



CAPACITAÇÃO MUNICIPAL

CURSO: PLANEJAMENTO PÚBLICO

CELSO ANTONIO LAGO BECKMAN

APRESENTAÇÃO

Celso Antônio Lago Beckman

Auditor Estadual de Controle Externo
Mestre em Auditoria e Administração

Planejamento Orçamentário no Brasil

* Cenário

PPA e LDO- Atendimento ao aspecto legal

Foco da contabilidade e execução do orçamentária

Problemas com a falta de dotação

Inexistência de uma visão horizontal

Lei de responsabilidade fiscal

Mudanças

- * Orçamento baseado em um planejamento estabelecido (PPA) e em um planejamento fiscal (LDO)
- * Regras mais rígidas sobre o controle das destinações e das fontes de recursos
- * Aumento das vinculações orçamentárias
- * Fiscalização dos Tribunais de Contas e e-mail eletrônico
- * Aumento da transparência
- * Pressões por participação popular (audiências públicas)
- * Planejamento voltado a resultados, com metas, objetivos, e indicadores.

* Técnica Orçamentaria

ASPECTOS

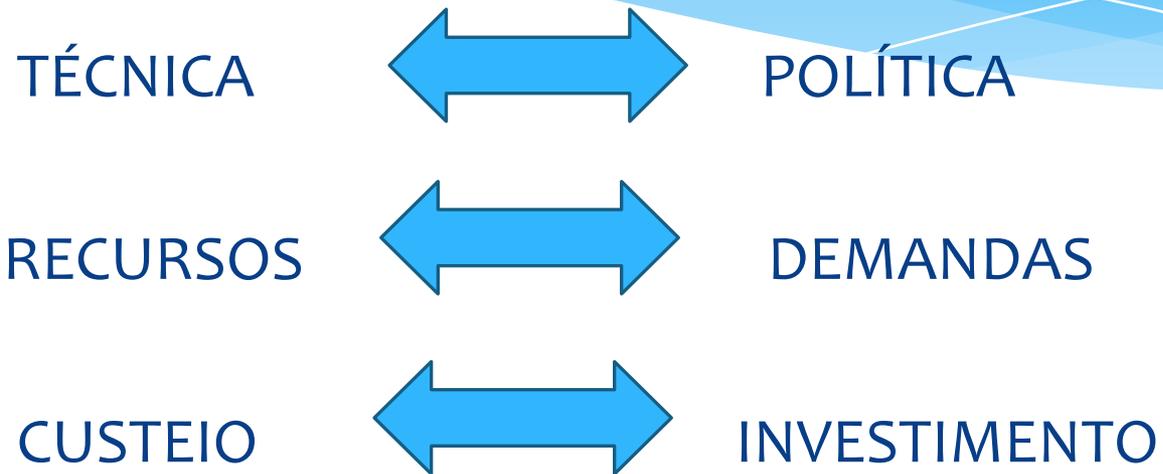
POLITICO

LEGAL

FINANCEIRO

ECONOMICO

* Desafios da técnica orçamentária



- * Legislação aplicada ao planejamento
- * Constituição Federal/ 1988 (PPA, LDO, LOA)
- * Lei de Responsabilidade Fiscal/ 101/2000 (Art. 3º, Art. 16 , Inc. II)
- * Estatuto das cidades – Lei n. 10.257/01 (Plano Diretor)
- * Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público – NBCT 16.3 (Planos hierarquicamente interligados e o planejamento e seus instrumentos sob o enfoque contábil)

- * Possíveis dificuldades
- * Compatibilizar a necessidade de gasto com a receita
- * Inexistência e descrédito da cultura de planejamento no setor público
- * Os obstáculos técnicos e políticos no setor público
- * A tendência ao enfrentamento de problemas, via improvisação

PLANO PLURIANUAL (PPA)

- * Instrumento de planejamento que organiza em programas todas as ações desenvolvidas pela Administração , assegurando o alinhamento destes com a orientação estratégica do Administrador e com as provisões de recursos por área.

Conteúdo

- * Mensagem**
- * Projeto de Lei**
- * Anexos**
 - Evolução e Previsão da Receita**
 - Relação de Programas**
 - Programas, metas e ações**
 - Relação de unidades executoras responsáveis**
 - Recursos disponíveis**
 - Síntese das ações por funções e subfunções**

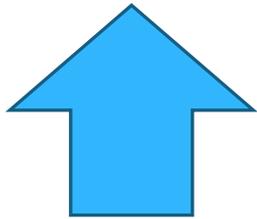
* Fases de Elaboração

- Análise dos recursos disponíveis
- Levantamento e análise de ações em andamento
- Identificação dos programas, metas e ações
- Criação e levantamento dos indicadores de programas
- Determinação dos custos das ações e programas

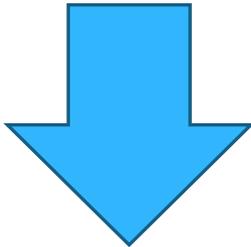
* **Recursos legalmente vinculados**

- A classificação orçamentária por Fontes e Destinações de recursos tem como objetivo de identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos
- Através do orçamento público, as Fontes e Destinações são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos.

Aspectos da vinculação de recursos:



* Positivos: A receita vinculada pode ser um instrumento de garantia de recursos à execução do orçamento.

