

DEFINIÇÃO DE PRAZOS PARA O ORÇAMENTO PROGRAMA: A COMPETÊNCIA MUNICIPAL

Gecileno Luiz de Oliveira¹

Marco Antonio Poubel da Silva²

Resumo:

O estudo busca desenvolver o conhecimento aplicável à Administração Pública Municipal por meio da busca de resposta para questão específica: poderiam os legislativos municipais definir prazos diferentes dos constitucionais para recebimento dos documentos de planejamento orçamentário? A consideração das especificidades dos municípios, bem como a importância do relacionamento entre legislativos e executivos locais servem de base para tal estudo, o qual utiliza a metodologia de pesquisa bibliográfica para a solução de um problema percebido pragmaticamente no exercício profissional.

Abstract:

The present study seeks to develop knowledge applicable to Municipal Public Administration by seeking answers to specific question: could the municipal legislatures define deadlines in disaccord of the constitutional for receipt documents of budget planning? The consideration of the specificities of the federative entities called counties, as well as the importance of the relationship between legislative and executive directs the development of this study, which uses the methodology of literature to solve a perceived problem pragmatically in professional exercise.

¹ Contador. Especialista em Administração Pública pela Universidade Gama Filho-UGF (2005) tendo desenvolvido trabalho científico na área de Planejamento Orçamentário Público. Atuou como Orientador Acadêmico no Curso de Graduação em Administração, com ênfase em Administração Pública, da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES no sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB (2008). Gerente de Programação e Elaboração do Orçamento na Secretaria de Gestão Estratégica do Município de Cachoeiro de Itapemirim – ES. e-mail: semges.gecileno@cachoeiro.es.gov.br

² Advogado. MBA Executivo em Auditoria e Controladoria pela Universidade Cândido Mendes - UCAM (2008), Especialista em Gestão Pública Municipal pelo Instituto Federal do Espírito Santo – IFES (2012). Consultor Interno da Secretaria de Gestão Estratégica do Município de Cachoeiro de Itapemirim – ES. e-mail: semges.poubel@cachoeiro.es.gov.br



Resumen:

Este estudio tiene por objeto desarrollar los conocimientos aplicables a la Gobierno Municipal, tratando de responder a la pregunta específica: ¿podrían las legislaturas municipales definir plazos diferentes de los constitucionales para la recepción de los documentos de la planificación del presupuesto? La consideración de las especificidades de las entidades federativas llamadas condados, así como la importancia de la relación entre los sitios legislativo y ejecutivo se basa el desarrollo de este estudio, que utiliza la metodología de la literatura para resolver un problema percibido pragmáticamente como un profesional - lo que califica este estudio como un instrumento científico.

Palavras-chave: Administração Pública Municipal. Direito Administrativo. Orçamento Público.

Keywords: Local Public Administration. Administrative Law. Public Budget.

Palabras clave: Gobierno Municipal. Derecho Administrativo. Presupuesto Público.

1. Introdução

Embora pareça matéria consensual, existe – mesmo em âmbito de corpos jurídicos legislativos municipais – dúvidas acerca da exata competência dos municípios para legislar sobre prazos de encaminhamento de peças orçamentárias ao Poder Legislativo. A dúvida nasce de um lado pelo próprio controle constitucional de competências para criar leis e de outro, pela temeridade de afrontar-se ao princípio de transparência pública. Dessa forma, o presente estudo busca esclarecer e consolidar o entendimento acerca da capacidade municipal de definir, em legislação própria, prazos específicos de apresentação das peças de planejamento orçamentário de políticas públicas. Interessante considerar para o presente texto as especificidades dos entes federativos denominados municípios. Ponto importante a perceber é que o estudo da interação entre poderes executivo e legislativo locais parece ter recebido pouca relevância no universo do conhecimento científico afeito às relações institucionais de poderes constituídos, apesar da importância do tema – perceptível por uma análise mais criteriosa (LOPES, 2004, p. 153). A dificuldade de se transpor para o âmbito de municípios as conclusões de estudos científicos acerca das relações em âmbito federal e estadual conforme alerta de Kerbauy (2005, p. 339), felizmente pode ser rompida quando se trata de alguns temas específicos, em especial, sobre institutos de planejamento orçamentário de políticas

públicas. Para tais casos, a necessidade de atendimento a institutos normativos vigentes parece ter desenvolvido um conhecimento pragmático possível de ser analisado de forma contextualizada.

2. Metodologia

Pádua *apud* Naves (1998, p. 15) esclarece:

Tomada num sentido amplo, pesquisa é toda atividade voltada para a solução de problemas; como atividade de busca, indagação, inquirição da realidade, é a atividade que vai nos permitir, no âmbito da ciência, elaborar um conhecimento, ou um conjunto de conhecimentos, que nos auxilie na compreensão desta realidade e nos oriente em nossas ações.

Continua Naves (1988, p.16):

Pesquisa científica é a realização concreta de uma investigação planejada, desenvolvida e redigida de acordo com as normas da metodologia consagradas pela ciência” (RUIZ, 1985). Ela visa, a partir de uma investigação empírica sistemática, dar uma resposta, uma solução satisfatória a um dado problema, fornecendo novas informações e gerando novos problemas, aumentando por fim, dia-a-dia, os conhecimentos da humanidade.

