



Programa
Cidades
Sustentáveis

GPS – GESTÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL
**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA
E FINANCIAMENTO
MUNICIPAL**



Guia de Gestão Orçamentária e Financiamento Municipal

SUMÁRIO

Apresentação	7
Introdução	11
1. Planejamento Estratégico Governamental Municipal	19
1.1. Introdução	19
1.2. O que é e por que é importante	20
1.3. Pontos de atenção	24
1.4. Qual a necessidade de o município fazer ou melhorar seu plano estratégico?	28
1.5. Passo a passo	28
1.6. Plano de Metas	46
1.7. Casos	50
1.8. Aprofunde-se	53
1.9. Arcabouço legal	55
2. Planejamento Orçamentário	57
2.1. Introdução	57
2.2. O que é e por que é importante	59
2.3. Pontos de atenção	59
2.4. Passo a passo	60
2.5. Planejamento para o desenvolvimento sustentável: fontes de recursos para municípios	102
2.6. Casos	110
2.7. Aprofunde-se	111
2.8. Arcabouço legal	114
3. Execução Orçamentária	117
3.1. Introdução	117
3.2. O que é e por que é importante	118
3.3. Pontos de atenção	123
3.4. Passo a passo	123
3.5. Aprofunde-se	130
3.6. Arcabouço legal	131

4. Governança da Gestão Estratégica do Orçamento	133
4.1. Introdução	133
4.2. O que é e por que é importante	134
4.3. Pontos de atenção	137
4.4. Qual a necessidade de o município melhorar a governança orçamentária?	138
4.5. Passo a passo	139
4.6. Casos	140
4.7. Aprofunde-se	141
5. Sistema de Monitoramento e Avaliação do Orçamento	143
5.1. Introdução	143
5.2. O que é e por que é importante	144
5.3. Pontos de atenção	146
5.4. Qual a necessidade de o município melhorar seu Sistema de Monitoramento e Avaliação do Orçamento	147
5.5. Passo a passo	148
5.6. Casos	154
5.7. Aprofunde-se	155
6. Transparência e Participação no Orçamento	157
6.1. Introdução	157
6.2. O que é e por que é importante	159
6.3. Pontos de atenção	162
6.4. Qual a necessidade de o município melhorar a transparência e a participação no orçamento?	163
6.5. Passo a passo	166
6.6. Casos	168
6.7. Aprofunde-se	173
6.8. Arcabouço Legal	176
7. Programa Cidades Sustentáveis	181
Bibliografia	183
Anexos	190
Créditos	193



LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E MAPAS

Índice de Figuras

Figura 1 – Relação entre planos estratégicos e o orçamento municipal	22
Figura 2 – Planejamento Estratégico Governamental Municipal	30
Figura 3 – Plano Fortaleza 2040	33
Figura 4 – Árvore de problemas	43
Figura 5 – Árvore de soluções	44
Figura 6 – Integração do Plano de Metas com o PPA	48
Figura 7 – Fortaleza 2040	50
Figura 8 – Caracterização do PPA, da LDO e da LOA	58
Figura 9 – Estrutura do PPA	62
Figura 10 – Integração do PPA com a LOA	100
Figura 11 – Linha do tempo da participação para elaboração das peças orçamentárias	164

Índice de Quadros

Quadro 1 – Exemplo de planejamento estratégico	45
Quadro 2 – Planejamento e nível organizacional	60
Quadro 3 – Cálculos para previsão de receitas orçamentárias	80
Quadro 4 – Regras para o planejamento orçamentário	87
Quadro 5 – Integração do PPA com os ODS	91
Quadro 6 – Fontes para o financiamento sustentável	107
Quadro 7 – Exemplo de identificação de dados para o sistema de monitoramento e avaliação orçamentária	153

APRESENTAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe um grande avanço à estrutura federativa brasileira ao garantir maior autonomia aos municípios e reconhecê-los como entes responsáveis pela execução e provimento de uma série de serviços essenciais para a população. No entanto, o maior equilíbrio nas relações entre os diferentes níveis de poder não foi acompanhado pela ampliação de fontes de recursos próprios das prefeituras. A descentralização administrativa assegurou responsabilidades e uma relativa emancipação aos municípios, mas também aumentou os gastos públicos dos governos locais. Suas receitas, no entanto, continuaram dependentes dos repasses do Estado e da União.

Esse processo descompassado comprometeu o controle das finanças públicas em parte significativa das cidades brasileiras. A falta de *expertise* e de investimento em áreas técnicas agravou o quadro de fragilidade institucional e administrativa, principalmente nos municípios menores e de baixa atividade econômica. Como consequência, o planejamento e a execução do orçamento deixaram de cumprir funções essenciais. Ainda hoje, em muitos municípios, ele é visto apenas como um instrumento contábil obrigatório.

Em inúmeras localidades, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) costumam ser elaborados para cumprir as regras legais exigidas. O controle dessas peças é feito estritamente do ponto de vista dos gastos e das normas de contabilidade pública. Contudo, o orçamento municipal é um processo contínuo de organização das receitas e despesas públicas, com o objetivo de entregar investimentos e serviços à população. Nesse sentido, os sistemas de gestão das finanças públicas são essenciais ao desenvolvimento socioeconômico e à redução da pobreza (PEFA, 2019, p. III).

Para que possam alcançar bons resultados em termos de políticas públicas, as peças orçamentárias devem ser compreendidas como uma etapa de um processo de planejamento mais amplo da ação governamental, que parte de um diagnóstico da realidade e do desenho e implementação de estratégias para melhorá-la nos diversos setores em que a ação pública irá ocorrer. Ou seja, o objetivo último de um bom processo orçamentário deve ser a entrega eficiente de serviços e a alocação estratégica de recursos para a melhoria da vida da população, devendo ser elaborado e avaliado com base nesses princípios.

Outra função importante do orçamento público é a de transparência e controle social. É no orçamento que o cidadão e a cidadã têm a oportunidade de olhar para os recursos disponíveis de seu município, entender como o dinheiro será utilizado e quais melhorias de vida esses gastos trarão.

Garantir que o orçamento público cumpra essa dupla função de planejamento e controle social de forma adequada não é uma tarefa

simples. Dentro do governo, a relação entre os gestores e gestoras responsáveis pela elaboração e execução do orçamento, as secretarias que devem implementar as várias políticas públicas e os legisladores que representam a população é marcada por tensões. Funcionários das secretarias da fazenda estão preocupados em controlar gastos, as secretarias-fim querem prestar mais e melhores serviços para o cidadão e a cidadã, e os legisladores querem garantir que os anseios de seus eleitores sejam atendidos. Esses interesses aparentemente desconexos podem fazer os processos orçamentários se desenvolverem de forma pouco cooperativa e cada um desses atores agir de acordo com seus próprios interesses sem ter necessariamente uma compreensão do processo como um todo.

Já para o cidadão e a cidadã comuns o mundo das finanças públicas é permeado por um jargão praticamente incompreensível. Sem entender as nuances do debate e das disputas sobre o orçamento municipal, a população pode se tornar alvo de discursos rasos e generalizantes sobre as finanças públicas, como o que atribui todos os problemas da prestação de serviços a uma suposta ineficiência inerente ao Estado ou a um nível de corrupção tão generalizado que drenaria todos os recursos disponíveis. Mas o contexto é bem mais complexo.

O desequilíbrio entre receitas e despesas, as limitações de investimento e o conflito gerado entre os diferentes interesses para a aplicação dos recursos disponíveis são alguns dos grandes obstáculos para os gestores públicos municipais na hora da tomada de decisão. Há, porém, outros aspectos igualmente relevantes. É justamente nesses pontos que este guia procura incidir.



Nas próximas páginas, o leitor encontrará uma série de informações que contemplam todo o ciclo de planejamento estratégico, organização, definição, execução, monitoramento e avaliação do orçamento público. Em cada uma dessas etapas, apresentamos um passo a passo para orientar o estabelecimento de princípios, diretrizes e instrumentos para a identificação de problemas, objetivos e prioridades em termos de políticas públicas. Abordamos em detalhes a elaboração das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), de modo que os gestores e gestoras possam prever receitas e despesas conforme a realidade local.

Aqui também se encontram diversos materiais de referência para que o leitor possa se aprofundar nos vários temas abordados. E, ainda, orientações para organizar a governança e a relação entre os atores envolvidos numa boa gestão orçamentária. No último capítulo, abordamos os princípios da transparência e da participação cidadã no ciclo orçamentário, bem como os instrumentos e ferramentas disponíveis para fortalecer esse processo essencial para a modernização, legitimação e

democratização de qualquer gestão pública. Tudo isso com exemplos práticos de experiências já adotadas em municípios brasileiros.

Por fim, relacionamos também diversas linhas de financiamento municipal destinadas às cidades que de fato se pretendem mais sustentáveis. Há várias portas a serem abertas nesse sentido, de programas federais e estaduais a linhas específicas e temáticas ofertadas por bancos de desenvolvimento supranacionais, nacionais e regionais. E ainda existem as agências internacionais de cooperação e fomento a iniciativas locais, com foco nas ações de desenvolvimento socioeconômico e enfrentamento às mudanças climáticas.

Com esta publicação, esperamos contribuir para uma gestão pública mais eficiente e eficaz na aplicação dos recursos arrecadados e recebidos da população. Isso é possível e necessário. E significa, acima de tudo, investir numa sociedade mais justa, igualitária, democrática e sustentável.

Boa leitura!

INTRODUÇÃO

As referências adotadas para a produção deste guia se baseiam em parâmetros e práticas reconhecidos internacionalmente e que trazem instrumentos úteis para gestoras e gestores comprometidos com o fortalecimento da administração municipal. Também foram realizadas entrevistas com quem vive ou viveu o dia a dia da gestão pública, com o objetivo de identificar as principais demandas, necessidades e desafios relacionados às finanças e à gestão orçamentária das cidades brasileiras. Assim, mais do que um quadro estático, este guia se propõe a ser um instrumento que apresenta os melhores padrões internacionais de modo prático e conectado à realidade orçamentária dos municípios.

Além disso, a sustentabilidade na ação pública é um norteador transversal. Por isso, também foram utilizados como referência os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU).

Em termos práticos, as principais referências internacionais adotadas para construir este guia foram:

- *Quadro de Avaliação da Gestão de Finanças Públicas* do Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA – Programa da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira)¹, instrumento que visa padronizar os parâmetros de avaliação e diagnóstico da gestão de finanças públicas (GFP);
- Integrated National Financing Frameworks (INFF – Quadro de Financiamento Nacional Integrado) – modelo cujo objetivo é ajudar governos a planejar o financiamento dos ODS em seus próprios países².

OS OBJETIVOS DA GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

O PEFA considera que uma boa gestão de finanças públicas atinge três resultados principais:

- **Disciplina fiscal agregada**, que significa um controle eficaz do orçamento total e a gestão de riscos fiscais;
- **Alocação estratégica de recursos**, que implica o planejamento e a execução do orçamento de acordo com as prioridades do governo para alcançar os objetivos estabelecidos para as várias áreas de políticas públicas;

¹ “[O PEFA] foi iniciado em 2001 por sete parceiros internacionais de desenvolvimento: a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e os governos da França, Noruega, Suíça e Reino Unido. (...) Mais de 500 relatórios de avaliação da GFP em 149 países foram concluídos até 31 de dezembro de 2015” (PEFA, 2019, p. III).

² Em 2015, a ONU promoveu um encontro com líderes mundiais em Adis Abeba, na Etiópia, onde foi pactuada a Agenda 2030, com 17 ODS. O INFF surgiu desse pacto como estratégia para ajudar países a financiarem a implementação dessa agenda. (Fonte: [Integrated National Financing Framework | Home \(inff.org\)](https://inff.org/).)

- **Prestação eficiente de serviços**, que requer a utilização adequada das receitas orçamentárias para alcançar os melhores níveis de prestação de serviços públicos com os recursos disponíveis.

OS ODS E A AGENDA 2030

No nível internacional, a Agenda 2030, aprovada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, destacou novas pautas para o desenvolvimento sustentável, estimulando novas percepções para a elaboração e execução de políticas públicas a partir de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

“A visão é ambiciosa e transformadora porque prevê um mundo livre dos problemas atuais, como pobreza, miséria, fome, doença, violência, desigualdades, desemprego, degradação ambiental e esgotamento dos recursos naturais, entre outros. Os princípios centrais são a soberania

plena e permanente de cada Estado, a universalidade, o desenvolvimento integrado, que assegura uma implementação nacional consistente com as aspirações nacionais, e a visão global de não deixar ninguém para trás, o que implica o cumprimento dos objetivos e metas em todos os países e em todos os segmentos da sociedade.”

“São 17 objetivos e 169 metas de ação global para alcance até 2030, em sua maioria abrangendo as dimensões ambiental, econômica e social do desenvolvimento sustentável, de forma integrada e inter-relacionada. Guiados pelas metas globais, espera-se que os países definam as suas metas nacionais, de acordo com as suas circunstâncias, e as incorporem em suas políticas, programas e planos de governo.”³

Neste guia, os ODS são utilizados como referências nos processos de planejamento e avaliação de políticas públicas. Traremos exemplos de indicadores, metas e resultados baseados nesses princípios.

Ver mais sobre as ODS em: [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável | As Nações Unidas no Brasil](#)

³ Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>. Acesso em: 24 jun. 2022.

DISCIPLINA FISCAL AGREGADA

Refere-se ao controle da relação entre receitas e despesas em curto, médio e longo prazo. Em nossa sociedade, existe uma grande demanda por ações que melhorem a vida das cidadãs e cidadãos. Entretanto, no contexto brasileiro, os recursos disponíveis para financiamento das políticas públicas são sempre limitados e, na maior parte das vezes, insuficientes para garantir padrões satisfatórios de serviços em todas as áreas. Essa realidade torna ainda mais fundamental o cuidado com o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento público. Ele é o instrumento pelo qual se demonstra que a relação entre despesas e receitas é sustentável e que se cumprem as regras fiscais estabelecidas nacionalmente, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A falta de preocupação com a disciplina fiscal pode levar a uma série de problemas, tais como:

- Aumento descontrolado do nível de endividamento, que impacta o custo de refinanciamento e compromete a capacidade de realização de novos investimentos a longo prazo.
- Aumento da proporção do orçamento comprometido com gastos obrigatórios, que resulta em:
 - Perda da capacidade de investimentos, ou seja, a prefeitura não consegue expandir sua capacidade de prestar serviços, infraestrutura ou gerar desenvolvimento e, no pior dos casos, de fazer a manutenção da infraestrutura existente.

- A prefeitura não consegue pagar dívidas e juros nos períodos acordados, levando a um maior custo de manutenção da dívida e à impossibilidade de fazer novos empréstimos.
- Incapacidade de estimar os custos reais dos serviços e políticas;
- Falta de transparência e obstáculos ao controle social por parte da sociedade civil.
- Descontrole do fluxo de caixa da prefeitura, levando ao atraso de pagamentos de servidoras e servidores públicos e instituições fornecedoras, o que resulta em:
- Desaprovação das contas públicas e punição dos gestores e gestoras responsáveis em caso de descumprimento de regras fiscais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Aumento de custos gerais da prefeitura, uma vez que instituições fornecedoras acabam cobrando mais quando seus pagamentos são incertos;
- Ou seja, ter disciplina fiscal é essencial para garantir a estabilidade da prestação de serviços e conseguir ampliar os benefícios para a população de maneira sustentável.

ALOCÇÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS

O governo deve dizer no orçamento público como vai arrecadar recursos e como esse dinheiro será transformado em benefícios para as pessoas, quais os objetivos e resultados das políticas e serviços propostos e aonde se quer chegar com aquele orçamento.

Dado que os recursos disponíveis são limitados, é importante usá-los da forma mais estratégica possível, priorizando os setores e políticas mais importantes para o município. Erradicar a pobreza, garantir educação de qualidade e reduzir as várias formas de desigualdade socioeconômica são alguns dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com os quais os países se comprometeram com as Nações Unidas. É importante que o orçamento público reflita esses compromissos, estabelecendo quanto será gasto com cada

política. Também é importante mensurar, por meio de indicadores sociais, os impactos que a aplicação desses recursos causa na vida das pessoas.

Mas há muito a se fazer para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Por onde começar? As prioridades e estratégias do governo estão expressas em documentos como o plano de governo, o Plano de Metas, o Plano Diretor e os planos setoriais de políticas públicas (Plano Municipal de Educação, Plano Municipal de Saúde etc.), e, em alguns casos, em planos estratégicos. Esses documentos são fundamentais no momento de elaborar o orçamento do município. Caso contrário, quando o orçamento não reflete as prioridades do governo, alguns problemas podem surgir. Por exemplo: projetos importantes para a popula-

ção podem ficar inacabados ou nem sair do papel; projetos, serviços e políticas que não fazem mais sentido podem continuar recebendo dinheiro público em detrimento de outras prioridades estabelecidas; demandas pontuais diversas, menos prioritárias, podem acabar ocupando parte considerável do orçamento.

No capítulo sobre o Planejamento Estratégico Governamental, o processo de definição de prioridades por parte dos gestores municipais será explicado com mais detalhes.

ENTREGA EFICIENTE DE SERVIÇOS

Uma das funções mais importantes do processo orçamentário é a busca pela maior eficiência e pela maior efetividade possíveis na aplicação dos recursos públicos. O conceito de eficiência refere-se à relação entre a quantidade e a qualidade dos serviços oferecidos e o seu custo (“fazer mais com menos”). Já a efetividade refere-se à relação entre o serviço prestado e o problema que esse serviço busca resolver (enfrentar o problema da maneira correta). Na área da saúde, por exemplo, fortalecer a atenção básica e a saúde preventiva são estratégias eficientes e efetivas, pois têm baixo custo e diminuem a incidência de doenças crônicas, como hipertensão e diabetes, que, se não tratadas adequadamente, levam a complicações e exigem procedimentos com alto custo, como cirurgias e medicamentos caros.

EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Alguns conceitos comuns e essenciais quando se pensa em gestão⁴

Eficiência. Refere-se à relação entre o quanto é gasto e os produtos e resultados entregues com esse recurso. Uma despesa é considerada eficiente quando consegue fornecer um determinado serviço com qualidade ao menor custo possível. Por exemplo, a despesa com poda de árvores pode ser mais eficiente se planejada em lotes, de forma a reduzir a quantidade de deslocamentos e, consequentemente, o custo com combustível.

Eficácia. Relaciona-se ao quanto uma política atende os objetivos imediatos pensados para ela, ou seja, se os serviços e produtos planejados estão sendo fornecidos. Por exemplo, uma campanha de vacinação é eficaz quando consegue atingir toda a população-alvo e uma política de alfabetização de jovens e adultos é eficaz se consegue garantir a formação dos alunos.

Efetividade. Refere-se ao cumprimento dos objetivos de longo prazo ou, em outras palavras, ao impacto das políticas públicas. Por exemplo, se a política de educação leva a uma melhor capacidade de inserção social e profissional dos alunos ou se a política de saúde aumenta a expectativa de vida da população.

⁴ Inspirado em *Avaliação de Políticas Públicas: por Onde Começar? – um guia prático da metodologia do marco lógico*. Belo Horizonte, MG: Fundação João Pinheiro, 2021.

Contudo, fazer essa avaliação não é fácil. Idealmente, o responsável pelo orçamento do município deve ser capaz de orientar a prefeitura ou prefeito a fazer as escolhas mais econômicas e que levem aos melhores resultados para a população. Nesse processo, existem inúmeros obstáculos que muitas vezes implicam decisões subótimas do ponto de vista da alocação dos recursos (PIRES, V.; SATHLER, A. R., 2018):

- **Falta de informação.** No dia a dia, gestoras e gestores dificilmente terão todas as informações necessárias para tomar uma

decisão de alocação de recursos. Essas pessoas dificilmente têm em mãos todos os dados, indicadores e estatísticas sobre o problema em questão e não conhecem todas as possibilidades de soluções existentes para escolher o melhor caminho.

- **Falta de capacidade.** Na maioria dos casos, gestoras e gestores de orçamento não dispõem dos recursos humanos necessários para fazer o melhor planejamento. Muitas vezes, a formação técnica não é adequada ou não há tempo suficiente para atender as demandas do dia

a dia e ainda fazer um bom planejamento do orçamento.

- **Entraves políticos e de cultura.** Outro problema comum é que a adoção de novas práticas e diretrizes que visam melhorar a eficiência e a efetividade pode sofrer resistências, tanto internas (na própria prefeitura) quanto externas (de vereadoras e vereadores ou de grupos de influência, por exemplo).

Esses desafios são difíceis de superar. Aumentar a eficiência e a efetividade dos gastos

públicos não é tarefa apenas de profissionais da gestão orçamentária, mas sim de todo o conjunto de técnicas e técnicos da prefeitura. Porém, é responsabilidade de quem cuida do orçamento induzir esses processos de reflexão e replanejamento das despesas. Para isso, existem algumas ferramentas simples e adaptáveis a diferentes realidades para que gestoras e gestores consigam avaliar se é possível fazer mais e melhor com os recursos disponíveis em seu município. Ao longo das próximas páginas, abordamos algumas delas.



1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL MUNICIPAL

1.1. INTRODUÇÃO

O orçamento moderno é um instrumento de planejamento das ações da administração pública. Ele não é apenas uma ferramenta contábil, mas sim parte de um sistema complexo que integra planejamento e finanças públicas, de modo que as políticas sejam organizadas em programas e ações com recursos que viabilizem sua execução.

O primeiro passo para ter uma gestão financeiro-orçamentária eficiente é ter clareza de quais devem ser as prioridades na alocação dos recursos públicos. Muito frequentermen-

“O estrategista Arie de Geus dizia que a função do planejamento não era ‘fazer planos’, mas mudar os mapas mentais dos gestores”

(TONI, 2021, p.13).

te, as decisões sobre onde alocar os poucos recursos públicos disponíveis para novos investimentos são tomadas de forma descoordenada e desconectada das verdadeiras aspirações da gestão municipal – e das necessidades da população.

É por esse motivo que um bom planejamento estratégico, que estabeleça uma visão clara de futuro e metas de longo, médio e curto prazo, é um ótimo ponto de partida. Ou seja, antes de elaborar o Planejamento Orçamentário-Financeiro, é fundamental definir o Planejamento Estratégico Governamental (PEG) – que pode ser traduzido pela capacidade que a prefeitura tem de construir, com criatividade e interagindo com a sociedade, uma visão de futuro do município e de si mesma, ligando os meios e fins suficientes e necessários para executar essa visão de futuro (TONI, 2021).

O produto final do processo de Planejamento Estratégico Governamental pode ser expresso em diferentes instrumentos: o Plano Estratégico, ou Plano Integrado propriamente dito, o Plano de Metas e até o Plano de Governo, dependendo do seu grau de detalhamento. De modo geral, todos têm elementos comuns e aspectos complementares, ou seja, não são excludentes. Além disso, apresentam características e pres-

supõem processos que começam pela organização da própria estrutura administrativa e institucional da administração pública municipal. Esse passo é fundamental para a execução plena do planejamento e o alcance dos objetivos definidos. Qualquer que seja o instrumento, ele também serve de insumo para a construção do Plano Plurianual (PPA).

Um bom planejamento estratégico municipal pode, ainda, trazer uma série de benefícios. Os tradicionais instrumentos de planejamento urbano, embora necessários, não são mais suficientes para lidar com a dinâmica de desenvolvimento das médias e grandes cidades, já que são caracterizados, sobretudo, por normas e regras, mas oferecem pouco apoio para as decisões necessárias e para orientação das ações (PFEIFFER, 2000). Assim, a concepção do Planejamento Estratégico Municipal visa substituir o pensamento estático da administração pela ideia dinâmica do gerenciamento. No centro desse método, encontra-se o Planejamento Estratégico, o qual deve ser adaptado às condições específicas da administração pública no Brasil e complementado por uma visão de gerenciamento de projetos e por técnicas de trabalho participativas, transparentes e dinâmicas (PFEIFFER, 2000).

1.2. O QUE É E POR QUE É IMPORTANTE

Para executar a visão de futuro de governo, é preciso que todos os atores trabalhem na mesma direção. E para isso é necessário formar consensos, promovendo a síntese entre posições, interesses e valores, às vezes conflitantes, e superando diferenças e antago-

nismos. Para que isso ocorra, o planejamento precisa construir as condições para que os interesses em disputa sejam processados sistematicamente no ambiente democrático. Isso significa que nenhum processo relacionado à governabilidade ou à governança pode ser

separado do planejamento (TONI, 2021). Por isso, o processo de Planejamento Estratégico Governamental não deve enterrar as discordâncias, mas sim criar condições para que elas sejam abordadas e debatidas de forma organizada, a fim de buscar consensos.

É importante também considerar que o processo de planejamento estratégico é técnico e político. A definição de quais problemas o governo municipal vai enfrentar e como vai fazer isso é um ato político; a necessidade de mobilizar atores e criar consensos também é. Essa dimensão política se integra à dimensão técnica, na medida em que o planejamento estratégico busca racionalizar a ação do governo e o funcionamento geral de processos administrativos e organizacionais. A integração das dimensões política e técnica do planejamento também acontece na implementação do planejamento estratégico e no seu monitoramento e avaliação, uma vez que nessas etapas deve-se verificar se a alocação planejada de recursos e valores em determinados programas, ações e projetos de fato se realizou.

Costuma-se compreender o planejamento como um momento anterior à execução e, com isso, acaba-se deixando-o de lado no dia a dia. Porém, é preciso lembrar que “o planejamento é uma capacidade governamental associada à efetividade das políticas públicas” (TONI, 2021, p. 11). Assim, de nada adianta fazer um planejamento e deixá-lo na gaveta ou em alguma nuvem digital.

O Planejamento Estratégico Governamental pretende desenhar e executar a política de modo a otimizar a relação entre meios e fins,

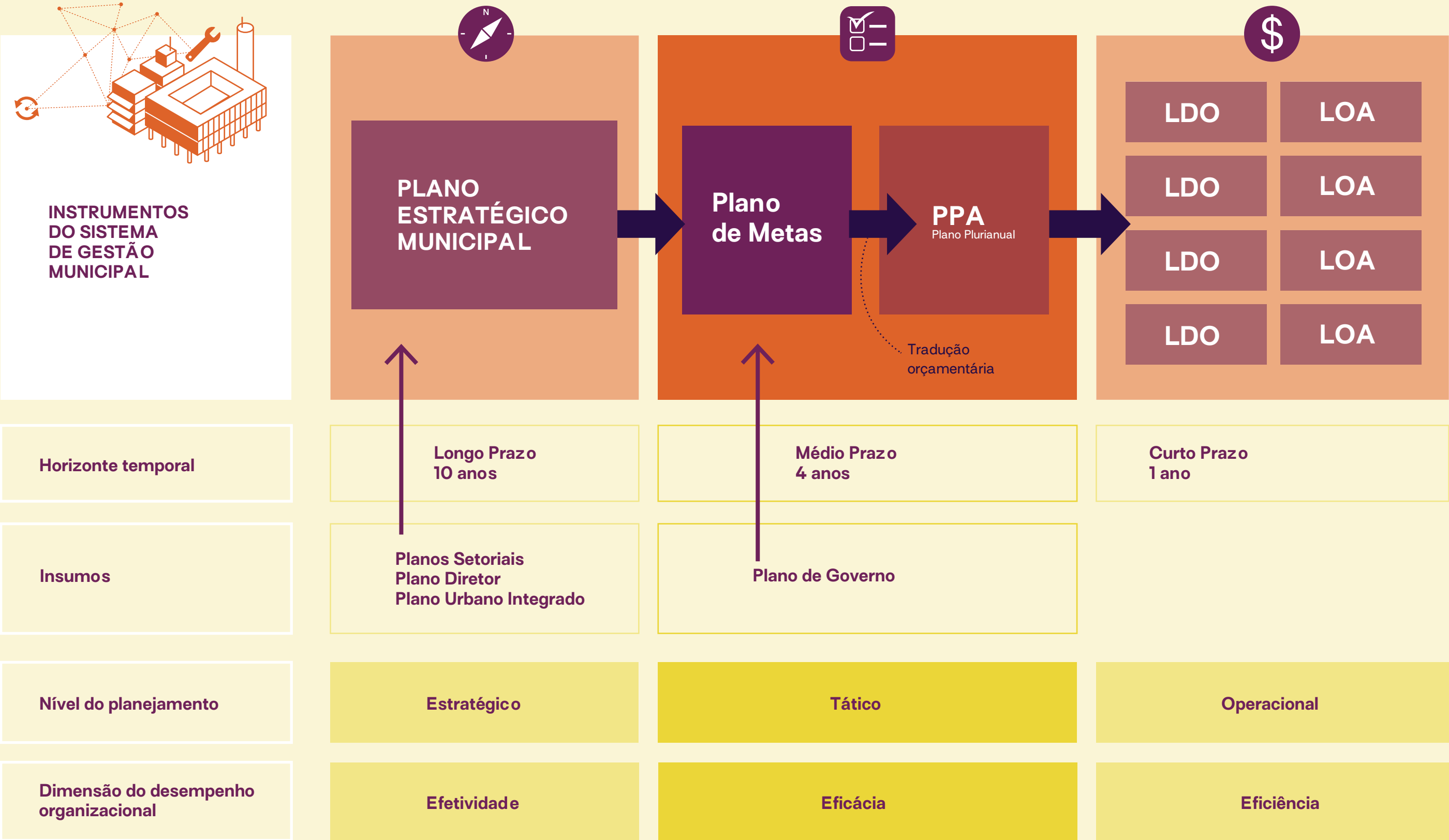
entre recursos disponíveis e resultados desejados. Assim, um sistema de planejamento governamental é condição para a elaboração e implementação efetiva de políticas públicas (TONI, 2021). O planejamento pode aumentar a governabilidade na execução de políticas – e a execução das políticas públicas, por sua vez, pode melhorar o sistema de planejamento estratégico, porque aumenta a análise técnica dos atores sociais, em especial de gestoras e gestores públicos, na identificação de problemas, na análise estratégica e na formulação de cenários (TONI, 2021). Ou seja, planejamento e execução se retroalimentam.

