentro de visão estratégica e, portanto, participativa e compartilhada".

O PPA deve ser a materialização formal do processo e do Plano Estratégico dele decorrente e deve conter como principais elementos os itens:

- Objetivos estratégicos, que estão diretamente vinculados aos propósitos governamentais, sendo exemplos destes, a promoção da cidadania e da inclusão social, a promoção do desenvolvimento local sustentável, entre outros;
- Macro-objetivos, que resultam do desdobramento dos objetivos estratégicos, e conformam as grandes linhas de ação do Governo;
- Programas resultantes da decomposição das grandes linhas de ação em objetivos mais analíticos e, portanto, mais específicos. Sua identificação deve ser feita à luz da estrutura funcional da Prefeitura, o que facilita a atribuição das responsabilidades para a sua execução;
- Ações que, executadas em conjunto, contribuirão para a concretização dos objetivos dos programas.

c) Lei de Diretrizes orçamentárias

O documento que refletirá as diretrizes orçamentárias deverá ser elaborado com base nas determinações contidas na CRFB/88 e na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Nela se detalham as condições em termos orçamentários de implementação daquelas medidas e diretrizes que deverão ser priorizadas no próximo exercício. Basicamente, o conteúdo do documento é o seguinte:

- metas e prioridades da Administração Pública Municipal, as quais incluem as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- orientação para a elaboração da lei orçamentária anual;
- disposições sobre alterações na legislação tributária;
- disposições sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios e formas de limitação de empenho;
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- definição do montante e da forma de utilização da reserva de contingência;
- Anexos de Metas e Riscos Fiscais.

d) Lei Orçamentária Anual – LOA

O sistema de planejamento deve propiciar, no mínimo, os subsídios para a elaboração dos planos operativos, que são os orçamentos anuais previstos no art. 165 da Constituição Federal. Volta-se, então, a acentuar a necessidade, cada vez mais premente no século XXI, do Poder Público municipal ligar-se à sociedade na hora de tomar grandes decisões a fim de assegurar o nível razoável de democracia e justiça social no atendimento às necessidades. Retoma-se a afirmativa de que esse objetivo é possível nos grandes e pequenos Municípios, a partir da decisão de levantar as necessidades; de colocá-las todo ano num quadro e debatê-las com a participação do Secretariado da Prefeitura e das lideranças da comunidade.

Depois, analisá-las e pesá-las com visão de prioridades, levando em conta os recursos disponíveis e o que é possível fazer com eles. Esse exercício democrático pode incrementar o esforço e a contribuição tanto da parte do Governo como da sociedade. A discussão concentrar-se-á no Programa de Trabalho a ser proposto à Câmara Municipal para o próximo ano e nas fontes de recursos que vão financiá-lo, sob o princípio da responsabilidade na gestão fiscal.

Nos itens anteriores (Plano Diretor; Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias) foram destacadas as bases do estabelecimento de processo contínuo e estratégico de planejamento no âmbito das administrações municipais e os principais instrumentos – planos – que embasam a ação executiva do Governo Municipal. Ou seja, como planejar onde se quer chegar? Quais são os principais objetivos, entre eles as prioridades? Com que recursos financeiros se podem contar e como serão distribuídos em função das prioridades estabelecidas? Quais os cursos de ações e os meios aplicáveis?

Diante do exposto tem-se que o Orçamento Público apresenta-se como um instrumento para assegurar informações sobre políticas e programas de ação que possibilita o controle gerencial entre os sistemas de planejamento e de finanças, vez que deve ser, também, de tal natureza que indique claramente o raio de ação de trabalho e os resultados pretendidos (e os alcançados quando da execução) das diversas atividades de todas as entidades do governo.

Assim, seu fito é apresentar, de forma sumária, os fatos necessários, tanto para formular a política do governo, como para providenciar auxílio financeiro, pois um ato de dotação que segue um orçamento é uma concessão em dinheiro do Poder Legislativo ao Poder Executivo. Sob estes aspectos, convém registrar, que o orçamento público, é tecnicamente denominado de **orçamento-programa** (modalidade de orçamento em que, do ponto de vista de sua apresentação, os **recursos financeiros** para cada unidade orçamentária **vinculam-se** direta ou indiretamente **aos objetivos** a serem alcançados), é uma técnica de grande valia, pois propicia mecanismos de avaliação de desempenho nos programas, projetos e atividades, colaborando nas atividades de controle interno e externo, e principalmente por facilitar a orientação do administrador público, no estabelecimento de metas.

Com este pano de fundo, entende-se que a política orçamentária do Governo, para ser atual, deve basear-se em uma melhor compreensão de suas verdadeiras responsabilidades num mundo e cenários em constantes modernizações e mutações.

Portanto, a administração pública municipal, subsidiada pela contabilidade, deve desenvolver/atualizar/manusear sistemas e mecanismos que auxiliem no planejamento e na realização dos ciclos

- instituir e arrecadar tributos;
- dispor sobre a organização, a administração e a execução de seus serviços;
- dispor sobre a administração e a utilização dos serviços públicos locais;
- *planejar o uso e a ocupação do solo em seu território, especialmente em sua zona urbana;*
- estabelecer normas de construção, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território, respeitadas a legislação federal e estadual pertinentes, especialmente a Lei nº 10.257/01, (Estatuto da Cidade);
- conceder licença para localização e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais, prestadores de serviços e quaisquer outros, renovar a licença concedida e determinar o fechamento de estabelecimentos que funcionem irregularmente;
- regulamentar a utilização dos logradouros públicos e determinar o itinerário e os pontos de parada dos transportes coletivos;
- regulamentar, conceder, permitir ou autorizar os serviços de transporte coletivo e de táxis, fixando as respectivas tarifas;
- fixar e sinalizar as zonas de silêncio e de trânsito e tráfego em condições especiais;
- sinalizar as vias urbanas e as estradas municipais, bem como regulamentar e fiscalizar sua utilização;
- realizar, direta ou indiretamente, a limpeza de vias e logradouros públicos, a remoção e o destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza;
- dispor sobre os serviços funerários e de cemitérios;
- instituir a Guarda Municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Principais eixos temáticos:

Os últimos trinta anos do século XX foram marcados por profundas transformações no modelo de desenvolvimento econômico em escala global. Em decorrência, foram afetadas as relações de trocas comerciais em nível internacional, a divisão internacional do trabalho, os modos de produção e consumo em cada sociedade, a lógica de localização das empresas, as relações entre as sociedades e os Estados nacionais e os modelos políticos que regem as estruturas e os papéis dos respectivos aparelhos de Estado em cada nação. Uma palavra apenas designa tal processo de transformação, classifica e qualifica o atual momento da expansão capitalista: *globalização*.