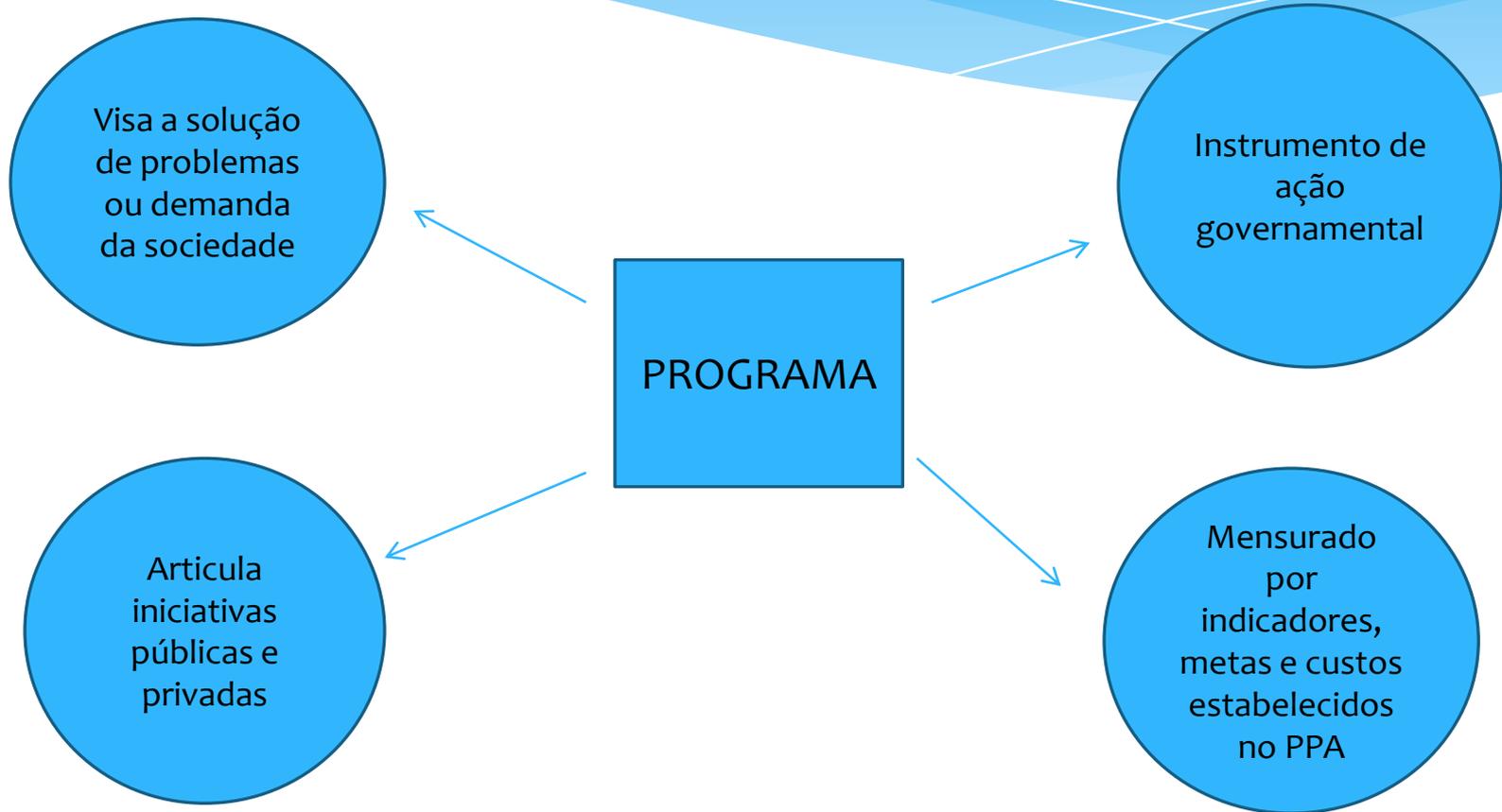


* Negativos: O aumento da vinculação introduz uma maior rigidez na programação orçamentária, podendo causar uma inversão de prioridades, engessamento das prioridades, automatismo do gasto e baixa elasticidade da despesa vinculada.