Além disso, o Plano Estratégico, produto do Planejamento Estratégico Governamental, e seu monitoramento costumam ser um ótimo instrumento de comunicação dentro da prefeitura, com o Legislativo e com os cidadãos e cidadãs, uma vez que muitas vezes consolida tudo o que a prefeitura está se propondo a fazer e comunica “em tempo real” quais são as prioridades e o que tem sido feito.

O produto final do processo de Planejamento Estratégico Governamental é um Plano Estratégico com um horizonte temporal de longo prazo (dez anos, por exemplo), mas há prefeituras que o concretizam em um Plano de Metas, com horizonte de quatro anos, e há aquelas que utilizam ainda o Plano de Governo. Qualquer que seja o instrumento, o importante é que ele apresente uma visão de longo prazo e que sirva de insumo para a construção do Plano Plurianual (PPA), o que significa que ele precisa ter metas estabelecidas.

A imagem a seguir ilustra a relação ideal entre instrumentos de gestão municipal.

Figura 1
**RELAÇÃO ENTRE PLANOS
E O ORÇAMENTO MUNICIPAL**



Fonte: Elaboração própria

1.3. PONTOS DE ATENÇÃO

As legislações mais recentes trouxeram avanços de segurança jurídica e previsibilidade institucional ao planejamento, mas evoluíram pouco na dimensão estratégica (TONI, 2021). Os planos plurianuais (PPA), que deveriam cumprir esse papel para o planejamento orçamentário de médio prazo, às vezes parecem desconectados desse caráter estratégico. Além disso, muitas vezes falta uma real integração entre o PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Isso acontece por dois motivos: o primeiro é nossa incapacidade de construir grandes consensos que durem através dos mandatos. Sendo assim, os planos plurianuais acabam sendo uma “repetição monótona de metas de curto e médio prazo” (TONI, 2021, p. 7). O segundo motivo consiste no fato de não ter ocorrido uma mudança cultural capaz de criar “a necessidade permanente de pensar estratégias, articular o longo com os médios e curtos prazos, trabalhar com cenários e construir programas e projetos com maior ambição e efetividade” (TONI, 2021, p. 7).

Também podem ser consideradas as limitações institucionais de muitas prefeituras em seus diversos aspectos (técnicos, administrativos e de recursos humanos, por exemplo), que seriam decorrentes da desvalorização e até da incompreensão sobre o planejamento, as ciências e técnicas de governo (MATUS, 1996a, citado em TONI, 2021, p. 11).

Somam-se a esses motivos os desafios da estrutura federativa brasileira – que cria uma governança compartilhada e imperfeita –, as dimensões continentais do país e o grau de desigualdade estrutural no nível de desenvolvimento regional e na renda pessoal (TONI, 2021).

A seguir, listamos os erros mais comuns e “armadilhas” que devem ser evitadas ao se fazer um planejamento estratégico para o município:

- **Planejamento estratégico público não é igual ao privado.** A gestão pública tem características próprias e exige técnicas e metodologias específicas. As estruturas organizacionais de liderança, regras e procedimentos públicos são muito diferentes daquelas que se encontram no setor privado. Uma diferença bastante importante são as normas, determinações legais e legislações que regem os dois setores. A forma de ingresso (concurso público, indicação política ou processo seletivo por meio de entrevistas) e a gestão de pessoas (existência ou não de avaliação de desempenho, sistema de progressão de carreira, incentivos financeiros, facilidade ou dificuldade de demissão) também divergem bastante entre um setor e o outro, e essas diferenças impactam o processo de planejamento estratégico.
- **Evite tanto o “curto-prazismo” quanto ficar apenas no longuíssimo prazo.** O Planejamento Estratégico Governamental



não pode se desconectar da ação do dia a dia e, ao mesmo tempo, não pode perder de vista as estratégias e os resultados de longo prazo definidos. Assim, ele deve sempre considerar as grandes diretrizes estratégicas, mas chegar até o nível de projetos.

- **O planejamento não tem como ser só técnico e não é possível que seja neutro, mas a metodologia importa.** A influência política tem de existir, uma vez que a política é necessária no trato dos assuntos públicos (PFEIFFER, 2000). Compreender as posições e percepções dos diversos atores de um município está na essência

de vários dos instrumentos de planejamento, como a análise de atores, a elaboração de matriz de forças, ameaças, oportunidades e fraquezas, e a construção de cenários. Mesmo não sendo possível ser neutro, o planejamento deve usar metodologias robustas, dados e indicadores, além de incluir diferentes visões para que os aspectos técnicos e os políticos se complementem, em vez de se excluírem. É importante considerar também que o apoio a um Plano Estratégico tende a ser mais amplo quanto menos ele estiver identificado com um único grupo ou partido político (PFEIFFER, 2000). Nesse sentido, os

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) podem ser um bom elemento para ser incorporado ao processo de planejamento, uma vez que eles estão associados a uma agenda urbana global que também pode ser adotada em nível local.

- **Compreenda os diferentes tempos.**

Entender que o tempo de execução de projetos é diferente do “tempo político” é fundamental para perceber os ritmos do governo, as diferentes fases ao longo de um mandato e identificar os momentos em que o “tempo político” pode ser “acelerado” ou “retardado” (TONI, 2021). Um dos maiores desafios para pessoas que ocupam um cargo político é a priorização e a seleção das ações a serem executadas. A tendência é que elas prefiram muitas intervenções visíveis e pouco polêmicas, mesmo que pequenas ou pontuais, em lugar de intervenções estratégicas capazes de provocar mudanças estruturais que às vezes não têm o apelo e a visibilidade que as intervenções pontuais têm.

- **Os dados são essenciais, mas não falam por si.** Sem dados não se faz um bom planejamento estratégico municipal; eles são fundamentais tanto para o diagnóstico quanto para a elaboração de objetivos e metas. Mas é preciso tomar alguns cuidados. Primeiro, na elaboração dos instrumentos de coleta e na própria coleta (é comum que muitas bases precisem ser “limpas” e revisadas por causa de inconsistências nos dados). Além disso, uma enquete feita em um *site* da prefeitura, por exemplo, precisa ser segura e garantir que

uma mesma pessoa não poderá responder mais de uma vez, pois, se isso acontecer, pode levar à interpretação de que uma proposta tem maior adesão (ou rejeição) do que de fato tem. Perguntas mal formuladas ou em linguagem não acessível também induzem a interpretações equivocadas dos dados coletados. Em segundo lugar, dados brutos, que não geram informações nem análises, não costumam ser muito úteis. De nada adianta coletar diversos dados e deixá-los em planilhas que nunca são usadas. É preciso sempre tentar analisar o que eles dizem. Terceiro, se os dados não forem coletados nem sistematizados continuamente, há grandes chances de serem perdidos ao longo do tempo.

- **Integração com outras instâncias de planejamento.** O planejamento estratégico governamental não é o único sistema de planejamento existente dentro de uma prefeitura. O planejamento urbano, os planos setoriais de cada secretaria (mobilidade, habitação, saneamento, resíduos sólidos, educação e primeira infância, entre outros) e o planejamento orçamentário têm suas próprias dinâmicas. É fundamental que o planejamento estratégico se dê de forma sinérgica com esses outros instrumentos, definindo ações governamentais que deem concretude às diretrizes definidas no Plano Diretor, que consolidem as prioridades definidas nos planos setoriais municipais e que apresentem custos definidos e ligação clara com a estrutura de programas e ações definidas no PPA.

PLANEJAMENTO INTEGRADO

As atividades de planejamento estão presentes em quase todas as instâncias públicas e privadas de modo mais ou menos efetivo, e contam com uma ampla diversidade de instrumentos técnicos, metodológicos, administrativos e legais. Como atividade para se atingirem determinados fins, o planejamento não se encerra em si, apenas com a divulgação de um plano que estabeleça objetivos, ações, metas e ferramentas de gestão e monitoramento. O planejamento envolve, também, um processo de pensamento, diálogo e intervenção que deve prever sua constante revisão e atualização. Como processo, portanto, é capaz de produzir e gerar benefícios que vão além dos objetivos previstos e estabelecidos.

A noção atual de integração em planejamento está voltada tanto para atividades que incorporem as diversas visões e necessidades setoriais como também a análise integrada de dados e informações. Desse modo, permitirá a elaboração de um sistema de ações que gerem ganhos sociais, econômicos e ambientais duradouros a médio e longo prazo.

É importante destacar ainda que não há um modelo único para a atividade de planejamento integrado. Seus produtos e metas dependem dos agentes atuantes e de suas relações com o contexto urbano e territorial. Desse modo, a visão final sobre a cidade pretendida pode apontar para situações muito distintas entre si, inclusive em termos de paisagem urbana.

Há outros pontos importantes no processo de planejamento. É preciso reconhecer que a complexidade dos problemas urbanos

e a necessidade de incluir a agenda da sustentabilidade e justiça social nos planos e ações da administração pública trazem enormes desafios. Integrar as ideias e iniciativas das diversas secretarias, respeitar os planos setoriais existentes no município e utilizar processos participativos que levem em consideração as demandas da população não são tarefas simples para os gestores públicos.

Nesse contexto, o Programa Cidades Sustentáveis (PCS) oferece uma metodologia de planejamento municipal com começo, meio e fim, da integração de áreas e saberes multidisciplinares até a elaboração conjunta de planos de ação (*veja mais no módulo Planejamento Urbano Integrado, da Plataforma Cidades Sustentáveis*). Nesse espaço, o PCS disponibiliza um amplo conjunto de informações úteis para a consolidação de um plano urbano integrado para as cidades brasileiras, independentemente de suas características socioespaciais, de sua vocação econômica ou de suas especificidades regionais e culturais.

O módulo inclui também orientações para a formação de um corpo técnico e administrativo coeso, a identificação de atores estratégicos, a observância das legislações federal e estadual pertinentes, as ferramentas e instrumentos urbanísticos disponíveis, além das etapas de construção, mobilização e leitura do território. E, ainda, a integração do plano urbano com os diversos planos setoriais, as análises estratégicas envolvidas nesse processo e a elaboração de projeto de lei para a implantação desse plano.

1.4. QUAL A NECESSIDADE DE O MUNICÍPIO FAZER OU MELHORAR SEU PLANO ESTRATÉGICO?

Algumas perguntas ajudam a indicar a necessidade de um município fazer ou refazer um planejamento estratégico. Por exemplo:

- O seu município ou a gestão da qual você faz parte tem uma visão de longo prazo?
- Essa visão foi elaborada levando-se em conta um diagnóstico baseado em dados?
- Há clareza de quais são as prioridades da gestão? Quais os principais problemas que a gestão quer enfrentar? Quem são as principais pessoas afetadas por esses problemas? Quais são as ações planejadas para superar esses problemas? Quais os resultados esperados? Esses resultados estão quantificados na forma de indicadores e metas?
- Todas as pessoas-chave que participam e/ou apoiam a gestão, seja da prefeitura, da Câmara de Vereadores ou da população em geral, estão alinhadas em relação a essas prioridades?
- A gestão municipal sabe indicar quais são os/as principais agentes, sejam da prefeitura, do Legislativo, de outros níveis do governo ou da sociedade civil, que podem ajudar a alcançar esses resultados?
- A gestão municipal sabe indicar as principais dificuldades e resistências que pode

encontrar para alcançar esses objetivos? Existem alternativas pensadas para contornar essas dificuldades?

- As peças orçamentárias elaboradas pela prefeitura refletem essas prioridades, ações e resultados?

Se a maioria dessas perguntas não tiver respostas ou se as respostas forem muito vagas e pouco objetivas, é fundamental fazer um planejamento estratégico governamental!

1.5. PASSO A PASSO

Cada município deve seguir um caminho que faça sentido baseando-se na maturidade e na qualidade do planejamento estratégico atual e nos recursos disponíveis. Mas, de modo geral, há alguns princípios orientadores que podem ajudar muito nesse processo:

1. O processo de planejamento é feito por meio de apostas informadas, ou seja, mesmo que se façam diagnósticos baseados em dados e evidências, há sempre a incerteza do jogo político e da realidade social. Por isso, as decisões devem ser constantemente revistas de acordo com as mudanças conjunturais e, por esse motivo, as etapas de monitoramento e avaliação periódica são fundamentais;
2. O Poder Executivo não faz planejamento estratégico governamental sozinho; é um processo colaborativo, que envolve os diversos atores que influenciam a dinâmi-

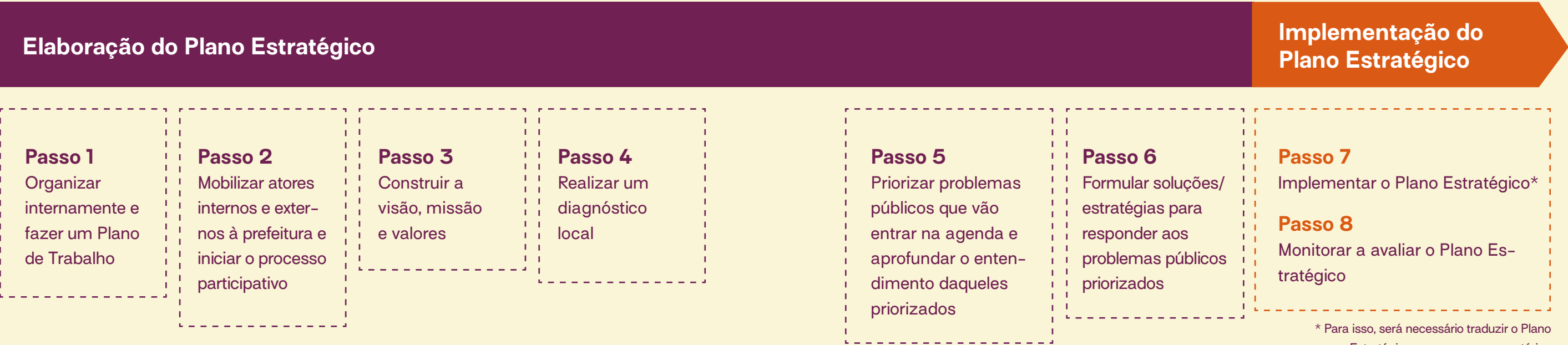
ca de um município: cidadãos e cidadãs, organizações da sociedade civil, empresas, os órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário, órgãos de controle etc.;

3. Os dois princípios anteriores implicam considerar diversos cenários e a existência de atores com interesses conflitantes. O objetivo é fazer um plano coerente e estruturado, mas ainda assim ele envolve riscos e oportunidades, e encontra resistência de outros atores; afinal eles também têm seus planos. O plano estratégico é fruto de um consenso possível em determinado momento sobre uma visão de futuro do município. Planejamento e gestão são inseparáveis (TONI, 2021)

Chamamos de planejamento estratégico governamental municipal tanto a elaboração do plano estratégico quanto a execução e gestão desse plano, ou seja, as etapas de implementação, de monitoramento e de avaliação. Espera-se que o Plano Estratégico, produto desejado ao final do Passo 5, seja insumo para a elaboração do planejamento orçamentário do município. Assim, o Passo 6 será tratado em detalhes nos capítulos “Planejamento Orçamentário” (*leia mais na página 57*), que mostrará como transformar as prioridades do Planejamento Estratégico nas peças orçamentárias, e “Execução Orçamentária” (*na página 117*), enquanto o Passo 7 será tratado no capítulo “Sistema de Monitoramento e Avaliação do Orçamento” (*na página 143*).



Figura 2
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
GOVERNAMENTAL MUNICIPAL



* Para isso, será necessário traduzir o Plano Estratégico nas peças orçamentárias

Fonte: Elaboração própria

Esse passo a passo inspirou-se nas etapas para a elaboração do Plano Urbano Integrado do Programa Cidades Sustentáveis (p. 62) e no livro de John M. Bryson chamado *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (Planejamento Estratégico para Organizações Públicas e Organizações sem Fins Lucrativos: um guia para fortalecer e sustentar êxitos organizacionais).

Passo 1. Organize internamente o processo de planejamento estratégico
A primeira condição para que o planejamento

estratégico se realize em um município é a vontade política; ela é fundamental para se iniciar qualquer processo de transformação. Ou seja, é necessária uma liderança comprometida, disposta a dialogar e capaz de organizar e integrar as equipes internamente. Costuma-se dizer que é necessário um “patrocinador do alto escalão”, muitas vezes o(a) próprio(a) prefeito(a), o(a) vice-prefeito(a) ou o(a) secretário(a) da Casa Civil ou de secretaria análoga.

Também é fundamental difundir entre a equipe interna da prefeitura os requisitos legais, ou seja, as obrigações que a administração públi-

ca deve cumprir de acordo com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica do Município, bem como com as demais legislações pertinentes. Além disso, é preciso contemplar os compromissos assumidos no Plano de Governo, geralmente elaborado na época das campanhas eleitorais e detalhado posteriormente. Quando o Planejamento Estratégico for feito, precisa estar claro para todas as pessoas envolvidas quais são esses requisitos legais.

Nesse momento, também podem ser organizados outros insumos que serão necessários para o Planejamento Estratégico, se existen-

tes, tais como: Planos Setoriais de Políticas Públicas, Plano Diretor Estratégico, estudos de instituições públicas e privadas (IBGE, Ipea, institutos de pesquisas estaduais etc.), bases de dados públicas (DataSUS, Inep etc.) e qualquer outro estudo ou fonte de dados já produzidos. Esses materiais serão usados em momentos posteriores tanto para fazer diagnósticos, no Passo 4, quanto para orientar a definição dos objetivos de políticas públicas, no Passo 5.

No início do planejamento, é preciso também definir etapas do processo, metodologia,

meios de engajamento e comunicação com os públicos de interesse. Ou seja, este é o momento de definir seu modo de funcionamento – governança, responsabilidades de cada pessoa, se haverá contratação de consultoria externa ou se o planejamento será conduzido pela própria prefeitura –, recursos e etapas gerais⁵. Construa as etapas considerando momentos de participação da população nesse processo, pois isso ajudará a conferir legitimidade ao planejamento.

O resultado deste passo é um plano de trabalho simples do Planejamento Estratégico: um cronograma com macroetapas, responsáveis, forma de organização e recursos necessários.

Passo 2. Mobilize os atores e inicie o processo participativo de planejamento estratégico

No início deste capítulo, pontuamos a importância de se chegar a consensos com base na pactuação entre diferentes setores da sociedade, considerando visões distintas, necessidades e demandas, para que o município consiga “navegar” em uma mesma direção – por isso a participação dos diversos atores da sociedade no planejamento estratégico municipal é fundamental.

No momento de envolver os diferentes setores da sociedade, um bom ponto de partida é o prefeito ou prefeita apresentar o plano de trabalho do planejamento estratégico, produto do Passo 1, em um ou mais eventos oficiais e abertos ao público. Isso também pode ser feito

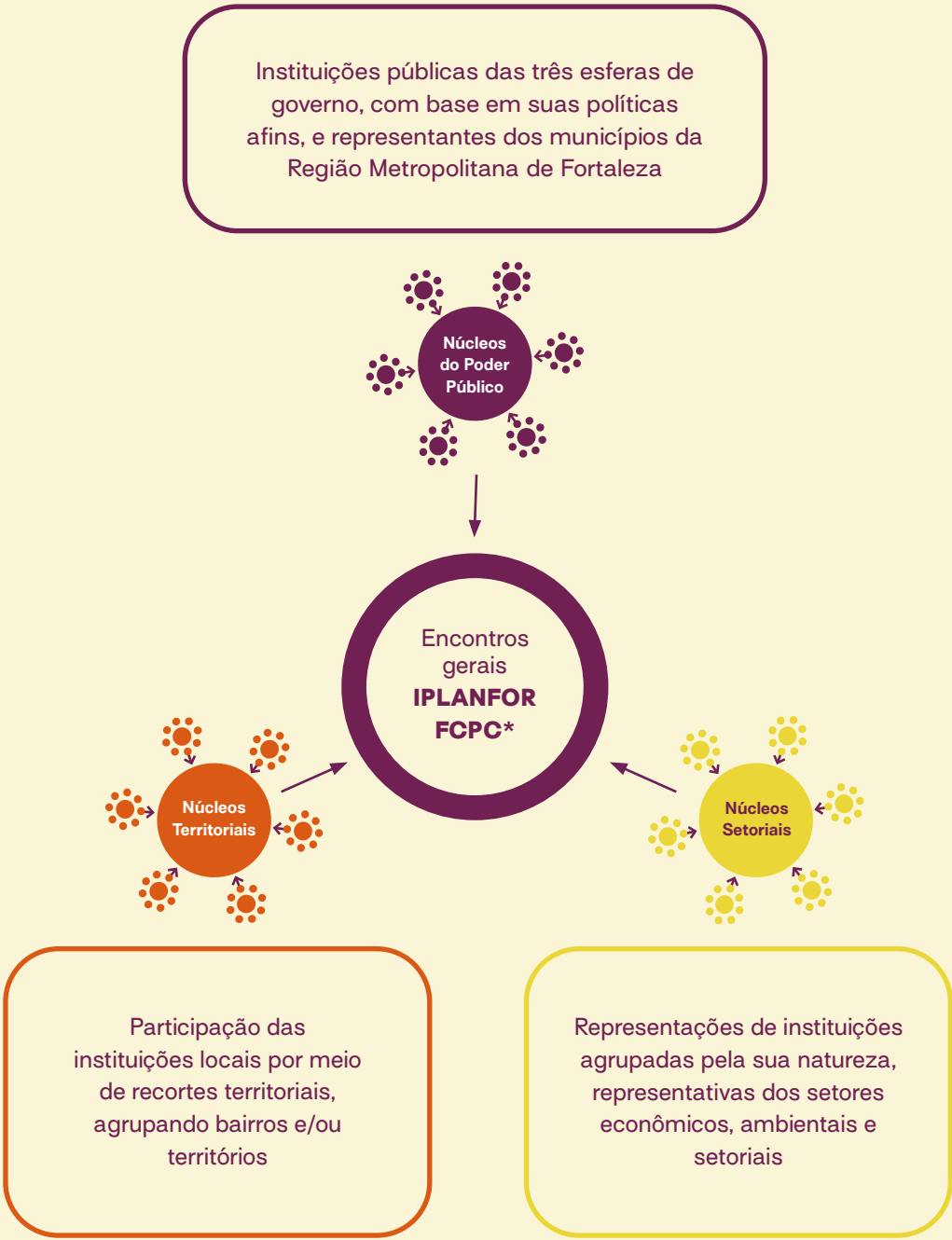
e divulgado em um portal eletrônico oficial da prefeitura, por meio do qual as pessoas possam dar suas contribuições.

É importante considerar ainda que, para que a participação no planejamento estratégico municipal seja qualificada, as pessoas estejam bem informadas e a prefeitura seja protagonista nessa tarefa. Ou seja, é preciso que a administração municipal tenha uma atitude proativa. Embora, num primeiro momento, isso pareça mais trabalhoso ou mais demorado, a participação no planejamento estratégico tem grande potencial de facilitar a participação futura na construção das peças orçamentárias sobre as quais trataremos mais adiante neste guia. Ademais, durante o processo do planejamento é importante garantir espaços para que cada órgão público municipal traga a realidade e as necessidades de sua pasta, a curto, médio e longo prazo. Já a participação da população pode se dar de diversas maneiras, sendo as mais comuns as audiências e consultas públicas. Alagoinhas (BA), por exemplo, possui aproximadamente 150 mil habitantes e realizou 14 audiências públicas.

Há também formatos alternativos. A cidade de Fortaleza (CE), por exemplo, realizou fóruns territoriais: instâncias de articulação entre gestão pública e a sociedade na priorização, planejamento e execução das ações do Plano Fortaleza 2040 nos diversos territórios do município. O esquema ao lado ilustra os canais de participação que a cidade usou com cada público:

⁵ No capítulo 3 do livro de John M. Bryson (2004), você pode acessar orientações mais detalhadas sobre este passo, como, por exemplo, sugestões de quem envolver e como achar as pessoas certas, orientações do processo e tempo de duração dos encontros, entre outras.

Figura 3 - Plano Fortaleza 2040
FORMAS DE PARTICIPAR



*Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor) e Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC)

Joinville (SC), por sua vez, usou um questionário pelo qual obteve 3.655 respostas, realizou oficinas de cocriação (19 eventos efetuados e 345 participantes), um concurso audiovisual, entrevistas com 33 especialistas e criou um portal para fazer consultas à população. Já Porto Alegre (RS), em seu Plano de Metas, compilou a participação da sociedade por meio do projeto Vozes da Cidade, formado por 28 grupos e mais de 1.800 colaboradores, nos programas e nas ações de governo em andamento, nas leis orçamentárias e nas deliberações das assembleias do Orçamento Participativo (OP).

Passo 3. Construa a missão, a visão e os valores

A missão estabelece o propósito do município ou da prefeitura: o grande objetivo pretendido. É o lugar a que se quer chegar com as ações de governo. Já os valores dizem respeito a como se chegar à missão.

A visão, por sua vez, é a descrição de como o município estará depois de implementar as estratégias de maneira bem-sucedida, atingindo todo o seu potencial. A frase que representa a visão deve enfatizar o valor público da instituição e justificar sua existência; ela deve ser curta e inspiradora (BRYSON, 2004). Organizações públicas devem criar de fato valor público e ser capazes de comunicá-lo ou correm o risco de perder legitimidade (BRYSON, 2004). A população precisa olhar para a prefeitura e saber dizer quais são a missão e os valores que guiam as ações desenvolvidas.

A visão pode ser definida antes da implementação e serve como inspiração para esse processo; também pode ser um instrumento para

ilustrar a vocação do município e assim criar uma identidade para ele, apoiando a própria implementação da estratégia.

Algumas cidades descobrem o que chamam de vocação – setor ou atividades bem desenvolvidas e que promovem o desenvolvimento do município ou de bairros e regiões. Indicadores de emprego obtidos na Relação Anual de Informações Sociais (Rais), por exemplo, costumam ajudar. Vocação também pode significar setores e atividades que poderiam impulsionar o desenvolvimento, mas ainda não foram suficientemente otimizados.

Para que tenha efeitos significativos nas decisões e ações da prefeitura, a visão deve ser disseminada e discutida com o maior número possível de pessoas, lembrada e usada com frequência como um instrumento para escolher respostas a várias situações com as quais a instituição terá de lidar. O esforço de criá-la terá valido a pena somente se ela for usada como base para tomadas de decisão e ações cotidianas (BRYSON, 2004).

Assim, a missão e os valores podem ser sintetizados numa frase que sirva de marca da gestão, como, por exemplo: “Desenvolver um município livre da pobreza, onde as pessoas tenham oportunidades iguais”; ou “Crescer com equidade, respeitando todos os cidadãos e cidadãs sem distinção”; ou, ainda, “Desenvolver o município de forma sustentável”. Já a visão seria: “Ser reconhecido como um município livre da pobreza, onde as pessoas tenham oportunidades iguais”. O valor público gerado por um governo é o conjunto da missão, dos valores e dos requisitos legais, e pode ser resumido como a melhoria de vida para a



Foto: Davidson Luna / Unsplash

população gerada por suas políticas, serviços e projetos. No nosso exemplo, ele seria algo como: “A diminuição do número de pessoas em situação de pobreza no município”.