Não são, contudo, apenas essas mudanças mais visíveis que caracterizam os novos tempos. Em outros processos na economia, na organização dos Estados nacionais, na *formulação de políticas públicas* e na atuação dos diferentes níveis de Governo em cada país, *nos papéis reservados aos Governos Municipais* e às sociedades e comunidades locais também ocorrem mudanças perceptíveis e importantes.

Nesse contexto, realça o papel do Município. Ao Governo Federal, no mesmo contexto, vem cabendo o papel de gerente e apoiador de processos de gestão, tendo o equilíbrio monetário e financeiro como meta principal, com a focalização de investimentos em infraestrutura econômica ou em programas sociais de amplo alcance. Seja em decorrência dessa retração, seja por força de determinações normativas da CRFB/88, substanciais parcelas de responsabilidade na prestação de serviços públicos e no equacionamento dos impactos resultantes dos ajustes estruturais no nível macroeconômico têm ficado a cargo dos Governos Municipais.

Verifica-se no país, democratizado e sob expansão das tecnologias de informação e comunicação, notável evolução da participação social – seja pelo crescimento do número e da qualidade de atuação das organizações da sociedade civil, seja pela ação dos meios de comunicação de massa, que produzem efeitos sobre os indivíduos comuns, induzindo-os a participar política e efetivamente de assuntos que os afetam diretamente, seja ainda pelo papel cada vez maior das “Redes Sociais”. A conquista da cidadania investe os indivíduos de direitos de consumidor e de cliente também do Estado. A tendência é que o cidadão se torne exigente e que os Governos e as agências de prestação de serviços públicos atuem como empresas profissionais e competentes para satisfazer sua clientela.

A combinação desses fatores – mais encargos, recursos fiscais escassos e maior participação da sociedade civil – *vem impondo às Administrações municipais a busca de formas inovadoras de atuação que, articulando recursos de toda ordem e fundamentadas em conceitos de sustentabilidade, situem o Município como unidade promotora do desenvolvimento em seu território.*

Há registros na última década, de experiências bem-sucedidas no campo do planejamento municipal, embora não se possa afirmar que exista modelo de atuação único ou replicável. As soluções identificadas como bem-sucedidas variam em função da escala da localidade, da abrangência da proposta, das condições políticas e institucionais específicas, do nível de engajamento da respectiva sociedade civil, das parcerias estabelecidas e dos recursos que as Administrações Municipais lograram mobilizar em cada caso.

Se não há um modelo de atuação, há aspectos comuns a essas experiências que estão na base dos bons resultados, independentemente da natureza e do alcance da intervenção ou da escala do Município. A forma de abordagem, por exemplo, fundamenta-se em princípios de sustentabilidade ampliada quando envolve políticas sociais ou urbanas setoriais ou quando propõe promover o desenvolvimento local de forma integrada e sustentável.

Assim, é que, no contexto atual, não resta alternativa para as Administrações locais se não aquela que as situa como agências de desenvolvimento sustentável, nas escalas local e microrregional, capazes de mobilizar as forças e capacidades das comunidades, potencializar e preservar seus recursos físicos, ambientais e paisagísticos, e que, de forma integrada, indiquem para perspectivas concretas de integração e equidade social, respeito aos direitos humanos e sociais e para criação de oportunidades inclusivas de ocupação e renda.

Cabe assim, ao Prefeito, a responsabilidade da criatividade para atendimento ao bem comum realçado na Carta Magna, logo, para tanto, se procura cumprir levantando as necessidades por eixos temáticos, como o a seguir exemplificado.

que um país é socialmente desenvolvido quando a sua população tem acesso a ótimo nível de qualidade de vida. Neste sentido, os padrões internacionais de qualidade de vida compreendem a satisfação de necessidades básicas como:

- alimentação necessária para atender aos requisitos nutricionais mínimos;
- trabalho;
- escola
- hospital e assistência médica;
- moradia servida de água tratada;
- esgotamento sanitário;
- energia elétrica;
- coleta de lixo.

A busca pelo desenvolvimento social não se limita, contudo, à satisfação das necessidades básicas, mas estende-se à promoção do exercício da cidadania e à efetivação dos direitos sociais listados no art. 6º da CRFB/88:

"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

Com respeito à educação, sugere-se desenvolver políticas:

- Considerando também o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- Organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração com a União, os Estados e o Distrito Federal, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório;
- Oferta da educação infantil em creches e pré-escolas.

É importante também, investir do ponto de vista orçamentário no desenvolvimento dos capitais humano e social da respectiva comunidade. Entende-se por capital humano o conhecimento acumulado pelas pessoas e a habilidade, a capacidade de reproduzi-lo, de multiplicá-lo, o que envolve a educação, a saúde, a alimentação, a cultura e a pesquisa, dentre outros, e por capital social o nível de organização, de associativismo, de confiança e cooperação atingidos pela sociedade dos pontos de vista cívico e cidadão.

É importante lembrar que baixos níveis de capital humano correspondem baixos índices de desenvolvimento humano, como também baixos níveis de capital social indicam baixos níveis de desenvolvimento social. Estes dois extremos dão lugar a altos custos para os Governos locais, pois, em decorrência dos baixos níveis de capital humano, tem-se o aumento da fileira dos assistidos por programas sociais e, com a inexistência de organizações capazes de cooperar com o atendimento dessa demanda, corre-se o risco de colapso no sistema de serviços, posto que os Governos não apresentam capacidade para dar conta do problema, cujas causas tendem a aumentar e a reproduzir gerações de miseráveis.

Assim, para que se alcance o desenvolvimento humano e socialmente sustentável, é necessário preparar as condições, de modo que a capacidade de ação do Governo local se potencialize e ative um sistema de cooperação, construído na relação com a sociedade civil e as comunidades locais, bem como outros agentes, como as empresas e o comércio. Para tanto, recomenda-se a atenção dos gestores para os seguintes pontos:

- Visão estratégica e integrada, por meio de diagnósticos e planejamento participativo e integrado;
- Construção negociada de agenda local de prioridades de desenvolvimento;
- Articulação das ações entre Governos, organizações sociais, universidades e empresariado;
- Fortalecimento da sociedade civil, por meio de estímulo à ação cidadã;
- Fomento ao empreendedorismo;
- Criação e fortalecimento de cenário institucional de participação (conselhos, comissões, orçamentos participativos, grupos de trabalho etc.);
- Instalação de sistemas de monitoramento e avaliação.