Zanella (2009, p.56) aponta que:

O objeto de estudo das Ciências Sociais é essencialmente qualitativo: já que pesquisa o homem “em determinada condição social, pertencente a determinado grupo social ou classe com suas crenças, valores e significados” (MINAYO, 1996, p. 22, grifo da autora). Podemos dizer que as Ciências Administrativas, enquanto ciências sociais, também possuem essas características. Ao pesquisar qualquer fato no campo da Administração Pública, você estará pesquisando “pessoas” situadas em dado momento histórico, com sua própria forma ideológica de pensar e agir e com suas crenças e valores.

Assim sendo, o estudo presente parte da necessidade da construção do conhecimento acerca de tema específico voltado à área de políticas públicas, contabilidade orçamentária e finanças municipais, buscando definir a possibilidade de definição por parte dos municípios de prazo de envio das propostas de Plano Plurianual-PPA, Leis de Diretrizes Orçamentárias-LDO e Leis Orçamentárias Anuais-LOA de forma distinta da definida nos Atos das Disposições Transitórias-ADCT da Constituição Federal do Brasil promulgada em 1988.

A construção de tal conhecimento e sua propagação, poderá permitir “a formação de um profissional diferenciado e de um cidadão que participa efetivamente da sua história” conforme preconiza Naves (1998, p.16) ao se referir aos benefícios do desenvolvimento e disseminação do conhecimento científico.

Para a elaboração do estudo em tela, será utilizada a pesquisa observacional e de cunho teórico, conforme classificação de Naves (1988, p.18) – já que da relação de variáveis distintas busca-se a construção do conhecimento aplicável ao desenvolvimento da Administração Pública, notadamente a de caráter municipal. As variáveis, aqui referidas, são

as relações de participação do poder legislativo de diferentes esferas da federação na construção dos planos orçamentários de políticas públicas conforme normativo constitucional vigente. A pesquisa em comento pode também ser entendida como qualitativa, uma vez que não utiliza instrumental estatístico (ZANELLA, 2009, p. 76).

A pesquisa bibliográfica ou documental (GIL *apud* ZANELLA, 2009, p. 82) será a base do desenvolvimento do estudo – assim sendo, institutos legais vigentes serão citados, bem como artigos publicados em meios de divulgação científica. Embasarão o raciocínio a ser apresentado, ainda, livros publicados pertinentes ao assunto. Portanto, o pensamento de autores e de pesquisadores nortearão a construção do conhecimento conforme a investigação aqui proposta. Sobre a importância da utilização do pensamento científico correlacionado e já existente, bem observa Luckesi et al. *apud* Zanella (2009, p. 103):

É para expressar o nosso pensamento, fundamentar nossas ideias e raciocínio que iremos utilizar de ideias já consagradas, conhecimentos já conquistados por outrem; por isso em nome da honestidade científica e intelectual, do rigor e da exatidão exigidos pelo trabalho de nível científico, faz-se necessário citar integralmente a fonte de onde se originou a ideia utilizada (LUCKESI et al. 1986, p. 192).

Cuida ainda a autora de alertar sobre a necessidade de se buscar um novo conhecimento ou de desenvolver o conhecimento acerca dos temas pesquisados. A exposição de conclusões e pensamentos próprios do pesquisador é necessária para trazer validade ao documento de pesquisa. O pensamento de Luckesi et al. *apud* Zanella (2009, p. 103) aclara:

Em cada parte, capítulo, item, parágrafo, vamos expressar as nossas ideias, cuidando da sequência, da relação com o que vem antes e o que virá depois, a fim de que a expressão do nosso pensamento, de nossa reflexão seja facilmente percebida pelo leitor de nosso escrito (LUCKESI et al., 1986, p. 191)

3. Desenvolvimento

Ferreira dos Santos (2009) observa que as leis, consideradas normas sociais, materializam-se como forma de tornar eternos os costumes aceitos, sendo essa a essência dos institutos normativos existentes. Dessa forma, a edição de qualquer peça legal encontra-se envolvida por todo um sistema de normas pré-existentes – portanto, a criação de novas leis será sempre um trabalho de complementação com o intuito de evoluir o sistema jurídico ao desenvolvimento da sociedade (OGUISSO; SCHMIDT, 1999). Dessa forma, o papel das legislaturas municipais adquire importância ao se considerar o impacto sobre a sociedade local. Nos dizeres de Saiegh (2010, p. 3):

*La forma en que la legislatura desempeñe su papel de elaboración de leyes puede tener un efecto importante en la naturaleza de los resultados de la política pública que se aplicará[...]
Las legislaturas son instituciones críticas para el funcionamiento eficaz de un sistema democrático y el proceso de desarrollo de las medidas políticas. Se espera*

que representen las necesidades y los deseos de los ciudadanos en la creación de leyes, que identifiquen los problemas o formulen y aprueben leyes para resolverlos, y que supervisen la aplicación de la política mediante la vigilancia, la revisión y la investigación de las actividades gubernamentales a fin de tener la certeza de su transparencia, eficiencia y consistencia con las leyes y los reglamentos existentes