Trazemos aqui alguns exemplos reais:

A cidade do **Rio de Janeiro (RJ)** optou por uma frase para sintetizar a visão no seu planejamento 2017–2020: “Rio 2020: mais solidário e mais humano”.

A cidade de **Joinville (SC)** estabeleceu uma visão de futuro (2030) por eixo temático escolhido no seu planejamento estratégico:

- **Cidade fluida e funcional** – “Queremos uma Joinville ativa, vibrante, com deslocamentos eficientes e racionais. Uma Joinville humana, que ampare seus habitantes na rotina do dia a dia e frutifique os embates sociais.”
- **Cidade conectada, criativa e empreendedora** – “Queremos uma Joinville inovado-

ra, onde sociedade, academia, empresas e governo integram esforços comuns para desenvolver a fronteira do conhecimento e criar soluções disruptivas. Uma cidade atenta e capaz de usufruir das oportunidades que o mundo hiperconectado oferece.”

- **Cidade verde e sustentável** – “Queremos uma Joinville equilibrada, saudável e com forte interação com o meio ambiente. Uma cidade que usufrua dos recursos naturais com sabedoria e responsabilidade. Queremos uma Joinville equilibrada, saudável e com forte interação com o meio ambiente. Uma cidade que usufrua dos recursos naturais com sabedoria e responsabilidade.”
- **Cidade humana e atrativa** – “Queremos uma Joinville que ampare seus cidadãos e cidadãs em suas necessidades fundamentais. Uma cidade que atraia os olhares pela qualidade de vida dos joinvilenses, pela cultura vibrante e pelo turismo impulsionado a partir da dança.”

Passo 4. Realize um diagnóstico local⁶

As organizações públicas precisam entender os contextos interno e externo nos quais estão inseridas para desenvolver estratégias efetivas e integrá-las de modo a criar valor público. Este passo procura identificar forças, fraquezas, oportunidades e desafios/ameaças que a prefeitura ou o município enfrenta e busca “preparar o terreno” para os próximos dois passos: identificar questões estratégicas (escolher problemas públicos que entrarão na agenda) e desenvolver estratégias efetivas para criar valor público⁷. Toda a estratégia que será construída nos passos seguintes deve ter como base as forças identificadas e aumentar as oportunidades, enquanto minimiza ou mitiga fraquezas e desafios (BRYSON, 2004).

O objetivo do diagnóstico é identificar os problemas e potencialidades do município, bem como permitir que se identifiquem necessidades e prioridades. Com os dados em mãos, é possível deixar mais concreta sua proposta de valor. Falar que a parcela da população em situação de pobreza é hoje de 30% e que o objetivo é reduzi-la para 20% em quatro anos, por exemplo, é mais concreto do que falar genericamente em diminuir a pobreza.

Um primeiro passo fundamental para entender a situação do município é levantar indicadores

demográficos, econômicos, de saúde, de educação e de serviços e infraestrutura. É sempre importante realizar recortes nesses dados. Como esses indicadores estão distribuídos nos territórios (bairros, distritos e regiões)? Há territórios vulneráveis? Temos informações com recorte de gênero e raça?

Comparar esses indicadores com os de anos anteriores (as chamadas séries históricas) permite analisar seu comportamento para investigar se as políticas públicas já implementadas têm causado efeito. Outra sugestão é comparar os indicadores do seu município com municípios com perfil semelhante – considere características territoriais e sociodemográficas. Esse pode ser um exercício importante para traçar objetivos do planejamento estratégico.

Muitos municípios não possuem fontes de dados próprias. Nesse caso, podem ser utilizados dados produzidos pelo governo federal (como os do IBGE, os do IPEA etc.) ou pelo governo estadual. A seguir, listamos alguns órgãos estaduais que produzem dados ou informações baseadas em dados de outros órgãos e que podem ser parceiros do seu município.

⁶ Na linguagem comumente usada em planejamento estratégico, esse passo costuma se chamar “Avaliar os ambientes interno e externo para identificar forças, fraquezas, oportunidades e desafios”. Na adaptação para a realidade da gestão pública municipal, chamamos este passo de “diagnóstico”.

⁷ As instituições devem considerar institucionalizar análises periódicas de forças, fraquezas, oportunidades e desafios/ameaças tomando cuidado para que o planejamento estratégico não se reduza a este exercício apenas (BRYSON, 2004).

PARCERIAS COM UNIVERSIDADES E ÓRGÃOS ESTADUAIS PRODUTORES DE DADOS

Muitos municípios brasileiros não contam com uma base de dados robusta e atualizada nem com uma equipe com habilidades, competências ou tempo disponível para coletar dados e gerar informações que apoiem as tomadas de decisão. Nesse caso, vale a pena verificar se alguma universidade local ou regional ou algum órgão público estadual produz, coleta e monitora esses dados. Formalizar e fortalecer parcerias com setores acadêmicos ou órgãos públicos de outra esfera de poder podem ser de grande ajuda para a gestão municipal.

No caso das parcerias com instituições acadêmicas, a **Plataforma Cidades Sustentáveis** possui uma seção e um guia específicos que apresentam uma série de informações e orientações sobre o tema. Os conteúdos abordam as muitas possibilidades de atuação conjunta entre prefeituras, universidades e institutos acadêmicos, trazendo informações sobre os diferentes mecanismos para financiar as parcerias, bem como os principais instrumentos jurídico-administrativos que normatizam essa relação. Há várias possibilidades nesse sentido, incluindo colaborações mútuas que envolvem ou não recursos financeiros.

O guia e o módulo apresentam também dez experiências concretas de parcerias entre instituições de ensino superior e municípios brasileiros, em diferentes contextos e regiões do país. Os exemplos e iniciativas, que vão desde arranjos complexos e permanentes até colaborações mais pontuais e específicas, mostram que o fortalecimento dessa relação não só é possível, mas também necessário.

Nesse ambiente *web*, gestoras e gestores municipais poderão localizar ainda mais de 40 mil instituições de ensino superior brasileiras por meio de filtros, sistemas de busca e mapas de localização.

Abaixo, seguem exemplos de órgãos públicos estaduais que trabalham com dados e informações. Alguns deles produzem e/ou fazem análises com base em dados municipais.

- Alagoas em Dados e Informações (AL);
- Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan (DF);
- Condepe/Fidem – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (PE);
- Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas – Fapespa (PA);
- Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – FEE (RS);
- Fundação João Pinheiro (MG);
- Fundação Joaquim Nabuco – Fundaj (PE);
- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade (SP);
- Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – Ipece (CE);
- Instituto Jones dos Santos Neves (ES);
- Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – Imesc (MA);
- Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (GO);
- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – Ipardes (PR);
- Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais – Cepro (PI);
- Superintendência de Produção da Informação e do Conhecimento – Sinc (AL);

Diagnóstico local alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

No Brasil e no mundo, um dos desafios para a implementação da Agenda 2030 é traduzir seus objetivos e metas para a realidade local dos municípios. Nesse sentido, o uso de dados e indicadores pode ser uma ferramenta eficaz para territorializar as propostas apresentadas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente no caso daquelas que carecem de metas mais específicas. Ou, ainda, para mensurar de forma objetiva e concreta aspectos e concepções muitas vezes abstratos.

Para apoiar os governos locais nesse trabalho, o Programa Cidades Sustentáveis oferece um conjunto de 260 indicadores associados aos 17 ODS e às 169 metas da agenda da ONU. Dessa forma, as prefeituras podem elaborar o diagnóstico local e alinhar suas ações, metas, programas e o próprio planejamento municipal aos preceitos e objetivos da Agenda 2030 (*saiba mais na [Plataforma Cidades Sustentáveis](#)*).

Há também uma ferramenta eficaz e eficiente para monitorar e avaliar os progressos, desafios

e fragilidades dos municípios em relação aos ODS. Desenvolvido pelo Instituto Cidades Sustentáveis, em parceria com o Sustainable Development Solutions Network (SDSN) e apoio do Projeto CITInova, o [Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil \(IDSC-BR\)](#) apresenta uma compreensão abrangente sobre o nível de desenvolvimento dos 5.570 municípios brasileiros, com base em 100 indicadores associados aos diversos objetivos e metas da Agenda 2030.

A metodologia do IDSC-BR foi elaborada pela SDSN e já é utilizada em diversos países e cidades do mundo. No caso do Brasil, o mesmo conjunto de indicadores foi aplicado a todos os municípios para gerar pontuações e classificações comparáveis – há uma pontuação para cada objetivo e outra para o conjunto dos 17 ODS. Essa pontuação é atribuída no intervalo entre 0 e 100 e pode ser interpretada como a porcentagem do desempenho ótimo. A diferença entre a pontuação obtida e 100 é, portanto, a distância em pontos percentuais que uma cidade precisa superar para atingir o desempenho ótimo.

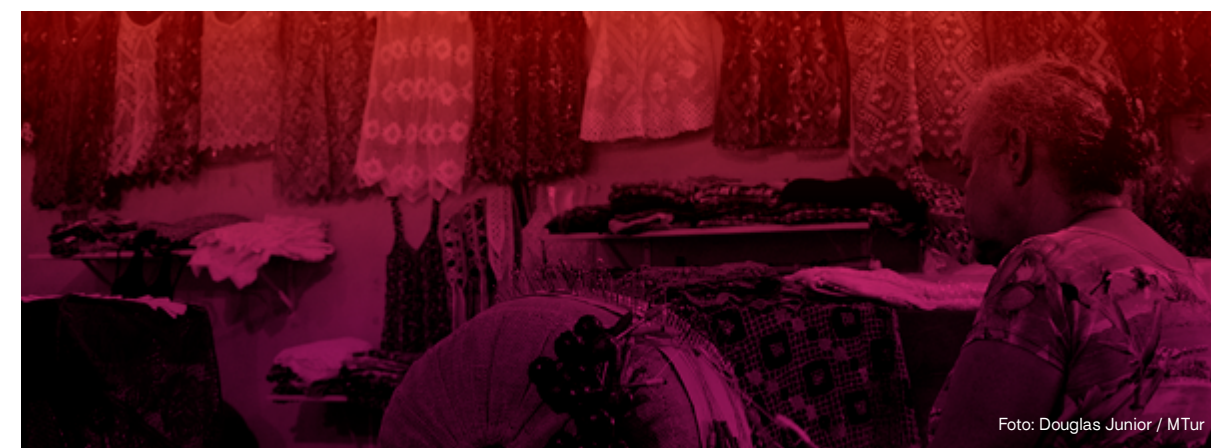


Foto: Douglas Junior / MTur

O IDSC-BR tem um *site* próprio, no qual é possível acessar a página das cidades, o Painei ODS (uma representação visual do desempenho dos municípios nos 17 ODS) e um mapa interativo, que mostra as informações espacializadas no território nacional e permite a visualização do desempenho da cidade por indicador. Desse modo, o índice é também uma ferramenta para ação política municipal e para a definição de referências e metas com base em dados.

Passo 5. Priorize problemas públicos que vão entrar na agenda e aprofunde o entendimento daqueles priorizados

Ao longo dos próximos passos, vamos usar um exemplo para concretizar o processo de planejamento e o Plano Estratégico. O mesmo exemplo será usado no capítulo “Planejamento Orçamentário”, no qual este guia apoiará a gestora e o gestor municipal a transformar um objetivo do Plano Estratégico em programa no PPA.

Vamos supor que, no diagnóstico, o município tenha apresentado indicador(es) muito ruim(ns) relacionado(s) ao ODS 1 (Erradicação da Pobreza) – um número altíssimo de famílias em situação de vulnerabilidade, por exemplo.

É possível que diversos problemas tenham sido identificados e a prefeitura não tenha recursos, competência legal ou condição para lidar com todos eles ao mesmo tempo. Por isso, é preciso analisá-los para decidir quais ações serão contempladas na agenda do governo. Esse passo

consiste, então, em fazer uma análise que mostre quais questões e problemas têm caráter estratégico⁸, ou seja, que afetam o município e estão ao alcance da competência da prefeitura.

O QUE É PROBLEMA PÚBLICO?

É a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública (SECCHI, COELHO e PIRES, 2019, p. 14). Para ser considerado um problema público, é preciso, primeiro, que uma determinada situação seja reconhecida como inadequada e, depois, que seja considerada uma questão pública, ou seja, relevante para a coletividade. Normalmente, são considerados públicos os problemas que têm implicações para uma quantidade significativa de pessoas ou para pessoas com grande poder de influência. Essa classificação é, logicamente, subjetiva, pois depende da visão de quem vai definir o que é problema público (SECCHI, COELHO e PIRES, 2019), mas o uso de dados e evidências científicas e um processo participativo amplo e com diversidade de pessoas podem ajudar a tornar esse processo mais objetivo e justo.

⁸ Uma questão estratégica é um desafio crítico que afeta o poder público no seu objetivo, no seu propósito, na sua missão, visão e valores, no produto ou serviço que oferece. O jeito como as questões estratégicas são formuladas têm impacto profundo nas decisões que vão definir o que a gestão faz e por que faz, impactando, portanto, na habilidade da organização de criar valor público. Esse passo costuma trazer longas discussões sobre o significado de palavras e expressões, como, por exemplo, “desenvolvimento”, “justiça social” e “igualdade”, entre outras (BRYSON, 2004).

Isso implica a necessidade de definir prioridades e de encontrar os meios para eliminar ou diminuir os obstáculos ou ameaças (PFEIFFER, 2000). Identificar questões estratégicas tem a ver com fazer opções, seleções e decisões. Tais decisões serão em favor de uma ou mais opções (PFEIFFER, 2000) e, por isso, este passo pode trazer alguns conflitos: o que será feito, por que, como e quanto do que foi escolhido como questão estratégica será abordado, onde, quem conduzirá, quem ganhará e quem perderá. Esses conflitos são esperados e necessários para esclarecer bem as questões⁹.

A cultura organizacional de cada prefeitura também influenciará em quais temas serão discutidos e o modo como eles serão colocados, e afetará na escolha das ações que serão consideradas nos próximos passos – formulação de estratégias e implementação. Essa cultura organizacional se refere aos parâmetros, procedimentos e padrões de relações dos servidores, prestadores de serviços e população que guiam as ações no município. Para isso, é importante identificar e refletir sobre a estrutura físico-material – como o ambiente é organizado; quais são os recursos materiais e tecnológicos; qual é a estrutura funcional e de poder, tanto aquela expressa em um organograma e nos cargos e salários quanto a informal; e as regras e valores – aqueles que são expressos e

declarados, e os que não são necessariamente declarados, mas existem.

É importante destacar ainda que a gestora ou gestor público deve ter clareza de qual estratégia utilizar para problemas que podem ser resolvidos na gestão vigente e qual deve ser usada para lidar com problemas que demandam soluções de longo prazo, para além do mandato. Para isso, algumas perguntas podem ajudar a selecionar e incluir problemas na agenda (TCE-RJ, 2020):

- Dos problemas existentes, quais têm potencial para apresentar resultados dentro da gestão ou do mandato? Quais possíveis problemas políticos serão enfrentados ao colocar determinados temas na agenda em detrimento de outros? Problemas postergados podem atrapalhar a governabilidade¹⁰ e, no médio prazo, interferir na capacidade do governo em garantir bons resultados para a população¹¹.
- Quais problemas podem se tornar uma bola de neve, ou seja, podem impactar outros setores de políticas públicas não diretamente relacionados a eles? Por exemplo, a falta de investimento em educação pode comprometer políticas públicas de geração de emprego e renda.

⁹ Para que os conflitos sejam trabalhados de uma forma produtiva, quem está conduzindo tem o papel fundamental de criar e manter um ambiente acolhedor e de confiança (BRYSON, 2004).

¹⁰ Neste caso, entende-se governabilidade como a relação entre projeto político, capacidade de governo e apoio político. Projeto político trata dos programas que serão implementados no governo, cujo insumo são intenções apresentadas aos eleitores, as quais atendem as expectativas da sociedade (TCE-RJ, 2020). O governo precisa estar ciente sobre a capacidade de mitigar problemas dentro da sua gestão, uma vez que isso envolve sua capacidade de obter apoio político.

¹¹ A capacidade de governo se refere tanto aos recursos políticos quanto aos organizacionais disponíveis. O apoio político se refere ao Legislativo e à população. Problemas nesse tripé impactam diretamente a capacidade de governar (TCE-RJ, 2020).



Foto: Bento Viana (Governo do Distrito Federal) / MTur Destinos

- Quais são a natureza e as características dos esforços necessários para enfrentar o problema? Essa pergunta busca refletir sobre a capacidade institucional da prefeitura, como o alto volume de recursos financeiros a serem destinados e habilidades em recursos humanos ou de transformação digital.
- Quais problemas exigem continuidade e quais exigem inovação? Há problemas que podem demandar apenas mudanças incrementais nas ações e programas implementados. Por outro lado, alguns só podem ser resolvidos se houver uma mudança mais incisiva em termos de políticas públicas ou mesmo na percepção que se tem do problema. Nestes casos, é necessário inovar.

Priorizados os problemas públicos, é hora de aprofundar a compreensão deles. Identificar qual é o problema central e as causas e consequências dos problemas públicos ajudará a compreender quais soluções devem ser elaboradas e a mitigar os efeitos indesejados. Construir a chamada “árvore de problemas” pode ser uma medida muito útil para esse exercício, pois ela ajuda a identificar o problema central a ser resolvido, bem como quais são suas causas e consequências. Nessa analogia, o problema central é o tronco da árvore, as causas são as raízes e as consequências, os galhos. A partir do problema central, é possível identificar suas causas, que podem ser desdobradas em outras causas. Assim é possível aprofundar a compreensão do problema a ser resolvido e propor uma solução mais efetiva (TCE-RJ, 2020).

Além disso, ao considerar a percepção das diversas partes interessadas, é possível analisar o problema sob diferentes perspectivas antes de começar a elaborar as soluções. Esse processo pode levar a melhores escolhas, decisões e ações na esfera política, e a alternativas mais fáceis de trabalhar nas áreas técnica e administrativa.

Retomando o exemplo das famílias em situação de pobreza (mencionado no passo anterior) e considerando que ele entrou na agenda do governo¹², a árvore de problemas pode ser esquematizada da seguinte forma:

Figura 4
ÁRVORE DE PROBLEMAS



Fonte: Elaboração própria

A árvore de problemas será espelhada em uma árvore de soluções, detalhada no passo seguinte.

¹² Na linguagem de planejamento estratégico privado, esse problema público seria uma questão estratégica.

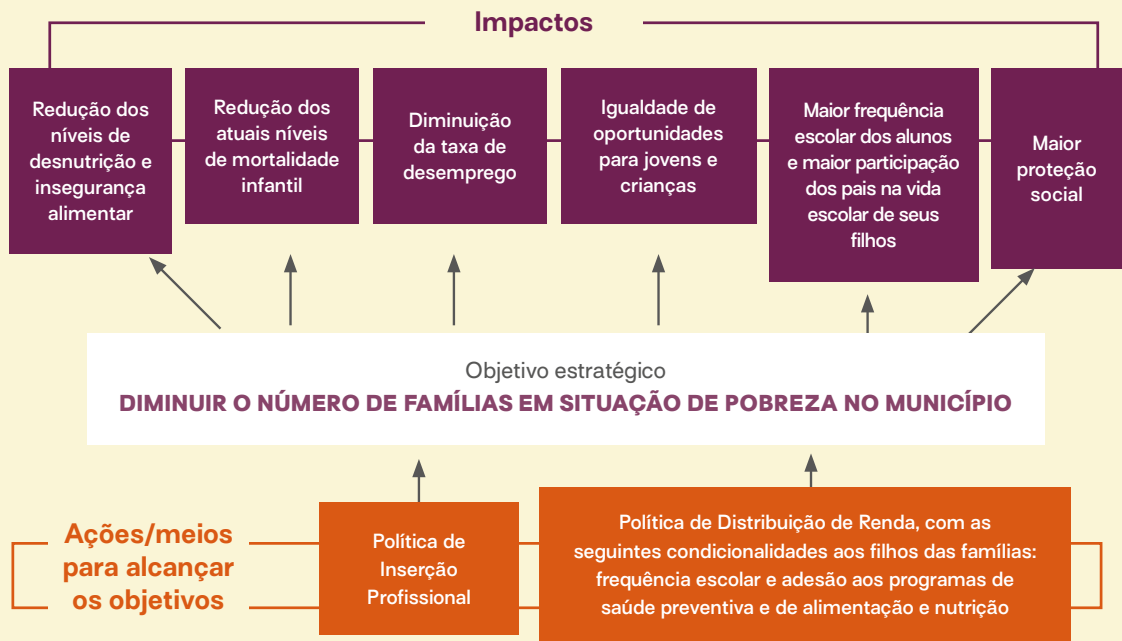
Passo 6: Formule soluções para responder aos problemas públicos priorizados

Estratégias são o conjunto de propósito, políticas, programas, projetos, ações e alocação de recursos que define uma gestão, o que ela faz e por que faz; elas são uma extensão da missão da organização, fazendo uma ponte entre o poder público e seu ambiente/contexto. Estratégias são desenvolvidas para atingir os objetivos e por isso costumam ser escritas de maneira genérica. Entretanto, elas tendem a falhar se não incluírem os passos específicos para sua implementação (BRYSON, 2004). A falta de alinhamento ou coerência entre o que uma instituição fala, como usa seu dinheiro e o que faz também contribui para o seu fracasso (BRYSON, 2004). Ou seja, as estratégias também devem estar devidamente conectadas ao processo orçamentário, com a definição dos custos necessários para seu atingimento e de quais projetos ou atividades do Plano Plurianual (PPA) estão relacionados com sua execução (leia mais no capítulo “Planejamento Orçamentário”, na página 57).

Neste passo, outro aspecto importante diz respeito à definição dos objetivos. Para tanto, é preciso considerar que objetivos bem definidos são: 1) orientados por resultados, para que o foco esteja no bem-estar dos cidadãos e cidadãs; 2) específicos, para que sejam consistentes e coerentes; 3) mensuráveis, para se relacionarem com as metas; e 4) factíveis, para que seja possível alcançá-los. É comum que os objetivos sejam: rotineiros, ou seja, referentes à manutenção das políticas públicas implementadas; de aperfeiçoamento, pois refletem uma oportunidade de melhorar os resultados de uma política pública de forma incremental; ou até mesmo inovadores, uma vez que incorporem algo totalmente novo, seja em termos de políticas públicas ou mesmo uma transformação na organização (TCE-RJ, 2020).

A definição do objetivo será fundamental para formular soluções, como se pode observar na figura a seguir, elaborada com base no exemplo das famílias em situação de pobreza de um município:

Figura 5
ÁRVORE DE SOLUÇÕES



Fonte: Elaboração própria

Para enfrentar o problema central, suponha que a prefeitura escolheu o seguinte objetivo estratégico: diminuir o número de famílias em situação de pobreza no município (Programa Município sem Pobreza), que consiste em duas políticas: 1) **Distribuição de Renda**, com as seguintes condicionalidades aos filhos das famílias: frequência escolar e adesão aos programas de saúde preventiva e de alimentação e nutrição; e 2) **Inserção Profissional**.

Atenção: o objetivo estratégico será o insumo para definir os programas do PPA, enquanto as políticas (que aqui são projetos ou ações) serão insumos das ações (sendo classificadas como atividade ou projeto). Vamos explorar esse exemplo:

Quadro 1 – Exemplo de planejamento estratégico	
RECORTE DO PLANO ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO	
Objetivo estratégico: diminuir o número de famílias em situação de pobreza no município (Programa Município sem Pobreza) Ações: Política de Distribuição de Renda e Política de Inserção Profissional	
Problema central/ Questão estratégica	Muitas famílias em situação de pobreza no município (até um quarto de salário mínimo <i>per capita</i> familiar)
Objetivo estratégico	Diminuir o número de famílias em situação de pobreza no município
Principais projetos e ações	Política de Distribuição de Renda , com as seguintes condicionalidades aos filhos das famílias: 1) Frequência escolar; 2) Adesão aos programas de saúde preventiva e de alimentação e nutrição: a) Atualização da base de beneficiários do programa; b) Inclusão de novas famílias pobres e extremamente pobres no programa (busca ativa); c) Criação de mecanismos para intensificar o acompanhamento social das famílias em descumprimento das condicionalidades, visando à manutenção do pagamento dos benefícios. Política de Inserção Profissional 1) Educação de Jovens e Adultos (EJA); 2) Capacitações profissionalizantes; 3) Programas de inserção profissional com instituições empregadoras.
Resultados esperados	• Igualdade de oportunidades para jovens e crianças; • Aumento da frequência escolar de alunos e da participação dos pais na vida escolar de seus filhos; • Redução dos atuais níveis de pobreza e indigência no município; • Aumento do acompanhamento do público específico no atendimento à saúde, contribuindo para a redução dos atuais níveis de mortalidade infantil e de desnutrição e insegurança alimentar; • Diminuição das taxas de desemprego.
Indicadores dos resultados	• Percentual de famílias em situação de pobreza no município; • Percentual de crianças e adolescentes em situação de pobreza; • Percentual de famílias em situação de pobreza incluídas no programa; • Percentual de famílias do programa cumprindo as condicionalidades (e, portanto, recebendo pagamento); • Taxa de desemprego.
Metas	• Diminuir em 50% o número de famílias em situação de pobreza no município; • Ter 90% das famílias em situação de pobreza incluídas no programa – hoje 70% das famílias estão incluídas; • Ter 90% das famílias do programa cumprindo as condicionalidades (e, portanto, recebendo pagamento) – hoje 70% das famílias do programa estão cumprindo as condicionalidades; • Inserir profissionalmente 5% dos adultos das famílias em situação de pobreza.

Fonte: Elaboração própria

Este foi apenas um exemplo de um objetivo estratégico. Espera-se que, ao final, a prefeitura tenha seu Plano Estratégico, com diversos objetivos estratégicos organizados.

O planejamento governamental, por ser uma forma de alocar recursos e valores, tem profunda relação com a gestão do orçamento. Toni (2021) chega a dizer que a elaboração e a execução orçamentária são um subsistema do Planejamento Estratégico Governamental, pois instrumentalizam, no plano da alocação de recursos financeiros públicos, os objetivos do planejamento.

1.6. PLANO DE METAS

O Plano de Metas é um instrumento de gestão e planejamento de curto e médio prazo, que consolida as promessas feitas no plano de governo (divulgado nas campanhas eleitorais) e as diretrizes estratégicas da prefeitura na forma de objetivos monitoráveis (construídos de forma participativa e com monitoramento periódico e transparente). Dessa forma, a população pode acompanhar o progresso de indicadores e ações do governo municipal para o cumprimento das metas estabelecidas, aumentando a eficiência e fortalecendo o processo democrático.

Para um bom funcionamento do Plano de Metas, é essencial que as metas sejam objetivas e mensuráveis. Metas genéricas, como “melhorar a educação na cidade”, devem ser substituídas por “construir 100 escolas”, “diminuir em 30% a fila da creche” ou “melhorar a nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do Fundamental II de 5,5 para 6,0”, por exemplo. Além disso, a gestão deve apresentar um

cronograma de ações e os custos envolvidos para o atingimento dessas metas.

Outra característica importante para um bom Plano de Metas é o seu acompanhamento pela sociedade civil e pela população em geral. Cabe ao município disponibilizar instrumentos ativos de divulgação da execução, dos gastos feitos e da situação dos indicadores de referência para as metas pactuadas com a sociedade. Um exemplo pode ser a criação de uma plataforma *on-line*, de acesso livre e dados abertos, na qual qualquer pessoa possa entrar para acompanhar a situação das metas definidas. Em caso de menor disponibilidade de recursos, essa divulgação pode ser feita pelas redes sociais ou no *site* já existente do município.

Para a elaboração do Plano de Metas, podem ser utilizados muitos dos passos aqui apresentados para o Planejamento Estratégico Governamental. Participação social, diagnósticos, definição de objetivos, resultados e indicadores são processos comuns para a elaboração de ambos os instrumentos. É importante, no entanto, definir o papel que cada um ocupa no planejamento municipal. Na produção do plano, é possível considerar também os ODS e associá-los a indicadores e metas.