Em resumo, para o eixo Desenvolvimento Social, deve-se considerar a boa gestão das políticas públicas na área social, em especial quanto: à saúde; assistência social; educação (ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurando-se igual acesso para todos os que a ele não tiveram oportunidade na idade própria).

c) **Desenvolvimento Urbano (Infraestrutura)**

O direito à cidade:

As cidades brasileiras apresentam um sem-número de problemas resultantes de intenso e excludente processo de urbanização ao longo do século XX e seus desdobramentos nas últimas décadas. A distribuição da população urbana sobre o território e as condições precárias de moradia de grande parte das famílias mais pobres evidenciam desigualdades sociais profundas e enormes desafios para a construção de cidades mais justas.

Essa dinâmica de urbanização consolidou ampla rede de cidades de variados portes e gerou grandes concentrações urbanas, suportes importantes para a multiplicação das atividades produtivas e de serviços, bem como para apoio à produção agrícola. Contudo, não foi acompanhada dos adequados investimentos em infraestrutura, especialmente em habitação e saneamento, e, menos ainda, de instrumentos e processos permanentes de planejamento e gestão capazes de orientar a expansão adequada das áreas urbanas e promover a inclusão social.

Ao contrário, o histórico do crescimento das cidades brasileiras explicita a concentração de investimentos em áreas, bairros e infraestruturas de interesse de grupos com maior poder aquisitivo ou de pressão política, não raramente promovendo a expulsão da população de baixa renda para as periferias urbanas ou áreas degradadas e reforçando, espacialmente, as condições negativas para esse grupo.

A tão falada dívida social, ou pobreza urbana, pode ser identificada no tecido de cada uma das cidades brasileiras, apesar das diferenças regionais do país. Se, historicamente, os investimentos e intervenções urbanas têm essa

dos processos de planejamento que os gerou, e, portanto, as propostas devem ser absorvidas pelos diferentes setores da Administração Municipal para que não permaneçam no plano das ideias, intenções e premissas.

Sistemas de informação e capacitação para o planejamento.

A atividade contínua de planejamento municipal e urbano, orientada pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, exige aprimorar o instrumental e a capacidade das equipes municipais para alcançar resultados efetivos e permanentes. Informações organizadas e sistematizadas (por exemplo, cadastros técnicos e imobiliários, plantas e mapas da cidade e do Município atualizados com os dados necessários deve ser atividade permanente dos executivos municipais) sobre a dinâmica urbana são essenciais à Administração Municipal e aos diversos segmentos da sociedade local para fundamentação de propostas e alternativas e tomada de decisão.

No que respeita à organização dos dados, são temas centrais, por exemplo, para a gestão urbana que requerem instrumentos de planejamento atualizados periodicamente:

- ♦ saneamento básico;
- ♦ mobilidade urbana;
- ♦ habitação.

Saneamento

Em 2007, foi aprovada a Lei Federal nº 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, com alterações ditas pela Lei nº 12.862/2013. No conceito amplo do saneamento básico preconizado pela lei, incluem-se o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário (coleta e tratamento), a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. *Esta lei orienta, também, que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico, ou seja, os Municípios, devem elaborar seus planos de saneamento básico.*

Mobilidade Urbana

No que respeita à mobilidade urbana, o entendimento atual deste conceito amplia a visão antes concentrada apenas no transporte e no sistema viário e traz a ideia da cidade para todos, buscando articular as funções e os movimentos entre moradia, trabalho e lazer de forma inclusiva. Engloba as ideias de prioridade ao transporte público (de qualidade e menos poluente) e à circulação de pedestres e de veículos não motorizados (como bicicletas). Incorpora ainda as premissas de desenho universal que proporcione acessibilidade plena das pessoas com restrição de mobilidade, especialmente idosos e pessoas com deficiência, com a eliminação de barreiras das áreas públicas de circulação e dos meios de transporte. Em janeiro de 2012, foi promulgada a Lei Federal nº 12.587, instituindo as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e estabelecendo exigências para adequação dos Municípios à nova lei, alterada pelas Leis nº 12.865/13 e 13.146/15.

O art. 24 dessa lei federal define o Plano de Mobilidade Urbana como instrumento de efetivação da Política Nacional para o setor, exigindo a sua formulação para os Municípios já obrigados a elaborar o Plano Diretor, de forma integrada a este. Estabelece, ainda, o seu conteúdo mínimo e fixava o prazo de abril de 2018 para a sua conclusão. Findo o prazo, ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência dessa lei.

Habitação

tema habitação, tem como principal desafio promover o acesso a moradias seguras e com salubridade, regulares, em áreas com infraestrutura, transportes e equipamentos sociais. Incluem-se nesse tema também as áreas de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e outras formas de assentamentos precários de população de baixa renda, que devem ser objeto de programas de urbanização, de regularização fundiária e de melhorias habitacionais.

O disciplinamento do setor habitacional voltado ao interesse social tem como marco institucional a Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e o seu Conselho Gestor. Essa lei recebeu alterações por meio das Leis nº 11.481/2007, nº 11.578/2007 e nº 11.888/2008. O SNHIS tem como principal objetivo garantir investimentos e subsídios que promovam o acesso à terra urbanizada e à habitação pela população de mais baixa renda, além de articular e apoiar a atuação dos órgãos do setor habitacional. A lei busca orientar a criação de modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo, com maior volume de recursos não onerosos e instrumentos de controle e de avaliação de resultados.

Para enfrentamento do problema habitacional, de modo geral, deverão ser previstas ações de “caráter preventivo”, que criem alternativas de acesso à terra e à moradia, e de “caráter corretivo”, que promovam a regularização fundiária, a urbanização de assentamentos e as melhorias habitacionais. Deverão prever ainda metas a serem alcançadas a curto, médio e longo prazos, alocação de recursos e fontes de financiamento para a produção habitacional e indicadores para monitoramento da implementação do Plano Local de Habitação de Interesse Social.

d) Desenvolvimento Sustentável

Os Municípios têm à sua frente um grande desafio: *implementar em seu território os princípios do desenvolvimento sustentável*, o que significa compatibilizar as várias dimensões do desenvolvimento – econômica, social, institucional, política e ambiental. Essas dimensões estão intimamente relacionadas e têm como interface dois elementos principais que são alvos de políticas públicas: a *poluição* em suas diferentes formas e o *uso e ocupação do solo*.