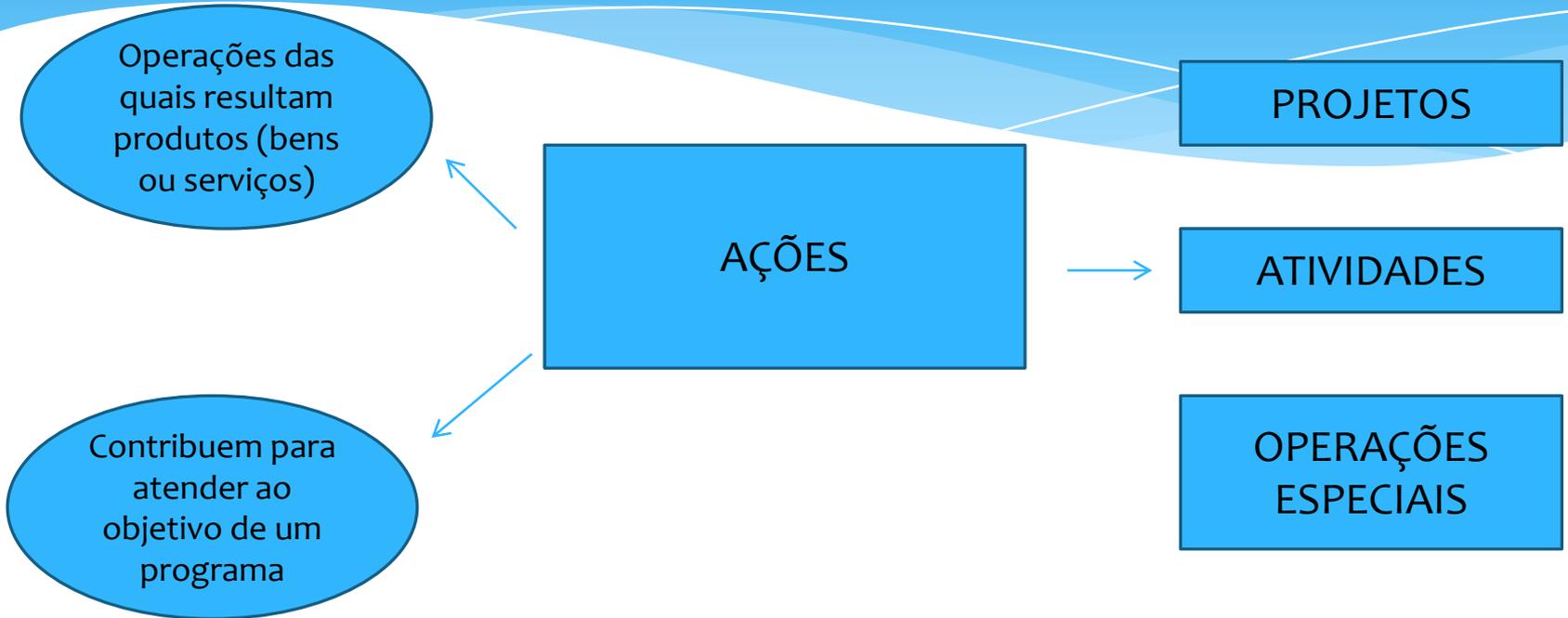
Definições



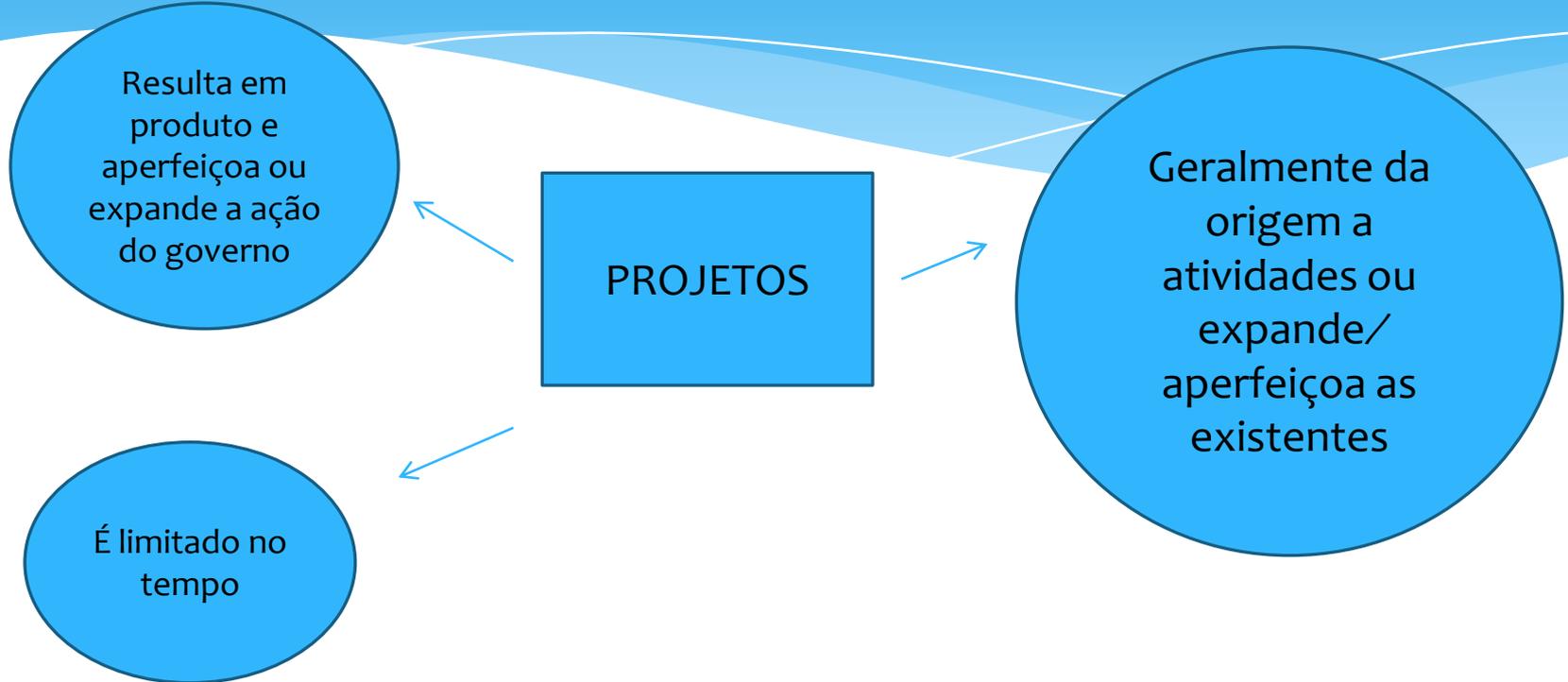
PLANO PLURIANUAL (PPA)