É essencial, ainda, que o Plano de Metas considere os demais instrumentos de planejamento já elaborados ou que serão elaborados pelo município, como indicado na Figura 1 (ver pág. 22). Por ser um plano de médio prazo, ele deve traduzir a visão estratégica do planejamento municipal e do plano de governo apresentado pela prefeita ou prefeito durante a campanha eleitoral.



Foto: Anderson Santos / Unsplash

Ao mesmo tempo, podem existir sobreposições entre os diferentes instrumentos e é preciso prestar atenção para não haver trabalhos repetitivos ou que sejam divergentes entre si. Em relação ao Plano de Metas, destaca-se sua proximidade com o Plano Plurianual e por isso é importante destacar algumas similaridades e diferenças entre eles:

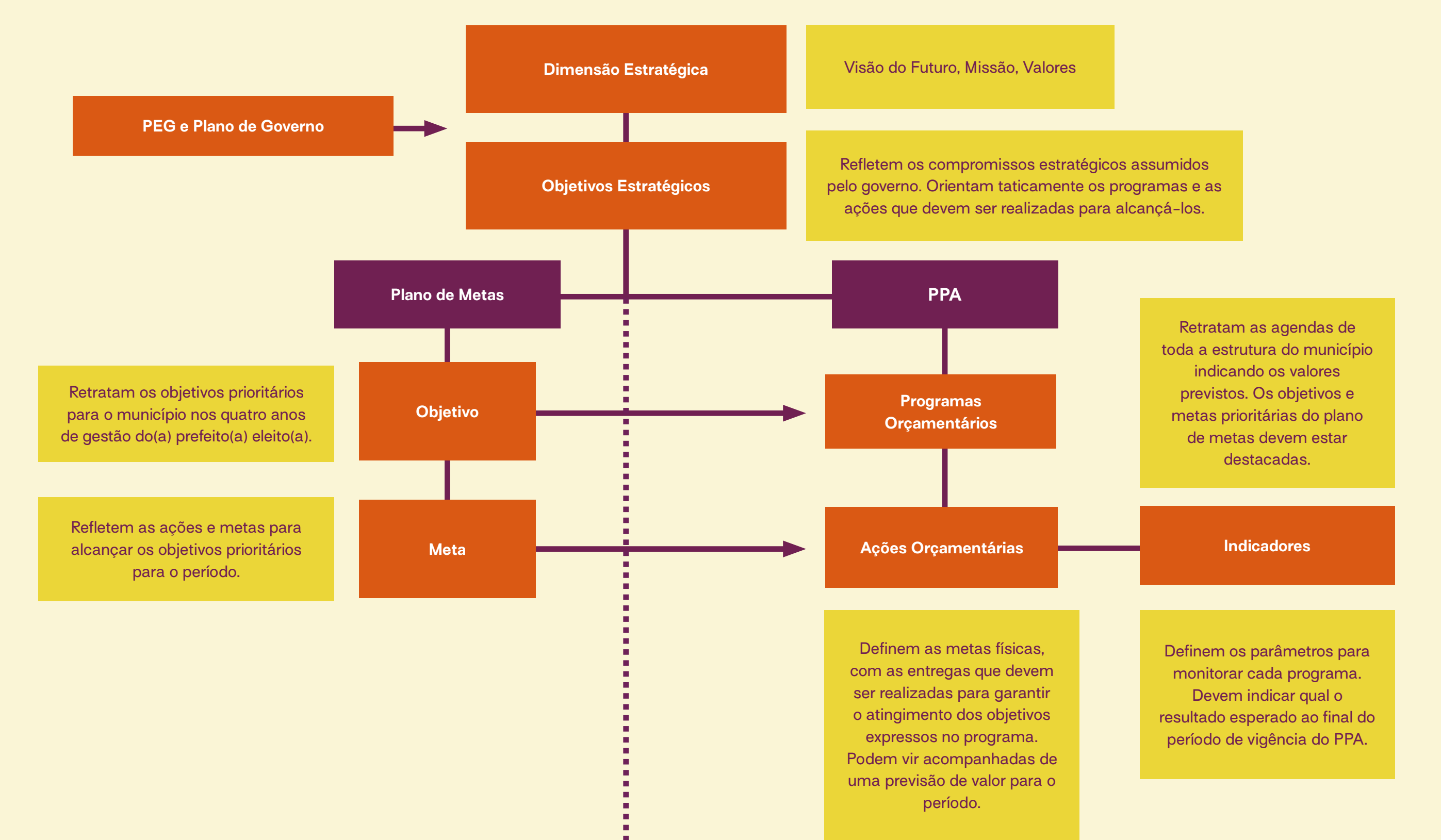
- Ambos têm um horizonte temporal de quatro anos, sendo que o Plano de Metas considera os quatro anos de mandato, mas prevê também relatórios anuais de prestação de contas à população; já o PPA começa no segundo ano de gestão, terminando no primeiro ano da gestão seguinte;
- Ambos definem objetivos, resultados, ações e indicadores que precisam ser executados para o período;

- O Plano de Metas apresenta os principais resultados, ações e indicadores definidos para o período, além da previsão orçamentária para atingir as metas estabelecidas; o PPA apresenta todos os resultados esperados para o período, mesmo aqueles não estratégicos e relacionados ao próprio funcionamento da máquina pública;

- É importante que o PPA considere as metas e prioridades definidas no Plano de Metas. Recomenda-se, inclusive, que elas estejam destacadas em sua estrutura.

Na figura a seguir, estão apresentados os pontos de integração entre o Plano de Metas e o PPA. Esse fluxo é essencial para garantir a coesão entre esses instrumentos de planejamento.

Figura 6
INTEGRAÇÃO DO PLANO DE METAS COM O PPA



Fonte: Elaboração própria

1.7. CASOS

Não existe uma forma única de se fazer um planejamento estratégico nem um instrumento único de comunicação para apresentá-lo aos cidadãos e cidadãs. O que trazemos aqui são princípios e orientações básicas para a sua elaboração. Assim, as prefeituras podem utilizar um entre diversos instrumentos, às vezes mais de um, nos quais está contido o plano estratégico. O tempo abarcado pelo documento também pode variar consideravelmente: há exemplos de planos cuja execução está prevista para quatro anos e outros que vislumbram 30 anos à frente.

A seguir, são apresentados alguns exemplos de municípios que fizeram ou estão fazendo um planejamento estratégico.

Fortaleza (CE)

Com horizonte temporal de 24 anos, o **Fortaleza 2040** é um planejamento com estratégias a serem implementadas em curto, médio e longo prazo, contemplando o Plano

Mestre Urbanístico, o Plano de Mobilidade e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social. Foi organizado em três grandes etapas. A primeira buscou fazer uma reflexão sobre a “Fortaleza Hoje”, envolvendo mais de 4 mil pessoas e 524 instituições representativas dos interesses dos bairros de Fortaleza, mobilizadas por meio das Secretarias Regionais, sob coordenação do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor). A segunda etapa buscou debater e definir “A Fortaleza Que Queremos” para 2040, em que diversos segmentos da sociedade civil organizada puderam dar sua percepção sobre a realidade da cidade hoje e da cidade que gostariam de construir no futuro. Na sequência, foi realizado o Plano Fortaleza 2040, “Visão de Futuro e Plano de Ação”, no qual ocorreu a validação da visão de futuro e dos objetivos estratégicos propostos a partir de fóruns temáticos, setoriais e territoriais, seguidos pela composição de grupos de trabalho para tratar as proposições que foram feitas.

Joinville (SC)

O processo visou construir uma **visão de futuro até 2030** e foi estabelecido em três esferas: i) (Re)conhecer o passado, ii) Vislumbrar o futuro e iii) Ouvir as pessoas. O resultado foi a estruturação de quatro eixos de atuação: Cidade fluida e funcional; Cidade conectada, criativa e empreendedora; Cidade verde e sustentável; e Cidade humana e atrativa. Em cada eixo foram desenhadas as tendências, as fortalezas, as ameaças, as aspirações e as estratégias.

Alagoinhas (BA)

O **Planejamento Estratégico de Gestão** foi elaborado pela própria Prefeitura e teve cinco etapas: diagnóstico; formulação de metas e iniciativas; consulta popular; apresentação; e acompanhamento e avaliação. O plano, que abrange quatro anos, foi organizado em quatro eixos estruturantes, divididos em dez áreas temáticas¹³. O conteúdo é constituído pelos seguintes elementos: 1) Diagnóstico: apresenta a situação do município ao final de 2016, com dados e informações que foram utilizados como base para a construção das iniciativas e metas estratégicas, enfrentando os problemas

centrais existentes; 2) Diretrizes: são os objetivos de longo prazo da gestão municipal, norteadores dos projetos e ações, material essencial para a construção das iniciativas e metas; 3) Metas: representam as diretrizes quantificadas, ou seja, são os avanços que se pretendia alcançar até 2020; 4) Iniciativas: estratégias que serão adotadas para garantir que as metas sejam alcançadas, funcionando na forma de projetos ou atividades¹⁴.

Osasco (SP)

A elaboração do **Planejamento Estratégico de Gestão**, realizado pela própria Prefeitura, abrange quatro anos e teve seis etapas: 1) Visão de Futuro; 2) Diagnóstico Estratégico, com os eixos de atuação, os problemas e as potenciais soluções; 3) Diretrizes Estratégicas, incluindo a construção de macrodiretrizes, visão matricial, integração entre eixos e secretarias; 4) Objetivos Estratégicos por Eixos de Atuação, com descrição e indicadores dos objetivos; 5) Programas, com justificativa, objetivos e indicadores; e 6) Ações do Governo, com produtos, metas físicas e metas financeiras. Foram escolhidos 11 eixos de atuação¹⁵.

Figura 7
FORTALEZA 2040

COLETA E ANÁLISE DE DADOS

PLANO DE TRABALHO

“FORTALEZA HOJE”

“A FORTALEZA QUE QUEREMOS”

ESTRATÉGIAS E PROPOSIÇÕES

INSTITUCIONALIZAÇÃO E MODELO DE GOVERNANÇA

Documento Preliminar

Documento Preliminar

Documento Preliminar

Entrega do Plano à Sociedade

Fonte: Fortaleza 2040

¹³ 1. Desenvolvimento Social e Humano: a. Saúde; b. Educação; c. Direitos e inclusão social; d. Cultura e esporte. 2. Ambiente Urbano e Sustentabilidade: a. Desenvolvimento urbano e mobilidade; b. Serviços públicos; c. Meio ambiente. 3. Desenvolvimento Econômico e Rural: a. Agricultura; b. Ambiente de negócios e turismo. 4. Gestão: a. Gestão eficiente.

¹⁴ Cada atividade é organizada da seguinte forma: 1. Descrição: detalha o resultado esperado e as principais linhas de ação da iniciativa. 2. Marcos de Entrega: é o cronograma de produtos ao longo da execução da iniciativa. 3. Alinhamento com as Metas: relaciona as metas com as quais a iniciativa contribuirá para o alcance dos resultados. 4. Selo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): indica alinhamento das iniciativas estratégicas de Alagoinhas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. 5. Selo de Programa de Governo: indica alinhamento com o Programa de Governo. 6. Selo de Participação Popular: indica alinhamento com as demandas da população identificadas durante as consultas populares.

¹⁵ Saúde; Educação; Segurança e ordem urbana; Mobilidade urbana e transportes; Zeladoria e infraestrutura urbana; Modernização da gestão, transparência e democracia; Esporte, cultura e lazer; Habitação; Desenvolvimento urbano, econômico-social e do trabalho; Meio ambiente e sustentabilidade; Assistência e inclusão social, direitos humanos e igualdade racial e de gênero.



Porto Alegre (RS)

O processo foi realizado pela própria Prefeitura e liderado pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Estratégicos, junto das demais secretarias. O plano, que abrange quatro anos, tomou a forma de um Programa de Metas, que considerou o Plano de Governo para estabelecer projetos prioritários e as metas, além das ações de gestão em andamento, as leis orçamentárias – que devem contemplar as metas projetadas – e as deliberações das assembleias do Orçamento Participativo (OP). É composto por 132 indicadores de desempenho e suas respectivas metas, relacionados aos 12 objetivos estratégicos da gestão, agrupados em quatro eixos: Serviços Públicos, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico e Gestão. Porto Alegre possui um Sistema de Monitoramento Estratégico.

Rio de Janeiro (RJ)

O planejamento estratégico abarcou quatro anos (2017-2020) e foi organizado em quatro dimensões: econômica, social, urbano-ambiental e de governança. Dentro de cada uma, há áreas de resultados e, dentro de cada área, iniciativas estratégicas, às quais são associadas as metas. Cada iniciativa tem seus projetos ou ações, indicadores, orçamento e marcos.

Londrina

A cidade está construindo um planejamento estratégico visando a 2040 – o MasterPlan Londrina 2040. Até meados de 2022, foram realizados um levantamento dos principais indicadores socioeconômicos locais e uma comparação dos dados de anos anteriores do próprio município com os de outras cidades brasileiras que têm o mesmo perfil, além da apresentação de bons exemplos para inspirar a cidade em suas ações futuras.

1.8. APROFUNDE-SE

Nome	Resumo/Importância	Autoria/Instituição
Texto para Discussão Enap, 37 – Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem	Apresenta a concepção do Planejamento Estratégico Municipal, que visa substituir o pensamento estático da administração pela ideia dinâmica do gerenciamento de projetos e por técnicas de trabalho participativas, transparentes e dinâmicas.	Peter Pfeiffer (Enap)
Planejamento Estratégico para Organizações Públicas	Curso voltado para agentes públicos que atuem na área de planejamento organizacional. Conteúdo programático: 1. Planejamento estratégico; 2. Missão; 3. Visão; 4. Estratégia, proposta de valor e matriz SWOT; 5. Balanced Scorecard (BSC). 6 Planejamento estratégico e Plano Plurianual.	Enap
Cadernos Enap, 94 – Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público	O planejamento estratégico público é obrigatório por lei, mas, segundo o autor, pouco se avançou na dimensão estratégica do planejamento. Por isso, o livro propõe um conceito referencial para o planejamento estratégico governamental (PEG); fala sobre a relação entre planejamento e orçamento; desenvolve e analisa mecanismos e ferramentas de aplicação do planejamento estratégico no contexto da administração pública; analisa questões metodológicas e dinâmicas de funcionamento do núcleo de governo; e sugere uma agenda de conteúdos didáticos para o processo formativo de servidores.	Jackson de Toni (Enap)
Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement	Como o próprio título diz, o livro é um guia para que organizações públicas e privadas sem fins lucrativos desenvolvam um processo de planejamento estratégico, entendido pelo autor também como implementação e revisão. O livro fornece ideias, conselhos, orientações detalhadas de processos, exemplos reais e ferramentas para a implementação do planejamento estratégico.	John Moore Bryson
Guia para Elaboração do Plano de Metas	A publicação apresenta as principais características do Plano de Metas, os caminhos para sua implementação e as ferramentas do Programa Cidades Sustentáveis para a elaboração e o acompanhamento de metas e indicadores.	Programa Cidades Sustentáveis

Guia para Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros: o que os gestores municipais precisam saber	Contém indicadores que podem ser analisados com base em cada ODS.	Confederação Nacional de Municípios (CNM)
Portal ODS – Gere seu relatório personalizado	Site que permite gerar seu próprio relatório com uma seleção de indicadores de sua preferência. Escolha os indicadores numa lista e visualize tudo em uma página só.	Sistema de Monitoramento de Indicadores – Relatórios Dinâmicos® ODS – Sesi Paraná
Comparativo de Cidades: comparação de indicadores ODS	Site que permite fazer a comparação de indicadores entre diferentes cidades.	Programa Cidades Sustentáveis
Construindo o Diagnóstico Municipal: uma metodologia	Esta publicação oferece aos gestores informações sobre as principais políticas públicas, um roteiro de questões a serem formuladas para se conhecer a real situação do município e as fontes de dados	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam)
Como Construir um Plano de Governo Baseado em Evidências	Desde 2009, todos(as) os(as) candidatos(as) ao Poder Executivo – prefeitos(as), governadores(as) e presidentes – têm a obrigação de criar e entregar um plano de governo ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Entretanto, como não há um modelo ou itens obrigatórios, os planos de governo costumam ser ações genéricas. Neste documento, há um passo a passo de como construir um plano com base em evidências.	Gove
Orçamentos Sensíveis a Gênero: conceitos	O orçamento sensível a gênero é uma abordagem que busca dar visibilidade à temática de gênero no orçamento, buscando tornar o planejamento público mais inclusivo, evidenciando como as diferentes políticas públicas financiadas no orçamento afetam de forma diferente homens e mulheres.	ONU Mulheres

1.9. ARCABOUÇO LEGAL

Legislação pertinente	
Instrumento	Do que trata
Constituição Federal de 1988	Art. 193, sobre planejamento das políticas sociais; Art. 165, § 1º, sobre plano plurianual.
Lei nº 10.180/2001, que criou o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (Spof)	Define as atividades formais de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos.
Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

2. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

2.1. INTRODUÇÃO

A elaboração do Plano Estratégico Governamental é fundamental para produzir valor público, na medida em que o seu processo constrói capital intelectual, humano, social, político e cívico. No entanto, isso não é suficiente, porque a execução de programas, projetos, ações, planos e orçamentos é o que materializa as estratégias e cria um valor público mais concreto para as instituições e para a sociedade. Uma implementação bem-feita, portanto, tem de ser consciente, deliberada, estrategicamente planejada, orçada e gerida (BRYSON, 2004).

Nesse sentido, é essencial traduzir o Planejamento Estratégico Governamental para os instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro, a fim de garantir a capacidade do governo de entregar os serviços propostos aos cidadãos e cidadãs. É com base nesses instrumentos que o gestor público compreenderá a relação entre seus objetivos e a capacidade de despesa e receita, bem como assegurará a transparência.

De acordo com a Constituição Federal, são três os instrumentos de planejamento orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aprimorou a perspectiva do planejamento ao criar metas, limites e condições para organizar a capacidade orçamentária e também ao conceituar instrumentos de gestão que auxiliam a alocação de recursos de acordo com a capacidade financeira do governo – sempre

orientado para a entrega de melhores serviços e resultados para os cidadãos e cidadãs.

Os instrumentos orçamentários devem ser interdependentes, refletir a estratégia do governo de forma transparente e contribuir para a redução dos problemas sociais. A transparência contribui para a responsabilização caso as regras não sejam cumpridas, sendo previstas sanções de acordo com o Código Penal e a Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal.

Figura 8
CARACTERIZAÇÃO DO PPA, DA LDO E DA LOA

PPA Municipal Estabelece diretrizes e estratégias	LDO Municipal Determina as metas fiscais e prioridades para a elaboração da LOA	LOA Municipal Detalha todos os gastos que serão realizados no ano seguinte (quanto será gasto, em que área e para quê)
Instrumento de planejamento governamental de médio prazo, que define diretrizes, objetivos e metas, com o propósito de viabilizar a implementação dos programas por um período de quatro anos. A cada programa finalístico será associada uma unidade responsável, um objetivo e uma meta. O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, um relatório resumido da execução orçamentária (Emenda Constitucional nº 106, de 2020).	Define os parâmetros econômicos e fiscais e os programas e ações prioritárias para o próximo ano. Estabelece as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Ao mesmo tempo, a LDO diz como a Lei Orçamentária Anual deve ser elaborada e executada	É o instrumento que define as ações de curto prazo que serão realizadas no exercício fiscal (no ano) para atingir os objetivos e metas de médio prazo planejados no PPA e na LDO. Isso é feito com base na estimativa de receitas, na definição das despesas e nos princípios definidos pela Constituição Federal, nas orientações da LRF e nas normas suplementares.
	Elaborada todo ano, com prazo de entrega do Executivo para o Legislativo até 30 de abril e votação do Legislativo até 30 de junho	Elaborada todo ano, com prazo de entrega do Executivo para o Legislativo até 31 de agosto e votação do Legislativo até 31 de dezembro

Elaborado a cada quatro anos, sempre no primeiro ano de gestão de um mandato. Ou seja, uma nova gestão, em seu primeiro ano, segue o PPA da gestão anterior.

Elaboração própria, baseada em <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>

2.2. O QUE É E POR QUE É IMPORTANTE

Para garantir que o orçamento seja bem planejado, é necessário avaliar a situação do município e elaborar um diagnóstico capaz de captar as principais demandas por políticas públicas e a capacidade do governo local em implementá-las. Assim, as informações levantadas no Planejamento Estratégico Governamental serão a base para elaborar os instrumentos de planejamento do orçamento a fim de que seja possível alinhar a disponibilidade de recursos com as estratégias do governo.

O planejamento do orçamento é essencial para:

- Priorizar a alocação de recursos, uma vez que o orçamento é limitado;
- Identificar a disponibilidade de receitas e a demanda de recursos para a manutenção e a expansão dos serviços públicos, de acordo com as prioridades definidas;
- Identificar e comunicar potenciais parceiros, de acordo com a necessidade de investimento;
- Fortalecer a transparência e o controle social sobre o orçamento;
- Criar parâmetros para o controle da execução das despesas de acordo com as estratégias definidas nos instrumentos de planejamento.

2.3. PONTOS DE ATENÇÃO

Dada a complexidade de planejar no contexto público, muitas prefeituras encontram dificuldades para elaborar seus instrumentos de planejamento com eficácia e eficiência.

Garantir a integração do PPA com a LDO e a LOA é um desafio. Quando o PPA é elaborado de forma descontextualizada da realidade local e dos interesses públicos e políticos envolvidos, ele tende a perder relevância como instrumento de planejamento do orçamento de médio prazo, reduzindo sua capacidade de servir como guia para a elaboração das LOAs e comprometendo a transparência e a capacidade de monitoramento e avaliação da gestão pública para além do ciclo anual.

Além disso, o planejamento precisa ser realista, de modo que não haja muitas distorções no momento da execução do orçamento nem perda de credibilidade nesse processo, como será abordado no próximo capítulo. Quando se consolida a prática de grandes modificações no orçamento, os gestores deixam de se preocupar com a assertividade de sua elaboração, desarticulando todo o ciclo de planejamento.

Ao longo do capítulo, vamos ver alguns passos essenciais para a elaboração do PPA, da LDO e da LOA. No caso do PPA, destacamos a importância de se traduzir o Planejamento Estratégico Governamental para o Plano Plurianual, a fim de se levantar a capacidade orçamentária, assim como aspectos das despesas e receitas que devem ser levados em consideração nesse momento. Na LDO, desta-

camos a importância da definição das metas fiscais, para que seja possível estabelecer as prioridades de curto prazo. Em relação à LOA, reforçamos sua importância como instrumento de planejamento e sua conexão com o PPA, para que cada exercício fiscal leve em conta as estratégias e metas de médio prazo.

2.4. PASSO A PASSO

O planejamento se relaciona com diferentes níveis de decisões organizacionais. Para cada nível, é elaborado um instrumento: estratégico, tático ou operacional. Conceitualmente, o planejamento estratégico envolve toda a organização com uma perspectiva de longo prazo. O planejamento tático abrange decisões

gerenciais de médio prazo, como a distribuição de recursos e a alocação de pessoas. São instrumentos desse nível o PPA e a LDO. Já o nível operacional refere-se a decisões diretamente relacionadas à produção de bens e serviços, de acordo com as diretrizes previstas nos instrumentos anteriores.

Os níveis organizacionais também se referem ao desempenho organizacional: eficácia, eficiência e efetividade. Eficácia significa fazer algo certo; eficiência significa fazer da maneira certa; efetividade refere-se à sustentabilidade do ambiente e à geração de resultados positivos ao longo do tempo (TCE-RJ, 2020). O Quadro 2 (Planejamento e nível organizacional) ilustra a relação entre os instrumentos de planejamento e suas características.

Quadro 2 – Planejamento e nível organizacional

Nível organizacional	Tipo de planejamento	Características	Dimensão	Instrumento
Institucional	Estratégico	De longo prazo Alcance amplo (de toda organização) Todas as áreas e atividades organizacionais	Efetividade organizacional	Plano Estratégico Governamental Plano Urbano Integrado (Plano Diretor Estratégico, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado) Planos Setoriais (Plano Municipal de Transportes, Habitação, Saneamento etc.)
Intermediário	Tático	De médio prazo	Eficácia organizacional	Plano Plurianual (PPA) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
Operacional	Operacional	De curto prazo Nível de execução das atividades	Eficiência organizacional	Lei Anual Orçamentária (LOA)

Fonte: Elaboração própria, baseada em TCE-RJ (2020)

Cada instrumento disposto no Quadro 2 (Planejamento e nível organizacional) terá seu momento de elaboração previsto em lei. É possível acessar os prazos na linha do tempo do capítulo “Transparência e Participação no Orçamento” (leia mais na página 157).

A seguir, será apresentado o passo a passo para cada um dos três instrumentos de planejamento orçamentário, conforme a estrutura abaixo:

Elaboração do PPA:

- Passo 1. Traduza o Planejamento Estratégico Governamental (PEG) para o Plano Plurianual (PPA).
- Passo 2. Avalie as receitas.
- Passo 3. Defina preliminarmente os Programas e Ações (Projetos e Atividades) do PPA.
- Passo 4. Integre o PPA com os ODS: metas.
- Passo 5. Elabore o projeto de lei do PPA.

Elaboração da LDO:

- Passo 1. Estabeleça as metas e prioridades do seu município.
- Passo 2. Defina as orientações básicas para a elaboração e a execução da LOA.
- Passo 3. Elabore o projeto de lei da LDO.

Elaboração da LOA:

- Passo 1. Defina os Componentes Básicos de Receita e Despesa.
- Passo 2. Formule as propostas setoriais.
- Passo 3. Analise as propostas setoriais e consolide a proposta orçamentária anual.
- Passo 4. Integre o Plano Plurianual (PPA) com a LOA.

2.4.1. ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA)

O PPA é um instrumento de médio prazo com uma finalidade tática no planejamento governamental. Isso significa que ele deve se preocupar com a eficácia organizacional com base na definição de objetivos, diretrizes e metas para as despesas.

A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não detalham como deve ser feito o processo de elaboração do PPA, da LDO ou da LOA. Dessa forma, cada ente federado tem suas metodologias para elaboração (por vezes escritas em normas suplementares).

Em linhas gerais, três conceitos são essenciais para a elaboração do PPA, pois definem sua estrutura básica prevista na Constituição Federal:

- **Diretrizes.** Retratam as orientações gerais do governo, para que sejam alcançados os objetivos traçados;
- **Objetivos.** Determinam os resultados que se pretende alcançar em relação aos problemas públicos identificados durante a elaboração do diagnóstico local do Planejamento Estratégico Governamental. Devem ser claros e diretos para que sejam compreendidos pela população;
- **Metas.** Mensuram o alcance dos objetivos de forma quantitativa ou qualitativa e criam parâmetros para o acompanhamento da evolução de um objetivo ao longo da vigência do PPA.

Ao elaborar o PPA, espera-se que esteja claro o modo como os recursos orçamentários disponíveis estão alocados para gerar impacto positivo para a sociedade. Dessa forma, o Planejamento Estratégico Governamental será o insumo para definição dos conceitos apresentados: diretrizes, objetivos, metas e programas.