Portanto, a busca pelo atendimento dos desejos sociais e a consolidação dos costumes aceitos devem permear o trabalho do legislador. Tais parâmetros universais aplicam-se diretamente aos trabalhos de elaboração de políticas públicas – demonstradas, em um enfoque específico, pelas peças de planejamento orçamentário. Limongi e Figueiredo (2000, p.73) esclarecem que com a promulgação da Carta Magna de 1988, os legislativos passaram a ter efetiva participação nos processos de elaboração de políticas públicas, em especial na aprovação dos orçamentos de governo. Kerbauy (2005, p.2) analisa que os municípios passaram a compor de forma mais sedimentada a construção da agenda de políticas públicas nacionais, já que passaram a ter importância no processo de desenvolvimento social e econômico local – tendência que já vinha sendo percebida em cartas constitucionais anteriores a 1988.

Dessa forma, percebe-se que a matéria orçamentária é de extrema importância para os processos típicos de governo. Vasconcelos (2010, p. 6) se debruça sobre a importância do tema:

[...]resta necessário entender que as Leis Orçamentárias são normas que condicionam o planejamento estatal como um todo. Determinam despesas e receitas necessárias ao funcionamento do Estado e a promoção de direitos, os quais envolvem as mais variadas formas de política pública.

Estas políticas condicionam recursos escassos, determinam escolhas trágicas entre rumos politicamente eleitos a distanciar ou aproximar a sociedade da consecução de diferentes e freqüentemente conflituosos objetivos constitucionais. Da extinção da pobreza e da redução das desigualdades regionais, por exemplo, à proteção da propriedade e da segurança do Estado e de seus cidadãos, muitas são as atribuições do Estado Moderno de Bem-Estar, e muitos são os gastos que devem ser planejados e condicionados a recursos que, direta ou indiretamente, são obtidos da própria população.

Nesse sentido, o orçamento é peça chave ao Estado. Nele restam concretizadas, em números, as escolhas políticas que pretendem à consecução da vontade popular, ao atendimento às diversas necessidades sociais, com a finalidade de promover os objetivos de uma Constituição vasta e minuciosa.

Por isso Sustain e Holmes *apud* Vasconcelos (2010, p.6) observam que a manutenção dos direitos dos cidadãos representam gastos para o Estado – os recursos captados e aplicados pelos administradores, seja qual for o ente federativo, devem ser consoantes os princípios constitucionais, não representando gastos convenientes aos desejos particulares do administrador ou de grupos restritos.

Segue Vasconcelos (2010) acerca de planejamento e orçamento público:

[...] todo esse planejamento possui uma lógica específica, em grande parte trazida pela própria Constituição Federal, que despende atenção particular à organização orçamentária nacional. Ao longo da sua Seção II do Capítulo II, a Carta

Constitucional expõe minuciosamente o que entende pertinente e indispensável ao regime orçamentário, traçando competências e limites ao exercício das iniciativas de planejamento e fixação das despesas públicas [...].

Assim, as peças de planejamento orçamentário público devem propiciar o atendimento aos Princípios Constitucionais de Administração Pública conforme a Constituição do Brasil, ou seja: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O processo orçamentário, ainda, sofre o regramento de todo um arcabouço de leis que complementam os ditames constitucionais.

Além da Constituição, leis federais, como a Lei Complementar n.º 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei 4.320/1964, estabelecem preceitos a serem seguidos para a elaboração e execução orçamentária, vinculando os Poderes Executivo e Legislativo a uma série de limitações em sua competência financeira. (VASCONCELOS, 2010, p.7)

Oliveira (2006, p.20) aponta ainda outro importante instrumento legal a promover impacto sobre o processo orçamentário, ao apontar ditames da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001 – alcunhada Estatuto das Cidades, que estabelece a participação popular nos processos orçamentários públicos como condição obrigatória para que os documentos referidos possam seguir o processo legislativo pertinente à matéria.

Também vale destacar a existência de normas infraconstitucionais sobre a matéria, sobretudo em um momento em que se assiste ao desenvolvimento das ciências de contabilidade aplicadas ao setor público. Dessa forma, portarias interministeriais e resoluções emanadas de órgãos normatizadores da atividade de planejamento e contabilidade orçamentária devem ser consideradas pelo administrador. Em especial, citam-se as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público-NBCASP que versam, entre demais matérias, sobre procedimentos orçamentários.

Veja-se Pinheiro *apud* Vasconcelos (2010, p.8) acerca do arcabouço normativo a reger o planejamento orçamentário público:

Todas estas normas, [...] destacam-se como instrumentos jurídicos de grande importância, a prever e aplicar políticas públicas, “definindo e quantificando inúmeras ações administrativas, metas e prioridades a serem realizadas durante a respectiva vigência, além de constituírem significativo parâmetro de controle da gestão pública em relação ao planejamento traçado e às prioridades definidas”

Sobre os documentos de planejamento público orçamentário, Vasconcelos (2010, p.7) segue esclarecendo quais sejam:

Deste sistema orçamentário, em linhas gerais, extrai-se um diálogo procedimental e substantivo entre o Legislativo e Executivo que culmina, em um primeiro momento, em três leis diferentes, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, e, ao longo do exercício orçamentário, nas leis que criam ou aprovam créditos adicionais.

