

Março 2021

FIORILLI



SOFTWARE



Fiorilli Software - Assistência e Consultoria Municipal

CNPJ: 01.704.233/0001-38 - Fone: 17 3264 9000 - Fax: 17 3264 9001
Avenida Marginal, 65, Distrito Industrial, CEP 15140-000 - Bálamo-SP
URL: www.fiorilli.com.br - E-mail: fiorilli@fiorilli.com.br



PLANO PLURIANUAL - PPA

*Trabalho elaborado pela equipe técnica da Fiorilli Software
Março de 2021*

Sumário

Plano Plurianual - PPA	3
Introdução	3
1 - Conceituação	3
1.1 – Definição	3
1.2 - Visão geral do Plano Plurianual	4
1.3 - Regulamentação básica	6
1.4 - Prazos/ Vigência	9
1.5 - Conteúdo	10
1.6 - Ações indesejadas	11
1.7 - Modificações no Plano	11
2 - Recursos disponíveis	11
2.1 - Análise e projeção de receitas	12
2.2 - Receita corrente líquida	13
2.3 - Recursos vinculados ao ensino	13
2.4 - Recursos vinculados à saúde	13
2.5 - Limites de despesas com pessoal	14
2.6 - Limites de despesas com o Legislativo	14
2.7 - Recursos disponíveis	14
3 - O Plano Plurianual	14
3.1 - Ciclo de Gestão	15
3.2 - Estrutura do Plano	15
3.3 - Fases de Elaboração	16
4 - Elaboração dos Programas	18
4.1 - Identificação do programas, metas e ações	19
4.1.1 - Objetivos e Justificativa dos Programas de Governo	20
4.1.2 - Custos das ações e programas	21
4.2 - Classificações da Despesa Orçamentária	21
4.2.1 - Classificação Institucional	21
4.2.2 - Classificação Funcional	22



4.2.2.1 - Função.....	22
4.2.2.2 - Subfunção.....	23
4.2.3 - Classificação por Estrutura Programática.....	23
4.2.3.1 - Programa.....	23
4.2.3.2 - Ação.....	23
4.2.3.3 - Subtítulo - Localizador de Gasto.....	24
4.2.3.4 - Componentes da Programação Física.....	24
4.3 - Definição dos programa.....	24
4.4 - Indicadores de Programas de Governo.....	25
4.5 - Monitoramento dos Programas.....	26
5 - Projeto de Lei do PPA.....	29
5.1 – Mensagem.....	29
5.2 - Projetos de Lei.....	30
5.3 - Anexos do PPA.....	31
6 – Modelo.....	41
6.1 - Receitas Realizadas.....	41
6.2 - Evolução da Receita.....	42
6.3 - Receita corrente líquida.....	43
6.4 - Receitas vinculadas ao ensino.....	43
6.5 - Receitas vinculadas à saúde.....	44
6.6 - Limites de despesas com pessoal.....	45
6.7 - Limites de despesas com o Legislativo.....	46
6.8 - Recursos Disponíveis.....	47
7 - Classificação Funcional.....	48
7.1 - Anexos.....	49
Bibliografia:.....	52
Artigo de Apoio.....	53

Este Documento pode ser reproduzido, em parte ou integralmente, desde que devidamente autorizado e citada a fonte



PLANO PLURIANUAL - PPA

Cenário

Mais de vinte anos se passaram desde a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal; ações planejadas e orçamentos mais equilibrados passaram a fazer parte das gestões governamentais. A busca de resultados fiscais positivos passou a ser realidade. A transparência e o controle social dos gastos têm aumentando a cada dia, fazendo crescer a pressão sobre o governo, para que apresente seus resultados de maneira mais clara e objetiva e passíveis de avaliação pela sociedade.

O planejamento público no Brasil tem evoluído bastante desde meados da década de noventa, com a estabilidade da economia, sendo possível pensar as ações a médio e longo prazo. A exigência da compatibilização das peças de planejamento (PPA/LDO/LOA) permitiu vincular o plano à execução do orçamento, proporcionando a correção de falhas no planejamento e também uma execução orçamentária mais estável.

Num cenário onde as demandas sempre superarão os recursos, associando a isso um excesso de vinculações legais, cabe ao gestor público gerenciar o máximo possível os recursos existentes. Não basta mais ao gestor aplicar corretamente os recursos dentro dos limites da lei, déficits e superávits não são suficientes para avaliar o desempenho de uma gestão, saber quanto de recursos foram utilizados é muito pouco, é necessário saber como foram utilizados. Essa premissa vai ao encontro da Administração Pública de resultados, verificando a eficiência na utilização dos recursos públicos.

Mesmo com todos esses fatores positivos, ainda convivemos com uma execução orçamentária pautada pelo excesso de suplementações durante o exercício, que muitas vezes inviabiliza qualquer planejamento, prejudicando a análise de informações que propiciem a tomada de decisões em tempo hábil. Assim o desafio dos novos gestores é a elaboração de um planejamento que aproxime a execução orçamentária da realidade do consumo de recursos. Dessa forma o Plano Plurianual se apresenta como o melhor caminho para diminuir essa distância.

1 - Conceituação

1.1 - Definição

O plano plurianual é um documento que contém um conjunto de ações governamentais a serem colocadas em prática, visando determinados objetivos a serem atingidos em um período de quatro anos.

O plano plurianual, elaborado no primeiro exercício financeiro do mandato, deve ser uma sistematização do "programa de governo" do Prefeito eleito. Para todos os efeitos, este programa de governo foi submetido à apreciação popular e aprovado indiretamente com a sua eleição. Essa sistematização do programa de governo consiste em transformar as promessas de campanha eleitoral em objetivos e metas, com o detalhamento das ações a serem desenvolvidas para que estes venham a ser alcançados. A premissa básica do planejamento é constituir-se em um trabalho de preparação, que seguindo roteiros e métodos pré-definidos que regulem as operações a serem realizadas, permite alcançar objetivos finais de forma rápida e segura.

Um planejamento que estabeleça uma relação equilibrada entre os recursos disponíveis e os objetivos a serem alcançados, com um mínimo possível de desvios em relação aos resultados esperados.

Enfim, conjunto coordenado de uma série de ações, que aponte e evite erros, que dimensione precisamente tempo e quantidades, é exequível, e, invariavelmente, resulta em êxito.

A Lei Complementar nº 101 de 2000, deu um sentido orgânico nos três instrumentos de planejamento orçamentário e de gestão administrativa dos recursos públicos previstos na Constituição Federal de 1988:

O detalhamento e a quantificação do programa de governo permitirá que sejam apurados os custos de cada uma das ações a serem executadas para alcançar os seus objetivos.



Por outro lado, a análise da projeção dos recursos a serem arrecadados em confronto com a projeção das despesas essenciais para a manutenção da administração pública, além das despesas obrigatórias, definidas pela Constituição Federal, ou mesmo por legislação inferior, resulta no “disponível” para o novo plano.

Do confronto entre os recursos disponíveis e os custos das ações, tem-se noção de viabilidade do plano em elaboração, permitindo a definição de uma escala de prioridades, caso os recursos sejam menores que os custos. Caso contrário, permitirá a inclusão de novos objetivos e metas, além daquelas inicialmente idealizadas.

A elaboração deste plano governamental, com ênfase especial na área econômica e social, é o que pretendemos estudar neste trabalho.

O roteiro para elaboração de um plano plurianual deve obedecer a normas legais e regulamentares, que, além de definirem sua obrigatoriedade, se constituem, em linhas gerais, num conjunto de normas reguladoras de uma instituição. Dentre outras de menos interesse, consideramos as seguintes abordagens legais do plano em exame.

1.2 – Visão geral do Plano Plurianual (PPA)

Aprovado no Congresso Nacional, o autógrafo de Lei de Responsabilidade Fiscal previa prazos e a inserção de Anexo ao plano plurianual. O Presidente da República vetou tudo isso, sob a alegação de que os prazos eram muito restritos e de que o Anexo de Políticas Fiscais confundia-se com o Anexo de Metas Fiscais, este da lei de diretrizes orçamentárias.

Então, em face da inexistência da lei que melhor detalhará forma e conteúdo de apresentação (§ 9.º do art. 165 da CF), o Município deve, mesmo, elaborar, a cada quatro anos, o plano plurianual – PPA?

Sem dúvida que sim. Todas as pessoas políticas, não apenas o Município, estão obrigadas a elaborar esse programa de longo prazo. Devem formular quadrienalmente esse plano, mesmo que a definição de seus contornos ressinta-se de código regulamentador, o referido no § 9.º do art. 165 do Texto Constitucional e que substituirá a Lei n.º 4.320, de 1964.

Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que a validação orçamentária de investimentos plurianuais submeta-se a previsão no PPA (art. 5.º, § 5.º); preceitua mais, sem amparo no plurianual, a expansão da atividade governamental equivale à despesa não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (art. 15 conjugado com os artigos 16, II, e 17, § 4.º), submetendo o ordenador a responder por crime contra as finanças públicas (Lei n.º 10.028, de 19.10.00; inserção do art. 359-D no Código Penal).

Aqui, vale lembrar, o direito anterior à Lei Complementar n.º 101 já exigia a materialização desse plano de longo prazo. Sem ele, o Município não pode licitar obras e serviços de engenharia (art. 7.º, § 2.º, IV, da Lei n.º 8.666), bem como outros itens de despesa que solicitem contratos que extrapolem o exercício financeiro (art. 57, I, da indigitada lei). Além disso, as emendas ao projeto de lei orçamentária somente podem ser aprovadas quando, entre outras condições, estiverem compatíveis com o plano plurianual (art. 166, § 3.º, I, da CF).

Os prazos de tramitação legislativa do PPA continuam sendo os prescritos nas leis orgânicas, visto que é dado ao Município suplementar, no que couber, a legislação federal; isso, apesar de o ente local de poder não dispor, expressamente, da competência concorrente de legislar sobre matéria financeira. O veto presidencial ao § 7.º do art. 5.º do autógrafo de LRF reconhece essa prerrogativa: “Estados e Municípios possuem prazos de encaminhamento (do projeto de lei orçamentária anual) que são determinados, respectivamente, pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas Municipais” (in Mensagem n.º 627, de 4 de maio de 2000). Aliás, é exatamente isso que prevê o art. 22 da Lei n.º 4.320, a qual, vale lembrar, é norma geral para todos os entes federados.

À omissão dessa definição local, valem os períodos fixados transitoriamente nas Constituições Estaduais. A Carta Paulista, por exemplo, furtou-se a tal mister, o que remete, caso necessário, os Municípios bandeirantes aos prazos da Constituição Federal, quais sejam, envio do projeto de PPA até 31 de agosto; devolução para o ato de sanção até o encerramento da sessão legislativa (art. 35, § 2.º, I, do ADCT).

Toda essa transitoriedade de períodos, de remessa e devolução, explica-se pela não promulgação da lei que disciplinará os prazos e a elaboração dos instrumentos que compõem o processo orçamentário nacional. A LRF supriu parte desse vazio legal, ao determinar certos conteúdos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei de orçamento anual.



Introduzido pela Carta de 1988, o plano plurianual difere do então orçamento plurianual de investimentos; este, de sua parte, proveio da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Segundo o Prof. James Giacomoni, *“na condição de peça meramente informativa, sem cunho autorizativo, os orçamentos plurianuais não chegaram a constituir-se em instrumentos efetivos de programação orçamentária de médio prazo, transformando-se, com o passar do tempo, em documento sem maior interesse, sendo elaborados somente em atenção às exigências legais”* (in Orçamento Público, Atlas, 8.ª ed., 1998).

Diante de tudo isso, os Chefes do Poder Executivo prepararão seus planos plurianuais já no primeiro ano de seus mandatos, com validade de quatro anos, o que alcança, destarte, o início de gestão dos futuros prefeitos. Esse Plurianual destacará as metas e prioridades que se realizarão em seu primeiro exercício, visto que a lei de diretrizes orçamentárias, excepcionalmente nesse ano, não poderá fazê-lo. Essa aparente invasão de competência revela-se necessária, visto que as Diretrizes Orçamentárias são aprovadas antes da proposição do Plurianual.

Assim, em cada gestão política, não há como anunciar ações prioritárias na primeira LDO, conquanto esta não se pode balizar no instrumento superior, o PPA, ainda não aprovado.

O conteúdo mínimo do plano plurianual encontra-se disposto no art. 165, § 1.º, da CF, qual seja:

- previsão para quatro anos das despesas de capital, aquelas que aumentam o patrimônio público, seja pela incorporação de ativos (equipamentos, obras), ou pela redução de passivos (amortização do principal de empréstimos e financiamentos);
- previsão para quatro anos de gastos decorrentes das despesas de capital, antes citadas. Ex.: custos de operação de um prédio escolar, construído na vigência do mesmo PPA. Aqui, vale uma rápida digressão: muito se tem reclamado que a Administração gasta bastante com custeio e pouco com investimento; a operação deste, todavia, requer aquele gasto, ou seja, um novo hospital, uma nova escola demandarão, óbvio, crescimento dos gastos de pessoal, de material de consumo, serviços, entre outros. Além de tudo, várias obras (investimentos, pois) são feitas por execução direta, por servidores públicos, cujos salários são classificados enquanto despesa de custeio; isso, malgrado a flexibilização tipificadora possibilitada pela Portaria Interministerial n.º 163, de 2001.
- previsão para quatro anos de programas de duração continuada. Ex.: implantação da Guarda Municipal, do Serviço de Apoio ao Pequeno Agricultor ou do Serviço de Atendimento ao Municípe; gestão de atividades e projetos da Educação, Saúde, entre outros.

Em sua concepção original, o plano plurianual associava-se à criação, expansão e aprimoramento da ação governamental (art. 16 da LRF); enfim, ao conceito de projeto da Portaria n.º 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão. Tal se deu em virtude de o antecessor do PPA, o Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital (arts. 23 a 26 da Lei n.º 4.320), relacionar-se às despesas que incrementam o patrimônio público: de capital, e também porque a Constituição veda investimentos plurianuais não enunciados no aludido instrumento de planejamento (art. 167, § 1.º). Afinal, todos esses gastos relacionam-se à expansão do agir estatal.

Tal dicção foi conveniente nos primeiros momentos do sistema orçamentário da Carta de 1988, quando os entes estatais não se mostravam preparados para executá-lo de forma literal. Depois disso e ante o melhor domínio da técnica de planejamento, União, Estados e grandes Municípios, sobretudo tais entes políticos, vêm também prevendo no PPA objetivos e metas de todos os programas de duração continuada, sejam estes novos ou de há muito instalados na Administração.

De todo modo, as atividades e projetos inseridos no plano plurianual hão de se conformar à efetiva capacidade arrecadatória do Município. A prática tem-nos mostrado planos inexecutáveis, visto que superam, em muito, tal capacidade financeira. Indispensável, portanto, que os programas do PPA estejam monetariamente quantificados. Imprescindível, ainda, que tais iniciativas se classifiquem funcionalmente, segundo o esquema da sobredita Portaria n.º 42, de 1999; isto, no intento de se verificar a compatibilidade dos demais planos do sistema orçamentário nacional: a LDO e o orçamento anual.

Exemplificamos:

Função 12 – Educação
Subfunção 361 – Ensino Fundamental
Programa XXX – Ensino Regular



Construção de dois (2) prédios escolares, dotados, cada um, de 14 salas de aula, nos bairros A e B, visando atendimento total de 1.400 alunos em idade de 7 a 14 anos.

Conforme o Prof. Carlos Pinto Coelho Motta e outros, “*doravante, o ordenador de despesa tem o dever de verificar se o gasto está compatível com o que foi previsto no plano plurianual. Neste ponto, o PPA deixou de ser um instrumento de trabalho restrito à prancheta dos planejadores e técnicos do orçamento, para tomar vida e vigor nas mãos dos ordenadores de despesa. Quando o legislador obrigou a declaração desse agente público, impôs todo o elenco de responsabilidades subjacentes a declarações ideologicamente falsas com as punições e respectivos consectários*” (in Responsabilidade Fiscal, Del Rey, 2000, pp. 143/144).

Além de tudo o que já se disse, é preciso atentar que, em audiências públicas, o projeto de plano plurianual será debatido com segmentos organizados da população. Essa necessidade é parte do processo de transparência fiscal e se dispõe no parágrafo único do art. 48. Aliás, a Constituição já dispunha sobre tal participação (art. 29, XII).

À guisa de ilustração, os planos plurianuais do Governo do Estado de São Paulo contam com os seguintes pressupostos:

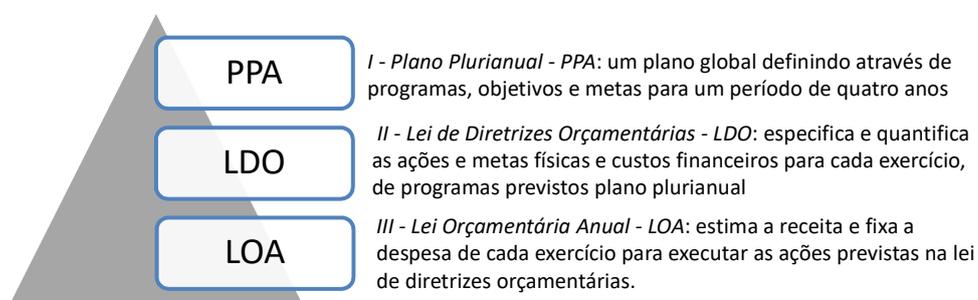
- a Secretaria de Governo e Gestão apresenta as orientações estratégicas para a elaboração do PPA;
- a Secretaria do Planejamento coordena o processo de formulação e, depois, acompanha e avalia os resultados;
- a Secretaria da Fazenda quantifica a capacidade de investimento do Estado para os quatro anos de abrangência do plano;
- o núcleo de elaboração e controle assenta-se no programa;
- os programas serão explicitados em nível de metas físicas, prazos e custos;
- cada programa disporá de um gerente, a quem cabe estabelecer cooperação entre parceiros, articular recursos, esforços e informações, visando a eficácia e a eficiência das ações propostas.

Por último, importante destacar: o plano plurianual incorpora as diretrizes e prioridades do instrumento que norteia toda a política urbana do Município, isto é, o plano diretor. É bem assim o que determina o § 1.º do art. 40 do Estatuto da Cidade:

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

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

1.3 - Regulamentação básica



Constituição Federal de 1988

Art. 74 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;



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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

Art. 166 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

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

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Art. 167 - São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 35 - O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º - Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Lei nº 8.666 de 21/06/1993 - Licitações de Contratos

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.



Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 - Responsabilidade Fiscal.

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

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

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

Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:

III - elaborar o Anexo de Política Fiscal do plano plurianual, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias e o anexo de que trata o inciso I do art. 5º a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação desta Lei Complementar.

Lei nº 10.257 de 10/07/2001 - Estatuto da Cidade

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;



- c) zoneamento ambiental;
 - d) plano plurianual;
 - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
 - f) gestão orçamentária participativa;
-

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

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

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

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.

Portaria MOG nº 42, de 14/04/1999

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

- a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;*
- b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;*
- c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;*
- d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.*

1.4 - Prazos/Vigência

Os prazos, a vigência, o exercício financeiro, a elaboração e a organização do plano plurianual, bem como da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, de acordo com o que dispõe o § 9º, do art. 165 da Constituição Federal, serão os dispostos em lei complementar.