PLANO PLURIANUAL (PPA)



PLANO PLURIANUAL (PPA)



PLANO PLURIANUAL (PPA)

Visa a
manutenção dos
serviços públicos
ou
administrativos já
existentes

ATIVIDADE

Resulta em
produto
necessário a
manutenção de
ação do
governo

É
permanente
e continua
no tempo



PLANO PLURIANUAL (PPA)



Indicadores

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

* **Indicadores**

- * Para cada programa finalístico é obrigatório haver pelo menos um indicador
- * Para os programas de apoio as políticas e áreas especiais a presença de indicadores é facultativa

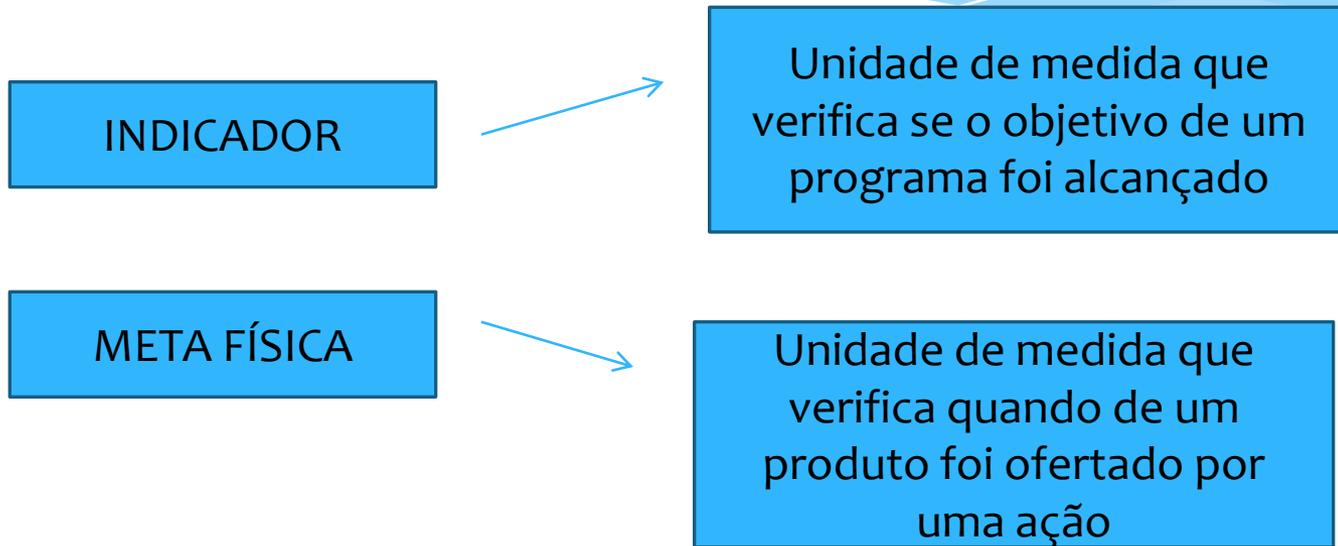
Aspectos técnicos na formação dos indicadores

- * **Objetivo** – o que se pretende alcançar com o programa
- * **Denominação** – forma pela qual o indicador será apresentado a sociedade
- * **Unidade de medida** – padrão escolhido para mensuração da relação adotada com indicador
- * **Índice de referencia** – situação mais recente do problema e sua respectiva data de apuração
- * **Índices esperados ao longo do PPA** – situação que se deseja atingir com a execução do programa, expresso pelo indicador, ao longo de cada ano do período de vigência do PPA

* Exemplos de indicadores

- * Índice de mortalidade infantil e materna
- * 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
- * Taxas de desemprego da população