Por isso o processo orçamentário, considerado desde o seu planejamento até à execução, é contínuo e se adentra no decorrer do exercício financeiro por praticamente todo o ano (VASCONCELOS, 2010, p. 7) e envolve relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Oliveira (2006; p. 83-84) destaca ainda a importância dos processos de controle e avaliação dos resultados de políticas públicas, observando que tal avaliação e controle deve prover informações aos diversos usuários dos relatórios consequentes – inclusive os gestores com informações gerenciais, os cidadãos com informações analíticas, os usuários internos com informações setorializadas e os órgãos de controle externo com informações de caráter consolidado. Ainda o autor destaca a oportunidade de consolidação da participação da população nos processos orçamentários, por meio do uso das ferramentas de avaliação como forma de fortalecimento da gestão democrática participativa.

Oliveira (2006, p. 51-52) traz, também, interessante raciocínio acerca da relação orçamentária entre poderes legislativos e executivos municipais e o sistema de controle de normas. Veja-se o autor:

Conforme se pode perceber, tais disposições legais complementam-se de modo a formar uma série de condições a serem observadas no processo de elaboração do orçamento público e a observação de tais critérios envolve a atuação dos poderes ligados diretamente à matéria orçamentária, seja exercendo a prerrogativa da competência exclusiva de proposição inicial da mesma, seja exercendo a representação dos interesses maiores da população através do julgamento de mérito e oportunidade – aquela exercida pelo poder executivo e esta efetuada pelos componentes das casas de leis de cada esfera de governo. Portanto, os procedimentos de elaboração da proposta inicial de orçamento público bem como a apresentação de emendas legislativas devem envolver criterioso trabalho técnico e o esforço integrado do corpo técnico do Poder Executivo e do Poder Legislativo, o que se afigura como opção interessante para a análise e adequação das vontades envolvidas. Como o instrumento de orçamento público reflete desejos coletivos diversos, a conformação técnica de tais interesses pressupõe a atuação responsável dos atores sociais e políticos envolvidos, já que a ação governamental gera impactos de considerável grandeza junto ao grupo social.

Nota-se a percepção do autor sobre a realidade das administrações locais no Brasil. De fato, as câmaras municipais estão muito próximas do corpo eleitor – o que expõe os edis à cobrança direta do seu corpo votante. Lopez (2004, p.154), ao analisar o caso específico da Câmara Municipal de Araruama, também faz observação acerca da proximidade do corpo eletivo dos legislativos locais com os eleitores, indicando inclusive que tal proximidade serve como condicionante à postura dos edis. Em sentido diverso, Kerbauy (2005, p. 349) faz observação imparcial acerca de tal proximidade, conforme segue:

A análise aprofundada e desvinculada de prejulgamentos sobre a atuação das câmaras municipais e dos vereadores, seja nos processos eleitoral e partidário, seja no processo decisório local e suas formas de relacionamento com os executivos locais, revela o significado político desta esfera de atuação, que não se molda apenas pela troca de lealdades ou pela distribuição de benefícios, características da prática clientelista.

Por isso Oliveira defende uma interação técnica entre os executivos e legislativos locais acerca da participação no processo orçamentário, para que as posições partidárias e a pressão eleitoral sobre o legislativo não venha a deformar a peça original apresentada pelo executivo – acarretando vetos e intensas pressões políticas e legais sobre ambos os poderes. Assis e Villa (2003, p. 380) observam sobre a oportunidade de interação entre os conselhos locais de saúde, câmara de vereadores e outros órgãos representantes dos interesses sociais como forma de gestão participativa de decisões sobre políticas públicas e controle social. Isso porque, conforme Torres *apud* Vasconcelos (2010, p. 12), o orçamento possui três funções precípuas: a política, a econômica e a reguladora:

Do ponto de vista político, o orçamento do Estado de Direito constitui uma forma de controle da Administração pelo Legislativo, e, com a necessidade de planejamento, uma forma de co-participação do Congresso na elaboração do orçamento, uma vez que este traça metas por meio da lei de diretrizes orçamentárias e determina decisivas opções quanto ao montante de gastos públicos e o tamanho do Estado.

Do ponto de vista econômico, o orçamento pode ser enxergado sob três perspectivas, que predominaram em momentos diferentes do capitalismo (basicamente as fases do capitalismo liberal, de bem estar e neoliberal): o orçamento clássico, o orçamento anticíclico e o orçamento equilibrado. Fala-se na visão econômica clássica quando se entende como “ponto cardeal do orçamento o ‘equilíbrio financeiro’”, ou seja, a busca pela neutralidade do confronto entre receitas e despesas

[...]Por fim, o orçamento tido como equilibrado consiste em um parcial retorno ao orçamento clássico, uma vez que o equilíbrio das contas públicas volta a vigorar como premissa, adotando-se, para tanto, a redução do Estado e das despesas estatais e o não aumento dos impostos. Veja-se que nesse caso, valoriza-se o controle da dívida pública, mas a redução ou estabilização dos impostos, o que, necessariamente vincula o Estado a uma contenção necessária de gastos, a uma redução do seu tamanho e de suas atribuições diretas e uma maior responsabilidade em relação às receitas e despesas públicas.