A *poluição* do solo, da água e do ar tem impactos diretos sobre a saúde e a qualidade de vida população e as atividades produtivas e econômicas do Município, podendo causar imensos prejuízos tanto imediatos quanto de médio e

000022
A Lei Nacional dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/05) traduz novo marco para a gestão associada entre os entes federativos, buscando formas e escalas mais sustentáveis para a gestão e prestação dos serviços públicos, com garantias de continuidade e redução de custos para os usuários.

A Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07), apontando na mesma direção, tem, na gestão associada, importante referência para a gestão e prestação do saneamento básico, seguramente o maior problema urbano-ambiental dos Municípios brasileiros. Essa mesma lei aponta a *exigência de que os Municípios elaborem seus Planos de Saneamento Básico* (incluindo o abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo e disposição final de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais urbanas), seja para ter acesso a recursos federais, seja para que promovam delegações dos serviços, ou parte deles, ao setor privado.

Importante destacar, como referência principal para a proteção de vegetação nativa e outras providências relacionadas à conservação ambiental, o Código Florestal (Lei nº 12.651/12). Inclusive, deve-se estar atento ao fato de que a Lei nº 12.651/12 altera a Lei nº 6.938/981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei nº 9.393/96, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Rural, e a Lei 11.428/06, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, especificamente no Bioma Mata Atlântica. Além disso, o Código revoga a Lei nº 4.771/65, que instituiu o Código Florestal anterior, a Lei nº 7.754/89, que estabelecia medidas de proteção das florestas em nascentes de rios, e a Medida Provisória nº 2.166-67/01, que alterava alguns artigos das Leis nº 4.771/65 e nº 9.393/96.

A Lei nº 12.651/12 cria também o Cadastro Ambiental Rural (CAR), cuja inscrição é obrigatória para todos os imóveis rurais, tendo a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. A inscrição no CAR deverá ser feita, preferencialmente, junto ao órgão ambiental municipal ou estadual (art. 29), na plataforma do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SiCAR), ou outra compatível. O Decreto nº 7.830/12 dispõe sobre o SiCAR, além de dar outras providências com incidência sobre a gestão ambiental e territorial municipal.

Assim, para que a descentralização preconizada pela CRFB/88 e pela Política Nacional de Meio Ambiente aconteça de fato, *é preciso que o Município incorpore a dimensão ambiental nas políticas públicas, assumindo integralmente o papel que lhe é reservado, criando em seu âmbito estrutura composta de profissionais e de base de informações sobre as peculiaridades locais*. Esses dois fatores são essenciais para fornecer a base das iniciativas que privilegiem a formação de parcerias e possibilitem a captação de recursos para o financiamento dessas ações.

Diante disso, para levar a cabo essa tarefa, o Município deve assumir como um dos primeiros passos a formulação de estratégia de gestão e de plano de ação para o meio ambiente. Não existem receitas prontas. Recomenda-se processo de planejamento que considere as especificidades de cada lugar, baseado na participação, na formação de parcerias comprometidas e nas possibilidades de gestão associada entre os Municípios, bem como na eleição de políticas e ações eficazes.

Entre os instrumentos para formulação de política de planejamento territorial, destaca-se, o Plano Diretor como viabilizador da integração entre as políticas públicas e o espaço físico, numa perspectiva socioambiental. A questão ambiental deverá ser contemplada buscando-se explorar potencialidades e incentivos e não apenas de forma a restringir e coibir as ações sobre os recursos naturais sempre que for cabível. Sintetizando o recorrido, os novos marcos da gestão ambiental municipal requerem novas combinações de estratégias políticas, ecológicas, sociais e econômicas, capazes de abarcar as demandas das áreas urbanas e rurais. Tais demandas incluem, entre outros, o ordenamento fundiário e territorial, o monitoramento e a fiscalização ambiental, especialmente sobre a poluição e o desmatamento, o fomento a atividades produtivas sustentáveis.

Portanto, o aperfeiçoamento da capacidade operativa e gerencial e das principais áreas de atuação municipal – uso do solo, saneamento, mobilidade, habitação, obras, finanças, combate à pobreza – deve ser prioridade. Arranjos e acordos com institutos de pesquisa, universidades e outros parceiros podem ajudar a melhorar as respostas do Município. Em resumo, a Administração deve estar atenta a programas e eventos nacionais e internacionais, bem como a legislação pertinente, com destaque àqueles que orientam as políticas locais – a Lei Orgânica Municipal, o Plano Diretor e o código tributário –, assim como os que dizem respeito à sua tradicional atribuição de controle do uso e ocupação do solo: a lei de parcelamento, a lei de uso e ocupação do solo, o código de posturas ou de fiscalização, o código de obras e os regulamentos para a prestação dos serviços públicos, que possam proporcionar oportunidades ao Município.

9 Planejando a Gestão Municipal

Ante o exposto até o momento, pode-se confirmar que o Município dispõe de competência exclusiva ou privativa e de competência comum. A competência exclusiva encontra-se no art. 30 da CRFB/88, que enumera as matérias que só podem ser objeto de atuação do poder público local, afastando a possibilidade de interferência pelos demais entes federados. Por isso, tratam-se de assuntos exclusivos da municipalidade: a elaboração da lei orgânica e do Plano Diretor para os Municípios mencionados no Estatuto da Cidade (e discutidos ao longo deste trabalho); a instituição de regime jurídico único estatutário para os servidores da administração local; a prestação de serviços públicos de interesse local, seja diretamente ou mediante concessão ou permissão, na forma da lei; a instituição e arrecadação de tributos de sua competência; a promoção do adequado ordenamento territorial; a organização, criação ou supressão de distritos, na forma da legislação estadual, dentre outras atividades.

A CRFB/88 vigente consagrou o Município como entidade indispensável ao sistema federativo brasileiro, integrando a organização político-administrativa e garantindo a esse ente autonomia, conforme se percebe da leitura dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c.