* Indicador x Meta física



* **Exemplo de Indicador x Meta física**

Programa- abastecimento zona rural

Objetivo – aumentar o escoamento de produção na zona rural

Indicador – toneladas de alimentos escoados

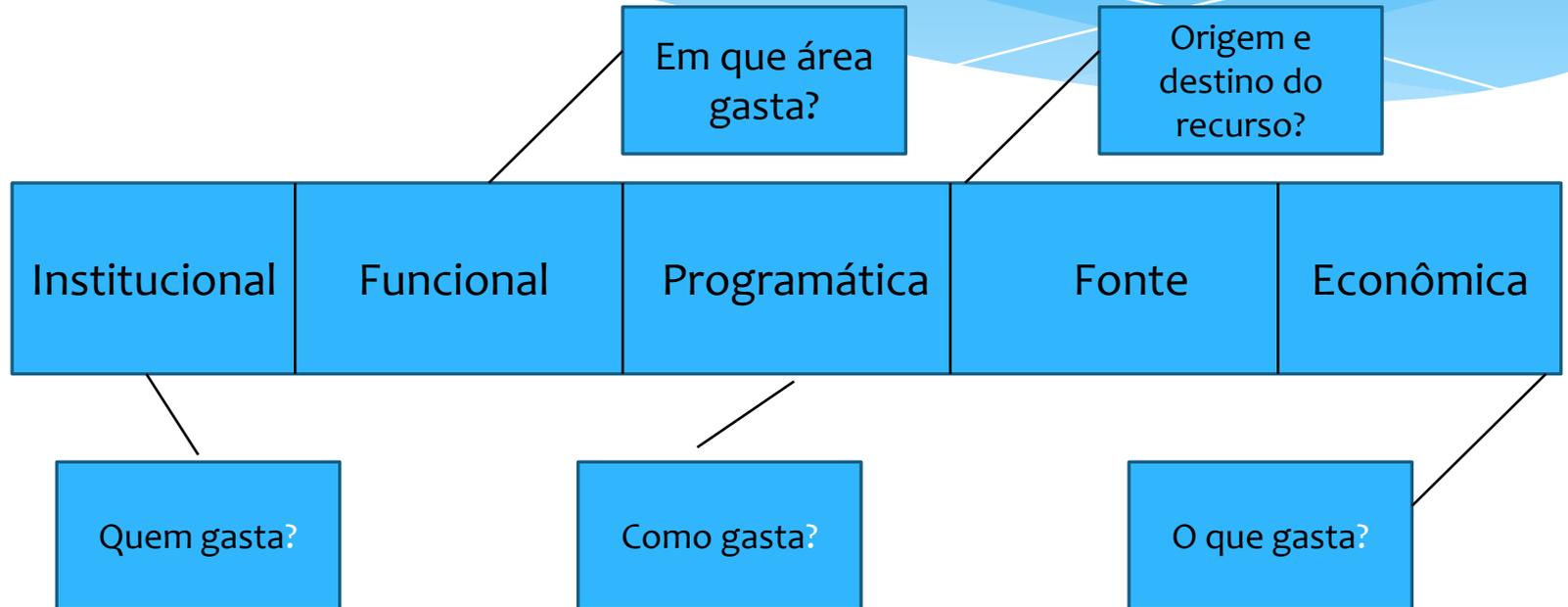
Unidade de medida - toneladas

Ação (projeto – pavimentação de estradas rurais)

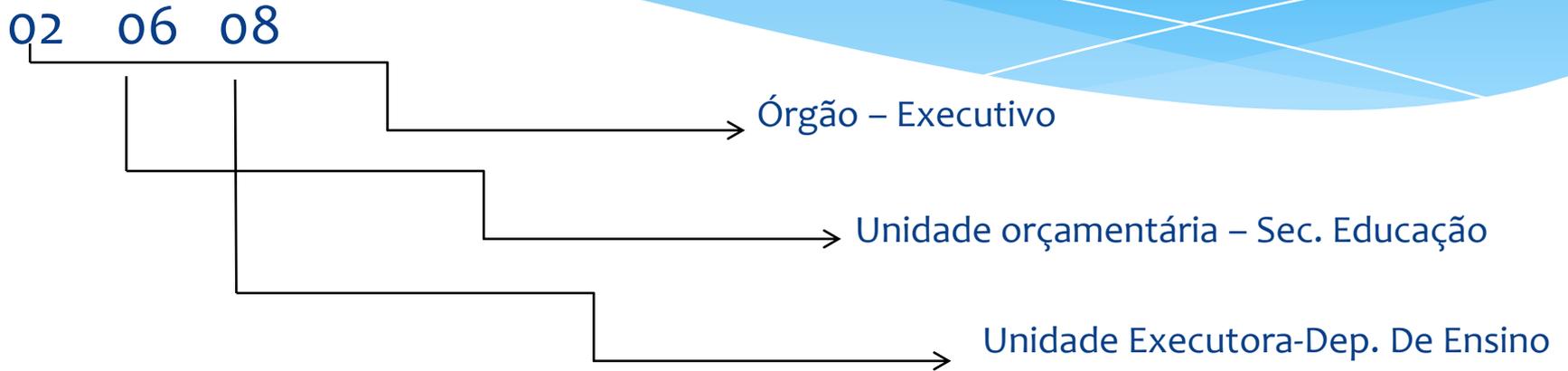
Meta física- pavimentar 50km de estradas rurais