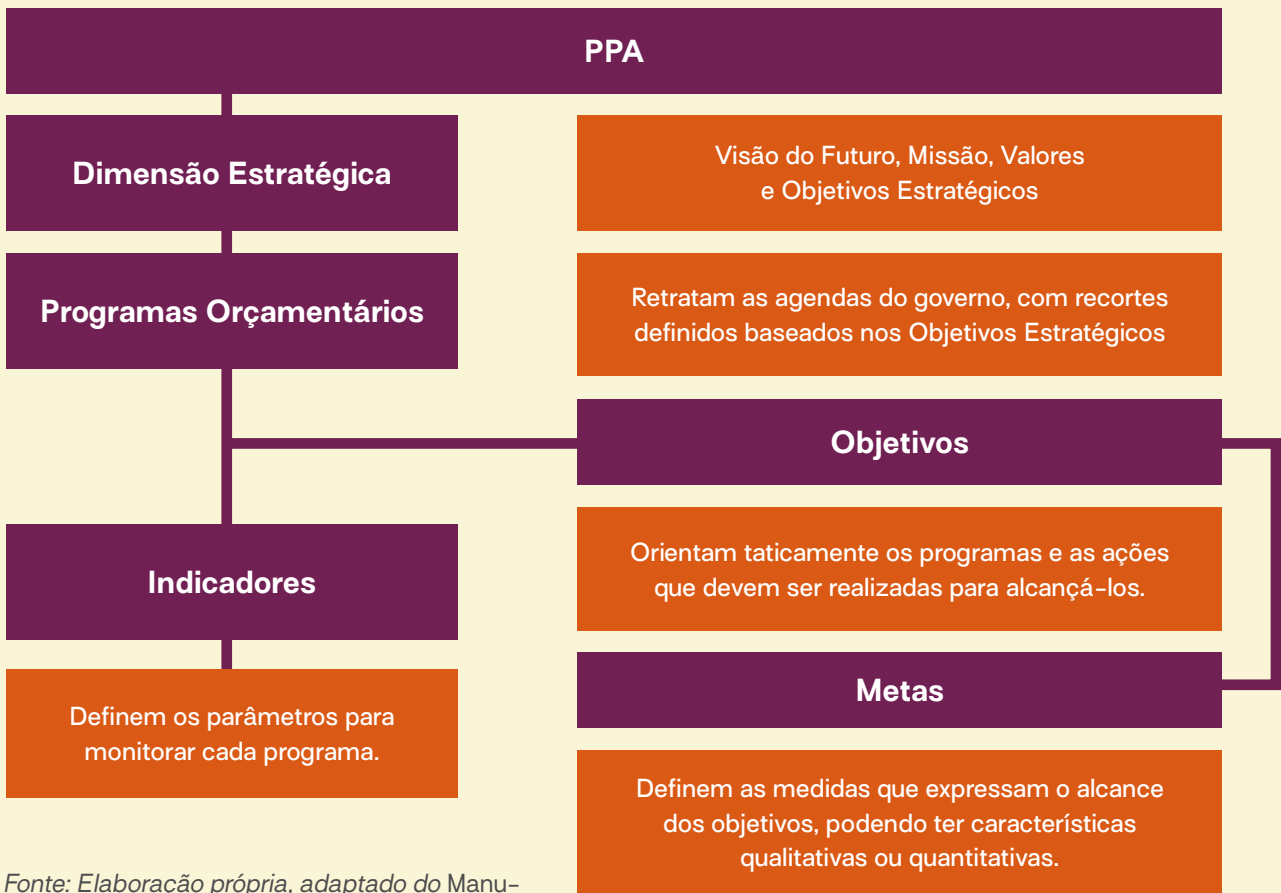
Passo 1. Traduza o Planejamento Estratégico Governamental (PEG) para o Plano Plurianual (PPA)

É importante considerar que não existe uma

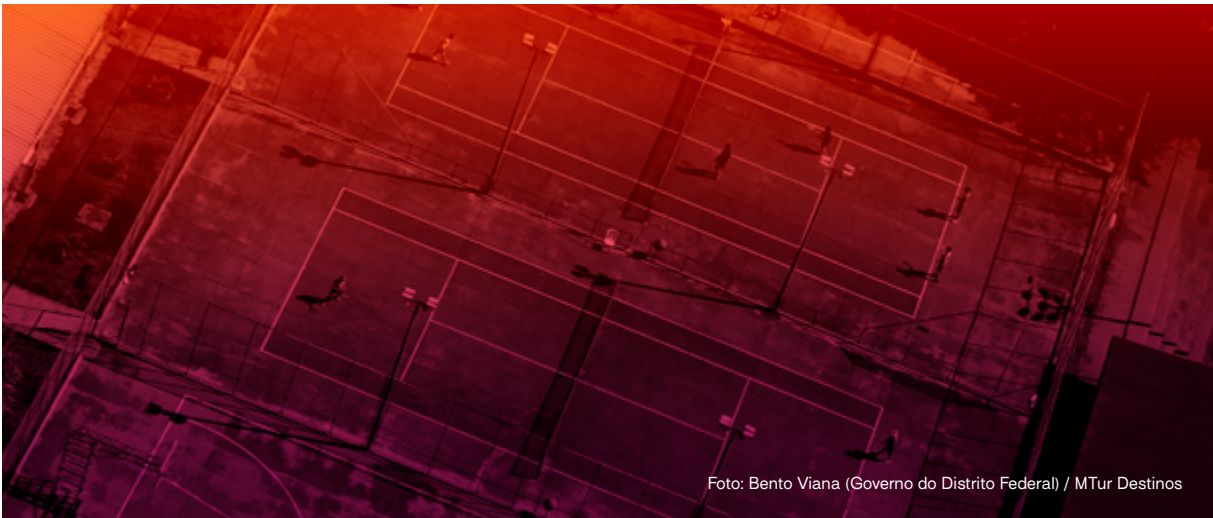
forma única de traduzir o Planejamento Estratégico Governamental para o PPA. Entretanto, há caminhos que podem tornar esse processo bem-sucedido.

O Plano Plurianual se inicia com base no Planejamento Estratégico Governamental e na visão de futuro que ele apresenta. Seu desdobramento em objetivos estratégicos e ações será a ponte para a elaboração dos programas do PPA, como ilustra a figura a seguir:

Figura 9
ESTRUTURA DO PPA



Fonte: Elaboração própria, adaptado do Manual Técnico do Plano Plurianual – 2020–2023 (BRASIL, Ministério da Economia, 2019)



É importante destacar que o orçamento tem um sistema de classificação estruturado. O orçamento público é organizado em programas de trabalho cujas classificações contêm informações qualitativas e quantitativas, sejam físicas ou financeiras (MTO, 2022). Essa estrutura é conhecida como Orçamento-Programa, uma metodologia proposta pela Lei nº 4.320/1964, que possibilita a integração do planejamento com o orçamento, a quantificação de objetivos e a fixação de metas, as relações insumo-produto, as alternativas programáticas, o acompanhamento físico-financeiro, a avaliação de resultados e a gerência por objetivos (CONGRESSO NACIONAL, [2021]).

Em sua estrutura qualitativa, o orçamento possui classificações por esfera, institucional, funcional e as principais informações do programa e da ação. Já a estrutura quantitativa possui classificações em duas dimensões: física, referente à quantidade do serviço a ser ofertado; e financeira, que trata do montante necessário para o desenvolvimento da ação orçamentária e tem diversas classificações. É possível entender cada aspecto das classificações no *Manual Técnico do Orçamento (MTO)*.

Retomando o exemplo do capítulo anterior sobre as famílias em situação de vulnerabilidade (leia mais na página 45), temos as seguintes informações:

- 1. Problema central** – Muitas famílias em situação de pobreza no município (até um quarto de salário mínimo *per capita* familiar).
- 2. Objetivos estratégicos** – Diminuir o número de famílias em situação de pobreza no município.
- 3. Principais projetos** – Iniciativa Estratégica Município sem Pobreza; Política de Distribuição de Renda; e Política de Inserção Profissional.

Essas informações são essenciais para que você possa definir seu programa de trabalho. Neste caso, vamos chamar o programa de trabalho de Município sem Pobreza. Veja o exemplo de estruturação a seguir, no Formulário de Identificação de Programa Setorial.

Formulário de Identificação de Programa Setorial		
Órgão/entidade: Secretaria Municipal de Assistência Social		
Programa: Município sem Pobreza		
Objetivo: Redução do número de famílias em situação de pobreza no município		
Público-alvo: famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza (renda por pessoa de até R\$ 85,00 mensais)		
Unidade responsável: Secretaria Municipal de Assistência Social		
Horizonte temporal		
Quantidade de indicadores 2	Quantidade de ações 5	Valor do Programa No PPA: R\$ 1,5 mi
Informações sobre os indicadores		
Descrição da unidade de medida	Índices	
1. Percentual de famílias em situação de pobreza no município	Mais recente	Apurado
2. Percentual de crianças e adolescentes em situação de pobreza	1. 50%	2019
3. Percentual de famílias em situação de pobreza incluídas no programa	2. 70%	
4. Percentual de famílias do programa cumprindo as condicionalidades (e, portanto, recebendo pagamento)	3. 70%	
	4. N/A	
		Desejado ao Final do Programa
		1. 25%
		2. 90%
		3. 90%
		4. 5%

Fonte: Elaboração própria, estruturada no Plano Plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios – manual de elaboração (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001a)

Parâmetros de definição dos programas

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal não preveem um requisito legal para definição dos programas. Entretanto, nos últimos anos, algumas gestões seguiram o caminho de defini-los em setoriais e de gestão. O Ministério da Economia entende como programas setoriais aqueles em que as ações impactam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs, enquanto os programas de

gestão são os necessários para a manutenção da máquina pública, sem necessariamente haver um impacto direto na qualidade de vida da população.

A Prefeitura do Rio de Janeiro também trabalhou com essas definições em seus últimos PPAs. Entretanto, isso não é regra. Cabe ao gestor ou gestora entender qual a melhor forma de adequá-los.

REGIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO

O planejamento público costuma seguir uma lógica setorial (saúde, educação, assistência social, habitação etc.), e assim o orçamento é distribuído entre as diferentes secretarias e órgãos municipais, que investem de acordo com suas próprias dinâmicas. Essa forma de organização tem diversas consequências negativas: os territórios e pessoas periféricas e/ou vulneráveis se tornam invisíveis, as políticas públicas não são pensadas de forma intersetorial, e, portanto, não enfrentam os problemas públicos de maneira integrada, e não há intencionalidade na distribuição geográfica do orçamento (e nem ao menos informações sobre como o orçamento público municipal é distribuído pelos diferentes bairros de um município, por exemplo). Uma solução para essa questão é promover a regionalização do orçamento. Veja o caso da Prefeitura de São Paulo em “Planejamento Orçamentário – Casos” (na página 110).



Foto: Fernanda Sunega / Wikimedia Commons

O programa setorial desdobra-se em outras informações relevantes para o orçamento, como ação orçamentária, indicadores e metas. Tais ações referem-se às operações que resultam em produtos (bens ou serviços) direcionados ao objetivo de um programa e ao cumprimento de suas metas. Elas são tipificadas como projetos, atividades ou operações especiais.

No primeiro caso, os projetos envolvem um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. Elas expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado. Devem atender os seguintes critérios: operações limitadas no tempo; e produção que incorpora patrimônio ao Estado ou aperfeiçoa a ação de governo.

As atividades envolvem 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. Elas mantêm o nível da produção pública, ou seja, sua produção não incorpora ao patrimônio da União nem contribui para o aperfeiçoamento da ação de governo.

Já as operações especiais são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).

Diferentemente dos programas setoriais, que são monitorados por indicadores de resultado ou impacto, as ações são monitoradas por indicadores de produto. Voltando ao exemplo do Programa Município sem Pobreza, ele tem duas atividades: 1) Política de Transferência de Renda com Condicionais; e 2) Política de Inserção Profissional (leia mais no “Formulário de Propostas de Programa Setorial – Identificação das Ações”).

Formulário de Propostas de Programa Setorial – Identificação das Ações							
Unidade Responsável: Secretaria Municipal de Assistência Social							
Programa: [Nome do Município] sem Pobreza							
Descrição da Ação	Unidade Respon-sável	Tipo	Produto (bem ou serviço)	Unidade de medida	Ano	Metas Físicas	Valores (em R\$)
1. Projeto de Transferência de Renda com Condi-cionalidades	Coorde-nação de Proteção Social Básica	Atividade	Bolsas concedidas a famílias em situação de pobreza	Quantidade de famílias	Ano 1	500	100.000
					Ano 2	1.000	200.000
					Ano 3	1.000	200.000
					Ano 4	1.000	200.000
					Total	3.500	700.000
2. Projeto de Inserção Profissional	Coorde-nação de Proteção Social Básica	Atividade	Capacitação de pessoas em situação de pobreza	Quantidade	Ano 1	150	153.000
					Ano 2	200	204.000
					Ano 3	250	255.000
					Ano 4	300	306.000
					Total	900	918.000

Fonte: Elaboração própria, com base em VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON (2001a)

Vale destacar que muitas políticas públicas têm custos associados à despesa de pessoal ou infraestrutura. Uma prática comum é agregar toda a despesa com pessoal e infraestrutura em programas de gestão. Entretanto, isso pode dificultar a análise do custo da política pública, pois as despesas ficam, nesse caso, alocadas em programas diferentes. Cabe à prefeitura determinar a melhor forma de alocar e monitorar a despesa no seu orçamento.

Passo 2. Avalie as receitas

Um aspecto importante do Plano Plurianual é o realismo fiscal, para que seja devidamente utilizado ao longo da gestão. Esse termo se refere à compatibilização do PPA com o cenário

fiscal, para que seja possível garantir a capacidade de financiamento das políticas públicas em médio prazo.

A elaboração preliminar do demonstrativo da receita permitirá à secretaria responsável pelo planejamento e/ou orçamento compreender a capacidade da prefeitura para arcar com as diversas despesas necessárias. Ter essa visão inicial contribuirá para que as secretarias-fim (ou suas unidades orçamentárias) possam estimar suas despesas com a perspectiva de um limite que garanta o equilíbrio fiscal.

Ao longo do processo de elaboração, a secretaria responsável pelo planejamento e/ou orçamento poderá analisar e reavaliar a alocação



de recursos de acordo com o diálogo com as secretarias-fim e com os cidadãos e cidadãs.

Ao avaliar o panorama da receita, será possível:

- Compreender o cenário da receita nos últimos anos e sua previsão;
- Identificar oportunidades para mobilizar recursos extraorçamentários ou potenciais instituições parceiras;
- Avaliar o equilíbrio fiscal e identificar riscos ou restrições;
- Fortalecer a transparência e o controle sobre o planejamento orçamentário.

Conheça o cenário de receitas

É importante que o município esteja ciente do potencial de recursos orçamentários que estarão disponíveis ao longo da gestão, para que seja possível elaborar um planejamento com credibilidade¹⁶.

As fontes de receita de uma prefeitura variam significativamente de acordo com as características do município (rural ou urbano, nível de desenvolvimento econômico, base da economia – indústria, agricultura ou serviços etc.). Das 5.570 cidades brasileiras, cerca de 70% são pequenas (até 20 mil habitantes)¹⁷ e muito dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que se torna um desafio para a sua autonomia financeira.

¹⁶ Entende-se credibilidade como “a capacidade do governo para executar o orçamento conforme planejado nos instrumentos, o qual será avaliado por meio da relação entre o orçamento aprovado inicialmente (receitas e despesas) e o efetivamente arrecadado e gasto” (PEFA, 2019, p. 18). Um orçamento com boa credibilidade é aquele no qual: 1) as despesas totais efetivas refletiram o montante originalmente aprovado, tal como definido na documentação do orçamento e nos relatórios fiscais do governo; 2) as realocações entre as principais categorias do orçamento, durante a execução, contribuíram para uma variação pequena na composição das despesas; e 3) houve pouca variação entre as receitas efetivas e o orçamento originalmente aprovado (PEFA, 2019).

¹⁷ Estimativas da população em 2021, elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Independentemente do porte ou do perfil do município, as receitas permitem que o governo financie as despesas e preste serviços aos seus cidadãos e cidadãs. Previsões de receitas bem-feitas são fundamentais para um orçamento com credibilidade. Previsões otimistas demais, ou seja, muito maiores do que será realizado, podem gerar distorções na fase da execução orçamentária, criando expectativas na população e nas áreas finalísticas de despesas que não serão atendidas, obrigando o município a adotar medidas de contingenciamento. Isso implica reorganizar as decisões de quais despesas serão realizadas ao longo do tempo, desestruturando o planejamento. Ou, em último caso, levando ao atraso de pagamentos a fornecedores.

No sentido oposto, uma previsão de receitas muito pessimista, ou seja, muito menor do que

a efetiva, também é negativa, pois pode levar à necessidade de créditos suplementares na etapa de execução ou ainda à falta de investimentos ou de serviços que estavam definidos no Planejamento Estratégico Governamental.

As receitas do poder público podem ser orçamentárias ou extraorçamentárias¹⁸. No primeiro caso, a principal fonte são os tributos, sendo o principal deles os impostos, cuja arrecadação é majoritariamente concentrada no governo federal. A Constituição de 1988 aumentou as responsabilidades dos municípios na oferta de serviços aos cidadãos e cidadãs sem assegurar um crescimento correspondente na sua capacidade de arrecadação, o que se torna uma grande dificuldade para muitos municípios.

¹⁸ Receitas extraorçamentárias são aquelas advindas de toda e qualquer arrecadação que não conste no orçamento e não constitua renda do Estado, como, por exemplo, depósitos em caução, fianças, operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) – empréstimo destinado a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, emissão de moeda e outras entradas compensatórias no ativo e no passivo financeiros (CONGRESSO NACIONAL, –[2021]. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita_extraorcamentaria. Acesso em: 3 jul. 22).

LEMBRANDO QUE...

...Tributo é o nome dado para valores recolhidos pelo Estado e podem ser de dois tipos: diretos e indiretos. Os diretos são aqueles que incidem sobre renda, lucro, propriedade ou patrimônio de uma pessoa ou empresa, e se consegue identificar com facilidade seu valor. Já os indiretos incidem sobre a produção e o consumo, ou seja, sobre o comércio, a prestação de serviços e a produção de bens, sendo mais difícil a identificação de seu valor exatamente pelo fato de ser indireto. Os tributos incluem impostos, taxas e contribuições.

...Taxas e contribuições não são impostos. Elas são pagas sempre que existe uma contraprestação direta por parte do Estado¹⁹ e o gasto feito com a receita arrecadada costuma ser limitado a algumas áreas (o que é chamado de vinculação de receita). Já os impostos, além de não estarem atrelados a essa contraprestação de um serviço público específico, não têm destino predefinido, ou seja, os valores arrecadados não precisam ser utilizados exclusivamente em despesas predeterminadas²⁰.

...O sistema tributário impacta as desigualdades e a preservação do meio ambiente. O jeito como o governo formula e cobra os tributos pode fazer uma prefeitura ter (ou não) recursos suficientes para sua atuação, além de impactar positiva ou negativamente sobre as desigualdades e sobre a preservação do meio ambiente. Assim, uma tributação mais progressiva, ou seja, que cobra mais das pessoas mais ricas, pode resultar numa distribuição de recursos mais justa na sociedade.

Fonte: PERES; GODOY, 2021.

¹⁹ Pode ser a prestação de um serviço público ou a fiscalização por parte do governo de atividade privada.
²⁰ Com exceção da garantia de vinculação de receita de impostos para despesas com educação e saúde, assegurada na Constituição Federal.

Além dos impostos, taxas e contribuições de melhoria, a Constituição também permite a cobrança de contribuições sociais, econômicas ou de interesse de categorias profissionais, que, por serem obrigatórias, podem ser consideradas como receitas orçamentárias tributárias (OLIVEIRA, 2009, citado em PERES; GODOY, 2021).

Embora os tributos possam ser cobrados pelos governos federal, estaduais e municipais, a cobrança concentra-se no ente federal. Entretanto, a Constituição prevê que os níveis federativos podem compartilhar entre si tributos arrecadados. Desse modo, o governo federal, principal arrecadador, transfere valores para Estados e municípios, assim como os Estados fazem repasses para as cidades²¹.

A seguir, trazemos algumas das principais fontes de receita municipais, com especial ênfase aos tributos municipais, classificados por tipo (impostos, taxas e contribuições) e às transferências oriundas de tributos federais e estaduais. É possível acessar seu resumo no “Anexo X – Principais Fontes de Receitas para Municípios”.

Principais impostos federais que impactam os municípios brasileiros²²

Imposto de Renda Retido na Fonte de funcionários públicos municipais (IRFF). A Constituição Federal estabelece que pertence ao município o imposto de renda incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos municípios, suas autarquias e fundações que instituírem e mantiverem, independentemente do regime de contratação.

Imposto sobre Produtos Industrializados nacionais ou importados (IPI)²³. Imposto indireto pago pelo consumidor ou consumidora final dos produtos. No caso dos municípios, as transferências relacionadas ao IPI são destinadas ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), no valor aproximado de 22,5%²⁴ do IRRF e do IPI arrecadados pelo governo federal. Há também o Fundo de Participação dos Estados (FPE), por meio do qual o governo federal tem por obrigação constitucional transferir 21,5% da arrecadação do IRRF e do IPI para os Estados. Os recursos que cada Estado recebe são calculados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com base no tamanho da população e na renda *per capita* (PERES; GODOY, 2021).

²¹ Entre os impostos federais, 70% da arrecadação vêm de impostos diretos (sobre a renda, por exemplo) e 11% de impostos indiretos (sobre a produção ou a importação de bens, por exemplo). Já no caso dos impostos estaduais, a situação se inverte: aproximadamente 20% são diretos – sobre o patrimônio e a propriedade de veículos, por exemplo – e 80% são indiretos – sobre o consumo e a circulação de mercadorias, por exemplo (PERES; GODOY, 2021). Já a porcentagem de impostos municipais diretos e indiretos varia de acordo com as características de cada município.
²² Outros impostos federais importantes, mas sem impacto direto para previsão de receitas municipais, são: o Imposto sobre Importação (II), que é arrecadado pelo governo federal e incide sobre produtos estrangeiros que entram no Brasil (mercadorias vindas de fora do país); e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), que é cobrado pelo governo federal e incide sobre empréstimos, operações de crédito, ações e demais movimentações financeiras realizadas entre empresas (pessoas jurídicas) ou entre empresas e pessoas (pessoas jurídicas e físicas).
²³ No segundo caso, o imposto incide depois que as mercadorias chegam ao Brasil (PERES; GODOY, 2021).
²⁴ PERES; GODOY, 2021.

Imposto Territorial Rural (ITR). Imposto federal direto, que incide sobre a propriedade, a posse de qualquer título (inclusive usufruto) ou domínio útil de imóvel rural²⁵. Existe a possibilidade de ser fiscalizado e cobrado pelos municípios, desde que haja lei e convênio nesse sentido, o que tem se mostrado cada vez mais comum. No caso de o próprio município fiscalizar e cobrar, 100% do valor fica com ele (MANTOVANI; ROTUNNO, 2021). Há também a possibilidade de transferência intergovernamental relacionada ao ITR, em que 50% do valor arrecadado com o imposto é repartido com o município onde se localiza o imóvel.

Principais impostos estaduais que impactam os municípios brasileiros

Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Imposto direto cobrado anualmente das pessoas proprietárias de automóveis. O IPVA é uma porcentagem que varia de 1% a 4% do valor do automóvel e não inclui embarcações e aeronaves²⁶. Há também uma transferência intergovernamental relacionada ao imposto, conhecida como Cota-Parte do IPVA pela qual 50% do valor total arrecadado é transferido ao município onde o veículo é emplacado. “Sua arrecadação corresponde a 3,12% da arrecadação total dos municípios brasileiros; em municípios menores esse índice tende a ser menor” (GOVE, 2021a).

Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Imposto indireto, pago pela

consumidora ou consumidor final, que incide sobre as atividades econômicas. Não confunda: o ICMS (imposto estadual) incide sobre o comércio de mercadorias e o ISS (municipal) sobre a prestação de serviços em geral. Há uma transferência intergovernamental relacionada ao ICMS, chamada de Cota-Parte, que consiste no repasse de 25% da arrecadação estadual do imposto aos municípios, com base no Índice de Participação do Município (IPM). “A forma de distribuição pode variar de Estado para Estado, incluindo um cálculo baseado no valor adicionado fiscal (VAF), que considera informações sobre movimentos econômicos dos contribuintes empresariais e outros fatores” (PERES; GODOY, 2021).

A formulação dos tributos pode reduzir (ou ampliar) as desigualdades

²⁵ O imposto não incide sobre pequenas glebas rurais (Constituição Federal, art. 153, § 4º), cuja regulamentação é feita pela Lei nº 9.393/96, art. 2º (MANTOVANI; ROTUNNO, 2021).

²⁶ Existe um projeto de lei complementar (PLP 11/2021) que propõe que embarcações não comerciais paguem imposto. Veja notícia a respeito no site da Câmara dos Deputados, disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/731048-projeto-cria-imposto-sobre-a-propriedade-de-avioes-e-embarcacoes>. Acesso em 6 jul. 2022.

Principais impostos municipais

Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Imposto direto de competência dos municípios que incide sobre a propriedade localizada na zona urbana. Há um índice para atualização do imposto (por exemplo, a taxa de inflação do ano corrente) e um registro do cadastro imobiliário.

Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN). Imposto indireto que incide sobre a prestação de serviços por empresa ou profissional autônomo. Por isso, é bastante dependente da dinâmica econômica local ou regional. As alíquotas normalmente são registradas em lista de cada município²⁷.

Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) *inter vivos*. Imposto direto que incide sobre a compra e venda de imóveis.

Principais taxas

As taxas, diferentemente dos impostos, são pagas sempre que existe uma contraprestação direta por parte do poder público²⁸, e o valor arrecadado costuma ser destinado a áreas específicas (o que é chamado de vinculação de receita).

Elas podem ser de dois tipos: de poder de polícia ou fiscalização (por exemplo, a taxa de fiscalização de estabelecimentos); e de serviços e utilização (por exemplo, taxa de

emissão de documentos, como RG e carteira de habilitação).

As taxas municipais podem variar e, em geral, referem-se à fiscalização de anúncios, à fiscalização de estabelecimentos, ao licenciamento para funcionamento e alvará municipal, à conservação e limpeza pública, aos resíduos sólidos e serviços de saúde e à emissão de documentos municipais.

Por que taxa não é tarifa?

As tarifas (ou preços públicos) não são consideradas tributos (ao contrário de impostos, taxas e contribuições). Tarifas ou preços públicos “dizem respeito à cobrança pela prestação de serviços específicos e divisíveis, mas delegáveis (por exemplo, o transporte coletivo), ou também não essenciais. *Grosso modo*, a tarifa ou preço público é o ‘preço de venda’ de determinado serviço prestado pelo Estado ou por um terceiro a quem foi delegada a prestação do serviço. É o preço da passagem de ônibus ou o preço para a retirada de cópias de documentos na prefeitura, por exemplo: o usuário do serviço só paga se usar. Isso é previsto no artigo 175 da Constituição Federal de 1988. Além disso, conforme a Súmula nº 545 do Supremo Tribunal Federal, as taxas são compulsórias e precisam ser previamente autorizadas por lei, enquanto as tarifas não têm essa exigência” (PERES; GODOY, 2021).

²⁷ A Proposta de Emenda à Constituição nº 110 de 2019, que altera o sistema tributário (PEC 110/2019), também chamada de reforma ampla, retira R\$ 16 bilhões da base de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a principal fonte de receita de parte significativa das cidades brasileiras; também retira o imposto mais promissor do sistema tributário brasileiro, o ISSQN. Veja notícia a respeito no site do Estadão, disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/novas-pautas-em-destaque-na-realidade-fiscal-dos-municipios/>. Acesso em: 6 jul. 2022.

²⁸ Pode ser a prestação de um serviço público ou a fiscalização por parte do governo de alguma atividade privada.



Foto: Bruno Lima / MTur Destinos

Contribuições²⁹

As contribuições (assim como as taxas e diferentemente dos impostos) precisam ter uma finalidade específica – como custear áreas, entidades e atividades – e as receitas geradas por elas não podem ser alocadas livremente pelo governo.

Elas podem ser classificadas³⁰ em:

- **contribuições sociais gerais**, para financiar, por exemplo, a seguridade social (o sistema previdenciário e aposentadorias, a assistência social e a saúde). São exemplos desse grupo a contribuição previdenciária, o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);
- **contribuições sobre o domínio econômico**, como a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE);
- **contribuições de categorias profissionais**, como as contribuições sindicais;
- **contribuições ao Sistema S**, destinadas a financiar as atividades do Senai, Sesi, Senac, Sesc, Sebrae, Senar, Sest, Senat e SESCOOP.

Principais contribuições federais que impactam os municípios

O governo federal é responsável por cerca

²⁹ O Código Tributário Nacional, de 1966, não tem uma definição do conceito de contribuição, mas o tema foi tratado na Constituição Federal, nos artigos 149 e 195 (PERES; GODOY, 2021).

³⁰ PERES; GODOY, 2021.

de 90% do total de contribuições, mas aqui indicaremos apenas as que impactam a receita dos municípios.

Salário-educação. Contribuição social cobrada pelo governo federal e paga pelas empresas de acordo com o número de funcionários e o salário de contribuição. O valor arrecadado é destinado ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica, conforme previsto no artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Os recursos arrecadados são repartidos em cotas (Quota Estadual do Salário-Educação – QESE) e divididos entre o governo federal, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, da seguinte forma:

- 10% da arrecadação líquida vão para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para financiar projetos, programas e ações da educação básica, como alimentação e transporte, por exemplo.
- 90% da arrecadação líquida são disponibilizados aos respectivos destinatários sob a forma de cotas, sendo um terço de cota federal (a qual é mantida no FNDE) e dois terços de cotas estadual e municipal. Os valores são depositados automaticamen-

te nas contas bancárias específicas das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica³¹.