A autonomia municipal configura-se pelo seguinte tripé:

- 1) capacidade de auto-organização e normatização própria, ou seja, o Município auto-organiza-se por meio de sua lei orgânica e posteriormente por meio da edição de suas próprias leis;
- 2) autogoverno, ou seja, autogoverna-se mediante a eleição direta de seu Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores e;

AULA EXPOSITIVA SOBRE A PREPARAÇÃO DA LDO MUNICIPAL - AULA PRÁTICA SOBRE A LDO MUNICIPAL

João Henrique Mildemberger

Introdução

Introduzida pela Constituição Federal de 1988, as diretrizes orçamentárias integram o trio de leis que "materializam" o **Sistema de Planejamento**. Esse trio de leis é composto pelo Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual (CF, art. 165).

A importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias, no processo de planejamento local, tem sido a de possibilitar uma ampla discussão, principalmente na definição dos projetos a serem incluídos na proposta orçamentária do exercício seguinte, eliminando assim os constantes conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo quando da apreciação do projeto de lei do orçamento anual.

A apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias pela Câmara Municipal deverá obedecer às normas estabelecidas em seu Regimento Interno, nada impedindo, no entanto, que o Poder Legislativo, por ato próprio, fixe regras específicas a cada oportunidade de sua apreciação e votação. De qualquer forma, deverão ser observados os princípios de ordem constitucional contidos no artigo 166, § 4º, e no artigo 57, § 2º, da Constituição Federal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias não cabe estabelecer valores ou vinculação de receitas a órgãos, fundos ou despesa, pois esta competência é específica da Lei Orçamentária.

Com a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei de Diretrizes Orçamentárias passou a ocupar um lugar de destaque dentro do contexto orçamentário, já que foram introduzidas substanciais inovações.

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, além da obediência às disposições da Constituição Federal, também deverá atender ao seguinte:

- deverá dispor, expressamente, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- deverá estabelecer os critérios e forma de limitação de empenho, nas hipóteses previstas pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal;
- deverá estabelecer normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- deverá estabelecer, independentemente de outras disposições legais, condições e exigências específicas para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- deverá estar acompanhada de 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 subsequentes (projeções trienais);
- deverá estar acompanhada de Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem;

respeito da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme a redação de seu artigo 4º:

"Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
 - b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
 - c) (VETADO)
 - d) (VETADO)
 - e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
 - f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- II - (VETADO)
- III - (VETADO)

§ 1º. 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.

§ 2º. O Anexo conterá, ainda:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
 - II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
 - III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
- a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º. A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º. A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente."

Visando assegurar o princípio da transparência, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe sobre a necessidade da realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão da lei de diretrizes orçamentárias. É o que determina seu artigo 48, parágrafo único:

"Art. 48 -

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

- Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade)

Reforçando a necessidade da realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão da lei de diretrizes orçamentárias, inclusive como condição obrigatória para sua aprovação, não pode ser esquecida a expressa disposição contida na Lei nº 10.257, de 2001, que, em seu artigo 44, assim menciona:

"Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal."

- NBCT 16 - Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público NBCT 16.3 - Planejamento e seus Instrumentos sob o Enfoque Contábil

Aprovada pela Resolução nº 1.130, de 21 de novembro de 2008, do Conselho Federal de Contabilidade - CFC, com adoção de forma facultativa a partir daquela data, e de forma obrigatória a partir de 1º de janeiro de 2010, a NBC T 16.3 - Planejamento e seus Instrumentos sob o Enfoque Contábil, apresenta alguns dispositivos regulamentares dignos de destaque. São eles:

2. Para efeito desta Norma, entende-se por:
Avaliação de desempenho: a ferramenta de gestão utilizada para a aferição de aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de programas e ações executadas por entidades do setor público.

Planejamento: o processo contínuo e dinâmico voltado à identificação das melhores alternativas para o alcance da missão institucional, incluindo a definição de objetivos, metas, meios, metodologia, prazos de execução, custos e responsabilidades, materializados em planos hierarquicamente interligados.

Plano hierarquicamente interligado: o conjunto de documentos elaborados com a finalidade de materializar o

por percentuais de limitação (por exemplo, 90% de cada dotação, excluindo-se, evidentemente, as despesas obrigatórias de caráter continuado), assim como representados por categorias, grupos de natureza da despesa, ou mesmo elementos das despesas a serem limitadas (por exemplo, pode-se limitar as "despesas de capital" ou as "despesas correntes" como um todo - categorias -, ou mesmo as "outras despesas correntes" ou os "investimentos e inversões financeiras" - grupos de natureza -, ou, desdobrando-se ainda mais, as despesas relativas a "material de consumo" ou "outros serviços e encargos" - elementos - e assim por diante.

Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida (LRF, art. 9º, § 2º). Este dispositivo legal deixa claro que a lei de diretrizes orçamentárias poderá estabelecer ressalvas quanto a despesas sujeitas a limitação.

Outro importante dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal a respeito de limitação de empenhos, trata-se do § 3º do mesmo artigo 9º. Este dispõe, para o caso dos municípios, que se o Poder Legislativo não promover a limitação, é o Poder Executivo autorizado (aqui entenda-se como obrigado) a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

- Controle de custos e avaliação de resultados

O artigo 4º, inciso I, alínea "e", da Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que a lei de diretrizes orçamentárias também deverá dispor sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Este dispositivo, ao que parece, caminha a passos largos para "sair do papel". E isto, não porque a lei complementar a que se refere a Constituição Federal (§ 9º, do art. 165) tenha sido editada. Este avanço se deve a normas regulamentares implementadas pelo Conselho Federal de Contabilidade - CFC, em ação conjunta com a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Ministério da Fazenda. Já se percebe que aqui se fala nas "Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NBCASP", ditadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, e já aprovadas, assim como pelos "Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público", inclusive com a adoção de "Plano de Contas Único", a ser utilizado por todas as esferas de governo, que, atualmente, se encontram em fase de discussão pública, fruto do esforço conjunto do CFC, da STN e de "grupo de trabalho" constituído por representantes dos mais diversos setores, inclusive com a participação dos Tribunais de Contas.

Contudo, enquanto não efetivamente delineadas e devidamente definidas tais regras, recomenda-se que o controle de custos e avaliação de resultados, na lei de diretrizes orçamentárias, sejam "remetidas" ao "Controle Interno"; aliás, como recomendado, até então, pelos estudiosos em assuntos ligados à administração pública.