Unidade de medida- km

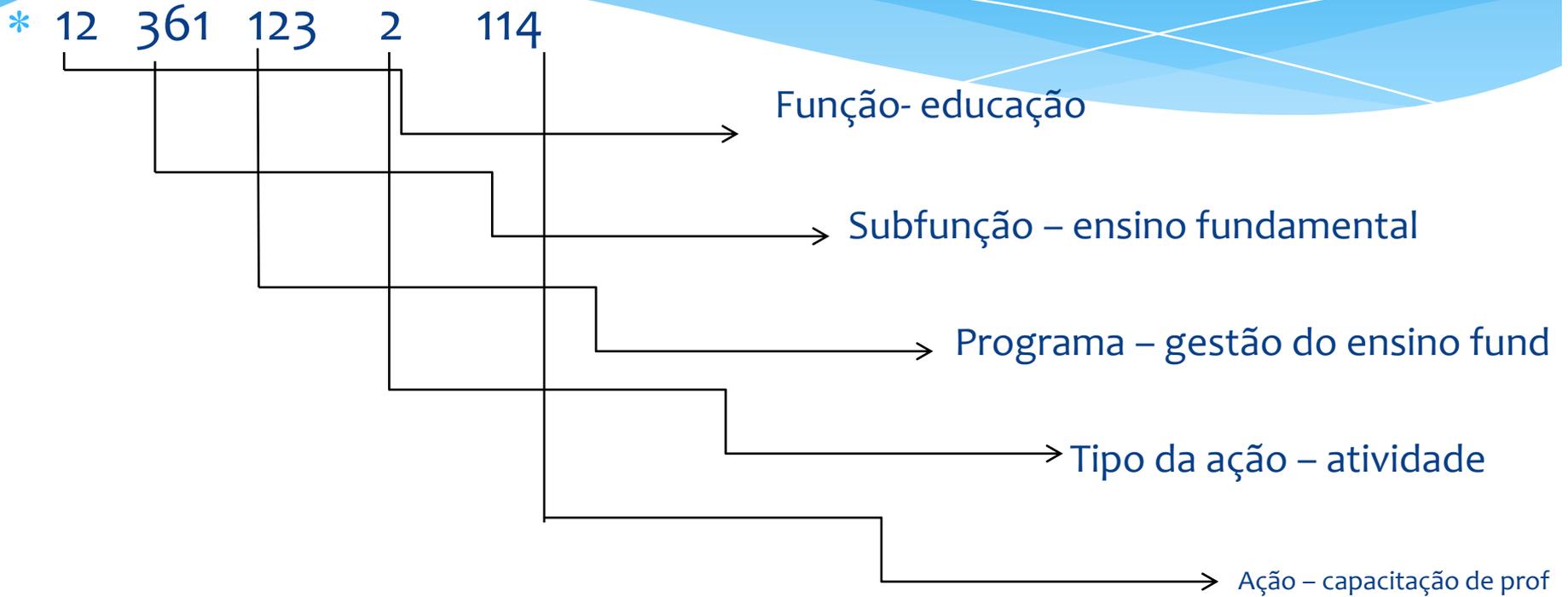
Classificação Orçamentária



Classificação Institucional



Classificação Funcional



* MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Monitoramento

Indicadores de recursos

Utilizado para medir as pessoas envolvidas, equipamentos utilizados, as instituições envolvidas, a oferta de crédito, dentre outros

Indicadores de operação

Utilizado para registrar e medir a operação, a pontualidade, o cumprimento do cronograma, os custos das tarefas e a atividade do projeto

Indicadores de desempenho

Utilizado para comparar os resultados das atividades das metas estabelecidas. São medidos em termos físicos

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Avaliação

Indicadores de efeito

Dizem respeito aos resultados diretos e mais imediatos do projeto e estão muito próximos ao trabalho do acompanhamento

Indicadores de pacto

Aparecem depois de longo tempo de desenvolvimento do projeto e tratam de aspectos mais amplos da realidade

OBS – Os indicadores de avaliação medem os efeitos e os impactos de um projeto e estão diretamente relacionados aos seus objetivos

* **Transparência e participação popular**

- * Proporcionar ampla divulgação ao público inclusive através de meios eletrônicos, além de ser incentivada à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planejamento na gestão pública.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS



LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Mensagem do
legislativo

Mensagem ao legislativo, contendo uma breve análise circunstanciada do planejamento que está sendo encaminhado

Projeto de Lei

Deve ser elaborado tendo como objetivo disciplinar tanto o processo de elaboração do orçamento quanto a sua execução durante o exercício seguinte