Nesse panorama insere-se o Brasil, atualmente, adotando as reformas propostas pela OCDE no início da década de 1980, como o orçamento equilibrado e controle de gastos públicos, além de receber a influência da vertente neozelandeza da lei de responsabilidade fiscal.

Para entendimento dos documentos de planejamento orçamentário como instrumentos integrados de gestão, importante compreender o mecanismo de integração existente entre os mesmos. Em conformidade com Conti *apud* Vasconcelos (2010, p. 14):

[...] as três leis [PPA, LDO e LOA] adotam critérios de classificação orçamentária para vincular as despesas aos resultados, atendendo a diretrizes fixadas pela técnica do orçamento programa. Ademais, tendo adotado o Brasil a forma federativa de organização do Estado, com três esferas: federal, estadual e municipal, todas elas deverão não só sujeitar-se às normas orçamentárias constitucionais e nacionais, como a Lei Complementar 101/2000, bem como estão obrigadas a editar as três leis de natureza orçamentária, PPA, LDO e LOA para organização e planejamento de suas contas internas.

Oliveira (2006, p. 65) descreve acerca dos critérios de classificação orçamentária e de integração entre as peças de planejamento, conforme segue:

Dentre a normatização técnica [...], faz-se importante uma rápida análise da Portaria N° 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. Tal portaria ministerial atualizou e discriminou a despesa por funções conforme dispositivos elencados à Lei Federal 4.320, de 1964 e estabeleceu conceitos de função, subfunção, programas, projeto, atividade e operação especial.[...] O termo “estrutura programática” refere-se exatamente à situação de codificação dos programas de governo em seqüência lógica explanativa das proposições de atuação. [...] Dessa forma, explanou-se a sistemática de classificação das ações de governo alocadas ao Plano Plurianual.[...]

O registro sistematizado dos gastos a serem realizados para a perfeita execução de cada ação de governo pressupõe a existência de uma planificação de termos que identifiquem cada despesa por seu objeto ou natureza de existência. Em termos técnicos, tal classificação por natureza de despesa recebe o nome de conta de despesa.[...] O necessário estabelecimento da classificação dos gastos por natureza foi realizado pela Portaria Interministerial 163, de 04 de maio de 2001, de autoria conjunta dos Ministérios de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão.[...]

Em termos abrangentes, o Plano Plurianual define as ações e programas de governo para os três anos de uma administração e um exercício financeiro da administração subsequente. A Lei de Diretrizes Orçamentárias define os parâmetros para a elaboração e execução de cada orçamento anual e apresenta as metas e prioridades para cada ano. A Lei Orçamentária Anual discrimina os recursos financeiros para as metas anuais. Em termos latos, fica exposta a integração primária entre os elementos de planejamento orçamentário de ações de governo.

A integração entre os documentos de planejamento orçamentário de políticas públicas pode ser mais bem visualizada conforme figura a seguir, na qual é demonstrada, de forma esquemática, a utilização prática da classificação funcional programática e de natureza de despesas, além de classificação por atribuição de setor de governo:

Plano Plurianual - 2006/2009

Código: 0201	Programa: Educação para todos
Cliente: População	
Objetivo: Possibilitar o acesso da população em idade escolar aos serviços de educação e ensino formal	

Unidade Responsável: Secretaria de Educação	Término: 2009
Início: 2006	
Indicador(es): Taxa de Construção de Unidades Escolares	Unidade de Medida: percentual
Taxa de Aprestamento de Unidades Escolares	Índice Atual: 0%
	Índice Final: 100%

Recursos: Ordinários: 100.000	Transferências: 25.000	Parcerias:	Total: 125.000
--------------------------------------	------------------------	------------	----------------

Código	Ação	Tipo	Produto	Unidade	Valor	Metas 2006/2009
001	Construção de Centros de Educação Infantil		Unidade Construída	unidade	40.000	8
002	Aparelhamento de Centros de Educação Infantil	P	Unidade Aparelhada	unidade	25.000	80
003	Construção de Unidades de Ensino Fundamental	P	Unidade Construída	unidade	35.000	8
004	Aparelhamento de Unidades de Ensino Fundamental	P	Unidade aparelhada	unidade	25.000	80

Programa e Ações	Produto	Unid. Medida	Meta
Programa 0201 - Educação para todos			
Objetivo Possibilitar o acesso da população em idade escolar aos serviços de educação e ensino formal			
Ação/ Tipo 001 P	construção de centros de educação infantil	unidade construída	unidade 2
002 P	aparelhamento de centros de educação infantil	unidade aparelhada	unidade 20
003 P	construção de unidades de ensino fundamental	unidade construída	unidade 2
004 P	aparelhamento de unidades de ensino fundamental	unidade aparelhada	unidade 20

QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA

Orçamento-Programa 2006

ÓRGÃO 001 SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

UNIDADE 001 DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Funcional-Programática	Natureza Despesa	Fonte Recurso	Discriminação	Valor	Total
¹ Função 12.365.0001.1.001			CONSTRUÇÃO DE CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL		9.000,00
	4.4.90.51	02-Vinculado	Obras e Instalações	9.000,00	
³ Subfunção 12.365.0001.1.002			APARELHAMENTO DE CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL		7.000,00
	4.4.90.52	02-Vinculado	Equipamentos e Material Permanente	7.000,00	
Total da Unidade					16.000,00
Total do Órgão					16.000,00

¹ As Funções e Subfunções de Governo são as constantes à Portaria 42, de 14 de abril de 1999.

² As Naturezas de Despesa são as constantes à Portaria 163, de 04 de maio de 2001 e atualizações posteriores.

Figura 1: Integração entre peças de planejamento orçamentário

FONTE: Oliveira (2006, p. 72)

À Carta Magna da Nação encontramos disposições acerca de características normativas do processo orçamentário público. Tais disposições versam, entre outras, acerca de competências, instrumentos e prazos. Assim sendo, dispõe a Constituição Federal de 1988:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

II - orçamento;

[...]

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Portanto, neste momento versa a Constituição sobre competência concorrente. Cumpre compreender o termo. Assim sendo, compreende-se competência concorrente a atuação de um membro da Federação quando da não-atuação de outro. Portanto, para o caso específico, a União legislará em forma de estabelecimento de normas gerais que podem ser suplementadas pelos demais membros da federação. Assim sendo, veja-se o papel dos Municípios para o processo em tela. Cita a Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]

Neste ponto, quanto à competência legislativa, pode-se observar a capacidade suplementar legislativa dos municípios. O que difere da competência concorrente – que é reservada “[...] à União, aos Estados e ao Distrito Federal[...]”. Portanto, e repisando este ponto, cabe ao Município suplementar a legislação federal ou estadual para o atendimento de seus interesses locais. Estes interesses locais revestem de notável importância e devem merecer “esforço intelectual” na medida que refletem, no âmbito político, as grandes questões (LOPEZ, 2004). Passando-se adiante, pode-se encontrar dispositivo deveras interessante no Corpo da Lei Maior como segue:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 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; [...]

Nesse sentido Vasconcelos (2010, p.14) aponta: “O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual são as três formas de planejamento orçamentário determinado pela Constituição Federal”

Então, a Constituição Federal definiu como competência exclusiva do Poder Executivo a elaboração e proposição de leis de instrumentos de planejamento orçamentário de governo e considerando a especificidade da matéria, dispôs sobre a edição de lei complementar para a perfeita regulação do assunto.

Em Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pode-se encontrar:

§ 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 ³quatro 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 ⁴oito 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 ⁵quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa[...]

Neste ponto, pode-se encontrar disposições acerca dos prazos para a proposição de projetos de lei de instrumentos orçamentários ao Poder Legislativo, bem como prazo geral para os processos legislativos necessários.

A partir deste ponto, desenha-se raciocínio interessante. Vejamos: se a Constituição Federal dispôs sobre a necessidade de lei complementar para regulamentar, entre outras características, prazos para encaminhamento ao Legislativo e apresentou disposições transitórias com a definição dos citados prazos, poder-se-ia entender que tais prazos são os obrigatórios para atendimento por todos os entes da Federação, uma vez que inexistente lei complementar especificando tais lapsos de tempo.

Por outro lado, a consideração dos dispositivos constitucionais acerca de competências legislativas permite a seguinte conclusão: a União possui competência concorrente para legislar – para o caso em tela – sobre orçamento e, dessa forma, pode a mesma editar normas gerais com regulações específicas por legislação estadual – desde que tais dispositivos legais dos estados não sejam confrontantes. O segundo raciocínio permite concluir que os

³ 30 de agosto

⁴ 15 de abril

⁵ 30 de agosto

Municípios possuem capacidade de legislar sobre os assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Dessa forma, possui fundamentação legal a definição local, por meio de dispositivos em Leis Orgânicas Municipais, de prazos próprios para encaminhamento de projetos de leis de orçamento aos Legislativos Municipais.

Acerca do assunto, é deveras importante a análise da Mensagem Nº 627, de 4 de maio de 2000, a qual expôs as Razões do Veto a dispositivos da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – alcunhada Lei de Responsabilidade Fiscal. Embora o texto refira-se a Plano Plurianual, suas razões podem ser estendidas para todos os instrumento de orçamento, mesmo porque a necessidade de integração entre tais instrumentos é ponto pacífico no universo administrativo público – como se pode observar em Oliveira (2006) e Vasconcelos (2010, p.12).