A ausência dessa lei complementar, conforme mencionado na introdução deste trabalho, não dispensa a obrigatoriedade de elaboração do plano, a qual está bem clara nos dispositivos regulamentares reproduzidos no item anterior.

Os prazos de encaminhamento e tramitação legislativa, tanto da lei do plano plurianual, como da lei de diretrizes orçamentárias e, também, da lei orçamentária anual são determinados, respectivamente, pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas Municipais. Na falta de fixação local destes prazos, prevalecem os fixados nas Constituições Estaduais e, ainda, na falta destes, os prazos da Constituição Federal.

Os municípios paulistas cujas Leis Orgânicas não disponham sobre estes prazos, devem reportar-se aos prazos fixados na Constituição Federal, uma vez que a Carta Paulista foi omissa nesse dispositivo.

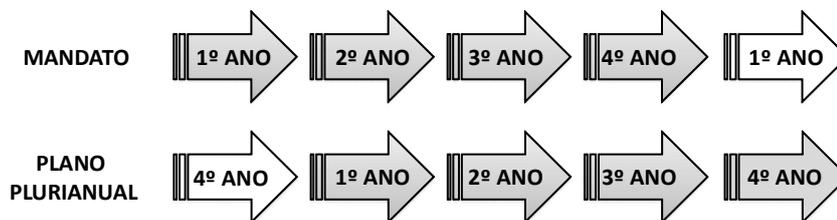
Na hierarquia dos elementos de planejamento, tem-se que a Lei Orçamentária Anual - LOA, subordina-se à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e ao Plano Plurianual - PPA, enquanto que a LDO subordina-se ao PPA. No primeiro ano de gestão governamental, os prazos para remessa desses elementos ao Legislativo deveriam obedecer esta ordem: primeiro, o PPA; a seguir, a LDO, e finalmente, a LOA. Ocorre que, os incisos I, II e III do § 2º do art. 35 do ADCT da Constituição Federal estabelecem os seguintes prazos para remessa ao Legislativo: 31 de agosto, para a LOA e o PPA; e 30 de abril, para a LDO.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo recomenda que o ajuste desses prazos seja feito na Lei Orgânica Municipal e "*enquanto os prazos não forem ajustados, o PPA deverá ser elaborado de forma concomitante com a LDO, na impossibilidade disso vir a ocorrer, deverá ser estabelecido na LDO que as prioridades relativas aos programas de caráter continuado para a lei orçamentária anual – LOA serão as estipuladas no PPA.*"

Resumindo, os prazos de apresentação ao Legislativo, aprovação e de duração da lei do plano plurianual são:



- Apresentação: o projeto de lei do plano plurianual deve ser encaminhado pelo Poder Executivo, ao Poder Legislativo, até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (ADCT, art. 35, § 2º)
 - Aprovação: o Poder Legislativo tem prazo até o final da legislatura para apreciar, emendar, votar, aprovar e devolver o plano ao Poder Executivo para fins de sanção e publicação.
- Duração: a abrangência do plano corresponde a um período de quatro anos, sendo elaborado até o final do primeiro exercício financeiro do mandato. Portanto, sua vigência adentra ao primeiro ano do período da gestão seguinte, garantindo uma continuidade administrativa dos objetivos fixados, evitando-se interrupções bruscas

VIGÊNCIA DO PPA:**1.5 - Conteúdo**

Na ausência da lei complementar disposta sobre a elaboração e organização do plano plurianual, a que se refere o § 9º, do art. 165 da Constituição Federal, o conteúdo desse instrumento de planejamento é regulado pelo disposto no § 1º, do mesmo art. 165, que determina o essencial e específico: *a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*

Deste conceito, importante extrair-se o seguinte:

Estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas: a nível municipal, salvo raras exceções, o plano deve estabelecer diretrizes, objetivos e metas sem estribar-se em regionalização. O detalhe de regionalização aplica-se à União e aos Estados, que planejam numa amplitude maior onde existem regiões sócio-econômicas desiguais e contrastantes.

Despesas de capital: orçamento preliminar baseado em anteprojeto para quatro anos, com estimativa de custo para cada ano do período, das despesas de capital ou investimentos, que aumentam o patrimônio público, tais como aquisição de equipamentos e realização de obras, bem como das que abaterem o montante da dívida de longo prazo ou seja, amortização do principal de empréstimos e financiamentos.

Outras despesas decorrentes das despesas de capital: estimativa de custo para cada ano, do período de quatro, das despesas de custeio que serão necessárias à manutenção e ou funcionamento do objeto da despesa de capital, desde que importem em gastos significativos. Exemplificando, teremos aumento de gastos com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e de manutenção, além de outros, com a conclusão e entrada em funcionamento de um Posto de Saúde, de uma Escola. Por outro lado, a construção de uma ponte ou viaduto, poderá demandar um custo insignificante de manutenção ou conservação que poderá ser absorvido por atividade já existente, não necessitando, portanto, estar previsto no plano plurianual.

Despesas relativas aos programas de duração continuada: estimativa de custo para cada ano, do período de quatro, das despesas para a execução de programas de duração continuada. Esses programas podem estar tanto ligados a atividades-fim quanto a atividades-meio. Como programas de atividades-fim, de duração continuada, podem ser citados aqueles relacionados à oferta de saúde, educação, assistência social, além de outras funções de governo. No caso dos programas relacionados às atividades-meio, de duração continuada, podem ser identificados aqueles que contemplem ações necessárias à manutenção da máquina administrativa, como programas de apoio administrativo, de divulgação de atos oficiais, de treinamento e capacitação de servidores, além de outros mais.



1.6 - Ações indesejadas

Na elaboração do plano plurianual, deve-se tomar o cuidado e considerar que nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (CF, art. 167, § 1º e, LC 101, art. 5º, § 5º).

1.7 - Modificações no Plano

Nos termos ditados pela NBC T 16.3 - Planejamento e seus Instrumentos sob o Enfoque Contábil, do Conselho Federal de Contabilidade - CFC, o planejamento é definido como 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.

Por ser um processo contínuo e dinâmico, e diante do fato do plano plurianual representar um dos instrumentos que visam a materialização do planejamento, fácil deduzir que este, ao longo do tempo, poderá vir a sofrer modificações, ou, se preferirem, alterações.

O próprio modo de se elaborar um "plano" preconiza a análise periódica de sua execução e a avaliação parcial para a correção de eventuais desvios de ideais.

Vários fatores podem determinar a necessidade de alterações do plano plurianual. Procurando resumir-los, estes podem ser sintetizados em:

- falhas na previsão decorrentes de informações inconsistentes;
- mudanças na escala de prioridades;
- ocorrência de fato imprevisível que demande providências durante a vigência do plano; e
- implantação de novos programas em nível estadual ou nacional, que demandem ações a serem implementadas pelos municípios.

A inclusão, exclusão ou alteração de programas ou ações que forem necessárias e que constarem da Lei do Plano Plurianual aprovada, deverão se dar por leis específicas, com projetos apresentados pelo Poder Executivo, e com a aprovação do Poder Legislativo.

Acaso essas alterações sejam substanciais, principalmente no caso de exclusão de programas ou ações, haverá a necessidade da realização de prévias audiências públicas. Acaso sejam de menor importância, ou para corrigir valores dos custos estimados, das metas estabelecidas, ou mesmo dos indicadores fixados, as audiências públicas poderão ser dispensadas, a despeito de não ser este o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, mediante informações contidas em manuais por ele editados.

2 - Recursos Disponíveis

O fator determinante dos programas que serão incluídos e daqueles que deverão aguardar a sua inclusão para outra oportunidade (no mesmo plano ou para o período seguinte), obedecida a escala de prioridades, certamente, será o valor das receitas a serem auferidas para o período respectivo.

A simples análise da evolução da receita nos últimos anos e a projeção para os próximos, não é suficiente para o confronto com as despesas previstas no plano. O que o plano plurianual deve prever, de início, são as despesas de capital e delas decorrentes. Portanto, o que se deve apurar não é simplesmente o valor da receita, mas também o valor dos recursos disponíveis para investimentos.

É indispensável considerar nesta apuração as vinculações de receitas destinadas às ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinam, respectivamente, os arts. 198, § 2º, e 212 da Constituição Federal. É essencial ainda que a apuração dos recursos disponíveis para planejamento levem em conta as despesas limitadas a percentuais das receitas, tais como as do Legislativo, de convênios e as do serviço da dívida.

A apuração dos recursos disponíveis vai muito além de uma simples estimativa de receita. É essencial que se conheça as vinculações e limitações desses recursos. O recurso vinculado ao ensino só poderá ser aplicado em programas do ensino, igualmente os recursos vinculados à saúde só poderão ser aplicados em programas de saúde. Portanto não basta a existência dos recursos financeiros; é



indispensável conhecer as suas origens e destinos. O plano está no alcance e deve obedecer às vinculações constitucionais.

Deve ser levado em conta ainda, as limitações legais de despesas, tais como despesas com pessoal e com o Legislativo pois, se uma destas despesas estiver próxima ou acima dos limites constitucionais, há que se programar o seu recuo para níveis seguros, aquém desses limites. A execução de programas pode implicar no aumento dessas despesas e, exatamente por isto é indispensável conhecer os níveis atuais e avaliar se elas suportam aumento ou se, por outro lado, necessitam de programação para sua redução a níveis seguros.

O importante é que seja avaliada a evolução da receita, a receita corrente líquida, as vinculações ao de despesas a percentuais de receita relativas ao ensino e saúde, as limitações de despesas de pessoal e do Legislativo a percentuais de receita para, finalmente, chegar a um demonstrativo de quais os recursos financeiros estão disponíveis, detalhados por valores e destinações.

2.1 - Análise e projeção de receitas

A classificação da receita orçamentária é realizada por categorias econômicas, a qual é dividida em oito níveis de detalhamento. Para efeito de análise de evolução e projeção, seria suficiente utilizar o desdobramento até o segundo nível, ou seja, da receita por fonte, já que este nível apresenta certa identidade entre as receitas que abrange. Ocorre que, para o cálculo das vinculações, dos índices de gastos, e até mesmo, por particularidades de algumas receitas, necessária, na maioria dos casos, a identificação exata da receita, com o detalhamento até o oitavo nível. Com relação ao período de projeção, este será o mesmo determinado para o plano plurianual, ou seja, os próximos quatro anos. Em relação ao período anterior que servirá de base para as projeções, a maioria dos técnicos recomenda que este seja, também, o dos quatro anos imediatamente anteriores ao do período de projeção. Em sendo assim, para o plano plurianual 2018/2021, a análise de evolução da receita abrange os anos de 2012 a 2016, enquanto que a projeção refere-se aos anos de 2018 a 2021.

Considerando o tempo limitado para a elaboração de todo o plano plurianual, no máximo de quatro a oito meses, e ainda a escassez de técnicos em estatísticas com conhecimento em finanças públicas, adotamos um método de projeção simples e fácil de ser justificado pela unidade responsável pela análise. Como se pode notar a seguir, a perspicácia e o bom senso do técnico encarregado de fazê-la, ao considerar outros fatores que possam influenciar a análise e projeção, podem torná-la bastante segura.

A análise da evolução de cada uma das receitas visa apurar e quantificar, em percentuais, a tendência de cada uma, ou seja, a sua taxa de crescimento ou de decréscimo para efetuar sua projeção. Inicialmente, deve ser realizado o levantamento ano a ano da receita arrecadada no período. Considerando ainda que no ano em que se elabora o plano não é conhecida a receita realizada, não sendo conveniente se realizar análises e estimativas com base em valores estimados, temos, para o plano aqui elaborado, como período de análise de receita realizada, os anos de 2013 a 2016; ou seja, de valores efetivamente realizados.

Esta análise da receita considera simplesmente a evolução dos valores em determinado período e sua projeção para período futuro. Contudo, outros fatores poderão influenciar, ou mesmo interferir, resultando em valores diferentes daqueles simplesmente projetados.

Dentre outros, podemos enumerar os seguintes fatores que poderão interferir na evolução futura da arrecadação de cada uma das receitas:

- aumento de IPTU/TSU decorrente de cadastramento fiscal imobiliário urbano;
- aumento de IPTU decorrente da aprovação e da instalação de novos loteamentos urbanos;
- aumento do ISS decorrente da previsão de realização de obras de grande porte no município;
- aumento de arrecadação de dívida ativa em consequência de medidas de incentivo e de cobranças;
- aumento ou diminuição de receitas próprias ou de transferências em função de alteração de alíquotas, determinadas em legislação específica;
- instalação e entrada em funcionamento de empreendimentos de porte, gerando empregos e recolhimento de tributos municipais, estaduais e federais;



- paralisação de atividades de empreendimentos de porte provocando desemprego e deixando de haver recolhimento de tributos municipais, estaduais e federais;

Verificados os valores das receitas nos exercícios encerrados, deve-se passar à projeção desta para os exercícios futuros (do período abrangido pelo plano plurianual), conforme consta da Tabela 02. Recomenda-se, nesta projeção das receitas, que sejam considerados, apenas, fatores que contribuam para o seu aumento "real", desprezando-se, portanto, expectativas de atualização monetária. Esses fatores deverão estar ligados à expectativa do comportamento do PIB, seja ela de crescimento, ou mesmo de decréscimo. Afastando-se a expectativa de atualização monetária dos valores, e considerando que as despesas serão estimadas com base no exercício em que se elabora o plano, também dela afastando-se as expectativas de atualização monetária, teremos como averiguar se o crescimento real da despesa comportará o crescimento real da despesa.

O conhecimento da realidade local, a perspicácia e o bom senso dos técnicos encarregados da gestão orçamentária e financeira, levando em conta estes e outros fatores, e realizando periodicamente a análise da execução e a correção de rumos, certamente irá garantir a exequibilidade do plano.

2.2 - Receita corrente líquida

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Receita Corrente Líquida (RCL) é a referência para a imposição de limites. Dentre os gastos que são limitados em função da receita corrente líquida podemos relacionar as despesas com pessoal dívida pública, operações de crédito e garantias.

A definição dada pela Lei Complementar nº 101, de 2000, para a receita corrente líquida, está contida em seu art. 2º, IV, do qual podemos extrair a fórmula de sua apuração: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, serviços, transferências correntes, e outras receitas também correntes, deduzidos (no caso dos municípios):

- a. valores referentes à contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social;
- b. valores referentes à compensação financeira citada no § 9º, do art. 201, da Constituição Federal.

A receita corrente líquida, como o próprio termo define, não abrange as receitas de capital. Em nível municipal, as receitas de capital, além de eventuais, são insignificantes quando comparadas com o total da receita orçamentária. O município, salvo raras exceções, não possui grandes ativos privatizáveis; quando muito faz alienações de bens inservíveis ou sucatas.

2.3 - Recursos vinculados ao ensino

Segundo o que dispõe o art. 212 da Constituição de 1988, os municípios são obrigados a aplicar, anualmente, *vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

A Tabela 04 (Aplicação dos Recursos na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino) apresenta os recursos públicos destinados à educação, provenientes da receita resultante de impostos, as receitas vinculadas ao ensino, assim como as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Os valores das receitas são os apurados na Tabela 02.

Dentro dessa obrigatoriedade legal de aplicação no ensino, temos ainda que cumprir a norma constitucional que obriga os municípios a destinar, não menos de 70% dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, na remuneração dos profissionais da educação.

Logicamente, programas especiais como o Fundeb, e outros convênios, auxílios e subvenções, podem obrigar que aplicação desses recursos seja de 100% no ensino.

2.4 - Recursos vinculados à saúde

A Emenda Constitucional nº 29, de 13.9.2000, introduzindo modificações no texto da Constituição Federal, passou a dispor sobre a obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos em ações e serviços de saúde. Aos municípios, essa aplicação mínima de recursos corresponde, atualmente, ao percentual de 15% aplicado sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º, da Constituição.



A Tabela 05 (Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde) apresenta os recursos públicos destinados à saúde, oriundos das receitas vinculadas a que se refere a EC 29, as transferências do Sistema Único de Saúde - SUS, provenientes de outros entes federados e a participação destas na receita líquida de impostos e transferências constitucionais e legais e as despesas com os serviços de saúde. Os valores das receitas são os apurados na Tabela 03.

2.5 - Limites de despesas com pessoal

O modelo de demonstrativo de despesa com pessoal é o apresentado na Tabela 06. Este demonstrativo tem por objetivo assegurar o acatamento aos limites fixados.

A despesa com pessoal abrange a administração direta, autarquias, fundações e empresas públicas. A despesa com pessoal ativo e inativo, em cada ano, não poderá exceder os limites percentuais da receita corrente líquida previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso dos municípios, a 54%, no caso do Poder Executivo, e de 6%, no caso do Poder Legislativo.

As informações de pessoal devem abranger as despesas com ativos, inativos e outras despesas de pessoal decorrentes de contrato de terceirização de mão de obra, quando houver. Neste demonstrativo serão deduzidas (não computadas) as seguintes despesas de pessoal: a) com indenizações por demissão e com programas de incentivos à demissão voluntária; b) decorrente de decisão judicial; c) com inativos, considerando-se, também, pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. As despesas com pessoal inativo e pensionista custeadas com recursos não vinculados não serão deduzidas no demonstrativo.

Na parte A deste demonstrativo de despesas com pessoal considerando o plano global, utiliza-se o limite de 60%, sem o desdobramento em poderes e órgãos. Na parte B, faz-se uma distribuição das despesas com ativos e inativos, em quatro grupos: saúde, educação, Legislativo e outros.

2.6 - Limites de despesas com o Legislativo

A Emenda Constitucional nº 25, de 2000, apresentou inédito limite financeiro para as Edilidades: o da despesa total, vez que, antes, só havia barreiras contra a remuneração dos Vereadores.

Escalonado ante o porte do Município, aquele freio oscilava entre 5% a 8% da receita tributária do ano anterior, quer própria ou transferida.

Depois, outra emenda à Constituição, a nº 58, de 2009, baixa tal limite para 3,5% a 7% daquela receita, além de possibilitar ampliação do corpo legislativo municipal.

2.7 - Recursos Disponíveis

Consolidando e resumindo os cálculos de receita, vinculações e limites, temos como resultado a Tabela 09 (Apuração de Recursos Disponíveis), quantificando os recursos disponíveis para o plano por áreas de atuação obrigatórias, respeitando os limites constitucionais de despesa e fornecendo ainda o valor dos recursos que não estão sujeitos a restrições.

É indiscutível que os ideais, anseios e desejos da administração, e, principalmente da população, são infinitamente superiores à capacidade de suportar os respectivos custos. Este demonstrativo vai nortear a viabilidade de um plano exequível, dando uma noção exata do que se é capaz de realizar financeiramente e quais programas podem se constituir em aventuras utópicas.

Também servirá para que a Administração Municipal demonstre à população local, de forma clara e transparente, daquilo que seja possível, viável, e, principalmente, “*responsável*”, em termos de realizações.

Portanto, é imprescindível para o sucesso do plano, que este tome por base, primeiro, os recursos disponíveis para novos investimentos; não obstante as exclusões procedidas para tanto já contemplarem diversas ações governamentais.