Fontes: BRASIL, c2017³², e PERES; GODOY, 2021³³.

Principais contribuições municipais

Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (Cosip). Pode ser cobrada junto com a fatura de energia elétrica dos domicílios ou de maneira separada, conforme as regras de cada município³⁴.

Contribuição previdenciária do município.

Servidoras e servidores públicos municipais vinculados aos regimes próprios de previdência social de seus entes pagam, obrigatoriamente, uma proporção do seu salário para a previdência municipal³⁵.

Contribuições de melhoria. São cobradas de proprietários e proprietárias de imóveis beneficiados por obras públicas, como uma estação de metrô ou um parque, quando os imóveis têm valorização imobiliária. Normalmente são

³¹ Existem diversos projetos no Congresso Nacional para mudar essas regras de distribuição do Salário-Educação. Eles podem ser verificados em: <https://www.camara.leg.br/busca=-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina1=&order-relevancia&abaEspecificada=true&q=regra%20distribuicao%20do%20sal%C3%A1rio-educacao%20do%20munic%C3%A9pio>. Acesso em : 6 jul. 2022.

³² Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/financiamento/salario-educacao>.

³³ Elaborado com a colaboração de Felipe Poyares, sobretudo na indicação dos projetos existentes para mudança da distribuição da QESE.

³⁴ PERES; GODOY, 2021.

³⁵ PERES; GODOY, 2021.

arrecadadas pelas prefeituras, mas também podem ser cobradas pelos Estados ou pela União. São consideradas como tributos no Código Tributário Nacional³⁶.

Além dos tributos e contribuições, devem ser consideradas as seguintes fontes de receitas para municípios:

Receita patrimonial. Remuneração dos depósitos bancários das disponibilidades financeiras de fonte não vinculada, ou seja, rendimento de aplicações feitas com recursos do tesouro municipal. A previsão dessas receitas acompanha a taxa básica de juros da economia (Selic).

Transferências voluntárias dos governos federal e estadual. Os governos estaduais e a União têm programas próprios que são executados por meio de repasses aos municípios, compondo as chamadas transferências voluntárias. Diferentemente das outras formas de receita municipais apresentadas neste guia, que têm previsão constitucional ou legal, as transferências voluntárias ocorrem de acordo com a discricionariedade dos governos estaduais e federal. Para que ocorram, em geral é necessária a celebração de um convênio ou instrumento similar que estabeleça as condições e termos do repasse – e, nesse caso, devem ser utilizadas apenas para os fins estabelecidos. São exemplos de transferências voluntárias os repasses para a realização de obras ou aquisição de equipamentos.

Emendas parlamentares ao orçamento público federal ou estadual³⁷. Um subtipo de transferência voluntária, as emendas são instrumentos de intervenção de parlamentares na discussão das leis orçamentárias, ou seja, alterações no orçamento anual feitas por senadores, senadoras, deputados e deputadas. Os parlamentares podem propor alterações de maneira individual ou em conjunto, por meio das bancadas dos Estados, e a execução das emendas aprovadas é obrigatória pelo Poder Executivo. No nível federal, as emendas individuais podem somar até 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto da LOA atual. Cada parlamentar pode fazer até 25 sugestões, e metade do valor tem que ser obrigatoriamente destinada à saúde. Já no caso das emendas de bancada, podem somar até 1% da receita corrente líquida executada no ano anterior, e cada bancada pode sugerir entre 15 e 20 emendas.

Segundo estudo de Dayson Pereira Bezerra de Almeida (2021), municípios menores e com menor potencial de desenvolvimento intrínseco são os mais beneficiados por emendas parlamentares. Para a LOA de 2022, por exemplo, 1,2% do valor máximo de emendas representou pouco mais de R\$ 17 milhões por parlamentar; as de bancada totalizaram R\$ 202 milhões (por bancada). No orçamento federal, as emendas individuais podem ser identificadas por meio do código RP 6 no orçamento; as de bancada são classificadas pelo código RP 7.

³⁶ PERES; GODOY, 2021.

³⁷ São previstas na Constituição Federal de 1988 (Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019) e na Resolução 1/2006.

É possível consultar o destino das emendas parlamentares federais, inclusive por município, no Portal da Transparência³⁸ da Controladoria-Geral da União (CGU). Os portais de transparência estaduais também trazem informações sobre esses dispositivos.

Receitas de *royalties* – petróleo e potencial hidrelétrico. “*Royalty* é uma palavra de origem inglesa que se refere a uma importância cobrada pelo proprietário de uma patente de produto, processo de produção, marca, entre outros, ou pelo autor de uma obra, para permitir seu uso ou comercialização” (BRASIL. Agência Senado, [20--]).

No Brasil, destacam-se os *royalties* de petróleo e do potencial hidráulico do Rio Paraná para a produção de energia elétrica na Itaipu³⁹.

No caso do petróleo, os *royalties* são uma remuneração à sociedade pela exploração desse recurso não renovável. Eles são cobrados mensalmente das concessionárias que exploram a matéria-prima, de acordo com sua quantidade, e são destinados para o Fundo Especial do Petróleo (FEP). A distribuição das receitas é de 40% para o governo federal, 22,5% para Estados e 30% para os municípios produtores, sen-

do os 7,5% restantes distribuídos para todos os municípios e Estados (BRASIL. Agência Senado, [20--]). No site da **Agência Nacional do Petróleo (ANP)**, é possível informar-se sobre os detalhes da previsão e da distribuição dos *royalties*, mas, em termos gerais, a receita depende do mercado internacional, que define o preço do barril e da taxa de câmbio da moeda brasileira.

No caso da Usina Hidrelétrica de Itaipu, os *royalties* são uma compensação financeira que o governo brasileiro (e o paraguaio) recebe pela utilização do potencial hidráulico do Rio Paraná para a produção de energia elétrica. A distribuição dos *royalties* no Brasil⁴⁰ se dá da seguinte forma: 65% aos municípios, 25% aos Estados e 10% para órgãos federais (Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Minas e Energia e Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). Do percentual de 65% destinados aos municípios, 85% do valor repassado é distribuído proporcionalmente àqueles diretamente atingidos pelo reservatório da usina – 15 no Paraná e um no Mato Grosso do Sul (chamados lindeiros⁴¹).

Outras receitas correntes. São aquelas oriundas de origens não classificáveis nas categorias anteriores, como, por exemplo, as multas de trânsito.

³⁸ Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/emendas>. Acesso em: 7 jul. 2022.

³⁹ O pagamento de *royalties* começou em março de 1985 e, desde então, os governos do Brasil e do Paraguai já receberam, juntos, mais de US\$ 11 bilhões (ITAIPU BINACIONAL, 2019).

⁴⁰ Lei nº 13.661, de 8 de maio de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13661.htm. Acesso em: 7 jul. 2022.

⁴¹ Os 16 municípios lindeiros são mais beneficiados porque foram mais diretamente impactados pela construção do reservatório da usina e já receberam mais de US\$ 2 bilhões. Os 15% restantes dos 85% são distribuídos entre municípios localizados rio acima (a montante) e, portanto, indiretamente atingidos por reservatórios. Para os Estados, também se aplicam os percentuais de 85% para os diretamente afetados e 15% para os que são impactados de forma indireta (ITAIPU BINACIONAL, 2019).

POSSIBILIDADES DE RECEITAS MUNICIPAIS COM INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO QUE CONTRIBUEM PARA A AGENDA 2030

Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). Incentivo financeiro dado pelo poder público à conservação e desenvolvimento sustentável em troca do bem preservado (SIQUEIRA; SEABRA, 2021). *(Leia mais no item “Aprofunde-se” deste capítulo.)*

Compras Públicas Sustentáveis (CPS). Compras de produtos e serviços sustentáveis e de empresas com práticas sustentáveis.

Compensação ambiental. Compensação de danos ambientais de empreendimentos de grande impacto, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Fundos de Recursos Naturais. Recursos nacionais ou internacionais oriundos da exploração de recursos naturais e destinados a ações em prol do meio ambiente.

IPTU Verde. Descontos no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para contribuintes que adotam práticas sustentáveis em sua propriedade.

ICMS Ecológico. Mecanismo tributário que possibilita aos municípios acesso a parcelas maiores dos recursos financeiros arrecadados pelos Estados em razão do atendimento a determinados critérios ambientais estabelecidos em leis estaduais *(Leia mais no item “Aprofunde-se” deste capítulo.)*

Faça a previsão de receitas

A estimativa ou projeção de cada rubrica de receita para os anos seguintes deve ser calculada separadamente. Para fazer uma boa projeção, deve-se usar o histórico de arrecadação (de um a três anos anteriores, a depender da fonte de receita), instrumentos estatísticos e índices econômicos nacionais ou locais, de acordo com a realidade do município.

Dois indicadores muito importantes devem ser considerados: a inflação, representada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e o Produto Interno Bruto (PIB), já que grande parte da arrecadação tributária depende direta ou indiretamente da atividade econômica.

LEMBRANDO QUE...

... **A inflação** diz respeito ao aumento generalizado e contínuo dos preços, e o indicador oficial do Brasil é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). No entanto, se o município tem outro índice para correção de valores, deve-se utilizá-lo no lugar do IPCA. O histórico do IPCA poder ser visto por [este link](#).

... **O Produto Interno Bruto (PIB)** representa a soma de todos os bens e serviços produzidos por um país. Para ter essas informações de forma atualizada, muitos gestores e gestoras utilizam o *Focus – Relatório de Mercado*, produzido pelo Banco Central do Brasil e divulgado toda segunda-feira. O relatório mostra de maneira bastante visual as projeções de dados econômicos, como índices de preços, atividade econômica, PIB, câmbio e taxa Selic, entre outros indicadores. Quanto mais recente o relatório, mais confiável será a previsão de receitas do município (GOVE, 2021a). Por isso é importante consultar a versão mais recente sempre que a previsão for atualizada e a execução do orçamento, monitorada. O relatório pode ser visto [aqui](#).

O *Manual de Previsão de Receitas Orçamentárias* da GOVE, listado no item “Aprofunde-se”, fornece algumas dicas de técnicas simples para fazer a previsão de cada um dos principais tributos. Essas técnicas podem ser bastante úteis

para municípios que não dispõem de ferramentas mais avançadas de avaliação e projeção de receitas. A tabela a seguir resume as fontes de receitas previstas no manual e sugestões para seus respectivos cálculos de projeção:

Quadro 3 – Cálculos para previsão de receitas orçamentárias	
Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)	IR (Diversos) 2022 = IR (Diversos) 2021 x Inflação acumulada
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)	IPTU 2022 = (Lançamentos totais 2022 x Média de crescimento das inscrições) + Novas ações para aumento da arrecadação tributária
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	ISS 2022 = (Receita arrecadada em 2021 x Inflação x Var. PIB) + Novas ações para aumento da arrecadação tributária
Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), <i>inter vivos</i>	ITBI 2022 = (ITBI 2021 x Média de crescimento dos últimos três anos) + Novas ações para aumento da arrecadação tributária
Taxas de fiscalização	Taxas de fiscalização 2022 = (Receita arrecadada em 2021 x Inflação x Var. PIB) + Novas ações para aumento da arrecadação tributária
Taxas de serviço	Taxas de serviço 2022 = (Lançamentos totais 2022 x Média de crescimento das inscrições) + Novas ações para aumento da arrecadação tributária
Receita patrimonial	Receita Patrimonial 2022 = Receita Patrimonial 2021 x Selic
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	FPM 2022 = FPM 2021 x Inflação x PIB
Cota-parte do ICMS	Cota-Parte ICMS 2022 = Cota-Parte ICMS 2021 x Inflação x Var. PIB x Var. IPM
Cota-parte do IPVA	IPVA 2022 = IPVA 2021 x Média de crescimento dos últimos três anos

Fonte: Elaboração própria baseada em GOVE (2021a)



Foto: João Viana / Prefeitura de Manaus (Secom)

É importante destacar que as receitas de taxas são influenciadas por fatores específicos previstos na legislação de cada uma delas. A arrecadação deve ser suficiente para ao menos cobrir o custo da ação.

As contribuições de melhoria variam de acordo com o valor cobrado dos contribuintes. Sua projeção parte da análise da carteira de contribuintes e o período de reembolso de cada operação.

A receita agropecuária, a receita industrial e a receita de serviços correspondem ao resultado da atividade empresarial. As receitas de transferências correntes, como o Fundef, o SUS e convênios, têm normas próprias.

As receitas de operação de crédito estão, em geral, condicionadas à implementação do projeto financiado, e sua projeção depende do cronograma. A receita de alienação de bens também deverá ser dimensionada com cuidado – lembrando que esta não consta no cálculo da estimativa do resultado primário.

Para apoiar a elaboração de todas as peças do ciclo orçamentário (LOA, LDO e PPA), deve-se fazer uma estimativa, que será constantemente monitorada e revista durante a execução. Na fase de execução, a previsão de receitas deve ser atualizada e revisada pelos municípios pelo menos a cada dois meses. Para isso, deve-se considerar mudanças no cenário econômico e previsões de alterações administrativas (como a atualização cadastral mobiliária e imobiliária e as campanhas de cobrança) ou mudanças na legislação, como alterações de alíquotas que impactem na arrecadação das receitas tributária e de serviços, bem como nos preços públicos (GOVE, 2021a).

É possível acessar as tabelas de demonstrativos financeiros e orçamentários para ajudar na organização da análise no “Anexo V – Município Fiscalândia: Demonstrativos Orçamentários e Financeiros”, da publicação *Plano Plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios – manual de elaboração* (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001a).

Passo 3. Defina preliminarmente os programas e ações (projetos e atividades) do PPA

Uma vez que o gestor municipal tem o cenário da receita disponível do município, o passo seguinte é avaliar o custo das despesas que são fundamentais para o funcionamento da máquina pública ou que se relacionam a compromissos inevitáveis. Posteriormente, será possível avaliar mais precisamente o quanto de receita estará disponível para implementar os programas alinhados com as estratégias desenhadas no Planejamento Estratégico Governamental.

Projeção dos custos das despesas obrigatórias, de manutenção e já comprometidos para os próximos anos

Ao dar início à elaboração de um novo PPA, antes de pensar nos investimentos e na implantação de novos serviços públicos, a secretaria responsável pelo planejamento e/ou finanças deve primeiramente levantar e estimar o custo dos serviços e ações públicas já existentes para garantir que haja recursos suficientes para cobrir essas despesas. Salários de servidoras e servidores públicos, serviço da dívida, contratos de gestão e convênios com organizações sociais, contratos de limpeza e outros serviços de manutenção são despesas obrigatórias ou que devem ser mantidas pelo menos em um nível similar para assegurar a oferta de serviços essenciais nas diversas áreas de atuação da prefeitura.

Cada grupo de despesas tem um comportamento próprio e deve ser analisado junto da pasta responsável, para compreender sua dinâmica e projetar sua evolução inercial, ou seja, como essas despesas tendem a se comportar

se não houver novas decisões que impliquem seu aumento ou diminuição com o tempo.

Despesas com pessoal, por exemplo, tendem a apresentar o chamado “crescimento vegetativo”, isto é, crescem de forma inercial mesmo que não sejam concedidos aumentos a servidores e servidoras. Isso ocorre por conta das regras que regem a carreira de servidores públicos, que frequentemente preveem mecanismos de promoção e progressão, além de regras de reajuste salarial automático por tempo de trabalho, como quinquênios e sextas-partes. Despesas relativas a contratos de serviços por terceiros, tais quais os de limpeza, frequentemente têm seus próprios mecanismos de reajuste contratual, a exemplo da correção por algum índice inflacionário, como o IPCA ou o IGP-M. Despesas com saúde, por sua vez, costumam crescer acima da inflação, acompanhando índices específicos do setor.

Vale ressaltar que a projeção das despesas operacionais geralmente acontece durante o exercício que antecede o ano que será projetado, ou seja, a base sobre a qual será feita a projeção é de um ano ainda não concluído. Isso muitas vezes leva o gestor ou gestora a considerar como referência o valor orçado para o ano corrente e projetar as despesas a partir desse montante, em lugar de usar o valor efetivamente gasto.

Como os erros de planejamento são comuns, e mesmo despesas contínuas por vezes sofrem suplementação ao longo da execução, é recomendável que, no momento de estimar o “crescimento vegetativo”, avalie-se o percentual de execução dessas despesas em pelo menos três

anos já finalizados, para poder compreender de maneira mais consistente o comportamento desses gastos. Isto é, se todo ano a dotação de uma despesa obrigatória, como o gasto com pessoal, acaba sendo suplementada em um nível de 10%, é porque o planejamento vem carregando um erro de estimativa desse gasto que pode e deve ser corrigido no momento de elaborar um novo PPA.

Projetar a evolução inercial de todas as despesas pode ser uma empreitada trabalhosa. Caso isso não seja viável, é importante focar nas despesas mais volumosas, que costumam ser as de pessoal, dívida, previdência, educa-

ção, saúde e assistência. Para as demais áreas, é possível projetar aplicando uma correção inflacionária simples. Apesar de conferir menor precisão, esse método garante que o processo de elaboração do orçamento parta de uma estimativa mais próxima da realidade – ou seja, de qual é o volume de recursos necessários para a manutenção das atividades da prefeitura e do padrão atual de serviços públicos. Baseando-se nessa estimativa e na projeção de receitas feitas anteriormente, é possível ter uma compreensão, ainda que estimada, de qual é o volume de recursos disponível para a realização de investimentos ou ampliação de políticas públicas no município.

Formulário do Levantamento Preliminar das Ações (em Andamento)

Código	Descrição da ação	Produto	Valor projetado para o período (R\$)
Composto pela sigla do órgão/entidade e a ordem sequencial das ações.	Relaciona todas as ações, tanto em andamento quanto as novas.	Bem ou serviço resultante da ação; para cada ação, será indicado um produto.	

Fonte: Estrutura retirada do Plano Plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios – manual de elaboração (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001a)

Definição, com os órgãos setoriais, dos programas e ações alinhados ao Planejamento Estratégico Governamental que integrarão o PPA
São os órgãos setoriais, por meio de processos participativos, que definirão as despesas a serem adotadas em suas áreas, cabendo à secretaria responsável pelo planejamento e/

ou pelas finanças avaliá-la em conjunto com outros setores, preocupando-se com o equilíbrio fiscal.

Partindo do exemplo mencionado no capítulo “Planejamento Estratégico Governamental” (na página 19), no qual um dos objetivos estratégi-

cos é a diminuição de famílias em situação de pobreza no município, a pergunta básica é se o programa realmente possui recursos suficientes para integrar o PPA.

Por estar conectada com objetivos de política pública e do planejamento estratégico, a evolução dos programas será monitorada por meio de indicadores de resultado e/ou de impacto. No exemplo citado acima, é importante que a ficha do programa traga um indicador relacionado com o último resultado e a meta

para o quadriênio. Os indicadores devem levar em conta as transversalidades de raça, gênero e as características territoriais. Os formulários abaixo (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001a) trazem exemplos de como os programas podem ser apresentados no PPA, reunindo as informações básicas, como unidade responsável, indicadores, valor etc. Eles devem ser preenchidos em diálogo com as secretarias responsáveis pelos programas e com base nos objetivos do planejamento estratégico.

Formulário de Identificação de Programa Setorial		
Órgão/entidade:		
Denominação:		
Objetivo:		
Público-alvo:		
Unidade responsável:		
Horizonte temporal:		
Quantidade de indicadores Um programa pode ser avaliado por indicadores.	Quantidade de ações Número de ações por meio das quais o programa será implementado.	Valor do Programa – No PPA – No total do programa Valor estimado para a execução do programa até sua conclusão, desde que temporário. Será diferente do valor do programa no PPA quando o seu início ou o seu término ocorrem fora do período do plano.

Informações sobre os indicadores			
Descrição da unidade de medida	Índices		
É o padrão escolhido para a mensuração do indicador, ou seja, a forma de dimensioná-lo.	Mais recente	Apurado	Desejado ao final do programa
			1. É o resultado da execução do programa, conforme esperado ao final do período do PPA. 2. Só preenchido em programas temporários.

Fonte: Plano Plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios – manual de elaboração (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001a)

Definição das atividades e projetos das ações orçamentárias

Difícilmente as leis orçamentárias são elaboradas do zero. É provável que a prefeitura já tenha uma classificação de projetos e atividades em vigência. É recomendável rever essa classificação tendo em mente a nova estrutura de programas e o Planejamento Estratégico Governamental estabelecido.

Sempre que possível, o nome dos projetos e atividades deve refletir a linguagem utilizada no planejamento estratégico, especialmente aqueles referentes a novos investimentos e ações governamentais. Além disso, muitas vezes os nomes de atividades e projetos são desnecessariamente complicados e dificultam a transparência: é importante que mesmo pessoas que não estejam familiarizadas com

os aspectos técnicos de cada política pública possam ter um entendimento geral do sentido de cada despesa.

Nesse processo de revisão dos projetos e atividades, vale também analisar ações representativas dos anos anteriores que tenham sofrido grandes movimentações entre o planejado e o executado. Essas variações podem indicar um problema de planejamento do valor e/ou uma má definição da própria ação, que pode ser genérica ou específica demais e provocar más práticas durante a execução orçamentária.

Uma vez analisadas as ações orçamentárias, passa-se para a etapa de distribuição dos recursos entre elas. Definir o valor a ser alocado em cada atividade ou projeto é um processo complexo, que depende de diálogo e troca de informações entre as áreas centrais de plane-

jamento e as secretarias-fim. Há duas abordagens principais para definir o valor a ser alocado para as ações.

A primeira envolve realizar um levantamento com todas as unidades orçamentárias sobre as demandas de recurso para cada atividade e, com base nesse trabalho e na projeção dos principais grupos de despesa realizados no passo anterior, definir um valor para cada atividade. No entanto, esta não é a abordagem recomendada, porque a demanda por serviços públicos, na maioria dos municípios brasileiros, é muito maior que a capacidade de arrecadação. Dessa maneira, pedir às secretarias que estimem o valor necessário para cada uma das ações resultará em um valor total maior que o das receitas disponíveis, o que obrigará o órgão responsável pelo planejamento e/ou finanças a realizar cortes nos orçamentos solicitados, um processo que gerará frustrações para todas as partes envolvidas.

Uma abordagem alternativa e mais eficiente é aquela na qual as unidades orçamentárias recebem do órgão responsável pelo planejamento e/ou finanças parâmetros de recursos disponíveis e têm de prever suas despesas dentro de um limite. Se a gestão fez um planejamento estratégico e há uma boa projeção de receitas (veja o item “Faça a previsão de receitas”, na página 79) e boas estimativas para os custos de manutenção do padrão atual de serviços (veja o item “Projeção dos custos das despesas obrigatórias, de manutenção e já comprometidos para os próximos anos”, na página 82), será possível fornecer a cada unidade orçamentária um parâmetro de valor de manutenção de ações em andamento e um parâmetro para expansão dos serviços e políticas. Esse



Foto: Douglas Juior / MTur

parâmetro estará baseado nas projeções de crescimento inercial das despesas e deverá ser o suficiente para que a unidade mantenha o padrão atual de serviços fornecidos à população e garanta a continuidade dos projetos que já estão contratados ou em andamento. Já o parâmetro de expansão corresponde ao valor designado para que cada unidade orçamentária aloque as despesas referentes às metas e objetivos que foram priorizados no planejamento estratégico, no processo participativo ou no diagnóstico local.

Ao definir os parâmetros, é importante levar em conta as regras legais que impõem limites para o planejamento orçamentário. Em linhas gerais, as regras demandam que recursos sejam alocados em determinados setores de políticas públicas ou limitem alguns componentes da despesa, como gasto com pessoal, com o Legislativo e com o serviço da dívida, por exemplo.

• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			
• • • •				• • • •			

Os formulários abaixo podem ser utilizados para fazer a apresentação das ações e seu vínculo com os programas no PPA:

Formulário de Propostas de Programa Setorial – Identificação das Ações

Unidade

Programa:

Descrição da ação	Unidade responsável	Tipo	Produto (bem ou serviço)	Unidade de medida	Ano	Metas físicas	Valores (em R\$)
					Ano 1	É a quantidade do produto que se deseja obter a cada ano.	São as estimativas de custos da ação.
					Ano 2		
					Ano 3		
					Ano 4		
					Total		

Fonte: Plano plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios – manual de elaboração (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001a)

Com os estudos do item “Faça a previsão de receitas” (na página 79), será possível definir os programas que estarão no projeto de lei do PPA. Caso haja necessidade de elaborar novos programas, é importante levar em consideração os recursos disponíveis. Os formulários a seguir podem ser utilizados para realizar esse levantamento.

Formulário de Programas Validados

Programa:

Denominação/identificador

Objetivo

Público-alvo:

Unidade responsável:

Horizonte temporal		Multissetorial		
☐ Contínuo ☐ Temporário Início (mm/aaaa) Término (mm/aaaa)		☐ Sim ☐ Não		
Quantidade de indicadores		Quantidades de ações		
Valor do programa – No PPA: – Total do programa:				
Informações sobre indicadores				
Descrição	Unidade de medida	Índices		
		Mais recente	Apurado	Desejado ao final do PPA

Fonte: Plano Plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios – manual de elaboração (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001a)

Formulário de Ações Validadas

Programa:

Ação/função/sub-função	Unidade responsável	Tipo	Produto (bem ou serviço)	Unidade de medida	Ano	Metas físicas	Valores (em R\$)
					Ano 1	É a quantidade do produto que se deseja obter a cada ano.	São as estimativas de custos da ação.
					Ano 2		
					Ano 3		
					Ano 4		
					Total		

Fonte: Plano Plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios – manual de elaboração (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001a)

Passo 4. Integre o PPA e os ODS: indicadores e metas

A elaboração e a definição dos indicadores a serem utilizados têm um papel essencial para traduzir o contexto local por meio de dados, números e informações, buscando dar tangibilidade a fatores muitas vezes abstratos, como a qualidade de vida das pessoas ou o desenvolvimento humano. Eles ajudam a organizar informações sobre fenômenos temporais e espaciais para monitorar as ações do governo e avaliar os resultados.

No PPA, recomenda-se elaborar dois tipos diferentes de indicadores: os indicadores de produto e os indicadores de resultado. Como comentado nos passos anteriores, os indicadores de resultado devem refletir as informações consideradas relevantes para os programas orçamentários. Eles devem expressar, direta ou indiretamente, os benefícios esperados do programa.

Como os programas do PPA são desdobrados em ações orçamentárias, eles também devem ser monitorados por meio de indicadores de produto, que têm a função de mensurar o alcance das metas físicas ou as entregas previstas nos serviços dos programas.

Como apresentado anteriormente, os indicadores também são uma ferramenta efetiva para o monitoramento dos ODS e para a avaliação do progresso dos objetivos e metas da Agenda 2030 (leia mais na página 78). Uma vez contemplados nos diagnósticos locais e no Plano de Metas, eles podem ser utilizados nos instrumentos de planejamento de forma coesa e alinhada. No caso do Plano Plurianual, essa integração não só é possível como recomendável.

O PPA tem uma estrutura mais robusta que o Plano de Metas e pode incorporar seus indicadores e metas – previamente associados aos ODS – por meio do cotejo e da identificação dos elementos comuns aos dois instrumentos. Para isso, é necessário identificar quais objetivos previstos no Plano de Metas deverão estar alinhados aos objetivos dos programas do PPA.

Uma vez que essa relação esteja evidente, o próximo passo é alinhar as metas físicas de cada ação orçamentária, previstas nos programas do PPA, com as metas do Plano de Metas. Esse alinhamento possibilitará o acompanhamento físico e também orçamentário ao longo da execução do plano.

Caso o município não tenha elaborado o Plano de Metas, deve-se considerar o diagnóstico local do Planejamento Estratégico Governamental (ou de outro plano existente).