Priorizações

Programas e ações priorizadas

Anexo de metas e
riscos fiscais

Demonstrativos de metas fiscais e de riscos fiscais

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

* Lei de Diretrizes x PPA

COMPATIBILIZAÇÃO



OBS- Serve para fazer ajuste entre PPA e a LOA

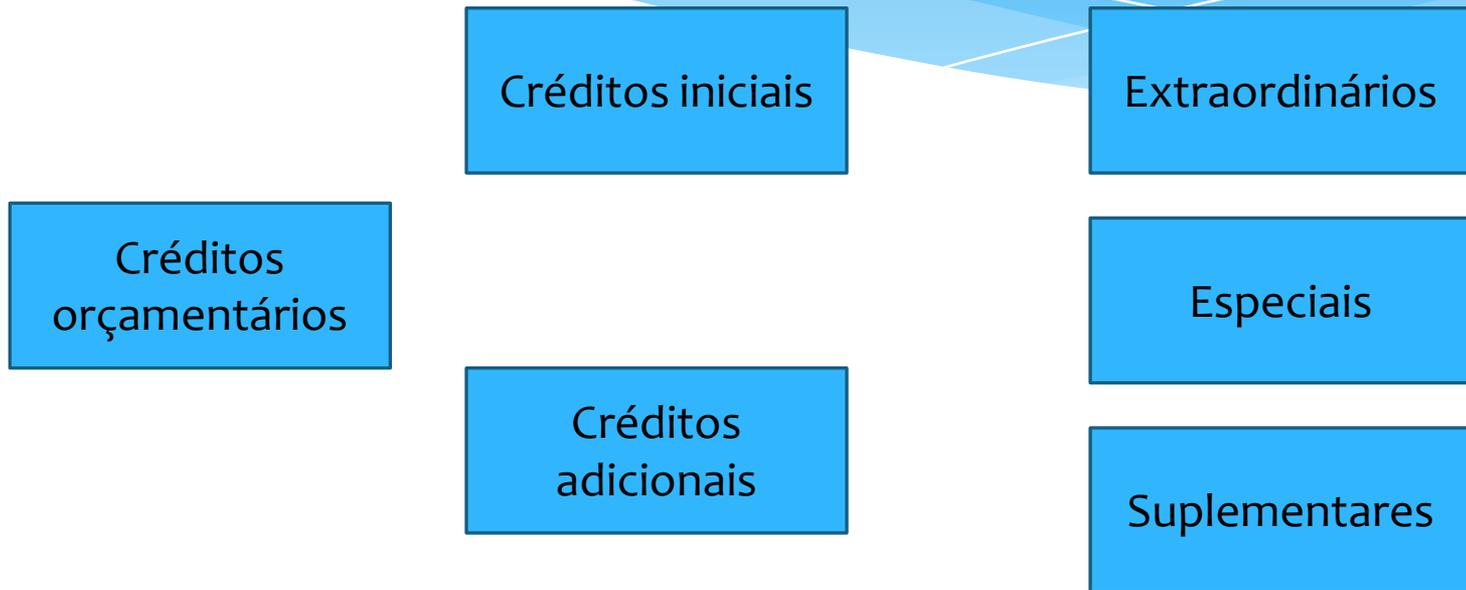
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

* **LDO- LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

- * Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas
- * Definir critérios e formas de limitação de empenho
- * Estabelecer normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados dos recursos de orçamento
- * Estabelecer condições e exigências para transferência de recursos para entidades públicas e privadas
- * Estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso
- * Definir o montante e forma de utilização da reserva de contingência
- * Estabelecer metas fiscais
- * Dispor sobre riscos fiscais

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

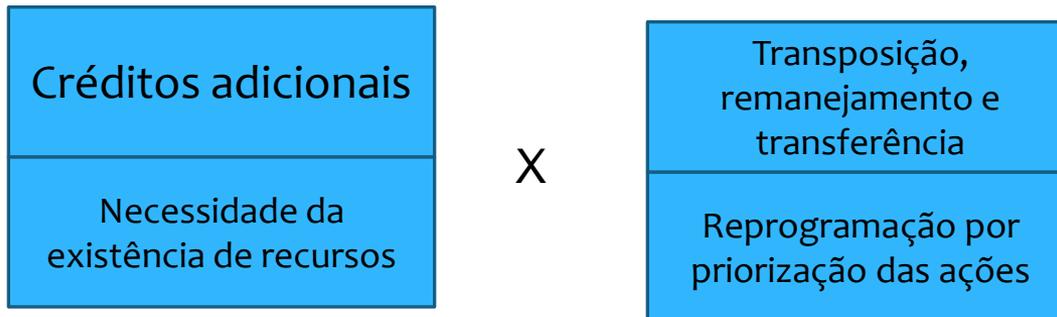
* Alterações orçamentárias



OBS- Gargalo da execução orçamentária

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

* Alterações orçamentárias



LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

* Alterações orçamentárias

Transferências

Realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do **mesmo programa de trabalho**

Remanejamento

Realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro

Transposição

Realocações no âmbito dos programas de trabalho, **dentro do mesmo órgão (diferentes programas de trabalho)**

OBS - todas as alterações precisam de autorização na LDO

* **Anexos de metas fiscais- LRF, Art.4**

- * Metas fiscais representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais visando atingir os objetivos desejados pela administração quanto a trajetória de endividamento a médio prazo, tornando-se um instrumento de gestão que subsidia o planejamento e a execução financeira

* **Anexos de metas fiscais- LRF, Art.4**

- * O objetivo do demonstrativo é dar transparência as informações sobre as metas fiscais dos três exercícios anteriores e dos três exercícios seguintes, para uma melhor avaliação da política fiscal do ente federativo de forma a permitir a análise da política fiscal em uma linha do tempo, combinando execução passada e perspectivas futuras, validando a consistência dessas últimas

* Anexos de metas fiscais- LRF, Art.4

ANEXOS DE
METAS ANUAIS

Conjunto de metas anuais, em valores correntes e constante, relativos a receitas, despesas, resultados primários e nominal e o montante da dívida pública para o exercício a que se refere e os dois seguintes

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

ANEXOS DE METAS ANUAIS

Receitas

Projeção das receitas orçamentárias correntes e de capital

Despesas

Projeção das despesas orçamentárias correntes e de capital

Resultado primário

Economia fiscal que o governo se dispor a alcançar

Resultado nominal

Variação da dívida fiscal líquida

Dívida pública

Trajectoria esperada após realização das metas previstas

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Resultado primário



Resultado primário



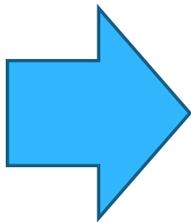
Diferença entre as receitas não financeiras e
as despesas não financeiras