3 - O Plano Plurianual

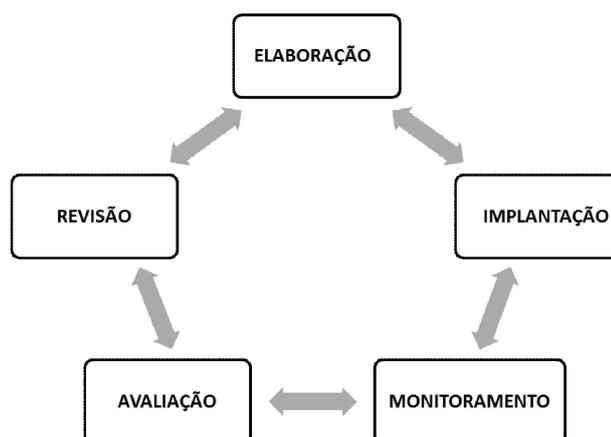


3.1 -Ciclo de Gestão

O objetivo do plano plurianual é o de enquadrar o plano de governo do Executivo, direcionando a sua execução para o gerenciamento dos recursos públicos, obedecendo aos princípios básicos da administração pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - além de outros princípios - economicidade, eficácia e efetividade - levando-o à fixação de metas e prioridades, e limitando a execução de despesas à disponibilidade de recursos.

É por meio do Plano Plurianual que o governo terá condições de acompanhar e monitorar a execução das ações voltadas aos objetivos expressos nos programas de governo, responsáveis pela ligação entre o plano (PPA) e a execução (LOA) .

Representação gráfica do ciclo de gestão do Plano Plurianual.



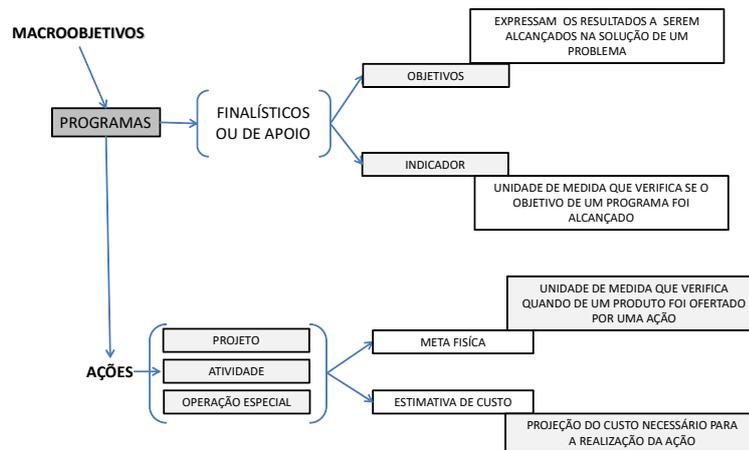
De acordo com o Ministério do Planejamento¹, a elaboração do PPA será seguida pela discussão no âmbito do Legislativo. Aprovado o Plano, inicia-se sua implantação. É fundamental que, desde a elaboração, se tenha claro o modelo de gestão deste Plano.

Elaboração - processo de construção da base estratégica e de definição dos Programas e ações, através dos quais se materializará a ação do governo. O PPA elaborado será apresentado sob a forma de Projeto de Lei, para discussão com o Legislativo;

- Implantação - é a operacionalização do Plano aprovado, através de seus Programas, onde a disponibilização de recursos, através dos orçamentos anuais, tem caráter fundamental.
- Monitoramento - processo de acompanhamento da execução das ações do Programa, visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas.
- Avaliação - é o acompanhamento dos resultados pretendidos com o PPA e do processo utilizado para alcançá-los. A avaliação do Plano buscará aferir até que ponto as estratégias adotadas e as políticas públicas desenvolvidas atendem as demandas sociedade, que nortearam a elaboração dos Programas integrantes do PPA.
- Revisão - processo de adequação do Plano às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de Programas. A revisão do PPA resulta dos processos de monitoramento e avaliação.

3.2 - Estrutura do Plano

¹ VAINER Ari, ALBUQUERQUE, Josélia, GARSON, Sol, *Manual de elaboração: o passo a passo da elaboração do ppa para municípios*, 2. ed., Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005,



3.3 - Fases de Elaboração

Os trabalhos de elaboração do plano plurianual podem ser separados em diversas partes ou fases distintas. Embora essas fases sejam interdependentes, alguns trabalhos podem ser realizados antes de concluída a fase anterior.

A abrangência do plano plurianual deve ser a maior possível. Por ser um plano global de desenvolvimento, de governo e de aplicação de recursos do município, ele deve ser consolidado, envolvendo todas as unidades gestoras da administração, todas as unidades da administração indireta, e, ainda, das organizações sociais e de classes representativas.

As fases de elaboração do plano plurianual podem assim ser sintetizadas:

Levantamento das necessidades e tendências sociais e econômicas do município. O conhecimento da realidade social e econômica do município, com informações precisas e confiáveis, possibilita o diagnóstico de problemas e necessidades, assim como o estabelecimento de objetivos para promover a melhoria da qualidade de vida da população. Existem várias fontes de dados e informações a serem analisadas, quais sejam:

- O cadastro da assistência social, do sistema de saúde, até mesmo os cadastros fiscais, mobiliário e imobiliário urbano,
- Os balanços anuais e últimos balancetes mensais, que se atualizados podem ajudar no diagnóstico da situação existente.

No caso de inexistência ou falta de credibilidade das bases de dados existentes, levantamentos rápidos, por amostragem, poderão suprir e constituir em base para diagnósticos e determinação de objetivos. A formação de uma comissão de profissionais e líderes da população dos mais variados segmentos da sociedade, poderá auxiliar no diagnóstico das principais necessidades apresentadas pela comunidade.

Este levantamento consiste em identificar e estabelecer uma escala de prioridades dos problemas e necessidades do município, e dar consistência, validando ou invalidando as "promessas" contidas no plano de governo. Úteis a esse levantamento são os seguintes questionamentos: o que está errado e prejudicando o desenvolvimento individual e coletivo da sociedade; o que pode ser feito para melhorar as condições de vida da população; onde a população está sendo sacrificada por falta ou erro da administração; qual a vocação real do município face às suas potencialidades.

Aos municípios que possuem plano diretor, recomenda-se que estes venham a se valer deste não menos importante instrumento de planejamento. Na verdade, o plano plurianual representa o instrumento que deve refletir a execução dos objetivos de médio, senão de curto prazo, devidamente delineados e estabelecidos pelo plano diretor.

Outro levantamento conveniente, e de grande valor, deve ser realizado junto às diversas unidades gestoras ou órgãos e entidades da administração indireta. Este levantamento deverá identificar as



ações em andamento, bem como colher opiniões sobre novas ações consideradas necessárias por aqueles agentes da administração.

De se notar que o plano plurianual, para que venha a refletir os principais objetivos sócio-econômicos para os próximos quatro anos, deverá contar com a participação efetiva de toda a comunidade local;

Simultaneamente aos trabalhos de levantamentos sócio-econômicos gerais, os técnicos de finanças devem elaborar análises de evolução da receita e projeções para o período futuro do plano, determinando, ano a ano, o valor dos recursos disponíveis para investimentos.

Elaboração técnica do plano. Após o levantamento dos problemas e necessidades, segue a fase de elaboração plano, onde serão estabelecidos os objetivos e metas a serem atingidos para solucionar os problemas e atender às necessidades. No primeiro momento desta etapa há que se ter em mãos as previsões de recursos disponíveis. Sem conhecer exatamente o valor dos recursos disponíveis para cobrir as despesas dos programas e serem executados, será impossível elaborar um plano plurianual viável ou exequível.

Sabendo-se antecipadamente, e mesmo que por estimativa, os valores dos recursos disponíveis, estes, certamente, identificarão a escala de prioridades a ser estabelecida. Acaso os recursos disponíveis sejam fartos, certamente comportarão todas “as promessas de campanha”, assim como o atendimento de outras necessidades detectadas junto às entidades da administração direta e indireta, e, ainda, aos anseios da sociedade local. Contudo, na hipótese desses recursos disponíveis serem escassos, como na maioria dos casos dos municípios brasileiros, certamente demandará a necessidade de ser discutida a “prioridade” a ser estabelecida quanto ao que foi “prometido em campanha”, além de outros aspectos.

Com isto se procura, na verdade, a “viabilização” do plano plurianual.

A identificação dos programas e respectivas ações deve ser delineada com a elaboração dos pré-projetos de execução, até um nível que possibilite a determinação de custos. Os técnicos da engenharia podem fazer orçamentos seguros, desde que quantificada uma obra, sem a necessidade de projetos detalhados de execução, o que demanda tempo considerável. As revistas especializadas em construção fornecem custos unitários de quase todos os tipos de obras. basta, portanto, que se tenha a quantificação da obra para estimar com segurança o seu custo. Com relação às outras ações, o sistema de custos da contabilidade pública fornece, por igualdade ou similaridade, valores básicos para estimar o custo de novas atividades.

Determinados os custos dos programas para os quatro anos do plano, deve ser feito o confronto com o valor dos recursos totais disponíveis e, caso estes sejam menores do que aqueles, deverão ser excluídos os programas de menor prioridade, para que o plano não seja inexecutável, e, conseqüentemente, inviável.

Financeiramente equilibrado o plano em sua totalidade, deve se passar ao detalhamento anual de sua execução. Com o estabelecimento dos níveis de prioridade para cada um em relação aos demais, deve ser feita a distribuição de sua execução em confronto com os recursos disponíveis em cada exercício.

Fácil perceber, até aqui, que planejar um conjunto tão vasto de programas não deixa de ser tarefa árdua e complexa. Contudo, a execução do plano é mais trabalhosa ainda.

Justamente por isto é que há de se prever, no próprio plano, mecanismos de acompanhamento e de controle de sua execução. Nos próprios quadros demonstrativos, deverão ser devidamente identificadas as unidades responsáveis pela execução de cada um dos programas.

O plano, como um todo, deverá reproduzir e armazenar todas as informações e memórias de cálculos, para que, posteriormente, caso alguma informação venha a se revelar de forma diversa, possam ser analisados e corrigidos eventuais rumos tomados em função deste erro. O plano deve ter sentido orgânico e apresentação técnica mais detalhada possível, que sirva de base para orientar os respectivos executores. Isto, independentemente de estarem delineadas no projeto de lei a ser encaminhado ao Poder Legislativo.

Aqui, percebe-se facilmente que o plano plurianual deverá atender a duas situações distintas: uma, de atender aos preceitos legais; outra, de além de atender aos preceitos legais, também deverá atender questões de ordem gerencial. Isto, evidentemente, para que possibilite a correção de rumos, e, com isto, venha a dar atendimento à primeira das situações, ou seja, de ordem legal.



Resumindo, na elaboração do plano plurianual, temos as seguintes fases distintas:

- análise dos recursos disponíveis;
- levantamento e análise de ações em andamento;
- definição de diretrizes e objetivos;
- identificação dos programas, metas e ações;
- determinação dos custos das ações e programas;
- validação dos programas face aos recursos disponíveis;
- estabelecimento da escala de prioridades;
identificação dos agentes encarregados de gerenciar os programas.

Apresentação do projeto de lei do PPA. Até aqui, o plano plurianual esteve no plano de análise do planejamento. Entretanto, considerando que este represente a materialização desse planejamento, necessária, portanto, a sua “transformação” em projeto de lei, ou ainda, na própria lei, em obediência ao princípio da legalidade.

Definidos todos os aspectos relacionados ao planejamento do plano plurianual, há, ainda, a necessidade do envolvimento dos profissionais jurídicos, visando possibilitar a este plano a “roupagem” de lei.

Esta fase não se apresenta como muito problemática, já que caberá ao Setor Jurídico apresentar a mensagem e o projeto de lei, o qual deverá estar acompanhado dos devidos anexos, que, na verdade, já estarão definidos.

Com a elaboração do projeto de lei, caberá ao Poder Executivo o seu encaminhamento ao Poder Legislativo, nos termos definidos pela Constituição - federal ou estadual - ou, ainda, pela Lei Orgânica Municipal.

Aprovação da lei do PPA. O Poder Legislativo tem prazo até 22 de dezembro para apreciar, emendar, votar, aprovar e devolver o Plano ao Poder Executivo para fins de sanção e publicação. Enquanto não tenha sido iniciada a votação na comissão de orçamento, o Executivo poderá enviar mensagens propondo alterações no plano.

De acordo com o disposto no par. único do art. 48 da LRF, os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais deverão ser objeto de incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.

Após os trâmites legais, conforme dispuser a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara, o projeto remetido pelo Poder Executivo, bem como das emendas aprovadas, serão objeto de discussão, votação e devolução para sanção.

É conveniente ressaltar que o inciso I, do § 2º, do art. 35, do ADCT da Constituição Federal, ao estabelecer o prazo para remessa do PPA, também estabelece que ele será devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Não é permitido, portanto, rejeitar este projeto de lei.

Gestão do plano, em tempo de execução. O agente responsável pela unidade encarregada da execução de cada um dos programas será o gerente do programa. Este gerente, de acordo com os mecanismos de controle e execução do plano, prestará contas à Controladoria (se houver no município) ou ao chefe do Executivo.

O gerente do programa fará uma avaliação periódica, da execução do programa e da evolução das metas, objetivando otimizar o processo e garantir que as metas estipuladas venham a ser atingidas. Considerando as metas anuais, é conveniente que sejam feitas pelo menos três avaliações durante o ano, a fim de que se possam tomar medidas eficazes para eventuais correções de rumos.

Além de controlar e procurar garantir a execução dos programas, essa avaliação servirá para a prestação de contas, através de audiências públicas e da transparência da gestão fiscal, contidas no § 4º, do art. 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000).

4 - Elaboração dos Programas

O roteiro de elaboração do plano plurianual deve seguir algumas normas técnicas de planejamento. Na inexistência de uma comissão permanente de planejamento no município, os técnicos de diversas áreas da administração, deverão, pelo menos informal e temporariamente, constituir um grupo de



planejamento e contribuir para a formulação do plano. Técnicos das áreas de administração, de finanças, engenharia, assistência social, ensino e saúde, são indispensáveis nesta tarefa.

Tomando-se como ponto de partida o plano de governo, é necessário, nesta fase, que seja feita uma análise e validação de cada uma das propostas do mesmo. Por mais séria que tenha sido a elaboração do plano de governo, os seus programas agora devem ser reestudados para serem postos em prática, à luz das permissões e proibições legais.

Acrescente-se a este marco de partida, outros ideais, problemas e necessidades, que não foram considerados por falta de dados e conhecimento da realidade administrativa de uma forma mais ampla e global.

Uma análise nas bases de dados sócio-econômicos existentes na administração, permitirá que sejam estabelecidas as diretrizes e objetivos dos programas de governo. Caso as bases de dados e informações não existam ou sejam insipientes, inquéritos e pesquisas podem ser rapidamente feitos junto às autoridades administrativas, e, até mesmo, à população.

Audiências públicas, reuniões com autoridades e segmentos da comunidade irão revelar muitos problemas e aspirações da população. Um médico, um delegado, um operário, um religioso, um líder de bairro, vereadores, além de outros, são personagens que sentem os problemas locais, conhecem as aspirações da população, e, geralmente terão soluções a indicar.

Com base no programa de governo revisado, no resultado de audiências e reuniões, na análise do orçamento em execução, e nos levantamentos realizados junto às unidades administrativas, é possível definir as diretrizes e objetivos para o plano.

A **diretriz** ou diretrizes, definida e também entendida como os grandes propósitos, os objetivos globais ou "**macroobjetivos**" que indicam o rumo e a intenção do governo, deve, nesta etapa, ser reavaliada à luz da viabilidade de serem planejados os programas necessários à sua consecução. A diretriz é, portanto, a frase de efeito, a grande promessa, o *slogan* da administração, o alvo máximo a ser atingido pelo plano.

Definido pelo Executivo este "**macroobjetivo**", ou diretriz de governo, teremos o escopo do plano a ser elaborado, aprovado e executado nos próximos anos. Justamente por isto, ele deve ser perfeitamente compatível com as necessidades e ideais da comunidade. Um plano que tenha como diretriz o *desenvolvimento industrial*, em município que contenha oferta de matéria-prima, de mão de obra e que possibilite de escoamento de produção, é válido e louvável, desde que este não possua ou não prejudique a solução de outros problemas graves encontrados em outras áreas, como saúde, assistência social, educação, abastecimento etc.

Se não puder ser apenas um, que não sejam vários os "macroobjetivos" ou diretrizes do plano plurianual. A transparência e as prestações de contas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal não podem ser tumultuadas e confundidas pela alternância de uma plêiade de diretrizes.

A diretriz deve conter em seu cerne, senão com ele se confundir, um grande objetivo. Por isto o termo "**macroobjetivo**". Os programas, como ferramentas de execução das diretrizes, terão características próprias e distintas, inclusive *objetivos menores*. Assim, por objetivo menor será a descrição da finalidade do programa, mostrando com clareza qual o problema a ser solucionado ou qual objeto a ser atingido.

Como exemplo de um objetivo menor, podemos citar, em um programa de implantação de distrito industrial dentro da diretriz - objetivo maior - de *desenvolvimento industrial*, a implantação de cursos capacitação de mão de obra.

O objetivo, além de se constituir no motivo do programa, será avaliado por metas e indicadores a serem alcançados.

4.1 - Identificação do programas, metas e ações

Definidas as diretrizes, seus objetivos, devem ser organizados em programas, que indicarão os meios de execução ou procedimentos a serem adotados, para que estes objetivos sejam atingidos. Nesta etapa, os programas deverão ser explicitados, no mínimo, em nível ações e de metas físicas ou financeiras, com o estabelecimento dos respectivos prazos.

Acatando a definição regulamentar contida no art. 2º, da Portaria MOG nº 42, de 14.4.1999, entende-se por **programa** o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.



As alíneas “b” a “d” do artigo acima citado, complementa a definição, fornecendo o desdobramento dos programas:

- *Projeto* é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- *Atividade* é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- *Operações Especiais*, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Ainda segundo referida Portaria, as ações que compõem os programas deverão ser identificadas em termos de funções e subfunções (art. 4º). É imprescindível, portanto, que os programas, projetos e atividade, classifiquem-se funcionalmente, conforme determina a Portaria MOG n.º 42, de 1999, com a intenção de verificar a comparação e compatibilidade com os demais planos do sistema orçamentário nacional.

Os programas, que compõem o plano plurianual, acordo com suas características e objetivos podem ser classificados em três tipos distintos:

- *Finalístico*, o programa constituído de ações que resultam em produtos (bens ou serviços) colocados à disposição da sociedade.
- *Apoio administrativo*, o programa que agrupa ações direcionadas à manutenção e ao aprimoramento da administração.
- *Operações especiais*, são as despesas que não concorrem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços a população.

Além da *justificativa* do programa, para sua consistência, é indispensável especificar os devidos *indicadores* que se pretende *atingir*.

Os indicadores devem ser fixados em função de parâmetros que indiquem:

- qualidade de vida da população;
- níveis de desenvolvimento sócio-econômico, e
- disponibilidade e qualidade de serviços públicos e de infra-estrutura.

4.1.1 – Objetivos e justificativa dos programas de governo.

Na definição e elaboração dos programas, umas das principais informações que os compõem são seus objetivos, elemento essencial e obrigatório na estrutura do Plano Plurianual. O objetivo deve expressar as escolhas de políticas públicas para a transformação de determinada realidade, orientando taticamente a atuação do governo para o que deve ser feito frente aos desafios, demandas e oportunidades impostos para o desenvolvimento do País e para a melhoria da qualidade de vida da população¹.