Alinhar o PPA e os ODS é uma forma de trazer a Agenda 2030 para o nível municipal

Retomando o exemplo do Programa Município sem Pobreza, esse alinhamento ficaria assim:

Quadro 5 - Integração do PPA com os ODS				
Plano de Metas		Plano Plurianual (PPA)		
ODS	Metas do ODS	Programa PPA	Metas do programa	Órgão responsável
ODS 1 – Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.	Meta 1.1. Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, medida como pessoas vivendo com menos de PPC \$ 3,20 <i>per capita</i> por dia. Meta.1.2. Até 2030, reduzir à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza monetária e não monetária, de acordo com as definições nacionais.	Município sem Pobreza	Meta 1. Diminuir em 50% o número de famílias em situação de pobreza no município. Meta 2. Ter 90% das famílias em situação de pobreza incluídas no programa (hoje, 70% das famílias estão incluídas). Meta 3. Ter 90% das famílias do programa cumprindo as condicionalidades (e, portanto, recebendo pagamento; hoje, 70% das famílias do programa estão cumprindo as condicionalidades). Meta 4. Inserir profissionalmente 5% dos adultos das famílias em situação de pobreza.	Secretaria Municipal de Assistência Social

Fonte: Elaboração própria

Com as informações sistematizadas, é preciso iniciar o processo de escuta da população, por meio de audiências públicas e outros mecanismos de participação – uma obrigação legal no caso do PPA.

Confira no capítulo “Transparência e Participação no Orçamento” (página 157) algumas alternativas para estimular o envolvimento de

cidadãs e cidadãos e facilitar o entendimento de um tema complexo como orçamento e finanças públicas.

Depois dessas atividades, com uma versão preliminar do PPA já desenvolvida, o próximo passo será elaborar o projeto de lei para encaminhá-lo à Câmara Municipal.

Passo 5. Elabore o projeto de lei do PPA

O texto do projeto de Lei do PPA traz as principais definições desse instrumento e algumas regras sobre possibilidades de alteração e revisão. Costuma ser relativamente simples. O documento “Anexo IV – Projeto de Lei e Quadros – Resumo (Anexos do Projeto de Lei)” do *Plano Plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios – manual de elaboração* (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001a) traz uma referência para os municípios.

2.4.2. ELABORAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento de planejamento orçamentário responsável por definir as metas e prioridades com base no que foi estabelecido no PPA, permitindo uma atualização anual das expectativas ali definidas. Ou seja, como não é possível executar tudo o que foi previsto no PPA no mesmo exercício, a LDO deve avaliar o que já foi executado e estabelecer o que é mais importante para o exercício financeiro seguinte. Desse modo, ela também compatibiliza a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas do PPA.

Em linhas gerais, a Constituição de 1988 estabelece que a LDO deve orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária, elaborar a política de aplicação das agências oficiais de fomento e autorizar a concessão de vantagens ou o aumento de remuneração, assim como a criação de cargos, empregos e funções ou a alteração da estrutura de carreiras (ENAP, 2017).

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal, em linhas

gerais, estabelece que a LDO deve dispor também sobre: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios de limitação de empenho; controle de custos e avaliação dos resultados dos programas; condições para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; metas fiscais; riscos fiscais; utilização da reserva de contingência; programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (ENAP, 2017)

É importante também analisar a Lei Orgânica do Município, pois é geralmente nela que está definido o prazo de encaminhamento ao Poder Legislativo.

Assim como os demais instrumentos de planejamento orçamentário, o Poder Executivo deve elaborar o projeto de lei da LDO e encaminhá-lo ao Poder Legislativo para aprovação. Dessa forma, o prefeito ou prefeita deve encaminhar à Câmara de Vereadores suas metas e prioridades a cada ano.

Passo 1. Estabeleça as metas e prioridades do seu município

A LDO deve indicar as prioridades dos gastos de governo, tendo como ponto de partida a definição das metas fiscais que determinam o montante que estará disponível para alocação de recursos na LOA.

Vale dizer que, embora as despesas definidas na LDO sejam consideradas prioritárias, elas não limitam a programação de despesas, o que significa que ações não previstas na LDO podem ser incluídas na LOA e executadas (ENAP, 2017). Trata-se, portanto, de uma diretriz, e não da criação de uma obrigatoriedade.

As ações priorizadas pela LDO devem estar alinhadas com os objetivos definidos no PPA, mas é importante fazer essa seleção cuidadosamente, pois sempre há a dificuldade de priorização diante das diversas demandas que surgem.

De acordo com a LRF, parágrafo 1º, art. 4º, o Anexo das Metas Fiscais deve conter:

- Metas anuais, em valores correntes e constantes, para receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública, relativas ao exercício a que se refere o projeto de LDO e aos dois seguintes;
- Memória de cálculo dos valores estimados;
- Avaliação do cumprimento das metas relativas aos anos anteriores – comparando-as com as fixadas para os três períodos anteriores;
- Comparação das metas estabelecidas com as fixadas nos três exercícios anteriores.

E também deve analisar:

- Evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios, evidenciando a destinação de recursos obtidos com a alienação dos ativos;
- Avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência de servidores públicos;
- Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão de despesas de caráter continuado.



Foto: Guilherme Cunha / Unsplash

Uma das principais definições da LDO é a projeção do resultado primário. Para essa projeção, a estimativa da receita precisa ser a mais precisa possível, pois ela será avaliada nas LDO subsequentes. Não se espera a mesma precisão para as despesas na LDO, uma vez que esse instrumento deve trazer as diretrizes do gasto, e não sua estrutura completa, que só será definida na elaboração da LOA. Os gastos de pessoal podem exemplificar essa forma de tratamento da despesa. Nesse tema, a LDO deve apresentar a política de pessoal para elaboração da LOA, e não a estimativa com gasto de pessoal (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001c).

Para o cálculo do Resultado Primário e análise dos Riscos Fiscais, acesse as tabelas disponíveis no “Anexo I – Anexo de Metas Fiscais” da publicação *Lei de Diretrizes Orçamentárias: manual de elaboração* (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001c).

Passo 2. Defina as orientações básicas para elaboração e execução da LOA

Organização dos orçamentos

A LDO deve estabelecer algumas regras para elaboração, execução e alteração da LOA. Nesse momento, é importante atentar-se à Portaria Interministerial da STN/SOF nº 163/2001, que dispõe sobre a uniformização dos procedimentos de execução orçamentária, a qual deve ser seguida também pelos municípios.

Essa portaria se refere à classificação da receita e à classificação da despesa, e estabelece regras para alocação de créditos orçamentários na LOA e para classificação da reserva de contingência.

Em relação às alterações da LOA, a portaria aborda inclusive os meios legais para autorizar mudanças entre as programações orçamentárias e disciplina os créditos adicionais ao estabelecer prazos para o Legislativo e justificativas pertinentes.

Limitação orçamentária e financeira

De acordo com o previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas empenhadas devem ser compatíveis com a perspectiva de arrecadação de receitas, para que haja equilíbrio orçamentário. É importante destacar que o aumento da despesa deve ser analisado tanto no exercício em que se inicia quanto nos posteriores.

A LRF exige que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro leve em consideração o exercício em que se inicia e os dois seguintes, nos casos de aumento da despesa obrigatória de caráter continuado (por exemplo, despesa de pessoal) e de concessão de benefícios de natureza tributária dos quais decorra renúncia da receita.

Ao definir as regras para que a elaboração e a execução da LOA contribuam para o equilíbrio orçamentário, deve-se deixar evidente que providências deverão ser tomadas em caso de redução da receita ou aumento da despesa não previstos. Esse aspecto é importante porque, ao longo da execução orçamentária, é comum que fatores externos ao governo influenciem o montante das receitas ou das despesas. Dessa forma, é necessário conhecer as regras que vão orientar a adaptação da despesa.

Nesse sentido, a LDO vai tratar sobre a limitação de empenho em duas situações (ENAP,

2017): quando o montante das receitas não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal; e quando for apurado o excesso da dívida consolidada líquida.

Despesas correntes de obrigações constitucionais e legais, além das referentes ao pagamento do serviço da dívida, não serão objeto de limitação de empenho, mesmo nos casos citados anteriormente. A LDO também pode ressaltar outras despesas para que não sejam objeto da limitação de empenho, ao levar em consideração que elas podem ser fundamentais para o desenvolvimento do município.

Outro aspecto importante refere-se às regras para despesa caso a LOA não seja aprovada a tempo. Tais normas ajudarão a definir o que é prioritário ou essencial para que não haja grandes prejuízos.

Por exemplo, o governo federal, em sua LDO 2016, determinou a autorização de algumas programações, como:

- despesas com obrigações constitucionais;
- ações de prevenção a desastres;
- concessão de financiamento ao estudante, entre outros;
- limitação de algumas despesas a um doze avos do valor previsto na LOA 2016, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da lei (ENAP, 2017).

Reserva de contingência

A reserva de contingência é “uma dotação constante da lei orçamentária, sem destinação específica nem vinculação a qualquer órgão, cuja finalidade principal é servir de fonte de cancelamento para a abertura de créditos

adicionais, ao longo do exercício financeiro.

Destina-se ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”. (ENAP, 2017)

O objetivo de estabelecer regras para a reserva de contingência é garantir a capacidade de lidar com imprevistos fiscais e passivos contingentes que podem causar impactos negativos no orçamento. Dessa forma, a LDO deve estabelecer o montante e a forma de utilizá-lo.

Passo 3. Elabore o Projeto de Lei da LDO

Com as informações levantadas, é possível elaborar o Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias para avaliação do Legislativo e dos cidadãos e cidadãs. Utilize o “Anexo I – LDO do Município de Fiscalândia” da publicação *Lei de Diretrizes Orçamentárias: manual de elaboração* (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001c).

2.4.3. ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

É por meio da LOA que será possível executar o que foi planejado, baseando-se nas ações necessárias para atingir os objetivos e metas com os recursos disponíveis dentro de um exercício fiscal, de curto prazo. Ela deve ser parte integrante do PPA e da LDO.

Na LOA, as ações definidas no PPA são traduzidas em programas de trabalho específicos formulados pelos órgãos setoriais, integrando o plano e o orçamento.

A LOA deve assegurar os princípios orçamentários da universalidade, anualidade, unidade orçamentária, exclusividade e equilíbrio. Em

seu conteúdo mínimo, deve constar (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001b⁴²):

– **Mensagem:**

- exposição circunstanciada da situação econômico-financeira;
- demonstrativo da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis;
- justificativa da política econômico-financeira do governo;
- justificativa da receita e da despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital, com descrição sucinta dos principais projetos.

– **Projeto de Lei do Orçamento integrado pelos seguintes documentos:**

- texto do projeto de lei;
- sumário geral da receita por fontes e da despesa por função de governo;
- quadro demonstrativo da receita e da despesa, segundo as categorias econômicas;
- quadro discriminativo das receitas por fontes e respectiva legislação;
- quadro das dotações por órgãos de governo e por poder;
- quadro dos demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- quadros demonstrativos da despesa na forma dos anexos 6 a 9 da Lei nº 4.320/1964;
- quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo em termos de

⁴² Disponível em: *Lei Orçamentária Anual: manual de elaboração*.



Foto: Douglas Junior / MTur

realização de obras e de prestação de serviços.

– **Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão em colunas distintas e para fins de comparação:**

- receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;
- receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;
- receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;
- despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta;
- despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.
- Anexo demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO.
- Demonstrativo de medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.
- Reserva de contingência, na forma, utilização e montante definidos na LDO.

O *Manual Técnico do Orçamento (MTO)*

apresenta os princípios orçamentários e suas classificações. É recomendável verificar também o manual da prefeitura para obter mais informações a respeito.

Passo 1. Defina os Componentes Básicos de Receita e Despesa

Nesta etapa inicial, é importante que o ór-

gão responsável pelo planejamento e/ou finanças defina uma metodologia para a elaboração da LOA. Isso envolve tanto a análise orçamentária como aspectos práticos de comunicação e forma de obter informações relevantes com órgãos setoriais, cronograma e treinamento da equipe.

O órgão responsável pelo planejamento e/ou finanças deverá também estimar a receita. Em regra geral, a LDO balizará a fixação das metas para o exercício orçamentário. Entretanto,

modificações significativas poderão exigir que sejam revistos os parâmetros de projeção e que se busque preservar as metas de resultado primário e nominal previstas na LDO. Em relação às despesas, o órgão responsável deve estudar aquelas referentes a pessoal e encargos sociais. Elas são uma variável estratégica para o planejamento, pois sua rubrica é expressiva no orçamento. É preciso atentar-se ao limite previsto no art. 22 da LRF, estipulado em 54% da receita corrente líquida.

É POSSÍVEL ESTIMAR A DESPESA ANUAL DE PESSOAL COM O SEGUINTE CÁLCULO (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001b):

(Y + Z) 13,33 x (1+ CM) x (1 + VR)

onde:

- Y = valor da folha de pagamento de um determinado mês do ano base, julho por exemplo;
- Z = despesas adicionais previstas: admissão de novos servidores, concessão de benefícios;
- 13,33 = índice que anualiza a despesa, já considerando o 13º salário e férias;
- CM = índice de revisão anual do salário;
- VR = aumento real previsto para salários, quando couber.

É possível acrescentar um percentual de 2% a 3% (multiplique por 1,02 ou 1,03) para atender ao crescimento vegetativo: triênios e incorporações de vantagens de servidores estatutários.

Uma vez definidos os parâmetros e limites na estimativa preliminar da receita e da despesa, é importante orientar os órgãos setoriais na elaboração do próximo passo. Dessa forma, a produção de um manual técnico será útil.

Passo 2. Formule as propostas setoriais

As secretarias-fim deverão formular suas propostas utilizando como referência:

- Diretrizes setoriais e prioridades estabelecidas pelas pessoas dirigentes;
- Ações integrantes do PPA, incluindo suas eventuais revisões;
- Metas para o exercício, estabelecidas na respectiva LDO.

Os montantes solicitados para as ações devem ser detalhados em programas de trabalho, por grupo de despesa e categoria econômica, de acordo com a Portaria Interministerial nº 163/2001 (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001b).

É importante levar em consideração a necessidade de treinar os servidores dos órgãos setoriais para essa tarefa. Isso contribuirá para que as informações encaminhadas estejam alinhadas com as expectativas da secretaria responsável pelo planejamento.

Passo 3. Analise as propostas setoriais e consolide a proposta orçamentária anual

Com base nos estudos sobre estimativa da receita e limites de despesas estabelecidos pelo órgão responsável pelo planejamento e/ou finanças, deve-se consolidar as propostas setoriais e compatibilizá-las com a estrutura da LOA, com as diretrizes e metas da LDO e com a estrutura do PPA.

É importante destacar que a estimativa da receita deverá ser encaminhada à Câmara Municipal, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público até 30 dias antes do envio da proposta.

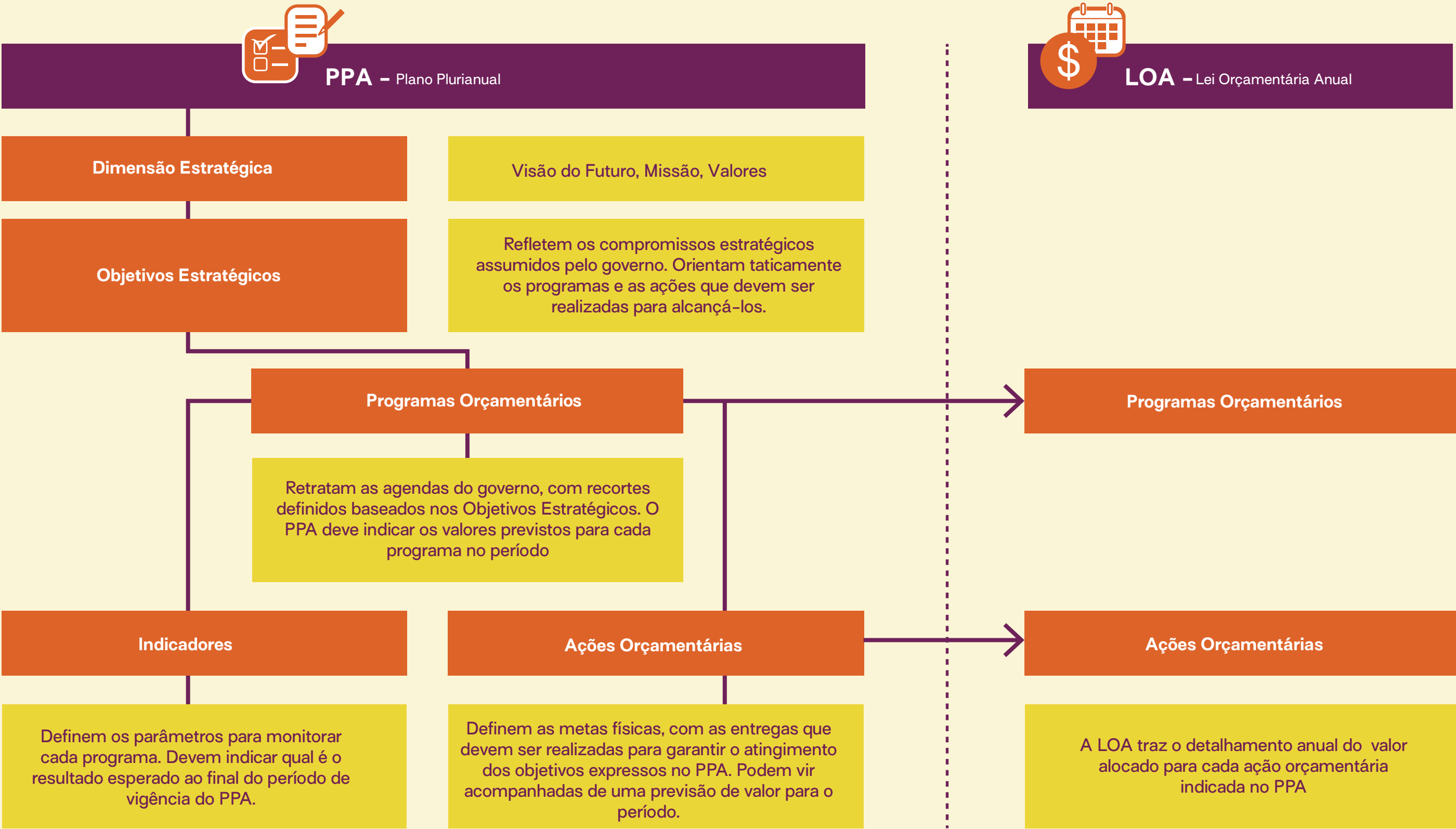
É possível utilizar como referência o “Anexo I – Projeção de Receitas” e “Anexo II – Tabelas Auxiliares” para elaboração das tabelas e demonstrativos que estarão no Projeto de Lei, e o “Anexo IV – Sugestão de Texto de Projeto de Lei” para elaboração da LOA, disponíveis na publicação *Lei Orçamentária Anual: manual de elaboração*, do BNDES.

Passo 4. Integre o Plano Plurianual (PPA) com a LOA

Para integrar o planejamento ao orçamento é preciso integrar a LOA ao PPA. Para identificar os programas de trabalho, deve-se realizar sua codificação de acordo com as classificações orçamentárias. Dessa forma, é possível orçar a ação e os componentes de despesa necessários para a sua implementação.

A integração da LOA e do PPA é essencial para o planejamento municipal

Figura 10
**INTEGRAÇÃO DO PPA
COM A LOA**



Fonte: Adaptado do *Manual Técnico do Plano Plurianual (MTPPA) 2020–2023* (BRASIL. Ministério da Economia, 2019)

Vale ressaltar que é importante atualizar os valores antes previstos no PPA (tanto para despesas quanto para receitas), projetando a preços correntes do ano, com base no IPCA médio estimado.

Outro aspecto é avaliar a projeção de receitas e as metas previstas e considerá-las na elaboração das ações orçamentárias. Caso haja despesas que não possam ser executadas no

exercício fiscal, deve-se considerar novas estratégias para executá-las no ano seguinte sem prejuízo à população.

Veja o “Anexo III – Integração do PPA com a LOA” da publicação *Lei Orçamentária Anual: manual de elaboração* (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001b) para acessar as tabelas que ilustram esta integração.

2.5. PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: FONTES DE RECURSOS PARA MUNICÍPIOS

No contexto orçamentário da maioria dos municípios brasileiros, a busca por fontes alternativas de financiamento pode ser determinante para garantir a implementação e execução de planos e ações de governo. No caso de muitos municípios, o provimento de serviços básicos e a manutenção das atividades administrativas dependem fundamentalmente dos repasses de órgãos do governo federal – e consomem uma parcela importante do orçamento. As receitas próprias e transferências intergovernamentais representam uma parte expressiva da arrecadação municipal, mas são insuficientes para custear todas as despesas e investimentos necessários.

Embora pouco acessadas pelos gestores públicos municipais, há outras fontes de receita que podem contribuir para o desenvolvimento local em diferentes aspectos. Implementação de projetos, melhorias em infraestrutura, ampliação dos serviços oferecidos à população e expansão da capacidade técnica e institucional são alguns dos benefícios que as prefeituras podem obter por meio de linhas e fundos de financiamento destinados aos municípios brasileiros.

Nas diversas áreas de atuação da administração pública municipal, há fontes de recursos nacionais e internacionais exclusivas para o desenvolvimento de projetos em nível local. De propostas simples e específicas a arranjos multidisciplinares mais complexos, é possível criar e fortalecer políticas públicas mais justas e inclusivas, que garantam acesso a direitos e serviços essenciais e que promovam a proteção ambiental e as ações de adaptação às mudanças climáticas.

São linhas do governo federal, de órgãos estaduais e de bancos públicos voltadas para áreas específicas (como saneamento e mobilidade); programas de bancos de desenvolvimento regional, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF); fundos globais para projetos multilaterais (há vários vinculados ao Banco Mundial); e programas de agências de fomento de governos estrangeiros, como a alemã e a francesa, que têm forte atuação no Brasil (veja mais na tabela da página 107).

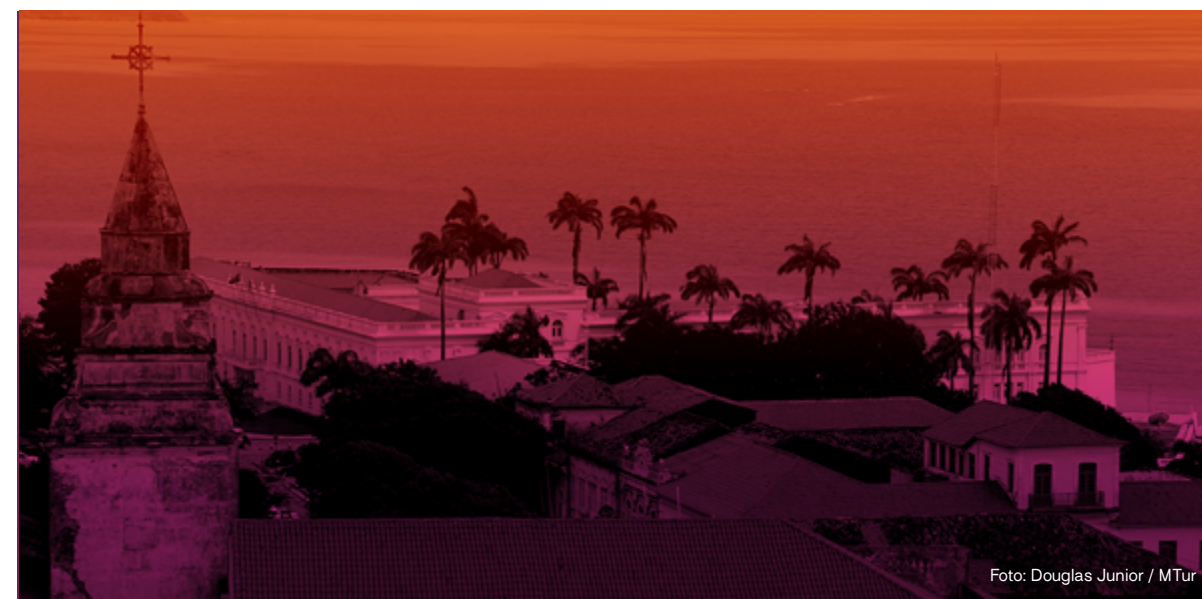


Foto: Douglas Junior / MTur

De modo geral, essas fontes podem viabilizar projetos municipais por meio de diferentes instrumentos legais e normativos, que variam consideravelmente de acordo com o órgão, a área e a finalidade do programa. Muitos são recursos que não precisam ser devolvidos à fonte. Nesses casos, a contrapartida da prefeitura geralmente ocorre pela cessão de recursos humanos, equipamentos, infraestrutura e bens materiais ou tecnológicos. Ao poder público local cabe também executar e implementar o projeto, fazer a gestão e o acompanhamento das ações e prestar contas ao órgão que repassou os recursos.

Uma boa parte das linhas e fundos de financiamento também cobre vários aspectos na área ambiental. Temas comuns envolvem investimentos em projetos relacionados à adaptação do município às mudanças climáticas, emissões de carbono, eficiência energética, recuperação de florestas, prevenção a eventos naturais extremos, resiliência urbana e gestão de resíduos e de recursos hídricos, entre outros.

O acesso a esses fundos, no entanto, nem sempre é uma tarefa simples para as prefeituras. A primeira dificuldade é tomar conhecimento e acompanhar a divulgação de editais e chamamentos públicos – os *sites* dessas instituições costumam ser o principal canal de comunicação sobre a abertura de processos seletivos. Outros problemas comuns a muitos municípios são a ausência de equipe técnica para submeter e executar os projetos e a incapacidade de atender alguns pré-requisitos das fontes financiadoras (incluindo questões estruturais e administrativas, lacunas para oferecer contrapartidas, déficits fiscais, inadimplência nas contas públicas e ausência de planos setoriais municipais vinculados a linhas específicas).

Ainda assim, há fundos que procuram atuar justamente nesses pontos, uma vez que colocam como objetivo central o aprimoramento da capacidade técnica e administrativa das prefeituras. Para acessá-los, porém, é importante compreender que a busca pela sustentabilidade é hoje um imperativo em nossa sociedade.

As mudanças climáticas, por exemplo, exigem ações urgentes para a preservação ambiental e a redução da emissão de gases causadores do efeito estufa. Pela magnitude do problema, podem parecer algo distante dos municípios. Contudo, é justamente no nível local que as mudanças climáticas se manifestam, provocando impactos sociais e econômicos significativos. É nas cidades, também, que se encontram as soluções e os recursos humanos e materiais necessários para enfrentar a questão. Ao mesmo tempo que sofrem com as consequências dos eventos naturais extremos (secas, inundações, deslizamentos etc.) e contribuem para perpetuar o problema, os municípios também podem adotar ações que ajudem tanto no contexto geral quanto localmente.

Alguns efeitos e impactos das mudanças climáticas nos municípios ⁴³:

- Formação de ilhas de calor, fenômeno causado em cidades nas quais há muitas construções e poucas áreas verdes. Tais ilhas de calor levam ao aumento da temperatura e à diminuição da umidade relativa do ar;
- Problemas de saúde diversos causados pelo aumento da temperatura e da poluição do ar, como doenças respiratórias, proliferação de mosquitos vetores de doenças e ondas de calor extremo.
- O aumento de eventos extremos, como tempestades, gera grandes impactos econômicos e sociais para as populações das

cidades, especialmente as mais vulneráveis. A maior frequência desses eventos pode gerar custos para o município pela necessidade de adaptações na infraestrutura urbana;

- Falta e elevação do preço dos alimentos: as mudanças climáticas prejudicam a produção agrícola. Esse panorama pode levar a uma menor disponibilidade de alimentos, aumentando a vulnerabilidade de populações em situação de pobreza;
- Dificuldades no abastecimento de água: mudanças climáticas levam à intensificação de períodos de seca e alterações no ciclo de chuvas. Além disso, o desmatamento de vegetação em áreas de mananciais também compromete a oferta e a disponibilidade de água.

Os efeitos das mudanças climáticas também geram graves consequências sociais e afetam a qualidade de vida da população, aumentando a demanda por serviços de todo tipo para os municípios. É fundamental que essas questões sejam identificadas e priorizadas pela gestão pública, pois é possível mitigar tais efeitos e obter benefícios que vão muito além da otimização de recursos e da preservação do meio ambiente. Nesse sentido, uma gestão sustentável deve atentar para ⁴⁴:

- A criação de mais espaços de uso coletivo para a população;

⁴³ Adaptado de *Guia de Ação Local pelo Clima* (ICLEI; PCS, 2017), p. 25–27.

⁴⁴ Adaptado de *Guia de Ação Local pelo Clima* (ICLEI; PCS, 2017), p. 28.