A partir da efetiva definição das regras aplicadas ao controle de custos e à avaliação de resultados, aí sim poderemos cobrar, senão exigir dos "sistemas de contabilidade", tais informações.

Isto, porque ainda estamos nos acostumando a assuntos ligados à economicidade, à eficiência, e à eficácia das ações governamentais. O bom senso assim determina.

- Transferência de recursos a entidades públicas e privadas

Caberá à lei de diretrizes orçamentárias estabelecer condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (LRF, art. 4º, I, "f").

Certamente, estas exigências e condições revestir-se-ão de características complementares. Isto porque, como se sabe, a transferência de recursos já se submetem às disposições constitucionais, legais e regulamentares, inclusive à própria Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 26).

- Reserva de contingência

A reserva de contingência, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, está intimamente ligada a riscos fiscais. As leis orçamentárias deverão conter reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (LRF, art. 5º, III).

O montante, definido com base na receita corrente líquida, e a forma de sua utilização, deverão estar previamente definidos na lei de diretrizes orçamentárias. Poderá valer-se a Administração de percentuais sobre a receita corrente líquida para a definição de seu montante. A base poderá ser o mês de julho, projetando-a até o final do exercício, já que a lei orçamentária anual estabelece valores financeiros. Quanto à forma de utilização, poderá ser estabelecido que esta servirá de recurso para abertura de créditos adicionais para as dotações orçamentárias (já existentes ou não) onde, eventualmente, ocorrerem a materialização desses riscos e demais eventos fiscais. Resta a pergunta: e se esses riscos ou eventos não ocorrerem?

No decorrer do exercício, caso reste comprovado que esses riscos ou eventos fiscais não se concretizarão até o seu final, nada impede de que a reserva de contingência possa constituir-se em recurso para abertura de outros créditos adicionais, já que em nada prejudicaria o equilíbrio das contas públicas. Entretanto, assim não poderá ser utilizada logo ao início do exercício financeiro. Certamente, somente poderá ser assim utilizada ao seu final, quando ficar evidente que os riscos não se concretizarão.

Nessa linha de raciocínio, poderá a lei de diretrizes orçamentárias estabelecer data limite, somente a partir da qual poderá ser utilizada para a abertura de créditos adicionais que não digam respeito ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

- Critérios para a programação financeira e o cronograma de desembolso

O artigo 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000, determina que o Poder Executivo deverá estabelecer, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Portanto, esta deverá dispor sobre os critérios para essa programação. Pelas disposições da Lei Complementar nº 101, percebe-se, facilmente, que a programação financeira deverá prever a arrecadação das receitas e determinar a realização das despesas em função das disponibilidades financeiras. As receitas deverão estar previstas por

A ressalva quanto à expressão "inicialmente" se deve ao fato de que mesmo com o dispositivo (art. 62) inserido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, este não pode ser estendido a toda e qualquer despesa de outros entes da Federação.

O artigo 62 da Lei Complementar nº 101, de 2000, assim dispõe:

"Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver: I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual; II - convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação."

A competência mencionada no artigo supra transcrito, deve ser entendida como a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevista pelo artigo 23 da Constituição Federal. Dessa forma, quando as despesas se relacionarem aos assuntos de competência comum de todos os entes da Federação, poderá ser aplicada as disposições do artigo em tela. Caso contrário, continuam irregulares; mesmo porque estariam os municípios respondendo por despesas de programas relacionados a matérias estranhas à sua competência.

4 - Os Anexos da LDO

Nos termos da Lei Complementar nº 101, a lei de diretrizes orçamentárias deve estar acompanhada de dois anexos (LRF, art. 4º, §§ 1º e 2º): o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

A matéria relativa aos anexos da lei de diretrizes orçamentárias - de metas fiscais e de riscos fiscais - passou a ser regulada por Portarias editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, e a que se encontra em vigência, atualmente, se trata da Portaria STN nº 553, de 22/09/2014, que aprovou o Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais (1ª edição), sendo que seu Volume I dispõe sobre o Anexo de Riscos Fiscais e o Anexo de Metas Fiscais. Os detalhes de cada um desses anexos são mencionados a seguir.

- Anexo de Metas Fiscais

Os parágrafos 1º e 2º do artigo 4º da Lei Complementar nº 101 fornecem detalhes do que seja e daquilo que deva conter o Anexo de Metas Fiscais.

Este anexo deverá conter metas para cinco variáveis, especificadas em valores correntes e constantes: receitas, despesas, resultados nominal e primário e dívida pública. Essas metas deverão ser projetadas para um triênio, ou seja, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Por valores correntes deve ser entendido que a fixação da meta se dá "a preços da época", ou seja, a preços projetados para o futuro. Nessa projeção, além de se considerar os efeitos "inflacionários", também devem ser considerados outros fatores que provoquem aumento ou até mesmo diminuição de valores. No caso das receitas, esses fatores podem estar ligados a situações de elevação ou redução de alíquotas incidentes sobre os tributos, recadastramento imobiliário, instalação de novas empresas, aumento da população local etc. No caso das despesas, esses fatores podem estar ligados a situações de aumento dos vencimentos do funcionalismo, novas contratações de servidores, criação, expansão ou mesmo extinção de ações governamentais etc.

Por valores constantes deve ser entendido que a fixação da meta teve por base os valores correntes, deles retirando-se os efeitos "inflacionários" projetados. Pode-se dizer que valores constantes são aqueles obtidos pela "deflação" dos valores correntes. Neste caso, o valor constante corresponde ao valor projetado, a preços atuais, ou seja, a preços do momento em que se está realizando a estimativa. Sendo assim, mesmo em se considerando outros fatores que provoquem aumento ou diminuição de valores, estes estarão sendo projetados apenas a preços atuais e não a preços da época, ou seja, a preços projetados para o futuro.

Por metas fiscais devem ser entendidas metas financeiras a serem atingidas, representando o resultado a ser obtido entre o que se pretende arrecadar e o que se pretende gastar (ingressos menos desembolsos). As metas fiscais devem ser fixadas para o ente de governo, incluindo-se os órgãos e entidades da administração direta e indireta.

A elaboração do Anexo de Metas Fiscais exige a adoção de cálculos aritméticos, além de técnicas estatísticas. Contudo, a utilização de técnicas estatísticas mais sofisticadas irá exigir pessoal extremamente qualificado, o que é raro na grande maioria dos municípios brasileiros. Portanto, melhor adotar-se uma metodologia mais simples, que possa ser explicada e entendida mais facilmente; mesmo porque as metas anuais deverão estar acompanhadas da memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados.