O objetivo deve ser descrito de forma clara e associado a estratégia e as políticas públicas do município, sendo um facilitador para a criação dos indicadores de programa de governo, do qual irão mensurar os seus resultados.

Uma forma de facilitar a adequação dos objetivos aos indicadores, é associar ao enunciado e a caracterização do objetivo um verbo no infinitivo.

Ex: MELHORAR, AMPLIAR, EXPANDIR, REDUZIR, CAPACITAR, QUALIFICAR, ATENDER, ERRADICAR, ESTIMULAR, DESENVOLVER, PROPORCIONAR E CONTRIBUIR

Associados ao objetivo do programa encontramos a Justificativa e o público alvo, o primeiro contém a descrição do problema que se pretende solucionar ou da demanda que se pretende atender, podendo ser usados também os efeitos decorrentes do não enfrentamento do problema. É o momento de

¹ Orientações para elaboração do PPA - Ministério do Planejamento - 2015



demonstrar a contribuição do Programa para o alcance dos objetivos do Governo e dos objetivos setoriais, e o segundo define o Segmento da sociedade (pessoas, comunidades, outros) que possui em comum alguma necessidade ou potencialidade e à qual se pretende atingir, de forma direta, com os resultados esperados pela execução do programa.²

4.1.2 - Custos das ações e programas

Definidos os programas, deve seguir a apuração de custos de cada uma das ações que o compõem. Interação nesta etapa técnicos de diversas áreas de atuação.

As ações que se constituem em projetos devem ser enviadas para o setor de obras. Este, utilizando indicadores de custos unitários de publicações especializadas em construção deverão fornecer um orçamento do custo do projeto. Caso necessário, poderá haver detalhamentos e pré-projetos para que o orçamento de custo seja o mais seguro possível.

As ações que se constituem em atividades e não puderem ser estimadas por outros setores, ficam a cargo do setor de finanças. A estimativa de custo de atividades de manutenção e funcionamento de serviços, requer certo conhecimento do próprio funcionamento da administração pública. Ao invés de utilizar valores unitários externos de atividades similares, recomenda-se a comparação com outras atividades internas existentes que refletem o funcionamento intrínseco da administração. Sempre que possível é boa técnica desdobrar a atividade, quantificando os custos por pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, comunicações e outros inerentes à atividade. Outra técnica é a de averiguar os custos pelos grupos de natureza da despesa, ou mesmo pelos elementos da despesa, da classificação da despesa a que se refere a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001.

A complexidade de apuração de custos de atividades é apenas aparente. Pode-se dizer que ela é mais trabalhosa do que complexa. Atualmente, não se tem notícias de contabilidade pública que não esteja informatizada e, assim sendo, pode-se levantar custos reais, dentro do funcionamento da máquina administrativa, na própria contabilidade com certa rapidez e segurança. Naturalmente, o sistema de custos dos bons programas informatizados deve permitir a simulação de novas atividades, ao mesmo tempo que o controle de preços do almoxarifado pode fornecer os valores unitários e globais dos materiais a serem utilizados.

4.2 - Classificações da Despesa Orçamentária (MCASP 7ª Edição)

4.2.1 - Classificação Institucional

A classificação institucional reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (art. 14 da Lei nº 4.320/1964). Os órgãos orçamentários, por sua vez, correspondem a agrupamentos de unidades orçamentárias. As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações.

No caso do Governo Federal, o código da classificação institucional compõe-se de cinco dígitos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do órgão e os demais à unidade orçamentária.

Não há ato que a estabeleça, sendo definida no contexto da elaboração da lei orçamentária anual ou da abertura de crédito especial.

¹ Orientações para elaboração do PPA -Ministério do Planejamento - 2015



X X X X X
└──┬──┬──┬──┘
Órgão Orçamentário Unidade Orçamentária

Exemplos de Órgão Orçamentário e Unidade Orçamentária do Governo Federal:

Órgão	Unidade Orçamentária
26000 Ministério da Educação	26242 Universidade Federal de Pernambuco
	26277 Fundação Universidade Federal de Ouro Preto
	26403 Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM)
30000 Ministério da Justiça	30107 Departamento de Polícia Rodoviária Federal
	30109 Defensoria Pública da União
	30911 Fundo Nacional de Segurança Pública
39000 Ministério dos Transportes	39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
	39252 Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Cabe ressaltar que um órgão orçamentário ou uma unidade orçamentária não correspondem necessariamente a uma estrutura administrativa, como ocorre, por exemplo, com alguns fundos especiais e com as unidades orçamentárias “Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios”, “Encargos Financeiros da União”, “Operações Oficiais de Crédito”, “Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal” e “Reserva de Contingência”.

4.2.2. Classificação Funcional

A classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que área” de ação governamental a despesa será realizada.

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo. Trata-se de uma classificação independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A classificação funcional é representada por cinco dígitos. Os dois primeiros referem-se à função, enquanto que os três últimos dígitos representam a subfunção, que podem ser traduzidos como agregadores das diversas áreas de atuação do setor público, nas esferas legislativa, executiva e judiciária.



4.2.2.1. Função

A função é representada pelos dois primeiros dígitos da classificação funcional e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. A função quase sempre se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que, na União, de modo geral, guarda relação com os respectivos Ministérios.

A função “Encargos Especiais” engloba as despesas orçamentárias em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. A utilização dessa função irá requerer o uso das suas subfunções típicas. Nesse caso, na União, as ações estarão associadas aos programas do tipo “Operações Especiais” que constarão apenas do orçamento, não integrando o PPA.



A dotação global denominada “Reserva de Contingência”, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, bem como a Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS, quando houver, serão identificadas nos orçamentos de todas as esferas de Governo pelos códigos “99.999.9999.xxxx.xxxx” e “99.997.9999.xxxx.xxxx”, respectivamente, no que se refere às classificações por função e subfunção e estrutura programática, onde o “x” representa a codificação da ação e o respectivo detalhamento. Tais reservas serão identificadas, quanto à natureza da despesa, pelo código “9.9.99.99.99”.

4.2.2.2. Subfunção

A subfunção, indicada pelos três últimos dígitos da classificação funcional, representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

As subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas às quais estão relacionadas na Portaria MOG nº 42/1999. Deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação governamental. A exceção à combinação encontra-se na função 28 – Encargos Especiais e suas subfunções típicas que só podem ser utilizadas conjugadas.

Exemplo:

Função		Subfunção	
12	Educação	365	Educação Infantil

4.2.3. Classificação por Estrutura Programática

Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos. Conforme estabelecido no art. 3º da Portaria MOG nº 42/1999, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos. Ou seja, todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações, mas cada um estabelecerá seus próprios programas e ações de acordo com a referida Portaria.

4.2.3.1. Programa

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

O orçamento Federal está organizado em programas, a partir dos quais são relacionadas às ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. A cada projeto ou atividade só poderá estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta.

As informações mais detalhadas sobre os programas da União constam no Plano Plurianual e podem ser visualizados no sítio www.planejamento.gov.br.

4.2.3.2. Ação

As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições e financiamentos, dentre outros.

As ações, conforme suas características podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais.

a. Atividade É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das



quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo. Exemplo: “Fiscalização e Monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde”.

b. Projeto É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo. Exemplo: “Implantação da rede nacional de bancos de leite humano”.

c. Operação Especial Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

4.2.3.3. Subtítulo / Localizador de Gasto

A Portaria MOG nº 42/1999 não estabelece critérios para a indicação da localização física das ações, todavia, considerando a dimensão do orçamento da União, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem determinado a identificação da localização do gasto, o que se faz por intermédio do Subtítulo.

O subtítulo permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

No caso da União, as atividades, projetos e operações especiais são detalhadas em subtítulos, utilizados especialmente para especificar a localização física da ação, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade da ação, do produto e das metas estabelecidas. Vale ressaltar que o critério para priorização da localização física da ação em território é o da localização dos beneficiados pela ação. A localização do gasto poderá ser de abrangência nacional, no exterior, por Região (NO, NE, CO, SD, SL), por estado ou município ou, excepcionalmente, por um critério específico, quando necessário. A LDO da União veda que na especificação do subtítulo haja referência a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinados.

Na União, o subtítulo representa o menor nível de categoria de programação e será detalhado por esfera orçamentária (fiscal, seguridade e investimento), grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação, identificador de resultado primário, identificador de uso e fonte de recursos, sendo o produto e a unidade de medida os mesmos da ação orçamentária.

4.2.3.4. Componentes da Programação Física

Meta física é a quantidade de produto a ser ofertado por ação, de forma regionalizada, se for o caso, num determinado período e instituída para cada ano. As metas físicas são indicadas em nível de subtítulo e agregadas segundo os respectivos projetos, atividades ou operações especiais.

Ressalte-se que a territorialização das metas físicas é expressa nos localizadores de gasto previamente definidos para a ação. Exemplo: No caso da vacinação de crianças, a meta será regionalizada pela quantidade de crianças a serem vacinadas ou de vacinas empregadas em cada estado (localizadores de gasto), ainda que a campanha seja de âmbito nacional e a despesa paga de forma centralizada. Isso também ocorre com a distribuição de livros didáticos.

4.3 - Definição dos programas

Todos os programas validados até esta etapa passam a compor o plano plurianual. Entretanto, para a Lei do PPA serão selecionados programas até o limite de recursos disponíveis.

Nesta etapa, começa a ser montado o “quebra-cabeças”. De um lado, os recursos disponíveis, seus vínculos e limitações. De outro, um conjunto de programas que se quer realizar. Normalmente, o valor dos programas supera o valor dos recursos disponíveis.

Para equilibrar os valores totais, dando viabilidade ao plano, existem duas alternativas. Uma delas é diminuir as despesas. Essa diminuição de despesas deve ser feita alterando metas ou excluindo ações ou mesmo programas, ao mesmo tempo que se observa as vinculações com ensino e saúde e as limitações com pessoal e com o Legislativo. A outra alternativa é a busca de recursos de outras fontes tais como convênios, operações de crédito e não orçamentárias, oriundas da iniciativa privada e entidades do terceiro setor.

Não será conveniente excluir um programa do ensino ou da saúde, se a atividade ficar com projeção de aplicação inferior ao mínimo constitucional. Por outro lado deverá ser excluído ou compensado um programa que extrapole os limites seguros de gastos com pessoal ou com o Legislativo.



A única forma de lidar com essa embaraçada equação é utilizar-se do ensaio e erro. A cada alteração de valor de programa ou exclusão, verifica-se os níveis de vinculação com saúde e educação e os limites de despesas com pessoal e com o legislativo e assim sucessivamente até que o valor total das despesas do plano seja igual ou inferior ao das disponibilidades de recursos financeiros.

A escolha e decisão pelos programas que devem ser descartados ou colocados em segundo plano estará, automaticamente, definindo uma escala de prioridades. Quando nos referimos a programas descartados ou colocados em segundo plano estamos excluindo-os do projeto de lei do PPA.

Nesta fase de definições de programas é aconselhável que se defina níveis de prioridade para cada ação. Isto porque com todos os programas em análise ao mesmo tempo, tem-se uma visão global que facilita esta definição. Todos os programas validados continuarão no plano plurianual, embora não alguns deles possam não constar do projeto de lei. Em tempo de execução, se houver uma mudança de prioridades ou mesmo uma sobra de recursos financeiros, estes programas, ou mesmo determinadas ações, poderão ser incluídos por meio de nova lei, alterando, portanto, o plano plurianual em execução.

Da mesma forma que em tempo de execução, pode ocorrer mudança de prioridades com sobra de recursos, podem ocorrer outros fatores que impliquem em falta de recursos. Neste caso, o nível de prioridade de cada programa, naturalmente considerando aí o seu estágio de execução, vai auxiliar na determinação de qual deverá ser afastado da execução.

Escolhidos os programas que integrarão o plano, deve ser elaborado o projeto de lei do plano plurianual, o qual é composto de três peças: a mensagem, o projeto de lei propriamente dito e os demonstrativos anexos.

Por ser o plano plurianual um projeto de planejamento com características próprias, o plano tem em seu bojo uma série de elementos, informações e apresentação incompatível com a de uma Lei. Portanto, resultante deste plano, é necessário apresentar seus principais objetivos e elementos em forma de Lei. A redação do projeto de lei deve acolher e obedecer os ditames das leis superiores, dispor sobre as diretrizes e objetivos locais e apresentar os demonstrativos resultantes do plano.

Recomenda-se que na mensagem de remessa do projeto de lei do plano plurianual ao Legislativo seja feita uma explanação da situação econômico-financeira, demonstrando o eventual endividamento do município (dívidas fluente e fundada), especificação e justificativa das diretrizes e objetivos fixados e, finalmente da viabilidade do plano com a demonstração da origem dos recursos disponíveis e das despesas para o período.

Como anexos da Lei do PPA, recomenda-se a inclusão apenas dos principais demonstrativos da receita e dos programas. Com relação à receita, um demonstrativo de análise e projeção e o demonstrativo de recursos disponíveis bastam para elucidar o projeto de lei. Com relação às despesas, é necessário um detalhamento maior, qual sejam, demonstrativos completos por programas e ações; por macroobjetivos; por função e subfunção.

4.4 - Indicadores de programas de governo

Os indicadores são fundamentais no apoio ao monitoramento das ações do governo, permitindo avaliar o desempenho e a evolução das ações públicas. A construção e o acompanhamento de indicadores de programas subsidiam a tomada de decisão do gestor e permite avaliar com eficácia a aplicação e o direcionamento na utilização dos recursos públicos.

Na concepção de que o orçamento é uma peça “tecnopolítica”, ou seja, reúne informações de cunho técnico e legal (estrutura/classificações/cálculos/previsões) e também informações políticas (tomadas de decisão), a junção desses dois fatores sempre foi um desafio às administrações governamentais. A correta utilização dos indicadores minimiza a subjetividade nas análises sobre a atuação do governo, aproximando técnica e política.

“Os indicadores¹ são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões”

Na avaliação dos recursos alocados e resultados alcançados, os indicadores podem ser classificados segundo os seguintes aspectos; Eficácia, Eficiência e Efetividade.

O levantamento e implementação dos indicadores, bem como o seu monitoramento deve ser uma ação conjunta do setor de planejamento/Fazenda, com as demais unidades responsáveis pela aplicação dos recursos, em especial as áreas fim, cujo produtos estão associados diretamente as



expectativas da sociedade. Dessa forma, buscando viabilizar a melhor aplicação dos recursos, quase sempre escassa, às demandas da sociedade. A qualidade dos indicadores está associada a elaboração de objetivos consistentes e que facilitem a associação dos indicadores aos mesmos.

O indicador é o Instrumento capaz de medir o desempenho do programa. Deve ser passível de aferição, coerente com o objetivo estabelecido, sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade alcançada com a execução do programa.

Ex : Objetivo: "Reduzir o analfabetismo no País"

Indicador: "Taxa de analfabetismo" (relação percentual entre a população não-alfabetizada e a população total)

Para cada programa de governo deve haver pelo menos um indicador, com sua denominação que é a forma pelo qual o indicador será apresentado a sociedade. A unidade de medida do indicador que é o Padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador. Por exemplo, para o indicador "taxa de analfabetismo" a unidade de medida seria "porcentagem", e para o indicador "taxa de mortalidade infantil" a unidade de medida seria "1/1000" (1 óbito para cada 1000 nascimentos).

Devem fazer parte ainda dos indicadores o índice recente e o índice futuro e a evolução desses indicadores ao longo dos quatro anos do PPA.

PROGRAMA GOVERNAMENTAL:							
Tipo	Cód.	Descrição				Classificação:	
1	0020	INCENTIVO A PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO AGROPECUARIO				X	Finalístico
							Apoio Administrativo
							Operações Especiais
Público Alvo: Produtores Rurais							
Objetivo: Estimular e ampliar a produção agropecuária local							
Justificativa: Necessidade da ampliação da produção agropecuária e consequente aumento da renda do produtor local.							

META(S) de Resultado(s)					Previsão da Evolução do(s) Indicador(es) por Exercício			
Indicador(es) do(s) Programa(s)	Unidade de Medida do(s) Indicador(es)		Índice Recente	Índice Futuro	2022	2023	2024	2025
	Produtores rurais atendidos	Un.	UNIDADE	100	200	120	140	170
Custo Total Estimado para o PROGRAMA					1.790.000,00			
Legenda: Tipo: 0-Encargos Especiais 1-Caráter Continuído (Plurianual) 2-Não Continuído (Anual / Temporário)								

Classificação Institucional:											
Entidade	1	PREFEITURA MUNICIPAL DE									
Poder	02	PREFEITURA MUNICIPAL									
Órgão	02.15	SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA									
Unidade	02.15.01	AGRICULTURA									
AÇÃO(ÕES) de Governo:			Classificação Funcional		Unidade de Medida dos Produtos		METAS FISICAS por Exercício				Meta PPA
Tipo	Cód.	Descrição	Função	SubFunção			2022	2023	2024	2025	
1	1002	Construir Casa Agricultura. Reformar e ampliar Pq Exposição	20	808	m²	Metros quadrados	320	200	0	0	520

4.5 - Monitoramento dos programas

A gestão deve proporcionar a integração dos planos hierarquicamente interligados, comparando suas metas programadas com as realizadas, e evidenciando as diferenças relevantes por meio de notas explicativas. Essa evidenciação deve contribuir para a tomada de decisão e facilitar a instrumentalização do controle social, de modo a permitir que se conheçam o conteúdo, a execução e a avaliação do planejamento das entidades do setor público.

Portanto, o plano plurianual passa a ser acompanhado e avaliado; principalmente em relação às metas programadas.

Apesar do acompanhamento e detalhamento contábil de sua execução, recomenda-se que a execução dos programas deva estar prevista e devidamente detalhada no plano plurianual. Recomenda-se,



também, que cada programa tenha um agente responsável, a quem cabe estabelecer cooperação com o controle interno, articular recursos, esforços e informações, visando à eficácia e à eficiência na execução das ações propostas. Isto poderá ou não estar previsto na Lei do PPA,

A opção para atribuição desse gerenciamento normalmente deverá recair ao responsável pela unidade administrativa encarregada da execução da ação governamental voltada ao cumprimento do programa, de acordo com a estrutura previamente estabelecida no planejamento orçamentário. Esse gerenciamento vai monitorar, avaliar e sugerir revisões nos programas, certamente auxiliando a tomada de decisões e melhora da qualidade dos gastos públicos.

É indispensável que o gerente de programa tenha as informações gerais do programa contidas no plano plurianual e elabore quadros de acompanhamento periódicos, sempre atualizados para o melhor desempenho de suas funções. Esse acompanhamento permitirá ao controle interno e ao Executivo, avaliar se os resultados parciais estão de acordo com as metas e indicadores pretendidos, possibilitando a tomada de decisões para eventuais revisões, necessidades de correção de rumos, ou de outros procedimentos.

Caso seja detectada alguma imperfeição grave, seja do planejamento ou da execução, que comprometa os objetivos finais do programa, será necessário rever a definição do programa, alterando-o, para evitar o desperdício de recursos públicos. Se alguma falha encontrada constar dos demonstrativos da Lei do PPA, então, há que ser feita a alteração via nova Lei. Caso não conste da Lei do PPA, é suficiente definir novas orientações que permitam melhorar os resultados desejados, a nível de execução de plano.