Portanto, vejamos o que diz o Executivo Federal acerca das Razões do Veto ao Art. 3º da Lei 101, de 2000:

[...]Ademais, a fixação de mesma data para que a União, os Estados e os Municípios encaminhem, ao Poder Legislativo, o referido projeto de lei [...] não leva em consideração a complexidade, as peculiaridades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive os pequenos municípios. (grifo nosso)
Ressalte-se que a elaboração [...] é uma tarefa que se estende muito além dos limites do órgão de planejamento do governo, visto que mobiliza todos os órgãos e unidades do Executivo, [e] do Legislativo[...]. Além disso, o novo modelo de planejamento e gestão das ações, pelo qual se busca a melhoria de qualidade dos serviços públicos, exige uma estreita integração [...] com o Orçamento da União e os planos das unidades da Federação.
Diante do exposto, propõe-se veto ao art. 3º, e respectivos parágrafos, por contrariar o interesse público. (grifo nosso)

Outro ponto importante a considerar sobre a temática de elaboração de planos e orçamentos municipais em prazos distintos aos orçamentos dos demais entes federativos remete ao entendimento de transferência voluntárias por meio de repasses financeiros às administrações locais para a consecução de objetos conveniados.

Dessa forma, o conhecimento por parte dos municípios das peças de planejamento tanto dos estados quanto da União permite uma visão prévia da possibilidade de captação de recursos para a execução de ações constantes do planejamento local. Isso permite que as peças de planejamento orçamentário de políticas públicas em âmbito dos municípios possam refletir a possibilidade de maximização da ação governamental por meio do uso de recursos vinculados oriundos de entes federativos terceiros.

4. Conclusão

A edição de normas legais vincula-se ao universo preexistente de normas maiores.

Todo comportamento humano está sujeito a determinadas regras, criadas pelo próprio homem, para manter o equilíbrio das relações entre os homens na sociedade. Tais regras ou obrigações são denominadas leis que, em seu conjunto, formam a legislação. (OGUISSO e SCHIMIDT, 1999, p. 175)

A hierarquia das normas resulta basicamente da posição que as normas ocupam, com uma reação de superioridade e inferioridade entre elas. Assim, as leis são válidas porque se apóiam em outras que lhe são hierarquicamente superiores. (OGUISSO e SCHIMIDT, 1999, p. 178)

Portanto, a capacidade dos legislativos municipais em elaborar e aprovar normas jurídicas deve eivar-se de profundo conhecimento do mundo jurídico existente e da realidade local, haja vista a importância dos legisladores no processo de aprimoramento social e atendimento às necessidades coletivas locais (SAIEGH 2010, p. 3).

O processo orçamentário de políticas públicas concretiza-se, em termos formais, pela edição de leis orçamentárias – sendo, em última análise, sujeito ao processo legislativo.

Portanto, todo esse cuidado deve permear os trabalhos de orçamento, tanto do corpo executivo quanto do corpo legislativo, sobretudo quando se trata de interferir nos prazos definidos de elaboração e envio das propostas à análise das casas locais de leis.

Entende-se, dentro de uma visão sistematizado do direito constitucional, que os prazos originais de envio de tais proposições são aqueles insculpidos à Carta Magna da Nação. Consoante isto, a alteração de tais dispositivos deve reger-se pela prudência e pelo cuidado de não invadir-se campo de competência legislativa da União. Por isso a análise das competências de edição de leis por parte da União, dos Estados e dos Municípios deve ser efetuada.

Define-se que à União, o constituinte delegou e competência para a edição de normas gerais. Com o cuidado necessário, o legislador atribui aos Municípios a capacidade de discussão dos assuntos de interesse local e – ponto primaz da análise – a competência de suplementar a legislação maior no que não contrariar as normas hierarquicamente superiores. Assim, desse mecanismo de competência da união de legislação de caráter geral e não exclusão da competência suplementar de estados e municípios, bem como da capacidade dos municípios em suplementar a legislação estadual e federal no que couber, nasce a possibilidade jurídica de as administrações locais – observado o processo legislativo pertinente e necessário- de alterar as datas de envio das propostas de Plano Plurianual, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais às câmaras municipais.

Tal possibilidade, muito mais que apenas um capricho local, justifica-se pelas peculiaridades dos entes federativos denominados municípios. Processos de planejamento demandam longo e exaustivo trabalho técnico e devem incluir a necessária participação da população. Sobretudo para pequenos municípios de interior, a definição de prazo idêntico ao da União para envio das propostas ao legislativo esbarra em dificuldades de cunho técnico. Ademais, o conhecimento dos planos de governo dos demais entes federativos abre à Administração Local a possibilidade de maximização da ação local por meio de obtenção de recursos para a elaboração e execução dos planos municipais de governo. Sobretudo se considerada a maior participação dos municípios nos processos de políticas sociais e desenvolvimento econômico local (KERBAUY, 2005, p. 2), tal possibilidade revela-se eficaz nos processos de descentralização de políticas do moderno estado brasileiro.

Ainda a necessidade de transparência dos atos de planejamento de programas e orçamento de governo fica atendida pela disposição dos referidos prazos locais, haja vista a concepção de transparência em acordo a Mileski (2002, p.27):

Assim, a transparência fiscal se revela como um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas, na medida em que enfatiza a obrigatoriedade de informação ao cidadão sobre a estrutura das funções de governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para elaboração e execução dos planos de governo[...] A transparência fiscal é exigência de pura essência democrática.