- Metas anuais (receita)

A estimativa daquilo que se pretende arrecadar (receitas orçamentárias) corresponde, certamente, ao primeiro passo para o dimensionamento da disponibilidade de recursos que venham a responder pelas despesas relativas às ações governamentais que se pretendam manter, ampliar ou reduzir, e, mais que isto, que se pretendam implantar.

O primeiro passo para a fixação das metas de receita é o de se estabelecer os critérios de sua classificação. Esta classificação poderá admitir variáveis.

Destacando-se uma delas, cite-se, por exemplo, a classificação da receita sob o foco da "captação de recursos". Sob este foco, as receitas podem ser "próprias" ou "provenientes de transferências". Por sua vez, as receitas provenientes de transferências desdobram-se em transferências constitucionais e legais, e, de transferências voluntárias.

Sob outro foco, as receitas dividem-se, segundo a "classificação legal", em receitas correntes e de capital. Ambas contemplam receitas "próprias" ou receitas "provenientes de transferências".

Fixadas estas variáveis, verifica-se que em relação às receitas "próprias", a sua projeção poderá - e aqui entenda-se como deverá - contemplar situações que decorram de atos e "decisões políticas" do ente responsável pela sua arrecadação, pois esses atos e decisões podem influenciar no comportamento de seus montantes. Para melhor compreensão, imagine-se, por exemplo, situação ligada à receita proveniente da dívida ativa. Caso se decida por uma

Construção de Unidades Escolares - Ações					
Cód.	Tipo (Proj/Ativ)	Descrição da Ação	Descrição do Produto	Unidade de Medida	Quantid. (ano LDO)
xxxx	P	Obras de construção	Escolas construídas EI	Unidade	2
xxxx	P	Obras de construção	Escolas construídas EF	Unidade	2

De se notar que no exemplo acima foram destacadas as escolas construídas para a educação infantil e para o ensino fundamental, uma vez que a lei orçamentária anual, por imposição legal (classificação funcional programática - Portaria nº 42, de 1999), deverá aloca-las em diferentes classificações.

Caso este programa de nosso exemplo venha a constar dos anexos de nossa Lei de Diretrizes Orçamentárias, certamente irá influenciar no estabelecimento de nossa meta de despesa. Para apuração dos valores respectivos poderá o planejamento valer-se dos "projetos de engenharia", ou ainda, de informações colhidas junto ao setor de engenharia.

Importante que para o estabelecimento das metas de despesa devem ser considerados o valor dos insumos (bens e serviços) necessários para que sejam alcançadas as "metas físicas" estabelecidas. No caso do exemplo acima, por metas físicas devem ser entendidas a construção de quatro escolas.

Contudo, ocorre que nem sempre é possível o estabelecimento de "metas físicas", como, por exemplo, o pagamento da dívida pública. Nesses casos há necessidade de se identificar a partir de contratos e outros instrumentos congêneres, e ainda, a partir do que a Administração pretende realizar, quais serão os gastos que poderão ocorrer no período para o qual estejam sendo fixadas as metas de despesa respectivas.

Acaso estas "despesas" já tenham sido apartadas quando da estimativa das metas de receita, deverão, evidentemente, ser desconsideradas. Além disso, o Volume I (Anexo de Riscos Fiscais e Anexo de Metas Fiscais), do Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais (6ª edição), aprovado pela Portaria STN nº 553, de 2014, também fornece importantes elementos para a projeção das despesas (MATERIAL ESTE DISPONIBILIZADO NO AVA).

- Metas anuais (de resultados)

O estabelecimento de metas de receita e de despesa tem por objetivo principal o estabelecimento de outras metas, ou seja, de metas de resultados primário e nominal.

Por resultado primário deve ser entendido como a diferença entre a receita a ser arrecadada e a despesa a ser realizada, dele excluindo-se tudo o que diga respeito a juros e ao principal da dívida, tanto pagos como recebidos.

Segundo os ensinamentos de Claudiano Manoel de Albuquerque, Márcio Bastos Medeiros e Paulo Henrique Feijó da Silva (Gestão de Finanças Públicas, 2008 : 72-73), o resultado primário tem por objetivo verificar a capacidade dos governos em gerar receitas em volume suficiente para pagar suas contas usuais (despesas correntes e investimentos), sem que seja comprometida sua capacidade de administrar a dívida existente. O resultado primário indica se os níveis de gastos são compatíveis com a arrecadação, ou seja, se as receitas não-financeiras são capazes de suportar as despesas não-financeiras. As receitas não-financeiras ou primárias correspondem ao total da receita arrecadada, deduzidas as seguintes:

- a) ganhos obtidos em aplicações financeiras;
- b) ingressos decorrentes de operações de crédito;
- c) recebimentos decorrentes de empréstimos concedidos pelo governo;
- d) receitas decorrentes de alienações do patrimônio, como as relativas à privatização de empresas estatais;
- e) recursos arrecadados em exercício anterior (superávit financeiro);
- f) anulação de restos a pagar, quando reconhecidas como receitas;
- g) receitas provenientes de transferências entre as entidades que compõem o ente federativo, de forma a evitar a ocorrência de dupla contagem.

As despesas não-financeiras ou primárias correspondem ao total das despesas, deduzidas aquelas com:

- a) amortização, juros e outros encargos da dívida interna e externa;
- b) aquisição de títulos de capital já integralizado;
- c) concessão de empréstimo com retorno garantido;
- d) transferências entre as entidades que compõem o ente federativo, de forma a evitar a dupla contagem.

O resultado primário corresponde à diferença entre as receitas não-financeiras e as despesas não-financeiras. Acaso essas receitas sejam superiores a essas despesas, teremos o superávit primário, representando que os recursos arrecadados são suficientes para o pagamento das despesas não-financeiras e há sobra, que pode ser utilizada para honrar outros compromissos como juros e amortização da dívida. Acaso essas receitas sejam inferiores a essas despesas, teremos o déficit primário, representando que os recursos arrecadados não são suficientes para pagamento das despesas não-financeiras, tornando necessário elevar o nível de endividamento. Acaso essas receitas sejam iguais a essas despesas, teremos o resultado nulo, ou seja, não há economia de recursos para o pagamento de juros e amortização das operações de crédito, mas também não há necessidade de ampliar a dívida para pagamento das despesas primárias do governo.