Embora a amplitude do plano plurianual seja de curto prazo, uma série de fatores (políticos, sociais ou econômicos imprevisíveis), pode determinar a necessidade de inclusão ou de exclusão de programas. A própria dinâmica do planejamento poderá assim determinar.

Importante reafirmar que a inclusão, exclusão ou alteração de programas ou ações que forem necessárias e que constarem da Lei do Plano Plurianual aprovada, deverão se dar por leis específicas, com projetos apresentados pelo Poder Executivo, e com a aprovação do Poder Legislativo. Acaso essas alterações sejam substanciais, principalmente no caso de exclusão de programas ou ações, haverá a necessidade da realização de prévias audiências públicas. Acaso sejam de menor importância, ou para corrigir valores dos custos estimados, das metas estabelecidas, ou mesmo dos indicadores fixados, as audiências públicas poderão ser dispensadas, a despeito de não ser este o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, mediante informações contidas em manuais por ele editados.

A avaliação dos programas está relacionada a informações sobre o desempenho dos programas como eficácia, eficiência e afetividade e pode ser verificada por indicadores de efeito e indicadores de impacto. Os indicadores de avaliação medem os efeitos e impactos das ações relacionando aos seus objetivos.

Os indicadores de efeitos dizem respeito aos resultados diretos e mais imediatos do projeto e estão muito próximo ao trabalho do acompanhamento;

Os indicadores de impactos, aparecem depois de longo tempo de desenvolvimento do projeto e tratam e aspectos mais amplos da realidade.

Já o monitoramento vai trabalhar com informações relacionadas ao gerenciamento e a tomada de decisões sobre os resultados dos programas. E os indicadores mais indicados são os indicadores de recursos, indicadores de operação e indicadores de desempenho.

Indicadores de recursos: utiliza-se para medir as pessoas envolvidas, os equipamentos utilizados, as instituições envolvidas, oferta de crédito entre outros;

Indicadores de operação: registram e medem a operação, a pontualidade, o cumprimento do cronograma os custos das tarefas e atividade do projeto; Volume de recursos aplicados N° de meses previstos para a execução da atividade N° de meses de execução da atividade % das atividades cumpridas no prazo x

Indicadores de desempenho: comparam os resultados das atividades com as metas estabelecidas. São medidos em termos físicos.

¹ Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



Ex: de indicadores

- Índice de mortalidade infantil
- Taxa de escolaridade da população no Ensino Fundamental – %
- Taxa de analfabetismo da população com mais de 15 anos – %
- Taxa de crianças subnutridas
- Parcela dos servidores capacitados e treinados – %
- Taxa de desemprego da população – %

Fonte de pesquisas indicadores:

<http://www.seade.gov.br>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.pnud.org.br/>



5 - Projeto de Lei do PPA

5.1 - Mensagem

Projeto de Lei nº de ... de de 2021

Mensagem nº do Prefeito Municipal

Senhor Presidente

Tenho a honra de submeter, por intermédio de Vossa Excelência, à apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal, o anexo Projeto de Lei que dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de, para o período de 2022 a 2025.

Em obediência ao preceituado no artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, o projeto estabelece os programas da Administração Pública Municipal, com seus respectivos objetivos, indicadores, custos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

... (fazer uma explanação da situação econômico-financeira, demonstrando o eventual endividamento do município, dívidas flutuante e fundada)

... (especificar e justificar as diretrizes e objetivos fixados)

... (explicar a viabilidade do plano com a demonstração da origem dos recursos disponíveis e das despesas para o período)

Acompanha esta Mensagem os demonstrativos de projeção das receitas, onde são apurados os recursos disponíveis para investimentos, assim como a receita corrente líquida para o período abrangido pelo Plano Plurianual. Esses demonstrativos visam revelar que o plano em questão obedeceu a padrões rígidos, dentro da capacidade financeira do Município, procurando manter o equilíbrio das contas públicas. Visam evidenciar, também, a transparência dos procedimentos adotados para sua elaboração.

Cabe ressaltar que na formulação das propostas foram realizadas reuniões regionais e setoriais, com a participação da sociedade através das Associações de Bairros, Sindicatos, Organizações Religiosas, tendo em vista assegurar a transparência da gestão fiscal, conforme determina o artigo 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Assim justificada a iniciativa, aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência e demais Edis, os protestos de elevada estima e consideração.

.....
Prefeito Municipal

A Sua Excelência o Senhor

Presidente da Câmara Municipal de



5.2 - Projeto de Lei

Projeto de Lei nº de ... de de 2021

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2022-2025, e dá outras providências.

....., Prefeito Municipal de, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte lei:

Art. 1º. Esta lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal, estabelecendo para o período respectivo, os programas com seus respectivos objetivos, indicadores, custos e metas da administração municipal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, na forma dos anexos ... a ..., que fazem parte integrante desta Lei.

§ 1º - Os Anexos que compõem o Plano Plurianual são estruturados em programas, indicadores, justificativas, objetivos, ações, produtos, unidades de medida, metas e valores.

§ 2º - Para fins desta Lei, considera-se:

- I - Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos;
- II - Indicadores, Unidade de medida que verifica quanto do resultado foi alcançado;
- III - Justificativa, a identificação da realidade existente, de forma a permitir a caracterização e a mensuração dos problemas e necessidades;
- IV - Objetivos, os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais;
- V - Ações, o conjunto de procedimentos e trabalhos governamentais com vistas à execução dos programas;
- VI - Produto, os bens e serviços produzidos em cada ação governamental na execução do programa;
- VII - Metas, os objetivos quantitativos em termos de produtos e resultados a alcançar.

Art. 2º Os valores constantes dos Anexos ... a ... estão orçados a preços de de 2021 e poderão ser atualizados em cada exercício de vigência do Plano Plurianual, no mês de janeiro, por ato do Chefe do Poder Executivo, com base na variação acumulada do IGPM de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior.

Art. 3º. Os programas referidos no art. 1º, apresentados segundo os padrões da Portaria nº 42/1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, constituem o elo básico de integração entre os objetivos do Plano Plurianual, as metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a programação estabelecida na Lei Orçamentária Anual.

Art. 4º A exclusão, alteração ou inclusão de programas é iniciativa proposta pelo chefe do Poder Executivo, mediante projeto de lei específico.

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a modificar indicadores de programas e respectivas metas, sempre que tais mudanças não solicitem alteração na lei orçamentária anual.

Art. 6º O Poder Executivo poderá aumentar ou diminuir as metas estabelecidas, a fim de compatibilizar a despesa orçada com as novas estimativas de receita.

Art. 7º Extraídas dos anexos desta Lei, as prioridades anuais da Administração Municipal serão expressas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Art. 9º. O Poder Executivo realizará atualização dos programas e metas desta Lei, quando elaboradas as anuais diretrizes orçamentárias.

Art. 10. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

....., em ... de de 2021
.....
Prefeito Municipal



Anexos

Anexo I - Evolução da Receita 2017-2025 (Administração Direta)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RECEITAS CORRENTES	27.248.091,31	33.430.678,07	37.468.617,80	47.029.135,65	48.409.600,00	55.359.400,00	59.250.300,00	63.786.350,00	68.596.900,00
RECEITAS TRIBUTARIAS	3.187.615,12	4.264.413,36	4.742.563,97	7.117.691,06	7.136.000,00	7.974.800,00	8.560.000,00	9.240.000,00	9.930.000,00
Impostos	2.025.778,48	2.973.309,33	5.257.587,41	5.330.000,00	5.940.000,00	6.360.000,00	6.840.000,00	6.840.000,00	7.350.000,00
Taxas	1.159.327,19	1.281.963,93	1.474.146,89	1.590.103,65	1.801.000,00	2.028.800,00	2.200.000,00	2.400.000,00	2.580.000,00
Contrb de Melhoria	2.509,45	9.140,10	3.373,48	0,00	5.000,00	6.000,00	0,00	0,00	0,00
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contribuições Sociais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contribuições Econômicas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RECEITA PATRIMONIAL	256.473,14	577.984,15	720.455,94	683.900,07	572.800,00	713.000,00	762.000,00	819.450,00	882.000,00
Receitas Imobiliárias	0,00	0,00	90.079,12	46.960,64	122.500,00	122.400,00	131.000,00	141.000,00	152.000,00
Receitas de Valores Mobiliários	203.285,33	488.213,43	628.177,68	633.050,16	455.000,00	585.000,00	625.000,00	672.000,00	723.000,00
Receita de Concessões e Permissões	5.871,19	7.243,72	2.199,14	3.889,27	5.300,00	5.600,00	6.000,00	6.450,00	7.000,00
Outras Receitas Patrimoniais	47.316,62	82.527,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RECEITA AGROPECUARIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RECEITA INDUSTRIAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RECEITA DE SERVIÇOS	1.369.692,93	1.652.270,80	1.622.171,07	1.618.159,00	1.873.000,00	1.992.200,00	2.131.000,00	2.300.000,00	2.500.000,00
TRANSFERENCIAS CORRENTES	21.777.134,96	25.451.115,06	28.752.986,96	36.803.800,00	42.615.400,00	45.540.300,00	45.540.300,00	48.977.900,00	52.643.900,00
Cota-Parte FPM	7.185.798,52	7.921.921,96	9.260.125,35	11.887.247,06	11.760.000,00	13.680.000,00	14.640.000,00	15.744.000,00	16.944.000,00
Transf. L.C. N° 87/96	200.045,16	111.294,37	102.234,03	104.234,03	120.000,00	120.000,00	128.400,00	138.000,00	148.000,00
Cota-Parte ICMS	9.594.851,14	10.539.435,98	10.682.901,88	13.079.678,36	12.900.000,00	15.000.000,00	16.050.000,00	17.256.000,00	18.600.000,00
Cota-Parte IPI-Exportação	88.302,99	97.543,01	109.211,93	128.295,72	150.000,00	150.000,00	160.000,00	172.000,00	185.000,00
Cota-Parte ITP	66.979,99	84.948,79	99.983,42	119.936,03	110.000,00	137.000,00	147.000,00	158.000,00	170.000,00



Cota-Parte IOF-Ouro	0,00	0,00	0,00	0,00	00,0	0,00	0,00	0,00	0,00
Cota-Parte IPVA	1.162.179,89	1.446.584,71	1.858.969,54	2.271.402,56	2.400.000,00	2.800.000,00	3.000.000,00	3.300.000,00	3.600.000,00
Cota-Parte da CIDE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transf. De Recursos SUS	543.098,20	647.363,73	780.640,58	830.748,15	1.046.100,00	1.185.900,00	1.185.900,00	1.85.900,00	1.185.900,00
Da União para o Município	543.089,20	547.363,73	780.640,58	824.620,35	1.036.800,00	1.176.600,00	1.176.600,00	1.176.600,00	1.176.600,00
Do Estado para o Município	0,00	0,00	0,00	6.127,80	9.300,00	9.300,00	9.300,00	9.300,00	9.300,00
Demais Municípios para o Município	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Receitas do SUS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transf. Recursos do FUNDEB	1.846.458,22	2.267.373,06	3.069.699,49	4.536.514,25	5.700.000,00	6.700.000,00	7.170.000,00	7.670.000,00	8.200.000,00
Complem. Da União ao FUNDEB	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cota-Parte Contri. Salário-Educação	305.678,27	388.811,69	511.044,85	603.519,58	660.000,00	700.000,00	800.000,00	870.000,00	940.000,00
Transf; do FNDE	131.907,94	156.501,97	166.402,95	152.306,35	176.500,00	186.500,00	200.000,00	215.000,00	232.000,00
Outras transf. Vinc. à Educação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Transferencias	301.151,69	429.268,33	697.742,98	733.812,92	725.200,00	737.000,00	790.000,00	900.000,00	970.000,00
TRANSFERENCIAS DE CONVÊNIOS	350.691,95	1.360.067,46	1.413.599,91	1.497.951,00	1.056.000,00	1.219.000,00	1.269.000,00	1.369.000,00	1.469.000,00
Transf. De Conv. Progr. De Educação	124.800,00	815.198,50	738.593,80	986.256,00	1.000.000,00	1.100.000,00	1.150.000,00	1.250.000,00	1.350.000,00
Outras Transferencias de Convênios	225.891,95	544.868,96	675.006,11	511.695,00	56.000,00	119.000,00	119.000,00	119.000,00	119.000,00
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	657.175,16	1.484.894,70	1.630.439,86	1.663.739,51	2.024.000,00	2.064.000,00	2.257.000,00	2.449.000,00	2.641.000,00



Anexo I - Evolução da Receita 2017-2025(Administração Direta)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Divida Ativa dos Impostos	255.334,40	354.546,28	389.498,10	369.617,45	480.000,00	480.000,00	550.000,00	600.000,00	650.000,00
Multas, Juros de Mora de Impostos e da D. Ativa de Impostos	104.516,54	134.020,23	166.885,03	137.843,35	179.000,00	192.000,00	192.000,00	206.000,00	225.000,00
Indenização e Restituições	3.399,96	396.739,70	143.419,22	11.883,47	30.000,00	30.000,00	40.000,00	43.000,00	46.000,00
Outras Receitas Correntes	293.924,26	599.588,49	930.637,51	1.144.395,24	1.335.000,00	1.375.000,00	1.475,00	1.600.000,00	1.720.000,00
RECEITAS DE CAPITAL	484.532,18	1.069.255,25	1.500.751,11	2.342.400,00	3.203.839,18	0,00	0,00	0,00	0,00
OPERAÇÕES DE CREDITO	184.846,00	203.266,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Oper. de Crédito dest. à Educação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Oper. de Crédito dest. à Saude	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras operações de crédito	184.846,00	203.266,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ALIENAÇÃO DE BENS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AMORTIZAÇÃO DE EMPRESTIMOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	299.686,18	865.988,91	1.500.751,11	2.342.400,00	3.203.839,18	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências Intergovernamentais	0,00	0,00	14.489,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Da União	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Do Estado	0,00	0,00	14.489,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dos Municípios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Convênios	299.686,18	865.988,91	1.486.262,11	2.342.400,00	3.203.839,18	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Transferências	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DEDUÇÕES	-2.560.349,11	-2.800.528,66	-3.469.975,43	-4.845.695,32	-5.488.000,00	-6.377.400,00	-6.825.080,00	-7.353.600,00	-7.929.400,00
Transferências Constitucionais Legais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contrib. Empregadores e Trab. P/ Seg. Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contrib. Plano Seg. Social Servidor	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00



Compensação Financ. entre Regimes Previd.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dedução de Receitas para a formação do FUNDEF	-2.560.349,11	-2.800.528,66	-3.469.975,43	-4.845.695,32	-5.488.000,00	-6.377.400,00	6.825.080,00	-7.353.600,00	-7.929.400,00
Contribuições p/ PIS/PASEP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Geral das Receitas	25.172.274,38	31.699.404,66	35.499.393,48	44.525.840,33	46.125.439,18	48.982.000,00	52.425.220,00	56.432.750,00	60.667.500,00



Anexo II - Recursos Disponíveis (Administração Direta)

Especificação	2022	2023	2024	2025
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (A)	48.982.000,00	52.425.220,00	56.432.750,00	60.667.500,00
RECEITAS TRIBUTÁRIAS	7.974.800,00	8.560.000,00	9.240.000,00	9.930.000,00
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	42.615.400,00	45.540.300,00	48.977.900,00	52.643.900,00
Transferências não Vinculadas	31.887.000,00	34.125.400,00	36.768.000,00	39.647.000,00
Transf. de Recursos SUS	1.185.900,00	1.185.900,00	1.185.900,00	1.185.900,00
Complem. Da União ao FUNDEB	0,00	0,00	0,00	0,00
TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	1.219.000,00	1.219.000,00	1.219.000,00	1.219.000,00
Demais Receitas Correntes Líquidas	2.064.000,00	2.257.000,00	2.449.000,00	2.641.000,00
Despesas com serviços de saúde	11.220.723,20	11.771.383,00	12.495.901,50	13.250.159,40
Recursos do Tesouro-EC nº 29	6.410.923,23	6.861.583,04	7.386.101,58	7.940.359,42
Pessoal (Líquido)	4.686.764,92	5.016.223,96	5.399.678,11	5.804.873,44
Outras de Custeio e Capital	1.724.158,31	1.845.359,08	1.986.423,48	2.135.485,98
Transf. de Recursos SUS	1.185.900,00	1.185.900,00	1.185.900,00	1.185.900,00
TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	1.219.000,00	1.269.000,00	1.369.000,00	1.469.000,00
Despesas com Manut. E Des. Ensino	6.495.640,63	6.952.255,70	7.483.705,52	8.045.287,61
Pessoal (líquido)	6.495.640,63	6.952.255,70	7.483.705,52	8.045.287,61
Outras de custeio e capital	5.052.422,08	5.407.606,62	5.820.979,15	6.257.789,19
Despesas com Legislativo	1.107.028,79	1.184.848,06	1.275.421,15	1.371.129,58
Ecnº 25	1.107.028,79	1.184.848,06	1.275.421,15	1.371.129,58
Pessoal Ativo	836.103,28	894.877,68	963.284,63	1.035.570,13
Outras de Custeio e Capital	270.925,51	289.970,38	312.136,53	335.559,45
Pessoal Inativo (líquido) do Legislativo	54.137,76	57.943,41	62.372,77	67.053,26
OUTRAS DESPESAS COM REC. VINCL./CONVÊNIOS	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas com Rec. Vinculados	0,00	0,00	0,00	0,00



SERVIÇO DA DÍVIDA	1.053.422,19	1.127.473,15	1.213.660,34	1.304.734,20
Juros e encargos da dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização	1.053.422,19	1.127.473,15	1.213.660,34	1.304.734,20
RECURSOS SEM VINCULAÇÃO/OBRIGAÇÕES LEGAIS	10.974.544,60	11.746.007,0	12.643.904,50	13.592.711,30
Pessoal exc. saúde/educ./legislativo	9.720.363,39	10.403.662,30	11.198.947,30	12.039.323,50
Outras desp. De custeio e capital	1.254.181,23	1.342.344,68	1.444.957,25	1.553.387,77



Anexo III - Relação de Programas

Programa 0145 Desenvolvimento Econômico e Social

Justificativa: Elaborar e executar projetos de cunho social, promover o bem estar social

Objetivo: Prestação de serviços assistências a comunidade e entidades do município

Público Alvo: Comunidade em geral e entidades assistenciais

Indicador	Unid	Ind. Recente	Ind. Futuro	2022	2023	2024	2025
Serviços sociais, administrativos e apoio a	%DE	100	100	100,00	100,00	100,00	100,00

Valores do Programa

	2022	2023	2024	2025	Total Geral
	661.000,00	669.000,00	850.000,00	690.000,00	2.870.000,00

Valores por Categoria

Categoria	2022	2023	2024	2025	
3 Despesas	641.000,00	649.000,00	830.000,00	670.000,00	2.790.000,00
4 Despesas de Capital	20.000,00	20.000,00	20.000,00	20.000,00	80.000,00



Anexo III - Relação de Programas

Programa 0147 Atividades Fundo Social Solidariedade

Justificativa: Criar alternativas de renda, atendimento e orientação às famílias carentes. Fornecer pão e leite no café da manhã e trabalhadores rurais no município

Objetivo: Prestar assistência as pessoas em crise econômica e social

Público Alvo: Famílias Carentes do município

Indicador	Unid	Ind. Recente	Ind. Futuro	2022	2023	2024	2025
Serviços sociais, administrativos e apoio a	famil	400	480	420,00	440,00	460,00	480,00