Despesa total
(-) despesas financeiras

Grupos
2- Juros e encargos de dívida
6- Amortização da dívida

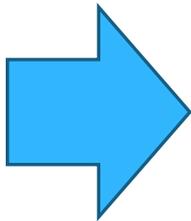
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

* Resultado nominal



Superavit nominal

Resultado primário > conta de
juros



Déficit nominal

Resultado primário < contas de
juros

* **Anexo de metas fiscais LRF, Art. 4, § 2º**

- * I- Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior
- * II- Demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional
- * III – Evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos
- * IV- Avaliação da situação financeira e atuarial
- * V- Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado

* **Anexos de riscos fiscais**

- * A lei de diretrizes orçamentárias conterá anexo de riscos fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Anexo de riscos fiscais

Riscos fiscais

Realização das ações previstas no programa de trabalho que venham a impactar negativamente as contas públicas

Ocorrência de epidemias, enchentes e outras calamidades

Frustração de arrecadação

Passivos contingentes

Obrigação presente cujo a existência será confirmada somente pela ocorrência de um ou mais eventos futuros que não estão sob o controle da entidade

Dívidas em processo de reconhecimento

Demandas judiciais

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

- * **Anexo de riscos fiscais**
- * **Observação importante-** é importante ressaltar que riscos repetitivos deixam de ser riscos, devendo ser tratados no âmbito do planejamento, ou seja, devem ser incluídas como ações na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual do ente federativo

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

- * A receita deve ser estimada com muita prudência, considerando o atual quadro recessivo da Nação, que reduz as transferências de impostos e os convênios, além de aumentar a inadimplência nos tributos próprios

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

- * Uma bem formulada lei de diretrizes orçamentárias (LDO), a eficiente consulta aos setores que operam as atividades finalísticas da Administração, as bem conduzidas audiências com a população, esses três fatores evitam a grande modificação do orçamento ao longo de sua execução, quer seja isso feito mediante créditos adicionais ou pelos mecanismos da transposição, remanejamento e transferência. Muitas alterações desqualificam tal peça como instrumento vital de política pública

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

- * Na estimativa da despesa de pessoal, há de se considerar que, frente à recessão da economia, a Lei de Responsabilidade Fiscal duplica os prazos de ajuste daquele gasto, de 8 para 16 meses (art. 66)

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

- * Não concretizados os riscos fiscais, a correlata Reserva de Contingencia pode ser remanejada para qualquer outra despesa orçamentária
- * Incluído no regime especial de precatórios, o Município proverá Sentenças Judiciais em dotação suficiente para, até o final de 2020, honrar todo o passivo judicial, aumentando, se for o caso, o depósito mensal em proporção à receita corrente líquida

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

- * O orçamento será detalhado até o elemento de despesa, assim como quer o art. 15 da Lei 4.320 / 1964, e exige o princípio orçamentário da transparência e da especificação do gasto público

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

- * Conforme a Emenda Constitucional n. 86, de 2015, as emendas legislativas ao orçamento, até 1.2% da receita corrente líquida, haverão de ser cumpridas pelo Executivo, são as emendas impositivas, de execução obrigatória.
- * Metade daquele 1,2% será destinada à Saúde, sendo que estes 0.6% não poderão financiar despesas de pessoal, quer salários ou encargos patronais (§ 10 do art. 166)

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

- * Nessas intervenções sobre o projeto original, devem os Vereadores atentar que as emendas deverão de se compatibilizar com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias e, a menos que haja subestimativa da receita, não poderão as emendas, sob hipótese alguma, aumentar a despesa proposta pelo Executivo, amparando-se, por consequência, na redução de outra verba, que não de pessoal ou alusiva a serviço da dívida (art. 166, § 3º, da CF).

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

- * A partir da efetiva vigência da Lei n. 13.019 / 2014, os recursos para auxílios, subvenções e contribuições só poderão ser repassados após a formalização dos termos de colaboração ou de fomento, ou seja, tais repasses se sujeitarão ao marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC)

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

- * Do princípio orçamentário da exclusividade, a Constituição só excepciona a permissão de créditos suplementares e operações de créditos (art. 165, § 8º). Tudo o mais é matéria estranha à previsão de receitas e despesas. Sendo assim, as transposições, remanejamentos e transferências não podem estar autorizadas na lei orçamentária anual

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

- * Na projeção da receita corrente líquida, há de se atentar que, fruto de emendas sobre o orçamento da União e do Estado, os repasses financeiros não mais podem integrar aquela base de cálculo. Foi isso determinado na Emenda 86, de 2015, na seguinte inserção ao art. 166 da Constituição
- * § 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

- * Abaixo de 25% da receita proveniente de impostos e dos aguardados recursos adicionais para o ensino (convênios, salário-educação), aquém dessa soma não pode se situar o total das dotações vinculadas à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental e, desde que relacionada a essas duas subfunções, nisso também pode ingressar a categoria Educação de Jovens e Adultos (art. 211, § 2º e art. 212, ambos da Constituição)



* “Os seres vivos que sobrevivem não os mais inteligentes, mas sim os que se adaptam”

* Charles Darwin

* Obrigado!!!!