Quanto ao resultado nominal, este visa demonstrar o estoque da dívida fiscal líquida do exercício comparado com o da dívida fiscal líquida do exercício anterior. Por dívida fiscal líquida, deve ser

menor durante a execução do orçamento. Os riscos da dívida estão ligados a possíveis ocorrências que, independentemente da vontade da administração e, caso venham a se efetivar, resultarão em aumento da dívida pública. Estas ocorrências derivam de duas situações: a primeira, relacionada com a administração da dívida, como variação da taxa de juros e de câmbio em títulos vincendos; a segunda relaciona-se com os chamados passivos contingentes que representam dívidas decorrentes de fatos imprevisíveis, como resultados dos julgamentos em processos judiciais.

A avaliação dos riscos fiscais pode e deve ser prevista. Porém, esta previsão não busca o acerto ou a sua materialização, como no caso da previsão das receitas ou mesmo na fixação das despesas. Deve-se buscar aquilo que pode ocorrer e, se ocorrer, certamente afetarão as contas públicas. Não deverá, entretanto, tratar-se de uma previsão estéril, sem qualquer alicerce ou fundamento. É de se notar que o próprio texto legal não menciona onde serão previstos, mas sim, "avaliados" os passivos contingentes e outros riscos fiscais.

O ponto de partida, certamente, será a identificação dos possíveis riscos que possam afetar as contas públicas, com base nos fatos presentes.

5 - Audiência Pública - obrigatoriedade

A Lei Complementar nº 101, de 2000, determina a obrigatoriedade da realização de audiências públicas, tanto no processo de elaboração e de discussão do projeto de lei relativo às diretrizes orçamentárias (parágrafo único do art. 48), quanto no de avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas (§ 4º, do art. 9º).

Reforçando a necessidade da realização dessa audiência pública, a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada de Estatuto da Cidade, assim dispõe em seu artigo 44:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

(grifos nossos)

Embora não existam regras específicas quanto à realização dessas audiências públicas, a Administração deverá se cercar dos devidos cuidados, promovendo a sua divulgação e estabelecendo o local e horário onde serão as mesmas realizadas. Da mesma forma, devem ser providenciadas a lavratura das respectivas atas como registro de sua efetiva realização e da participação popular.

Nada impede que sejam estabelecidos determinados procedimentos para sua realização, buscando-se evitar tumultos e confusões, além de discussões partidárias acirradas. O que se deve ter em mente é que essas audiências públicas destinam-se ao "público", devendo a sua realização se dar dentro do mais elevado grau de urbanidade.

6 - Elaboração (procedimentos)

Como visto, a elaboração do projeto das diretrizes orçamentárias dependerá de uma metodologia de trabalho, da participação popular e da realização de audiências públicas.

Ultrapassadas as questões de ordem legal e, considerando que, dentre outras, a finalidade da lei de diretrizes orçamentárias é a de destacar da programação plurianual as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual, nesta oportunidade não há a obrigatoriedade do envolvimento de todos os setores da Administração. Bastará o envolvimento dos setores pertencentes à administração superior, como Finanças, Contabilidade, Planejamento, Jurídico etc., de acordo com a estrutura administrativa do ente federado.

Esses setores deverão fornecer as informações necessárias para o perfeito atendimento às disposições legais (principalmente daquelas instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000), quando da elaboração do projeto de lei respectivo.

Certamente, deverá a Administração revestir-se de todo o cuidado quando da elaboração deste projeto de lei, porque além de representar uma "fatia" do plano plurianual, trata-se do principal instrumento de planejamento, conforme se pode depreender das disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Também importante que se diga que, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a lei de diretrizes orçamentárias será objeto de rigorosa fiscalização, conforme os exatos termos de seu artigo 59, I. E aqui se encontra outro dispositivo legal que, ao menos com relação aos municípios, ainda não foi analisado quanto à sua real importância. Pouquíssimas são as Câmaras Municipais que fiscalizam, efetivamente, o atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias. Aliás, pode-se dizer que pouquíssimas são as Câmaras Municipais que, efetivamente, desenvolvem a sua função de fiscalização. Quando a fazem, em muitos casos, não a realizam isentas de questões políticas que, infelizmente, não trazem qualquer benefício ao município.

Tamanha a responsabilidade do Poder Legislativo que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina, em seu artigo 59 caput, o seguinte:

"Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

....."
(grifos e negritos nossos)

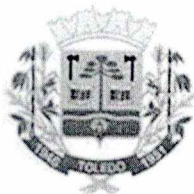
Da redação deste artigo pode-se deduzir que a a fiscalização quanto ao cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal cabe ao Poder Legislativo (Câmaras Municipais, no caso dos municípios) e, **se assim o**

**ADEQUAÇÃO A LEI 13204**

A nova norma estabelece novos procedimentos para a contratualização entre o poder público e as organizações da sociedade civil nas parcerias para realização de políticas públicas e sociais. As principais mudanças são a forma de escolha das entidades que antes, era de livre indicação do gestor público e passa a ser, obrigatoriamente, por chamamento público. Outra mudança importante é quanto ao objetivo da parceria que tem como foco a atividade-fim do projeto e não o simples cumprimento de medidas administrativas e burocráticas. Neste sentido, a nova norma ampliou de forma explícita quais despesas podem ser objeto da parceria, em especial, as despesas com recursos humanos, encargos sociais e até mesmo as despesas indiretas, que antes não aceitas pela natureza dos convênios. Os processos de prestação de contas também foram simplificado e agora a Administração Municipal tem prazo para concluí-lo.

Sendo assim o projeto de lei da LDO deve conter essa nova conduta quanto à concessão de subvenções sociais.

PARTE PRÁTICA COMO ELABORAR OS ANEXOS E RISCOS FISCAIS



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000030


Daniela Luana Balena
Chefe de Gabinete
Câmara Municipal de Toledo

DESPACHO DA PRESIDÊNCIA nº 358/2018

Em atenção ao relatório de viagem do Vereador Ademar Dorfschmidt que faz referência a sua participação no Curso União e Qualificação e Desenvolvimento Profissional - EPP, remeto ao Departamento Administrativo para publicação e arquivamento.

Toledo, 04 de junho de 2018.


Renato Reimann

Presidente da Câmara Municipal