Valores do Programa

	2022	2023	2024	2025	Total Geral
	430.000,00	400.000,00	390.000,00	530.000,00	1.750.000,00

Valores por Categoria

Categoria	2022	2023	2024	2025	Total
3 Despesas Correntes	430.000,00	400.000,00	390.000,00	530.000,00	1.750.000,00



Anexo IV - Programas, Metas e Ações - (PPA Inicial)

Programa: 0145 Desenvolvimento Econômico e Social

Objetivo: Prestação de Serviços assistenciais a comunidade e entidades do município

Justificativa: Elaborar e executar projetos de cunho social, promover o bem estar social

Publico Alvo: Comunidade em geral e entidades assistenciais

Metas

Indicador	Unid	Ind. Recente	Ind. Futuro	2022	2023	2024	2025
Serviços sociais, administrativos e apoio a entidades	% DE	100	100	100,00	100,00	100,00	100,00

Ações

Entidade	Unid. Orçam	ProjAtiv	Função	SubFun	FonGr	FonCód	Categoria	Bem/Produto/Serviço	Unid.	Meta 2022	2022	Meta 2023	2023	Meta 2024	2024	Meta 2025	2025
2 Prefeitura Municipal								Serviços administrativos e de	% proj	100,00	565.000,00	100,00	600.000,00	100,00	632.000,00	100,00	670.000,00
								020202 Departamento da Promoção Social									
								2007 Atividades Departamento Promoção Social									
								08 Assistência Social									
								244 Assistência Comunitária									
								01 Tedouro									
								00 Recursos Ordinários									
								3 Despesas									
2 Prefeitura Municipal								Serviços administrativos e de	% proj	0,00	20.000,00	0,00	200.000,00	0,00	20.000,00	0,00	20.000,00
								020202 Departamento da Promoção Social									
								2007 Atividades Departamento Promoção Social									
								08 Assistência Social									
								244 Assistência Comunitária									
								01 Tedouro									
								00 Recursos Ordinários									
								4 Despesas de Capital									



Anexo IV - Programas, Metas e Ações - (PPA Inicial)

Programa: 0145 Desenvolvimento Econômico e Social

Objetivo: Prestação de serviços assistenciais a comunidade e entidades do município

Justificativa: Elaborar e executar projetos de cunho social, promover o bem estar social

Publico Alvo: Comunidade em geral e entidades assistenciais

2 Prefeitura Municipal	Predio Reformado	Unidad	1,00	100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
020202 DEPARTAMENTO SOCIAL										
1005 Reforma e Ampliação Prédio - CRAS										
08 Assistência Social										
244 Assitência Comunitária										
01 Tesouro										
00 Recursos Ordinários										
4 Despesas de Capital										
Total Geral Financeiro			685.000,00	620.000,00	652.000,00	690.000,00				

**6 - Modelos****6.1 - Receitas Realizadas**

MUNICÍPIO DE
PPA 2022-2025
Tabela 01 - Receitas Realizadas 2013/2021

Ano	Valores correntes em R\$ mil			
	2022	2023	2024	2025
RECEITAS CORRENTES				
RECEITA TRIBUTÁRIA				
Impostos				
Dívida Ativa dos Impostos				
Multas, Juros de Mora de Impostos e da Dívida Ativa de Impostos				
Taxas				
Contribuição de Melhoria				
Outras receitas tributárias				
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES				
Contribuições Sociais				
Contribuições Econômicas				
RECEITA PATRIMONIAL				
Receitas Imobiliárias				
Receitas de Valores Mobiliários				
Receita de Conces. e Permissões				
Outras Receitas Patrimoniais				
RECEITA AGROPECUÁRIA				
RECEITA INDUSTRIAL				
RECEITA DE SERVIÇOS				
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES				
Transferências Intergovernamentais				
Cota-Parte FPM				
Transf. L.C. 87/96				
Cota-Parte ICMS				
Cota-Parte IPI-Exportação				
Cota-Parte ITR				
Cota-Parte IOF-Ouro				
Cota-Parte IPVA				
Transf. de Recursos do SUS				
Transf. de Recursos do FUNDEB				
Complem. da união ao FUNDEB				
Contrib. Salário-Educação				
Transferências do FNDE				
Outras transf. Vinc. à Educação				
Outras transferências				
Transferências de Convênios				
Transf. de Conv. Progr. de Educação				
Outras transferências				
OUTRAS RECEITAS CORRENTES				
Multas e Juros de Mora				
Indenizações e Restituições				
Receita da Dívida Ativa				
Receitas Correntes Diversas				
RECEITAS DE CAPITAL				
OPERAÇÕES DE CRÉDITO				
Operações de Crédito dest. à Educação				
Operações de Crédito vinc. à Saúde				
Outras operações de crédito				
ALIENAÇÃO DE BENS				
AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS				
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL				
Transferências Intergovernamentais				
Transferências de Convênios				
Outras transferências				
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL				
TOTAL DAS RECEITAS				

**6.2 - Evolução da Receita****MUNICÍPIO DE
PPA 2022-2025****Tabela 02 - Evolução da Receita 2018/2021**

Ano	Valores de 2020 em R\$ mil								
	2017	2018	2018	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RECEITAS CORRENTES									
RECEITA TRIBUTÁRIA									
Impostos									
Dívida Ativa dos Impostos									
Multas, Juros de Mora de Impostos e da Dívida Ativa de Impostos									
Taxas									
Contribuição de Melhoria									
Outras receitas tributárias									
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES									
Contribuições Sociais									
Contribuições Econômicas									
RECEITA PATRIMONIAL									
Receitas Imobiliárias									
Receitas de Valores Mobiliários									
Receita de Conces. e Permissões									
Outras Receitas Patrimoniais									
RECEITA AGROPECUÁRIA									
RECEITA INDUSTRIAL									
RECEITA DE SERVIÇOS									
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES									
Transferências Intergovernamentais									
Cota-Parte FPM									
Transf. L.C. 87/96									
Cota-Parte ICMS									
Cota-Parte IPI-Exportação									
Cota-Parte ITR									
Cota-Parte IOF-Ouro									
Cota-Parte IPVA									
Transf. de Recursos do SUS									
Transf. de Recursos do FUNDEB									
Complem. da união ao FUNDEB									
Contrib. Salário-Educação									
Transferências do FNDE									
Outras transf. Vinc. à Educação									
Outras transferências									
Transferências de Convênios									
Transf. de Conv. Progr. de Educação									
Outras transferências									
OUTRAS RECEITAS CORRENTES									
Multas e Juros de Mora									
Indenizações e Restituições									
Receita da Dívida Ativa									
Receitas Correntes Diversas									
RECEITAS DE CAPITAL									
OPERAÇÕES DE CRÉDITO									
Operações de Crédito dest. à Educação									
Operações de Crédito vinc. à Saúde									
Outras operações de crédito									
ALIENAÇÃO DE BENS									
AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS									
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL									
Transferências Intergovernamentais									
Transferências de Convênios									
Outras transferências									
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL									
TOTAL DAS RECEITAS									

**6.3 - Receita corrente líquida**

PREFEITURA MUNICIPAL DE
PPA 2022/2025
Tabela 03 - Receita Corrente Líquida

Especificação	Valores de 2020 em R\$ mil			
	2022	2023	2024	2025
RECEITAS CORRENTES (I)				
Receita Tributária				
Receita de Contribuições				
Receita Patrimonial				
Receita Agropecuária				
Receita de Industrial				
Receita de Serviços				
Transferências Correntes				
Outras Receitas Correntes				
DEDUÇÕES (II)				
Transferências Constitucionais legais				
Contrib. Empregadores e Trab. p/ Seg. Social				
Contrib. Plano Seg. Social Servidor				
Compensação Financ. entre Regimes Previd.				
Dedução de Receitas para a formação do FUNDEB				
Contribuições p/ PIS/PASEP				
PIS				
PASEP				
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (I - II)				

6.4 - Receitas vinculadas ao ensino

MUNICÍPIO DE
PPA 2022/2025
Tabela 04 - Aplicação dos Recursos na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino

RECEITA	Valores de 2020 em R\$ mil			
	2022	2023	2024	2025
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (I)				
Receitas de Impostos				
Impostos				
Dívida Ativa dos Impostos				
Multas, Juros de Mora e Encargos de Impostos e da Dívida Ativa de Impostos				
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais				
Cota-Parte FPM				
Transf. Financeira ICMS-Desoneração - LC 87/96				
Cota-Parte ITR (se for o caso)				
Cota-Parte ICMS				
Cota -Parte IPVA				
Cota-Parte IPI-Exportação				
Cota-Parte IOC-Ouro				
CONTAS RETIFICADORAS DA RECEITA (Formação Fundeb) (II)				
Cota-Parte FPM				
Transf. Financeira ICMS-Desoneração - LC 87/96				
Cota-Parte ITR (se for o caso)				
Cota-Parte ICMS				
Cota -Parte IPVA				
Cota-Parte IPI-Exportação				
RECEITAS VINCULADAS AO ENSINO (III)				
Transferências Multigovernamentais do FUNDEB (IV)				
Transferências de Recursos do FUNDEB				
Complementação da União ao FUNDEB				
Rendimento de aplicações financeiras FUNDEB (V)				
Contribuição Social do Salário-Educação				
Rendimento de aplicações financeiras Sal. Educação				
Transferências do FNDE				
Transf. de Convênios destinadas a Programas de Educação				
Receita de Operações de Crédito destinada à Educação				
Outras Receitas Vinculadas à Educação (inclusive aplicações financeiras)				



TOTAL DAS RECEITAS (VI) = (I + III - II)

Aplicação mínima: (25% I) + III

DESPESA - (base 2012)

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (Valor Líquido)

OUTRAS DESPESAS CORRENTES

INVESTIMENTOS / INVERSÕES FINANCEIRAS

DESPESA COM MANUTENÇÃO DE ENSINO

VALOR MÍNIMO (G) = 25% X [(A) + (B) + (C) + (D)] + (E)

6.5 - Receitas vinculadas à saúde**MUNICÍPIO DE**
PPA 2022/2025**Tabela 05 - Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde**

Valores de 2020 em R\$ mil

RECEITAS VINCULADAS	2022	2023	2024	2025
Receita de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais (I)				
Impostos				
Dívida Ativa de Impostos				
Multas e Juros s/ Impostos (inclusive Dívida Ativa)				
Receitas de Transferências Constitucionais				
Cota-Parte FPM				
Cota-Parte ITR (se for o caso)				
Cota-Parte IPI-Exportação				
ICMS Desoneração Exportações (LC 87/96)				
Cota-Parte ICMS				
Cota-Parte IPVA				
Transf. de Recursos do SUS (II)				
Da União para o Estado				
Do Estado para o Município				
Demais Municípios para o Município				
Outras Receitas do SUS				
Receitas de Operações de Crédito vinculadas à Saúde (III)				
OUTRAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS				
(-) DEDUÇÃO PARA O FUNDEF				
TOTAL				
DESPESAS COM SAÚDE	2022	2023	2024	2025
DESPESAS CORRENTES				
Pessoal e Encargos Sociais				
Juros e Encargos da Dívida				
Outras Despesas Correntes				
DESPESAS DE CAPITAL				
Investimentos				
Inversões Financeiras				
Amortização da Dívida				
TOTAL (IV)				
(-) Despesas com Inativos e Pensionistas				
(-) Despesas c/outros recursos destinados à Saúde				
Recursos de Transf. do Sist. Único de Saúde - SUS				
Recursos de Operações de Crédito				
Outros Recursos				
TOTAL DAS DESPESAS (V)				
Participação das despesas de Saúde na Receita				
Líquida de Impostos e Transf. Constit.				
- Limite Constitucional <15%> [(V - VI)/I]				

**6.6 - Limites de despesas com pessoal**MUNICÍPIO DE
PPA 2022-2025**Tabela 06 - Despesa com Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida**

DESPESAS DE PESSOAL	Valores de 2020 em R\$ mil			
	2022	2023	2024	2025
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (I)				
Pessoal Ativo				
Pessoal Inativo e Pensionistas				
(-) Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)				
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária				
Decorrentes de Decisão Judicial				
Despesas de Exercícios Anteriores				
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados				
Outras despesas de pessoal (art. 18, § 1º da LRF) (II)				
Obrigações Patronais (III)				
Contribuições Patronais (orçamentárias ou intra-orçamentárias)				
Total da despesa c/pessoal p/apuração do limite- TDP (IV) = (I + II + III)				
Receita Corrente Líquida - RCL (V)				
% do Total da despesa com pessoal para fins de apuração do limite - TDP sobre a RCL (IV / V) * 100				

MUNICÍPIO DE
PPA 2022-2025**Tabela 07 - Despesa com Pessoal - Distribuição por Funções**

DESPESAS DE PESSOAL	Valores de 2020 em R\$ mil			
	2022	2023	2024	2025
Despesa Total Líquida				
Ativos				
Saúde				
Educação				
Legislativo				
Outros				
Inativos (líquido)				
Saúde				
Educação				
Legislativo				
Outros				
Receita Corrente Líquida				
Pessoal/RCL				

**6.7 - Limites de despesas com o Legislativo****MUNICÍPIO DE**
PPA 2022-2025**Tabela 08 - Limites de Despesas do Legislativo**

Especificação	Anos	Valores de 2020 em R\$ mil				
		2020	2021	2022	2023	2024
Receita Tributária (A)						
Impostos						
Taxas						
Outras Receitas Tributárias						
Transferências Constitucionais (B)						
Cota-Parte FPM (art. 159)						
Cota-Parte ITR - se for o caso - (art. 158)						
Cota-Parte IOCS/ Ouro (art. 153, 5º)						
Cota-Parte ICMS (art. 158)						
Cota-Parte IPVA (art. 158)						
Cota-Parte IPI-Exportação (art. 159)						
Total (C) = (A) + (B)						
(*) Ano anterior ao de Limite da Despesa						
- Projeto de LOA						
Limite da Despesa						
Legislativo Total (D) 5 a 8% de (C)						
Legislativo Pessoal Ativo (E) = 70% de (D)						
Despesa Prevista						
Legislativo Total						
Legislativo Pessoal Ativo						



6.8 - Recursos Disponíveis

MUNICÍPIO DE
2022-2025

Tabela 09 - Apuração de Recursos Disponíveis

Especificação	Anos	Valores de 2020 em R\$ mil			
		2022	2023	2024	2025
Receita Corrente Líquida (A)					
Receita Tributária					
Transferências Correntes					
Transferências não Vinculadas					
Transferências do SUS					
Transferência Adicional do Fundeb					
Transferências de Convênios					
Demais Receitas Correntes Líquidas					
Despesas Vinculadas/ obrigações legais (B)					
Despesa com serviços de Saúde					
Recursos do Tesouro-EC nº 29					
Pessoal (Líquido)					
Outras de custeio e capital					
Transferências do SUS					
Convênios					
Despesas com Manut. e Des. Ensino					
Pessoal (Líquido)					
Outras de custeio e capital					
Despesas com Legislativo					
EC nº 25					
Pessoal Ativo					
Outras de custeio e capital					
Pessoal Inativo (Líquido) do Legislativo					
Outras Despesas com Rec. Vincul./Convênios					
Despesas com Recursos de Convênios					
Contrapartidas de Convênios					
Outras Despesas com Rec. Vinculados					
Serviço da Dívida					
Juros e encargos da dívida					
Amortização					
Recursos sem vinculação/obrigações legais					
Pessoal excluídos Saúde/Educ./Legislativo					
Outras desp. de custeio e capital					



7 - Classificação Funcional

PORTARIA Nº 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999

Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1.964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

O MINISTRO DE ESTADO DO ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso de suas atribuições, observado o art. 113 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1.964, combinado com o art. 14, inciso XV, alínea "a", da Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1.998, com a redação dada pela Medida Provisória nº 1.799-3, de 18 de março de 1999, resolve:

Art. 1º - As funções a que se refere o art. 2º, inciso I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, discriminadas no Anexo 5 da mesma Lei, e alterações posteriores, passam a ser as constantes no Anexo que acompanha esta Portaria.

Parágrafo 1º - Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

Parágrafo 2º - A função "Encargos Especiais" engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

Parágrafo 3º - A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

Parágrafo 4º - As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria.

Art. 2º - Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

- a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Art. 3º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria.

Art. 4º - Nas Leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

Parágrafo único - No caso da função "Encargos Especiais", os programas corresponderão a um código vazio, do tipo "0000".

Art. 5º - A dotação global denominada "Reserva de Contingência", permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, será identificada por código definido pelos diversos níveis de governo.

Art. 6º - O disposto nesta Portaria se aplica aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002, revogando-se a Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, do ex-Ministro do Planejamento e Orçamento, e demais disposições em contrário.

Art. 7º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PEDRO PARENTE

**7.1 ANEXO
FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO**

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento 122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Interno 125 - Normatização e Fiscalização 126 - Tecnologia da Informação 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 - Defesa Aérea 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial
10 - Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relações de Trabalho 333 - Empregabilidade 334 - Fomento ao Trabalho
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior



	365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial
13 - Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 - Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas
15 - Urbanismo	451 - Infra-Estrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 - Habitação	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos 545 - Meteorologia
19 - Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 - Agricultura	601 - Promoção da Produção Vegetal 602 - Promoção da Produção Animal 603 - Defesa Sanitária Vegetal 604 - Defesa Sanitária Animal 605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação
21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária 632 - Colonização
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial 662 - Produção Industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros 695 - Turismo
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
25 - Energia	751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Petróleo 754 - Álcool
26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário



784 - Transporte Hidroviário
785 - Transporte Especiais

27 - Desporto e Lazer

811 - Desporto de Rendimento
812 - Desporto Comunitário
813 - Lazer

28 - Encargos Especiais

841 - Refinanciamento da Dívida Interna
842 - Refinanciamento da Dívida Externa
843 - Serviço da Dívida Interna
844 - Serviço da Dívida Externa
845 - Transferências
846 - Outros Encargos Especiais



Bibliografia:

- ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de, MEDEIROS, Márcio Bastos, SILVA, Paulo Henrique Feijó da. *Gestão de finanças públicas*. 2. ed., Brasília : Paulo Henrique Feijó da Silva, 2008, 580 p.
- GESTÃO, Ministério do Planejamento, Orçamento e - *Manual de Elaboração - Plano Plurianual 2008 - 2011. Manual de Avaliação - Plano Plurianual 2004 - 2007*. www.planejamento.gov.br
- KOHAMA, Heilio, *Contabilidade Pública: Teoria e Prática*, 8. ed. - São Paulo : Atlas, 2001, 392 p.
- MOTA, Carlos Pinto Coelho, Jair Eduardo Santana, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Léo da Silva Alves, *Responsabilidade Fiscal*, Belo Horizonte : Del Rey, 2000, 545 p.
- MOTA, Fco. Glauber L. *Contabilidade aplicada à administração pública*, 6. ed., Brasília: Editora Vestcon, 2002, 579 p.
- TOLEDO Junior, Flavio C. de, ROSSI, Sérgio Ciqueira, *Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo*, 3. ed. rev. e atual. - São Paulo : Editora NDJ, 2005, 420 p.
- TOLEDO Junior, Flávio C. de, Sérgio Ciqueira Rossi, *O Município e a Lei de Responsabilidade Fiscal, in Responsabilidade Fiscal: Estudos e Orientações*, São Paulo : Editora NDJ, 1. ed., 2001, 435 p.
- SÃO PAULO, Tribunal de Contas do Estado de. Sistema Audeesp. *Manual básico plano plurianual - ppa*, 1. ed., 2005, 42 p.
- SILVA NETO, José Carvalho da, TESTONI, Militino, *Planejamento e Orçamento Público Municipal - Alguns Aspectos Relevantes*, Teresina : Controller Publicações, 1999, 294 p.
- SILVA NETO, José Carvalho da, TESTONI, Militino, *Manual Gestão Pública: textos & legislação*, Teresina : Controller Publicações, 2001, 646 p.
- VAINER Ari, ALBUQUERQUE, Josélia, GARSON, Sol, *Manual de elaboração: o passo a passo da elaboração do ppa para municípios*, 2. ed., Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005, 234 p.