Portanto, a definição de prazos específicos para o ente federativo municipal possibilita melhor definição de instrumentos e procedimentos para a gestão democrática participativa, ao tornar possível a definição de metodologia de trabalho que se amolde às características próprias locais, sobretudo se confrontada tais situações com o texto da Lei Complementar 101, de 2000: “Art. 48.[...] Parágrafo Único: A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos [...].”

Dessa forma, a capacidade dos municípios em definir prazos próprios de elaboração e envio de suas peças de proposição de orçamento público aos respectivos legislativos locais, mais do que encontrar fundamentação legal no texto constituinte, revela-se como ainda como oportuna para a consideração de contratação de instrumentos de transferência de recursos voluntários que permita aos municípios atender, com capacidade maximizada, os anseios e necessidades das populações locais.

Portanto, a definição de tempos próprios de elaboração e apresentação dos documentos constantes do planejamento orçamentário de políticas públicas locais deve ser visualizado pelas administrações municipais não só como uma ação factível perante o arcabouço legal vigente, mas ainda como uma possibilidade estratégica a fortalecer os trabalhos de planejamento locais.

5. Referências Bibliográficas

ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Tereza Cristina Scatena. **O controle social e a democratização da informação: um processo em construção.** Rev. Latino-Am. Enfermagem, Ribeirão Preto, v. 11, n. 3, June 2003 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-11692003000300017&lng=en&nrm=iso>. access on 05 July 2011. doi: 10.1590/S0104-11692003000300017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 464 p.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: incluindo vetos.** Vitória/ES:TCEES, 2000 58p.

_____. **Mensagem de Veto 627, de 04 de maio de 2000.** Razões de Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 4, de 2000 (Complementar). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2000/Vep101-00.htm> Acesso em 20 jul 2011.

_____. SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL DO MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portaria Conjunta Nº 1, de 20 de junho de 2011.** Disponível em : < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port_Conjunta_012011_MCASP_altera163.pdf > Acesso em 22 jul 2011.

FERREIRA DOS SANTOS, Carlos Nelson. **A desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta.** In Revista de Administração Municipal. Ano 54 Nº 271 Julho/Agosto/Setembro/2009 IBAM.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local**. Opin. Publica, Campinas, v. 11, n. 2, out. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 16 jun. 2011. doi: 10.1590/S0104-62762005000200003.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Constitutional change, legislative performance and institutional consolidation**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, n. spe1, 2000 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000500006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 16 jun. 2011. doi: 10.1590/S0102-69092000000500006.

LOPES, José Rogério. " **Exclusão social" e controle social: estratégias contemporâneas de redução da sujeitidade**. Psicol. Soc., Porto Alegre, v. 18, n. 2, ago. 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822006000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 05 jul. 2011. doi: 10.1590/S0102-71822006000200003.

LOPEZ, Felix G.. **A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama**. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2004, n.22, pp. 153-177. ISSN 0104-4478. doi: 10.1590/0104-44782004000100012.

MILESKI, Hélio Saul. **Transparência do Poder Público e sua Fiscalização**. In Interesse Público Especial – Responsabilidade Fiscal. Ano 4. Volume Especial. Porto Alegre: Notadez, 2002.

NAVES, Maria Margareth Veloso. **Introdução à pesquisa e informação científica aplicada à nutrição**. Rev. Nutr., Campinas, v. 11, n. 1, June 1998 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52731998000100002&lng=en&nrm=iso>. access on 25 July 2011. doi: 10.1590/S1415-52731998000100002.

OGUISSO, Taka; SCHMIDT, Maria José. **Sobre a elaboração das normas jurídicas**. Rev. esc. enferm. USP, São Paulo, v. 33, n. 2, June 1999 . Available from <<http://www.scielo.br/>

scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62341999000200009&lng=en&nrm=iso>. access on 30 June 2011. doi: 10.1590/S0080-62341999000200009.

OLIVEIRA, Gecileno Luiz de. **Integração entre os Instrumentos de Planejamento Orçamentário de Políticas Públicas.** *Monografia apresentada para obtenção de certificação de conclusão de pós-graduação “lato sensu” em Administração Pública.* UGF. Cachoeiro de Itapemirim, 2006.

SAIEGH, Sebastian M.. **¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo?** *Una evaluación Del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones.* Polít. gob, México, v. 17, n. 1, 2010 . Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372010000100001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 16 jun. 2011

VASCONCELLOS, Natália Pires de. **O Supremo Tribunal Federal e o Orçamento. Uma Análise do Controle Concentrado de Leis Orçamentárias.** *Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público.* Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/161_Monografia%20Natalia%20Pires.pdf> Acesso 19 jul 2011.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em Administração.** – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES :UAB, 2009.164p. : il.



DEFINIÇÃO DE PRAZOS PARA O ORÇAMENTO PROGRAMA: A COMPETÊNCIA MUNICIPAL de OLIVEIRA, Gecileno Luiz de; POUBEL DA SILVA, Marco Antonio. é licenciado sob uma [Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivados 3.0 Não Adaptada](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).