Índices/Indicadores

IBGE CIDADES:

www.ibge.gov.br

INFORMAÇÕES MUNICIPAIS:

www.cnm.org.br

INFORMAÇÕES DE SAÚDE:

www.datasus.gov.br

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA:

www.inep.gov.br

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL:

www.pnud.org.br

ESTUDOS E PESQUISAS:

www.ipea.gov.br



ARTIGO DE APOIO

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL À VISTA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Flávio Corrêa de Toledo Junior
Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Sérgio Ciquera Rossi
Secretário-Diretor Geral do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Apresentação

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, promulgada em 4/5/2000, leva o número 101 e é instrumento complementar à Carta de 1.988, cujo prazo de apresentação ao Congresso Nacional, de 180 dias, foi determinado pela Emenda Constitucional 19, a que introduziu a Reforma Administrativa.

Ainda que não escrito, a valorização do planejamento orçamentário é princípio fundamental da Lei 101. Não planejar, ou fazê-lo mal, significa gastar o dinheiro público em prioridades imediatistas, de conveniência, que vão surgindo à frente. Os três instrumentos que integram o processo orçamentário de todos os níveis de governo, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei de orçamento anual (art. 165, CF), não se podem mais apresentar como peças despojadas de compromisso com a realidade, peças de ficção, reproduzindo, no mais das vezes, modelos disponíveis no mercado. Agora, o que foi prometido será, depois, verificado, com maior possibilidade de responsabilização, pelas Cortes de Contas e nas audiências públicas realizadas, em fevereiro, maio e setembro, nas Casas Legislativas (art. 9º, § 4º).

Plano Plurianual - PPA

Aprovado no Congresso Nacional, o autógrafo de Lei Fiscal previa prazos e a inserção de Anexo ao plano plurianual. O Presidente da República vetou tudo isso, sob a alegação de que os prazos eram muito restritos e de que o Anexo de Políticas Fiscais confundia-se com o Anexo de Metas Fiscais, este da lei de diretrizes orçamentárias.

Então, face à não edição da lei que melhor detalhará forma e conteúdo de apresentação, o Município deve, mesmo, elaborar, a cada 4 anos, o plano plurianual - PPA?

Sem dúvida que sim. As pessoas políticas, União, Estados e Municípios, estão obrigadas a elaborar esse programa de longo prazo. Devem, todas elas, formular, quadrienalmente, esse plano, mesmo que a definição de seus contornos ressinta-se de código regulamentador, o referido no § 9º, art. 165 do Texto Constitucional e que substituirá a Lei 4.320.

Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que a validação orçamentária de investimentos plurianuais submeta-se à previsão no PPA (art. 5º, § 5º); preceitua mais, a expansão da atividade governamental sem amparo no Plurianual equivale a despesa não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (art. 15 conjugado com o art. 16, II e 17, § 4º), submetendo o ordenador a responder por crime contra as finanças públicas (Lei 10.028, de 20-10-00).

Aqui, vale lembrar, o direito anterior à L. 101 já exigia a materialização desse plano de longo prazo. Sem ele, o Município não pode licitar obras e serviços de engenharia (art. 7º, § 2º, IV, L. 8.666), bem como outros itens de despesa que solicitem contratos que extrapolem o exercício financeiro (art. 57, I, da L.8.666). Além disso, as emendas ao projeto de lei orçamentária somente podem ser aprovadas quando, dentre outras condições, estejam compatíveis com o plano plurianual (art. 166, § 3º, I, CF).

Os prazos de tramitação legislativa do PPA continuam sendo os prescritos nas leis orgânicas, visto que é dado ao Município suplementar, no que couber, legislação federal e estadual (art. 30, II, CF); isto, apesar de o ente local de poder não dispor, expressamente, da competência concorrente de legislar sobre matéria financeira. O veto presidencial ao § 7º, art. 5º do autógrafo de LRF reconheceu essa prerrogativa: "Estados e Municípios possuem prazos de encaminhamento (do projeto de lei orçamentária anual) que são determinados, respectivamente, pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas Municipais (in:



Mensagem n.º 627, de 4 de maio de 2000). Aliás, é exatamente isso o que prevê o artigo 22 da Lei 4.320, à qual, vale lembrar, é norma geral para todos os entes federados.

À omissão dessa definição local, valem os períodos fixados, transitoriamente, nas Constituições Estaduais (cf. art. 24, § 3.º, CF). A Carta Paulista, p.ex., furtou-se a tal mister, remetendo, caso necessário, os municípios bandeirantes aos prazos da Constituição Federal, qual sejam, envio do projeto, até 31 de agosto; devolução para o ato de sanção, até o encerramento da sessão legislativa (art. 35, § 2º, I, ADCT).

Todo essa transitoriedade de períodos, de remessa e devolução, explica-se frente à não-promulgação da lei que disporá sobre os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. A LRF supriu parte desse vazio legal, ao determinar certos conteúdos da LDO e da lei de meios.

Introduzido pela Constituição de 1988, o plano plurianual difere do então Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital (art. 23 a 26, L. 4.320), porquanto este não sofria o crivo legislativo, aprovado que era por mero decreto executivo, limitando-se, o Quadro, a prever despesas de capital; não se referindo, como faz o plurianual, aos programas de duração continuada.

Diante de tudo isso, os futuros prefeitos devem preparar seus planos plurianuais já no primeiro ano de mandato, com validade por 4 anos. Essas peças terão o conteúdo mínimo disposto no art. 165, § 1º, CF, qual seja:

- Previsão, para 4 anos, das despesas de capital, aquelas que aumentam o patrimônio público (equipamentos, obras) ou diminuem a dívida de longo prazo (amortização do principal);
- Previsão, para 4 anos, de gastos decorrentes das despesas de capital, antes citadas. Ex.: custos de operação de um prédio escolar, construído na vigência do mesmo PPA. Aqui, vale uma rápida observação, muito se tem reclamado que a Administração gasta bastante com custeio e pouco com investimento; todavia, a operação deste requer aquele, ou seja, um novo hospital, uma nova escola demandarão, óbvio, crescimento nos gastos de custeio da máquina pública. Ademais, várias obras (investimentos, pois) são feitas por execução direta, por funcionários públicos, cujos salários, no entanto, são tidos como despesa de custeio;
- Previsão, para 4 anos, de novos programas de duração continuada. Ex.: implantação da Guarda Municipal ou do Serviço de Apoio ao Pequeno Agricultor.

É importante ter claro que o plurianual associa-se ao conceito de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, de que fala o artigo 16 da L. 101/00. Tem a ver, pois, com a definição de Projeto, uma das categorias de programação mais próximas da ação concreta: "Projeto é instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo" (in: Portaria n.º 42, de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão).

Assim, no PPA não cabem ações corriqueiras, de operação e manutenção dos serviços preexistentes. É por isso que as iniciativas quadrienais nele discriminadas devem, mesmo, coadunar-se com a capacidade de o Município assumir novas despesas, de capital e as delas decorrentes. A prática tem-nos mostrado planos inexecutáveis, visto que superam, em muito, tal capacidade. Indispensável, portanto, que todos os projetos do plurianual estejam financeiramente quantificados.

Conforme o Prof. Carlos Pinto Coelho Motta e outros, doravante "o ordenador de despesa tem o dever de verificar se o gasto está compatível com o que foi previsto no plano plurianual. Neste ponto, o PPA deixou de ser um instrumento de trabalho restrito à prancheta dos planejadores e técnicos do orçamento, para tomar vida e vigor nas mãos dos ordenadores de despesa. Quando o legislador obrigou a declaração desse agente público, impôs todo o elenco de responsabilidades subjacentes a declarações ideologicamente falsas com as punições e respectivos consectários" (in: "Responsabilidade Fiscal". Ed. Del Rey, 2000, pg. 143/144).

Ademais, em audiências públicas, o projeto de plano plurianual será debatido com segmentos organizados da população. A necessidade desse envolvimento é parte do processo de transparência da gestão fiscal e se escora no parágrafo único, artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Aliás, a Constituição já dispunha sobre tal participação (art. 29, XII).



2- A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

2.1- A LDO segundo a Constituição Federal

No contexto desenhado pela LRF, a lei de diretrizes orçamentárias é o meio mais importante de se planejar a contenção do déficit e da dívida.

À época da promulgação da Carta de 1988, a LDO revelou-se como a grande inovação no sistema orçamentário nacional. Seu conteúdo básico enuncia-se no art. 165, § 2.º da Constituição:

- Definição de metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Esse conteúdo integra o chamado Anexo 1 da LDO, o das Metas e Prioridades, onde se detalha, um a um, os projetos que se realizarão à conta do orçamento. Aqui, a lei de diretrizes funciona como “ponte” entre o plano plurianual e a lei orçamentária anual. Tais projetos deverão de se conformar à real capacidade de o Município assumir novos encargos, as despesas de capital e as delas decorrentes. Devem, os Projetos, traduzirem-se em cifras e metas físicas. Em suma, esse Anexo 1 informará o Vereador sobre obras e demais projetos ou, o que dá na mesma, despesas de expansão e aprimoramento da ação governamental que o Executivo pretende desenvolver no ano seguinte. Fundamental esse detalhamento, pois que o orçamento é um conglomerado técnico de rubricas e cifras que, claramente, não revelam os novos empreendimentos que se iniciarão, ano vindouro, à conta dos recursos do contribuinte.
- Delineamento das orientações básicas para elaboração do orçamento anual. No corpo da lei de diretrizes orçamentárias pode-se identificar a política de alocação de verbas orçamentárias por setor de atuação governamental (% para Saúde, % para Educação, % Saneamento Básico); estabelecer as relações financeiras Prefeitura-Câmara; definir a margem percentual que o Executivo terá, no orçamento, para abrir créditos suplementares por decreto (art. 165, § 8.º, CF), prescrever as condições necessárias para a Administração contratar operações de crédito por antecipação da receita – ARO, dentre outras. Aqui, a LDO opera como instrumento que estabelece normas próprias de direito financeiro;
- Sinalização das alterações na legislação tributária local. Quando a Administração pretende aumentar alíquotas ou a base de cálculo de seus impostos, revogar isenções antigas, elevar as taxas de modo a adequá-las ao custo dos serviços por elas custeados, deve ela, a Administração, sinalizar tal intento na LDO, sem embargo da lei específica que autorizará o aumento tributário (art. 150, I, CF);
- Indicação das modificações na política de pessoal. Este teor não se enuncia no dispositivo que entronizou a LDO no ordenamento pátrio, mas, sim, no artigo 169 da Carta de 1988, que em seu § 1.º disciplina que a concessão de vantagens funcionais, criação e ocupação de cargos e empregos públicos, reformulação no plano de cargos e salários precisam, todas essas iniciativas, de autorização específica na LDO. Neste mister, é mais clara e taxativa a Lei Fiscal quando determina que é nulo, de pleno direito, o ato que provoque aumento de despesa de pessoal sem a específica programação nas diretrizes orçamentárias (art. 21, I). No caso da admissão de servidores, entendemos a adjetivação “específica” como a previsão de contratações no âmbito das ações prioritárias que integram o Anexo de Metas e Prioridades; se este priorizar, p.ex., a Saúde e a Educação, não tem cabimento o Prefeito, ao longo da execução orçamentária, admitir pessoal para o seu gabinete; assim procedendo, o fará sem específica autorização, o que tende a invalidar as contratações realizadas;
- Identificação do limite para o gasto legislativo, tal qual se depreende de outra norma constitucional, que não a introdutória da LDO, mais precisamente os artigos 51, IV e 52, XIII da Constituição Federal. Aqui, vale lembrar, os limites máximos para o orçamento da Câmara acham-se discriminados na Emenda Constitucional 25, de 1999.

De seu turno, a Lei de Responsabilidade Fiscal definiu vários novos conteúdos das Diretrizes Orçamentárias, sendo certo que um deles, o Anexo de Metas Fiscais, é documento de imensa serventia, visto que projetará resultados orçamentários e a evolução do estoque da dívida consolidada, vale dizer, esse Anexo evidenciará o comportamento das variáveis que consubstanciam, mesmo, o objetivo maior da LRF.

Caso as Leis Orgânicas e, à omissão destas, as Constituições Estaduais não prevejam os prazos de tramitação da lei de diretrizes orçamentárias, o Município tem como referencial os períodos da



Carta de 1988, quais sejam, envio do projeto à Câmara: até 15 de abril; devolução para o ato da sanção: até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, que, no mais das vezes, encerra-se em 30 de junho (art. 35, § 2.º, ADCT). O legislador constituinte entendeu a importância da LDO no processo orçamentário nacional e, diante disso, determinou que o recesso parlamentar não se inicia enquanto não aprovado o projeto das diretrizes orçamentárias (art. 57, § 2.º).

2.2- Os novos conteúdos da LDO, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal

2.2.1- Equilíbrio entre receitas e despesas

A Lei de Responsabilidade Fiscal não proíbe, explicitamente, o déficit orçamentário, seja ele nominal ou primário. Busca, através de vários mecanismos, conter as formas imoderadas de desequilíbrio orçamentário e, por isso, reduzir o nível de endividamento do setor governamental.

Na alínea a), inciso I, artigo 4.º da LRF, o legislador quis que a estratégia para se alcançar o equilíbrio entre receitas e despesas esteja delineada na LDO. Nos moldes do art. 7.º, II da Lei 4.320, a contratação de uma operação orçamentária de crédito pode financiar o déficit, mesmo atendendo a chamada regra de ouro, receita de capital aplicada em despesa de capital (art. 167, III, CF) e, ao final das contas, garantir esse tal equilíbrio, mesmo que orçamentariamente camuflado. Esse tipo de descompasso será aceito, porque antes convencionado com o parlamentar, na lei de diretrizes orçamentárias e, depois, na de orçamento anual. Aqui nada se esconde do Legislativo.

Apesar de absolutamente indesejado, o déficit de exercício não é proibido. Prova disso, assenta-se nas práticas do ente idealizador da LRF, a União, em cujos planos orçamentários pactua-se com o Congresso superávits primários mas, também, déficits, os ditos nominais, vale dizer, depois de pagos os juros e outros encargos da dívida, o governo central revela, mesmo, descompasso fiscal bancado, no mais das vezes, pela emissão de títulos públicos, uma forma de operação de crédito.

Explicando melhor o artigo 98 da L. 4.320, o Prof. James Giacomoni, assim define a rubrica orçamentária "Operações de Crédito": "envolve a captação de recursos para atender desequilíbrios orçamentários ou, ainda, financiar empreendimentos públicos. É através dessa conta de receita que são cobertos os déficits orçamentários que ensejam a formação da Dívida Pública (in "Orçamento Público, 8ª edição, 1998, Ed. Atlas, pg. 129).

Dentro do espírito inovador da gestão responsável, o que não se pode mais admitir é o déficit motivado pela superestimação da receita, no orçamento ou em créditos adicionais. Assim fazendo, o Município contrariará, decerto, suas próprias normas, acordadas que estarão no Anexo de Metas Fiscais, assim como os artigos 47 a 50 da Lei 4.320 e o artigo 1.º do Decreto-lei 1.377, de 1974, que determinam a programação de desembolso com o fito de evitar desajuste entre a receita arrecadada e a despesa realizada. Afrontará, no mais das vezes, o princípio da sinceridade dos números orçamentários.

Tendo em mira que a imensa parte dos municípios não vêm obtendo operação de crédito com exigibilidade superior a 12 meses, considerando que o Anexo de Metas Fiscais não poderá prever déficit sem fonte orçamentária de cobertura e, além do mais, levando-se em conta que a peça orçamentária não pode apresentar-se negativamente desequilibrada, despesa fixada maior que a receita estimada, e, ainda, que receita superestimada pode ser corrigida pela programação de desembolsos, todos esses fatores, mostram que o déficit amparado em receita fictícia, hoje, mais do que nunca, afronta, com vigor, o princípio da gestão fiscal responsável. Isto significa que, resolvida a questão da dívida flutuante, Restos a Pagar sem cobertura financeira é, durante os 4 anos da gestão, prática a ser evitada. Não apenas nos oito últimos meses de que fala o artigo 42 da LRF, mas ao longo de todo o mandato.

Há que se frisar, nisto tudo, que a necessidade de cobertura financeira alcança certa espécie de Restos a Pagar, os liquidados, i. é, aqueles que decorrem de avença onde já houve o adimplemento por parte de terceiros. Devidamente previstos no plano plurianual, contratos de serviços continuados podem ser assumidos, sem que haja, de antemão, numerário para todo o período contratual; interpretação diferente desta não estaria considerando aquilo que prevê o inciso I, artigo 57 da Lei de Licitações e Contratos, bem assim o artigo 62 da Lei 4.320.

Neste ponto, sempre é bom refletir, o ente local de poder beneficiou-se da reforma tributária de 1.988, mas, em contrapartida, a pressão sobre seu orçamento aumentou e, muito, porquanto vários serviços, antes respondidos pela União e Estados, passaram para a órbita municipal. É o caso da saúde, através do SUS; do ensino fundamental, com a municipalização induzida pelo FUNDEF; da assistência social, com maior demanda frente ao crônico desemprego; do tráfego urbano, dentre outros. Além do mais, e isso atingiu todos os entes da Federação, o Município perdeu seu meio inflacionário de financiamento.



Explica-se melhor, nos tempos da inflação alta, os ativos indexados (impostos, taxas) cresceram mais do que os passivos não-indexados (salários dos servidores, precatórios, pendências junto a fornecedores), criando, assim, uma fonte adicional de receita para a Administração. Muitos contadores e orçamentistas deverão se lembrar de que, à época, as receitas patrimoniais, onde se incorporam os rendimentos de aplicações financeiras, superavam fontes básicas como as transferências do ICMS ou FPM.

À guisa de mera ilustração, vale ressaltar, a Carta de 1988 priorizou o combate do déficit corrente, que é a diferença negativa entre receitas e despesas correntes. Isto se depreende do art. 167, III, que impede a destinação de empréstimos e financiamentos para gastos de operação da máquina estatal, ou seja, para gastos correntes (pagamento de pessoal, gastos de consumo ou com serviços de terceiros, subvenções etc.). Nesse contexto, as operações de crédito devem, apenas, custear as despesas de capital, aquelas que engrandecem o patrimônio público (obras, compra de equipamentos) ou refinanciam o principal da dívida pública (rolagem). É esta a regra designada como de ouro.

Na Constituição anterior, havia explícita preocupação com o déficit total. Segundo o Professor James Giacomoni: “a Constituição de 1967 exigia orçamentos equilibrados. Rezava o art. 66: O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”. O artigo previa exceções nos casos de recessão econômica e nas situações em que é recomendada a abertura de créditos extraordinários. Em outro parágrafo do mesmo artigo, o Texto Constitucional chegava ao detalhe de determinar que o Executivo deveria propor ao Legislativo medidas de restabelecimento do equilíbrio orçamentário toda vez que, no decorrer do exercício, houvesse a probabilidade de um déficit superior a dez por cento do total da receita estimada” (in obra citada, pg. 80). Grifos nossos.

2.2.2 - Critérios para a política de contenção de despesas

No caso da arrecadação da receita, bimestralmente avaliada, evoluir aquém do esperado e, exatamente por isso, comprometer os resultados primário e nominal antes negociados, o artigo 9.º da LRF determina a contenção de despesas, através da limitação de empenhos e quotas financeiras, instituto designado também por contingenciamento ou congelamento de verbas e quotas de numerário.

O corte, contudo, não pode ser linear. Despesas incompressíveis e inadiáveis como as decorrentes de contratos de terceirização de serviços públicos essenciais, folha de pagamento, para citar apenas duas, não podem sofrer restrição. Além disso, o § 2.º do artigo 9.º imuniza as despesas que representem obrigações constitucionais e legais do ente público, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida (principal, juros e outros encargos).

Dessa forma, é a lei de diretrizes orçamentárias que evidenciará o tipo de despesa a ser contida. Os entes que já vinham praticando essa política de contenção, União, Estados e grandes municípios, faziam com que o corte atingisse, via de regra, obras e outros investimentos, inversões financeiras e despesas correntes não afetadas a serviços básicos. É isso o que prevê a LDO da União para o exercício de 2001.

Nesse cenário, será mostrado, também, a participação da Câmara de Vereadores nesse esforço de contenção do déficit.

De sua parte, o contingenciamento no caso de a dívida consolidada ter superado os limites a ela prescritos (inciso II do § 1º do artigo 31) é fato que alcançará alguns poucos municípios. Tal limite, equivalente a 1,2 vezes a receita corrente líquida do Município, foi proposto pelo Presidente da República ao Senado, que se pronunciará através de Resolução (artigo 30).

2.2.3- Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados governamentais

A alínea e, inciso I, artigo 4º da LRF entroniza mais dois novos conteúdos para a lei de diretrizes orçamentárias:

Definição de métodos para se controlar os custos dos serviços públicos oferecidos à população;

Definição de métodos para se avaliar as ações governamentais desenvolvidas.



Seja na área pública, seja no setor privado, as instituições almejam, sempre, a eficiência, princípio este cada vez mais valorizado frente às exigências da economia globalizada. Para se avaliar as ações realizadas é preciso balizar-se em padrões de eficiência.

Assim sendo, esses dois novos requisitos da LDO interligam-se, tendo em conta que eficiência significa realizar metas a um menor custo possível.

Não há que se falar em eficiência, sem antes sabermos o custo da atividade em foco. Apesar de interligados, esses conteúdos demandam ações específicas de implantação. Primeiro, introduzir a contabilidade de custos, depois obter parâmetros em que se possam balizar as ações governamentais.

A Administração que dispõe de sistema informatizado de escrituração contábil e, por isso paga mensalmente, deve negociar com as empresas prestadoras desse serviço a inserção de novo programa que, a cada empenho emitido, aloque custos aos respectivos centros de despesa. Esses centros agregam atividades realizadas, às vezes, por vários departamentos do Município. É o caso de ações de saúde, que podem envolver as Secretarias de Saúde, de Saneamento Básico, de Obras e Urbanismo, de Educação e de Administração. Em seguida, o sistema gerará relatórios que permitem decisões gerenciais. A propósito, outro trecho da LRF dispõe que a Administração manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (artigo 50, § 3.º).

Depois, há que se estabelecer parâmetros básicos sobre os quais se possam comparar as metas realizadas, tais como:

- porcentagem média estadual de crianças entre 4 e 6 anos matriculadas na pré-escola ou de 7 a 14 anos agregadas ao ensino fundamental;
- índice médio de mortalidade infantil do Estado;
- número médio estadual de habitantes por leito hospitalar.

Em suma, a LDO passará a demonstrar os centros de custos do Município e a forma de se mensurá-los. Evidenciará, também, os parâmetros a partir dos quais se avaliarão os resultados dos programas financiados com recursos orçamentários.

A propósito, convém lembrar, a eficiência das ações governamentais é o mais novo princípio constitucional da Administração Pública (artigo 37, caput), introduzido que foi pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, a da Reforma Administrativa.

Avaliar a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária é, desde a Carta de 1988, incumbência do controle interno (artigo 74, II) que, de seu lado, não dispunha de instrumentos para executar tal mister, especialmente parâmetros que balizassem a comparação. Agora, a lei de diretrizes orçamentárias precisa evidenciá-los.

No intuito de orientar toda essa lide, vale citar a metodologia básica do Instituto Pólis: “para identificar e comparar o impacto das ações do governo municipal sobre a qualidade de vida, o Instituto Pólis desenvolveu um novo índice, levando em conta apenas as atribuições claramente definidas como de responsabilidade do Município: coleta de lixo (na área de saneamento ambiental); no setor de educação, a cobertura oferecida pela rede própria no ensino pré-escolar. Foi incluído, também, o índice de mortalidade infantil que, apesar de não ser determinado apenas por ações municipais, tem sua redução baseada em políticas realizadas ou articuladas pelos governos locais (saúde, abastecimento, saneamento, educação, combate à desnutrição). A ponderação dos três indicadores constituiu o “Índice de Gestão Municipal” que fornece um “retrato” da atuação do Governo Municipal na qualidade de vida. Esse indicador deve ser comparado com outro índice construído pelo Instituto Pólis, o “Índice Social Municipal”. O resultado dessa comparação é o “Índice de Eficácia Municipal” que reflete o quanto as ações sob responsabilidade municipal interferem na qualidade de vida do Município” (In: “125 Dicas para a Ação Municipal”. Instituto Pólis. Internet. Site do BNDES. www.federativo.bndes.gov.br. 2.000, pg. 51-54).

2.2.4- condições para transferir recursos a entidades públicas e privadas

A ajuda governamental a entidades privadas depende de lei específica, nos termos do artigo 26, LRF. Agora, não mais se justificam autorizações genéricas, na simples forma de dotações de orçamento. Com efeito, o Vereador deve conhecer e, aprovar, qual o asilo, o orfanato, o albergue a ser contemplado com os auxílios governamentais. Assim procedendo, atende-se os princípios constitucionais da legitimidade, moralidade e publicidade.



Além dessa lei específica, as subvenções, auxílios, contribuições, todos esses benefícios, precisarão atender às condições antes pactuadas na lei de diretrizes orçamentárias. Exemplo: as instituições de benemerência deverão estar certificadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social, prestar contas a cada três meses e atender, prioritariamente, famílias com renda abaixo de 2 salários mínimos.

Ao tratar dos repasses do Tesouro a entidades públicas municipais, sejam elas autarquias, fundações ou empresas dependentes, a LDO poderá dispor sobre metas físicas a serem alcançadas por tais pessoas da estrutura descentralizada; isto, enquanto contrapartida operacional pelos recursos provindos do erário. Exemplificando, uma fundação de ensino municipal receberá \$ 100.000 do caixa central e, por seu turno, compromete-se a oferecer 100 bolsas de estudo a munícipes carentes.

2.2.5- Outros conteúdos da LDO explicitados em dispositivos da LRF, que não o artigo 4.º

O artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal não esgota os novos conteúdos das diretrizes orçamentárias, na medida em que, mais adiante, outros dispositivos preceituam mais 6 (seis) conteúdos para a LDO:

- Artigo 5.º, III – prescrição do percentual da receita corrente líquida que será retido, na lei de meios, enquanto Reserva de Contingência;
- Artigo 5.º, § 3.º - determinação do índice de preços que atualizará o principal da dívida mobiliária refinanciada;
- Artigo 8.º, caput – identificação de parâmetros para o Poder Executivo estabelecer a programação financeira mensal de todo o Município, nele incluído a Câmara de Vereadores;
- Artigo 16, § 3.º - identificação da despesa tida como irrelevante que, ao ser expandida, não demanda os procedimentos dos incisos I e II, artigo 16, LRF (estimativa trienal de custos; declaração do ordenador da despesa).
- Art. 22, parágrafo único, V – contratação excepcional de horas extras quando o Município atingiu o limite prudencial para despesas com servidores;
- Artigo 45, caput – definição de critérios para o início de novos projetos, após o atendimento dos que em andamento estão;
- Artigo 62, I - autorização para o Município auxiliar o custeio de despesas próprias de outros entes federados, União ou Estado. Ex.: gastos de operação do quartel da Polícia Militar, do Tiro de Guerra, do Cartório Eleitoral, do Fórum, dentre muitos outros;

2.2.5- O Anexo de Metas Fiscais

Esse Anexo da LDO é peça fundamental para os intuitos da gestão fiscal responsável. Nele, o Município apresentará suas metas de resultado entre receitas e despesas, para o próximo exercício e para os dois seguintes. Dentro desse período trienal, também será previsto o comportamento da dívida municipal, seja ela de curto prazo (passivo financeiro) ou de longo prazo (passivo permanente).

Prefeito que não apresentar o Anexo de Metas Fiscais desembolsará multa equivalente a 30% de seus vencimentos anuais (artigo 5.º, II da Lei de Crimes Fiscais).

Municípios com menos de 50 mil habitantes poderão elaborar tal documento em 2005 (art. 63, III). Nada impede, contudo, que antes o façam, no saudável intuito de já exercitar as normas de gestão responsável.

Tendo em conta que grande parte das comunas brasileiras não dispõe de meios orçamentários de financiamento do déficit (empréstimos de longo prazo, por contrato ou emissão de títulos), essas metas fiscais não poderão anunciar descompasso global entre receitas e despesas.

Aqui, já se faz necessário explicar o que é resultado primário e nominal, dois conceitos que medem o desempenho fiscal de exercício. Faremos isso com base na metodologia de cálculo apresentada pelo Presidente da República, em decorrência do artigo 30, § 1º, IV.

Nesse cenário, resultado primário é obtido a partir da seguinte fórmula:

Receita Orçamentária Arrecadada



- (-) Operações de crédito
- (-) Receitas de privatização
- (-) Receita escritural de anulação de Restos a Pagar
- (-) Rendimentos de aplicações financeiras
- (-) Recebimentos de empréstimos concedidos
- (-) Despesa Orçamentária Liquidada
- (+) Pagamentos do principal e juros da dívida
- (+) Aquisição de títulos de capital já integralizado
- (+) Concessão de empréstimos
- (=) Resultado Primário

Após o pagamento de todas as despesas normais do ente governamental (folha salarial, fornecedores, precatórios), se, ainda assim, sobrar recursos para o pagamento do serviço da dívida (principal, juros e outros encargos), diz-se que a entidade gerou superávit primário.

Nos últimos tempos, a imprensa vem anunciando que a União conquista, sucessivamente, superávits. Esse resultado positivo, é bom ter claro, é o primário, apurado antes de serem apropriados os juros e outros encargos da dívida federal. No final das contas, receita total menos despesa total, o Governo Central vem obtendo déficits brutos de execução orçamentária. Para melhor ilustrar isto, tomemos como exemplo os números da execução do orçamento federal de 1998:

Receita total	R\$ 184 bilhões
(-)Despesa antes dos juros e outros encargos da dívida.....	R\$ 179 bilhões
(=)Superávit primário.....	R\$ 5 bilhões
(-) Juros e outros encargos da dívida.....	R\$ 52 bilhões
(=) Déficit de 1998.....	R\$ 47 bilhões

Já, o resultado nominal é produto da seguinte fórmula:

- Dívida Consolidada do ano anterior
- (-) Ativo Financeiro do ano anterior (Caixa e Bancos)
- (=) Dívida Fiscal Líquida do ano anterior
- (-) Dívida Consolidada do ano corrente
- (+) Ativo Financeiro do ano corrente (Caixa e Bancos)
- (=) Resultado Nominal

Assim, o resultado nominal é fruto da variação anual do estoque da dívida consolidada líquida. Disponível no site oficial da LRF (www.federativo.bndes.gov.br), os modelos de demonstrativos do conceituado Professor Amir Khair e a Cartilha do Ministério do Planejamento informam que o resultado nominal é o mesmo que resultado bruto de execução orçamentária, receita arrecadada contra despesa empenhada, isto no conceito do artigo 35, Lei 4.320.

De nossa parte, entendemos que pode haver divergências entre a oscilação na dívida fiscal líquida e o resultado orçamentário bruto, a despeito de a LRF preceituar a incorporação, no orçamento, de todas as receitas e despesas relativas à dívida (art. 5.º, § 1.º). A diferença, a nosso ver, fica por conta de variações no estoque da dívida em virtude de fatos independentes da execução orçamentária. Exemplificando: ao longo do exercício financeiro, uma confissão de dívida junto ao INSS é patrimonialmente apropriada, elevando o estoque da dívida fundada (artigo 29, § 1.º, LRF), sem que, para tanto, haja qualquer movimentação orçamentária. Nesse caso, a variação líquida da dívida não coincidiria com o resultado de execução do orçamento.

Além de apresentar metas trienais para os resultados de exercício e evolução da dívida de curto e longo curso, o Anexo de Metas Fiscais conterá:

- Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;



- Memória de cálculo que justifique as metas propostas para os 3 próximos exercícios;
- Evolução do patrimônio líquido; este termo foi extraído da Contabilidade Comercial, porque na Pública utiliza-se Ativo Real Líquido (resultado patrimonial positivo) ou Passivo Real a Descoberto (resultado patrimonial negativo);
- Avaliação da situação financeira e atuarial do regime de previdência dos servidores. A primeira, a financeira, tem a ver com o equilíbrio de curto prazo do sistema; aqui, é preciso saber se as receitas de contribuição patronal e dos servidores vêm cobrindo as aposentadorias e pensões despendidas. A outra, a atuarial, trata do equilíbrio de longo prazo do sistema, considerando os custos dos funcionários que se aposentarão (inativos) ou falecerão (pensionistas).
- Demonstrativo da margem de renúncia de receitas e despesas obrigatórias de caráter continuado. Enquanto a lei orçamentária anual informa de que forma se compensarão esses fatos contábeis (art. 5.º, II), o Anexo de Metas da LDO sinalizará, em percentual da receita corrente líquida, o grau de expansão das despesas continuadas e da renúncia fiscal.

2.2.6- O Anexo de Riscos Fiscais

Calamidades públicas, reclamações trabalhistas podem, a qualquer tempo, comprometer o equilíbrio fiscal do Município. É bem verdade que prever enchentes, desabamentos e outros desastres ambientais refoge a esta pobre esfera terrena. De todo modo, com base em demandas judiciais e na experiência ensejada por orçamentos anteriores é possível definir margem de risco, que transformada em receita corrente líquida, comporá uma reserva orçamentária técnica, a reserva de contingência de que fala o inciso III do artigo 5.º.

Os novos conteúdos da lei orçamentária anual, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF estabeleceu novos conteúdos para o orçamento-programa. De certa forma, antecipou-se ao diploma que substituirá a Lei 4.320 (art. 165, § 9.º, CF). E, só poderia ser mesmo assim, visto que esses novos teores estão articulados, estreitamente, com comandos básicos da responsabilidade fiscal.

Em audiência pública, a proposta orçamentária será discutida com entidades representativas da população local. A nosso ver, esse debate enfocará, com predominância, os investimentos, os novos serviços, enfim, a expansão da ação governamental, pois que a manutenção das atividades existentes é, no mais das vezes, incompressível e inadiável (folha de pagamento, encargos sociais, suprimento dos hospitais, pronto-socorros, escolas etc.). De todo modo, o orçamento participativo é, agora, obrigação legal (artigo. 48, parágrafo único). Se a Cidade de S. Paulo, com seus 10 milhões de habitantes, realiza, ainda que precariamente, o orçamento participativo, outros municípios, decerto, podem experimentá-lo.

Também, trinta dias antes de a Câmara encaminhar, para consolidação, sua proposta orçamentária, a Prefeitura disponibilizará estudo que justifica a magnitude da receita a ser arrecadada no ano vindouro (artigo 12, § 3º). Receita superestimada franqueia o déficit de exercício. Por isso, a importância do estudo prévio da receita, que subsidiará, além disso, a construção do orçamento legislativo.

Ainda, vale lembrar, os novos projetos, obras e outras despesas de expansão estatal, só poderão integrar a peça orçamentária depois de atendidos os que em andamento estão (artigo 45, LRF), vale dizer, da capacidade local de investimento serão subtraídos os custos dos projetos que se estenderão pelo ano seguinte.

3.1- Os novos anexos da lei orçamentária anual

No inciso I do artigo 5.º, é solicitado um anexo atestando a compatibilidade da lei de meios com as metas fiscais da LDO, vale dizer, a programação orçamentária deve estar consistente com as propostas de resultado orçamentário. Se foi previsto, no Anexo de Metas Fiscais, um superávit primário de 5%, a estimativa da receita superará, em 5%, a fixação da despesa. Os Municípios com menos de 50 mil habitantes poderão formular esse Anexo em 2005; pois é neste ano que tais comunas apresentarão, obrigatoriamente, metas fiscais (artigo 63, III).

Já, o inciso II do mesmo dispositivo desmembra-se em duas exigências:



A primeira, reitera norma constitucional (art. 165, § 6.º) e determina a inserção de documento onde se revele o impacto orçamentário de toda e qualquer renúncia fiscal que ainda persista na vida financeira do Município. Não importa a época em que foram concedidas essas desistências fazendárias. O parlamentar, e a sociedade, precisam saber, ao certo, quanto elas significam e o que deixou de ser feito por isso e, caso haja interesse coletivo maior, deve-se pedir sua revogação.

A segunda exigência diz respeito à inserção de outro documento que revele como se compensará a implantação de despesas obrigatórias de caráter continuado e de renúncia de receitas. Exemplificando, a introdução do IPTU progressivo de que fala a Emenda Constitucional 29 pode compensar programa de isenção tributária para empresas interessadas em se localizar no Município.

3.2- A reserva de contingência

Tradicionalmente, a reserva de contingência foi sempre utilizada como fonte para abertura de créditos adicionais. É uma reserva orçamentária técnica. Em nível da União, foi ela permitida pelo artigo 91 do Decreto-lei n.º 200, de 1967.

O Presidente da República vetou a inusitada pretensão de se conferir caráter financeiro à reserva de contingência, isto é, se prevalecesse o autógrafo de LRF, essa reserva seria usada como forma de reduzir o tamanho da despesa, fato que provocaria superávit orçamentário, financiando, destarte, restos a pagar sem cobertura de caixa. Nisto tudo, é preciso ter em mente que tais resíduos passivos materializam situação puramente financeira, visto que o empenho de origem aconteceu em exercícios pretéritos; não onerando, assim, o orçamento do ano em essa espécie de dívida flutuante deve ser paga.

Assim, a reserva de contingência, cujo valor não excederá o que antes se convencionou na LDO, é meio para suprir dotações relacionadas a gastos imprevistos, inesperados, contingentes. Se essas impreviões não acontecerem até os últimos meses do exercício, naturalmente que essa reserva poderá reforçar qualquer tipo de crédito orçamentário ou adicional.