- A diminuição da poluição do ar, aumentando a qualidade de vida dos moradores;
- O incentivo a soluções sustentáveis que envolvam e fomentem a inovação, gerando novas atividades econômicas;
- A busca pela sustentabilidade com foco na melhoria dos serviços urbanos existentes;
- A busca pela sustentabilidade por meio do incentivo de processos participativos para a tomada de decisões coletivas – maior participação resulta em maior transparência da ação pública no município;
- A melhoria da vida das pessoas mais vulneráveis, uma vez que as mudanças climáticas afetam sobretudo os mais pobres; logo, políticas sustentáveis tendem a ter esse público como principal beneficiado;
- O exemplo de município com boa prática de políticas sustentáveis;
- A oportunidade de conseguir mais recursos para o município. Atualmente existem diversos fundos públicos, privados e internacionais que financiam políticas de sustentabilidade, como será tratado adiante.

Alguns exemplos de ações tomadas por municípios para reduzir as emissões de gases ⁴⁵:

- Melhorar o transporte público e incentivar seu uso pela população. O transporte público gera menos emissões do que o individual,

⁴⁵ Adaptado de *Guia de Ação Local pelo Clima* (ICLEI; PCS, 2017), p.34.



Foto: Mário Oliveira / MTur Destinos

- além de ser uma alternativa para a diminuição do trânsito. Alguns municípios também já utilizam veículos movidos por energias sustentáveis, em detrimento do diesel. Substituir a frota é um passo fundamental;
- Melhorar a gestão de resíduos. Lixões a céu aberto podem ser fechados, dando prioridade para aterros sanitários com sistemas de captura de metano e que evitem a contaminação do solo. Também deve ser feita uma gestão dos recicláveis para diminuir a geração de lixo. Nesse sentido, deve-se seguir as diretrizes da **Política Nacional de Resíduos Sólidos** (Lei nº 12.305/2010).
- Promover formas mais eficientes de uso da energia na iluminação pública, com lâmpadas de LED. Incentivar o uso de energia solar por prédios e residências também pode ser uma alternativa.
- Conservar ou aumentar a quantidade de áreas verdes. Essa medida diminui a quantidade de gases de efeito estufa na atmosfera, melhora a qualidade do ar nas cidades e aumenta a permeabilidade do solo, reduzindo a possibilidade de alagamentos.
- Conservar áreas de mananciais e nascentes de rios para garantir o abastecimento estável de água para a população.
- Aumentar a cobertura de saneamento básico com tratamento de água. Essa medida, além de garantir a qualidade dos recursos hídricos e evitar a contaminação do solo, promove a qualidade de vida da população, evitando doenças relacionadas ao manejo inadequado do esgoto.

- Fazer campanhas educativas para incentivar as pessoas a criar hábitos saudáveis. Além disso, pode-se conceder incentivos que premiem hábitos sustentáveis, como descontos em impostos e tarifas.
- Finanças sustentáveis no planejamento municipal**
- A busca por recursos para o desenvolvimento sustentável e a implementação de ações para a sustentabilidade não podem ser algo apartado do restante do planejamento do município e da estratégia de governo. Isso também vale para o planejamento orçamentário. As iniciativas voltadas para a sustentabilidade precisam estar identificadas nos instrumentos orçamentários, com as respectivas metas, assim como seus gastos e suas fontes de recursos, sejam elas próprias do município, por transferências ou empréstimos.
- A seguir, indicamos algumas ações para pensar o planejamento de recursos para o desenvolvimento sustentável, as quais devem ser consideradas nos instrumentos de planejamento apresentados neste guia.
- Comprometimento e mobilização.** É necessário que a alta gestão, de preferência a prefeita ou prefeito, assuma o compromisso pela agenda de sustentabilidade. Também é fundamental que seja feito um engajamento tanto internamente, com os setores mais estratégicos dentro da prefeitura, quanto com atores externos, como empresas, universidades e organizações da sociedade civil.
 - Traçar uma linha de base.** Isso implica levantar quais são as principais fontes de emissões de gases de efeito estufa e outros

- problemas relacionados à sustentabilidade no município e traçar projeções de cenários para diminuição desses problemas.
- Desenvolvimento da estratégia.** Deve-se estabelecer a visão de desenvolvimento sustentável pretendida para o município. É preciso olhar para as políticas já existentes e pensar naquilo que pode ser feito para enfrentar os problemas identificados no passo anterior, bem como estabelecer e priorizar as ações e metas que serão utilizadas para alcançar os objetivos pretendidos.
 - Financiamento.** Identificados os objetivos e resultados esperados, é necessário definir quais serão as formas de financiamento. Podem ser tanto de recursos já existentes na prefeitura quanto pela captação de novos recursos. Atualmente, existem diversas linhas de financiamento de órgãos públicos, privados, e de agências internacionais para a sustentabilidade. Aproveitar esses recursos pode ser, inclusive, uma forma de aumentar a receita municipal.

•	•	•	•	Quadro 6 – Fontes para o financiamento sustentável				•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•	Fonte	Objetivo	Saiba mais		•	•	•	•
•	•	•	•	BNDES Finem Financiamento a Empreendimentos (Finem) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Diversos temas contemplados: segurança pública; iluminação pública; mobilidade urbana; saneamento ambiental; gestão pública; educação, saúde e assistência social; desenvolvimento integrado; e meio ambiente	Clique aqui		•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•	Programa Fundo Clima Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Diversos temas contemplados: mobilidade urbana; cidades sustentáveis e mudança do clima; máquinas e equipamentos eficientes; energias renováveis; resíduos sólidos; carvão vegetal; florestas nativas; gestão e serviços de carbono; e projetos inovadores	Clique aqui		•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•	Fundo Cultural Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Patrimônio cultural	Clique aqui		•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•	Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (Finisa) Caixa Econômica Federal (CEF)	Infraestrutura e saneamento	Clique aqui		•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•
•	•	•	•					•	•	•	•

Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) Caixa Econômica Federal (CEF)	Modernização da gestão	Clique aqui
Pró-Cidades Ministério do Desenvolvimento Regional	Reabilitação de áreas urbanas; modernização tecnológica urbana	Clique aqui
Saneamento para Todos Ministério do Desenvolvimento Regional	Abastecimento de água; esgotamento sanitário; saneamento integrado; desenvolvimento institucional; manejo de resíduos sólidos; e preservação e recuperação de mananciais.	Clique aqui
Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) Banco do Brasil	Redução de emissões de gases de efeito estufa	Clique aqui
Programa Eficiência Municipal Banco do Brasil	Aquisição de bens e serviços; projetos de infraestrutura	Clique aqui
BB Financiamento Setor Público Banco do Brasil	Melhoria da eficiência na administração pública; aumento da qualidade dos serviços públicos prestados	Clique aqui
Avançar Cidades Ministério do Desenvolvimento Regional	Mobilidade urbana; saneamento básico	Clique aqui
Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte) Ministério do Desenvolvimento Regional	Infraestrutura: calçadas, sinalização viária e sistema de microdrenagem de águas pluviais	Clique aqui
Programa Casa Verde e Amarela Ministério do Desenvolvimento Regional	Habitação	Clique aqui
Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) Banco do Nordeste	Desenvolvimento regional	Clique aqui
Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) Banco da Amazônia	Desenvolvimento regional	Clique aqui

Programa BRDE Municípios Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)	Saneamento; mobilidade urbana; infraestrutura urbana e social	Clique aqui
Empréstimos ao Setor Público Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID)	Diversos. É um dos principais financiadores internacionais do setor público e oferece diferentes categorias de empréstimos e linhas de crédito.	Clique aqui
Fundo Amazônia Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Diversos: gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação; zoneamento ecológico e econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; e recuperação de áreas desmatadas	Clique aqui
Programa ABC Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Redução de impactos ambientais causados por atividades agropecuárias	Clique aqui
Green Climate Fund (GCF) Banco Mundial	Diversos: agricultura; redução do risco a desastres; recuperação econômica; eficiência energética; silvicultura e uso da terra; gênero; saúde; indústria e infraestrutura; empregos; soluções baseadas na natureza e serviços ecossistêmicos; oceanos e costas; combate à pobreza; energias renováveis; desenvolvimento rural; transporte; gestão de resíduos; e segurança hídrica	Clique aqui
Green Climate Fund (GCF) Readiness Programme Banco Mundial	Fortalecimento da capacidade institucional	Clique aqui
Climate Investment Funds (CIF) – Clean Technology Fund (CTF) Banco Mundial	Eficiência energética; energia renovável; transporte	Clique aqui
Climate Investment Funds (CIF) – Pilot Program for Climate Resilience (PPCR) Banco Mundial	Mudanças climáticas	Clique aqui
Forest Carbon Partnership Facility – Forest Carbon Fund Banco Mundial	Floresta e uso do solo	Clique aqui

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) Banco Mundial	Redução de riscos e recuperação	Clique aqui
Global Environment Facility (GEF)	Mudança climática; uso do solo; biodiversidade	Clique aqui
Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)	Mitigação e adaptação	Clique aqui
Transferências voluntárias Governo Federal	Diversos	Clique aqui
Emendas parlamentares	Diversos	Clique aqui
Fundo Nacional do Meio Ambiente Ministério do Meio Ambiente	Meio ambiente	Clique aqui
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima Ministério do Meio Ambiente	Adaptação à mudança climática; redução de emissões de gases de efeito estufa	Clique aqui

Fonte: Elaboração própria

2.6. CASOS

PPA 2022-2026 – Prefeitura Municipal de São Paulo (SP)

A prefeitura regionalizou os investimentos previstos com o objetivo de identificar áreas com maior vulnerabilidade e elevado déficit de infraestrutura urbana a fim de priorizá-las no orçamento. Em parceria com a Fundação Tide Setubal, foi elaborado o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal, que utiliza indicadores para aferir a qualidade de vida. [Saiba mais aqui](#) e também com as informações do item “Aprofunde-se”.

PPA 2018-2021 – Prefeitura de Belo Horizonte (MG)

A prefeitura realizou o alinhamento de seus programas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no PPA 2018-2021. Essa iniciativa tem contribuído para dar maior transparência ao planejamento orçamentário em relação aos objetivos da Agenda 2030. [Acesse os relatórios sintéticos aqui](#).

PPA 2018-2021 – Prefeitura de Gravatá (PE)

A prefeitura realizou em seu PPA um Quadro Sintético com Programas, Metas e Indicadores alinhados aos ODS. Obtenha mais informações na aula “[Vinculação dos Programas do PPA aos Objetivos e Metas da Agenda 2030](#)”, do Local Lab ODS.

2.7. APROFUNDE-SE

Nome	Resumo/Importância	Autoria/ Instituição
Manual de Previsão de Receitas Orçamentárias	Apresentação sintética de métodos de previsão das principais receitas orçamentárias. “Prever bem as receitas permite alocar de forma eficiente as despesas. Quando a etapa de planejamento é bem realizada, os riscos de o município incorrer em um descontrole fiscal são bem menores” (p. 17).	Gove
Manual de Demonstrativos Fiscais: Modelos de Projeção de Receitas	O modelo pode ser usado “quando a arrecadação da receita se concentra mais em determinados meses do ano, isto é, não se distribui de forma uniforme ao longo dos meses de arrecadação”.	Ministério da Economia – Secretaria do Tesouro Nacional
Oportunidade de Aumento na Arrecadação da Dívida Ativa: realizar a cobrança via protesto	Os municípios brasileiros têm um elevado estoque de dívida ativa e cabe à administração municipal pensar políticas de combate à inadimplência, uma vez que as dívidas recuperadas retornam à sociedade por meio da aplicação dos recursos em educação, saúde, assistência social e lazer, dentre outras. Este documento trata da criação e implantação de mecanismos extrajudiciais de cobrança da dívida ativa, como a implementação de forma contínua do protesto extrajudicial, visando aperfeiçoar os sistemas de cobrança por meio de um instrumento mais ágil, menos custoso e que comprovadamente se revela mais eficaz do que a execução fiscal.	Gove
3 Formas de Atualizar o Cadastro Imobiliário	“O cadastro imobiliário é o documento responsável por conter as informações descritivas dos imóveis, servindo de base para o cálculo de tributos como o IPTU e ITBI. Além da sua importância para a arrecadação municipal, o cadastro imobiliário também é utilizado para análises sobre o desenvolvimento urbano das cidades.” Por meio desse material, o(a) gestor(a) vai saber mais sobre as formas de realizar a atualização do cadastro imobiliário do seu município, bem como as vantagens e desvantagens de cada uma delas.	Gove
Código Tributário Municipal: guia prático	Guia que busca “contribuir para que os municípios brasileiros sejam mais eficientes, consolidando, organizando e disponibilizando dados e informações necessárias para os gestores públicos tomarem melhores decisões e, conseqüentemente, impactarem positivamente a vida de suas comunidades”.	Gove

ITR: entenda o que é, como funciona e como é calculado	Breve artigo que trata das principais características do Imposto Territorial Rural e apresenta discussões na esfera judicial.	Mantovani e Rotunno/ <i>Jornal Jota</i>
<i>Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais</i>	Traz propostas para aprimorar o ITR, podendo gerar mais recursos aos municípios. Leia um resumo sobre o estudo aqui .	Instituto Escolhas
<i>Guia sobre o Comitê de Controle de Despesas: Comitê de Controle da Gestão Orçamentária e Financeira</i>	Guia mostra “como constituir um instrumento de gestão no controle dos gastos públicos por meio da implementação de um Comitê de Controle da Gestão Orçamentária e Financeira”. “A implementação do referido comitê visa instituir uma gestão orçamentária-financeira pautada no planejamento, no equilíbrio fiscal e na eficiência do gasto público, conforme preconiza a Lei Complementar nº 10/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)” (p. 2).	Gove
Catálogo de cursos sobre orçamento e finanças da Escola Virtual de Governo (EV.G)	Conheça os diversos cursos voltados à gestão do orçamento público que são disponibilizados pela Escola Virtual de Governo (EV.G), uma iniciativa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).	Enap
Curso “Eficiência Fiscal e Primeiro Ano”	Discute aspectos relevantes para o primeiro ano de gestão, entre os quais as principais reformas em discussão e seus impactos no município, assim como a importância do uso de tecnologia e dados.	Gove
ODS no Planejamento Municipal	Curso disponibilizado em vídeo pela rede Local Lab ODS, composta por pessoas interessadas em compartilhar conhecimentos e experiências locais relativos à Agenda 2030 e aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.	Local Lab ODS
<i>Guia do Novo Prefeito +Brasil: os 100 primeiros dias de gestão municipal</i>	É um conjunto de orientações e ferramentas disponibilizadas pelo governo federal e parceiros para que o novo prefeito ou prefeita e sua equipe façam a gestão dos primeiros cem dias de mandato de maneira eficiente, responsável e assertiva.	Rede +Brasil
<i>Biofin Workbook: Mobilizing Resources for Biodiversity and Sustainable Development</i>	Criado por The Biodiversity Finance Initiative (Biofin – Iniciativa Finanças para a Biodiversidade), este manual apresenta as razões para investir na biodiversidade e o papel das finanças e da economia na compreensão e implementação de soluções para proteger os ecossistemas.	Pnud

<i>Lei de Responsabilidade Fiscal – manual de orientação do TCE-SP</i>	Disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, este manual ajuda a compreender a Lei de Responsabilidade Fiscal.	TCE-SP
<i>Manual de Planejamento Público 2021 – TCE-SP</i>	Este manual busca revisar os dispositivos legais existentes e estimular o planejamento para uma melhor elaboração e execução das políticas públicas.	TCE-SP
<i>Handbook on Costing Gender Equality</i>	É um guia que contribui com metodologias para estimar lacunas de recursos e os requisitos para estabelecer compromissos relacionados à igualdade de gênero.	ONU Mulheres
<i>Guia para a Formulação de Políticas Públicas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais</i>	Orienta a formulação de políticas públicas de pagamento por serviços ambientais. Tem como objetivo fornecer conceitos, exemplos práticos e apresentar os principais elementos e aspectos a serem tratados sobre o tema, oferecendo orientações para a normatização legal pretendida.	Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza (FGB); The Nature Conservancy do Brasil (TNC); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Planejamento e Orçamento Público	Para dar maior centralidade às periferias no planejamento e orçamento público, a Fundação Tide Setubal tem um portfólio de iniciativas e publicações sobre a regionalização do orçamento público.	Fundação Tide Setubal
<i>Guia de Ação Local pelo Clima</i>	Estimula e auxilia a ação para enfrentamento das mudanças climáticas, com um roteiro prático para ajudar o gestor na produção e/ou revisão de sua estratégia no tema.	ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade – América do Sul; Programa Cidades Sustentáveis (PCS)
ICMS Ecológico	Tem o objetivo de incentivar a conservação dos recursos naturais e compensar municípios que tenham áreas legalmente protegidas. De atribuição estadual, pressupõe a distribuição de parte das receitas do ICMS a municípios que atendam os requisitos ambientais estabelecidos.	Gove

2.8. ARCABOUÇO LEGAL

Legislação pertinente	
Instrumento	Do que trata
Constituição Federal de 1988, arts. 165 a 169	Apresentam normas gerais de gestão orçamentária e financeira.
Lei Federal nº 4.320/64	Estabelece as normas técnicas de elaboração e execução dos orçamentos da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal.
Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), art. 44	Prevê a participação da sociedade civil na elaboração dos instrumentos de planejamento (consultas públicas, debates, audiências).
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000	Estabelece normas de finanças públicas para responsabilidade na gestão fiscal e para promoção do controle sobre o gasto público por meio de instrumentos de transparência. Introduce novos conteúdos à LOA.
Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 10.028/2000	Define os crimes contra as finanças públicas.
Emenda Constitucional nº 29/2000	Estabelece os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.
Emenda Constitucional nº 25/2000	Fixa limites para as despesas no Poder Legislativo municipal.
Constituição Federal de 1988, art. 212	Trata do salário-educação e a cota-parte dele.
Constituição Federal de 1988, arts. 149 e 195	Trata das contribuições.
Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), art. 77	Trata das taxas.
Súmula nº 545 do Supremo Tribunal Federal	Afirma que as taxas são compulsórias e precisam ser previamente autorizadas por lei.

Leis nº 9.478/1997 e nº 7.990/1989, regulamentadas, respectivamente, pelos decretos nº 2.705/1998 e nº 1/1991	Trata dos <i>royalties</i> do petróleo.
Constituição Federal de 1988, art. 153, inciso VI; e art. 158, inciso II Lei nº 9.393/96	Tratam do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).
a) Lei nº 13.661/2018 b) Lei nº 13.823/19	a) Trata da distribuição dos <i>royalties</i> devidos pela Usina de Itaipu pelo uso do Rio Paraná. b) Estabelece que, dos 85% dos <i>royalties</i> destinados aos municípios diretamente afetados, 8% são assegurados ao município de Guaíra (PR).

Elaboração própria, com base em GOVE (2021); PERES; GODOY (2021); MANTOVANI; ROTUNNO (2021).

3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

3.1. INTRODUÇÃO

Ao longo do ano fiscal, a prefeitura tem que controlar o fluxo de caixa, garantindo a arrecadação das receitas, o pagamento de servidoras, servidores e instituições fornecedoras. Além disso, é importante monitorar se as despesas estão ocorrendo conforme o planejado, assegurando a execução das prioridades definidas na etapa de planejamento.

Esse é um tema muito amplo, pois existem diversos aspectos que podem ser abordados para aprimorar essa fase do ciclo orçamentário. Neste guia, optou-se por ressaltar fatores que sejam mais estratégicos para garantir que a execução mantenha o foco naquilo que foi planejado como prioritário pela gestão, na entrega de serviços de forma sustentável e no controle das contas públicas. A parte procedimental e contábil não foi abordada de forma aprofundada. Para isso, são indicados outros materiais de referência sobre o tema.

LEMBRANDO QUE...

Exercício financeiro ou ano fiscal é o “período em que deve vigorar ou ser executada a lei orçamentária. No Brasil, coincide com o ano civil, iniciando-se em 1º de janeiro e terminando em 31 de dezembro.”⁴⁶

3.2 O QUE É E POR QUE É IMPORTANTE

Não fazer uma boa gestão da execução orçamentária pode causar alguns problemas, como: fluxo de caixa desordenado, levando a prefeitura a não conseguir cumprir seus pagamentos nos prazos definidos; distanciamento dos princípios e prioridades de políticas públicas definidos nas peças orçamentárias; e gastos excessivos em ações não prioritárias, enquanto outras ficam com menos recursos que o necessário.

Qualquer planejamento é composto de estimativas com base no retrato de um momento e necessariamente será revisto e alterado ao longo da execução. É normal que, nesse momento, também seja necessária a mediação de conflitos entre os agentes interessa-

dos (ver o capítulo “Governança da Gestão Estratégica do Orçamento”, na página 133) e haja espaço de aprendizado para adaptações, conforme as circunstâncias mudam (BRYSON, 2004). (Ver o capítulo “Sistema de Monitoramento e Avaliação do Orçamento”, na página 143.)

As informações aqui apresentadas têm o objetivo de auxiliar as prefeituras a organizar sua execução orçamentária de forma que não percam de vista as prioridades políticas definidas e pactuadas com a sociedade, que as entregas necessárias para melhorar a vida das pessoas não deixem de ser feitas e que não haja um descontrole dos gastos para além do que o município consegue arcar.

Conceitos e instrumentos básicos⁴⁷

Se fosse possível condensar todo o conhecimento e prática sobre o orçamento público em uma única frase, provavelmente seria a seguinte: “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho (Lei nº 4.320/1964, art. 60)” (FERRENTINI, 2021).

Essa é de fato a primeira regra da execução orçamentária: um gasto só pode ser realizado mediante a previsão nas peças orçamentárias, com a arrecadação prevista e o devido empenho.

As principais fases para a execução orçamentária são:

- **Para as receitas** – fases que se referem aos recursos efetivamente disponíveis para

a prefeitura usar durante o exercício orçamentário:

- **Lançamento.** Anterior à arrecadação propriamente dita, é a identificação de fato que gere um crédito fiscal com respectiva pessoa devedora e valores;
- **Arrecadação.** Ocorre quando o valor devido é entregue pelo contribuinte;
- **Recolhimento.** Consiste na disponibilização da receita para uma conta do Tesouro Municipal. Só nesse momento o dinheiro estará disponível “em caixa” para a prefeitura.

- **Para as despesas** – fases que ocorrem até o efetivo pagamento e gasto do dinheiro pela gestão pública:

- **Reserva.** É a etapa anterior ao empenho, em que se separa parte de uma dotação para a realização de determinada despesa. Normalmente é feita de forma prévia à realização de um processo licitatório, a fim de garantir que, caso a aquisição de um bem ou serviço seja bem-sucedida, haverá recursos suficientes para empenho. Embora a reserva orçamentária não seja uma etapa obrigatória na execução orçamentária, parte significativa dos municípios a adotaram para organizar melhor o processo de execução.

- **Empenho.** Representa o comprometimento de parte de determinada dotação orçamentária prevista na LOA para um fim específico. A realização do empe-

nho implica a contratação de uma certa despesa pela administração pública, feita em nome de um beneficiário ou beneficiária que, em geral, é um terceiro ou terceira (empresa contratada, organização social conveniada, servidora ou servidor a ser remunerado etc.). No momento do empenho, também é indicada a fonte de recursos à qual se recorrerá para efetivação dessa despesa. Vale dizer que, no momento da realização do empenho, não é necessário que esses recursos específicos já tenham sido arrecadados, mas deve haver o comprometimento com uma previsão de arrecadação que seja suficiente para a realização da despesa empenhada.

- **Liquidação.** Ocorre quando se verifica que o objeto de pagamento foi efetivado – se a obra contratada foi entregue e atestada pelo setor responsável, por exemplo. Esse estágio tem por finalidade realizar a conferência da conformidade do bem entregue ou do serviço prestado, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação.

- **Pagamento.** Refere-se à efetivação da despesa. É nesse momento que o dinheiro sai do cofre da prefeitura. Um ponto de atenção é o acúmulo de pagamentos pendentes por falta de dinheiro em caixa, levando à concentração de compromissos.

Abaixo apresentamos alguns instrumentos disponíveis para os gestores e gestoras conduzirem a execução orçamentária. É importante

⁴⁶ Glossário de Termos Orçamentários – Congresso Nacional

⁴⁷ As informações foram baseadas em *Orçamento público: um guia sobre sua execução e controle*, de Bianca Ferrentini, para a Gove (FERRENTINI, 2021).

ressaltar que tais instrumentos levam a alterações no orçamento aprovado e planejado. Como já foi dito, essas alterações são previstas e necessárias, porém precisam ser feitas sem que se percam os princípios do planejamento. Por isso, apresentaremos na sequência algumas ações que vão cooperar para uma boa condução da execução.

Restos a pagar

Quando uma despesa é empenhada em determinado exercício e o fato gerador da obrigação de pagamento ocorre no mesmo período, mas sem tempo hábil para que o pagamento ocorra até o dia 31 de dezembro, a despesa é inscrita em restos a pagar. Os restos a pagar processados são aqueles em que a etapa da liquidação já foi realizada até 31 de dezembro, enquanto os restos a pagar não processados são aqueles cuja despesa se encontra pendente de liquidação, isto é, o empenho se encontra a liquidar ou em liquidação. Em termos orçamentários, os restos a pagar são contabilizados no ano em que foi feito o empenho.

Não é correto utilizar os restos a pagar como instrumentos para “reservar” recursos de um ano para o outro, uma vez que essa prática prejudica a transparência, dificulta os cálculos de quantos recursos foram de fato necessários em determinado exercício e causa problemas no fluxo de pagamentos. Caso a despesa empenhada não tenha seu fato gerador resolvido até 31 de dezembro (ou seja, o produto ou serviço contratado não tenha sido entregue ou concluído), o empenho deve ser cancelado e, caso haja continuidade do contrato em questão, novo empenho deve ser realizado no exercício seguinte.

A manutenção de restos a pagar em aberto tende a dificultar a gestão financeira do município. Enquanto houver a possibilidade de pagamento da despesa, o gestor ou gestora financeira deve guardar recursos para poder honrar esse compromisso. Nesse sentido, se posteriormente a despesa não se efetivar, o recurso terá ficado sem uso, deixando de beneficiar a população com algum outro serviço público. Garantir uma regra explícita para os limites de cancelamento dos restos a pagar pode ajudar na gestão fiscal e na transparência da execução.

Créditos adicionais

As despesas e receitas fixadas nas peças orçamentárias são retratos feitos com base em projeções durante o planejamento. É natural que o planejamento original tenha que ser revisto ao longo da execução à medida que surjam mudanças de conjuntura que impactem as estimativas de receita ou exijam despesas que não haviam sido previstas inicialmente. Essas alterações na lei orçamentária aprovada são feitas mediante os chamados “créditos adicionais”, que podem ser de três tipos:

- **Créditos suplementares** – Ocorrem quando são autorizados mais recursos do que os previstos originalmente na LOA para determinada dotação. Um crédito suplementar requer a indicação de uma fonte de recursos correspondente, que em geral advém da anulação de recursos de outra dotação em contrapartida. Também é possível que o crédito suplementar indique como fonte alguma receita não prevista originalmente, como o superávit acumulado em fundos ou o desempenho acima do previsto



Foto: Fernanda Sunega / Wikimedia Commons Campinas

de determinada fonte de receita. Como regra geral, créditos suplementares demandam autorização legislativa específica. No entanto, certa margem de autonomia para as prefeituras em relação às câmaras municipais é importante para que a execução não se torne excessivamente dependente do processo legislativo, que pode, por vezes, ser moroso. De acordo com o artigo 7º da Lei nº 4.320/64, a LOA pode estabelecer regras que concedam autonomia ao Executivo para abrir créditos suplementares sem necessidade de aprovação prévia do Legislativo. Essas regras em geral estabelecem um percentual do orçamento total que pode ser remanejado ou condicionam essa autorização apenas a determinados casos, como o remanejamento de recursos dentro de um mesmo programa, atividade ou grupo de despesa.

- **Créditos especiais** – São adotados quando se criam novas despesas não previstas originalmente na LOA, ou seja, quando a ação orçamentária que se deseja executar não existe no orçamento aprovado. Esse

tipo de crédito adicional demanda a indicação da fonte de receita e deve ser criado por meio de lei específica.

- **Créditos extraordinários** – Destinam-se a gastos urgentes não previstos na LOA. Não precisam de indicação de fonte de receita e podem ser feitos por decreto do Executivo, desde que precedido de decretação de situação de calamidade pública ou guerra.

Gestão do ritmo de execução das despesas

Cabe à secretaria responsável pelo planejamento ou pela gestão orçamentário-financeira zelar pelo equilíbrio, garantindo o atingimento das metas fiscais estabelecidas na LDO. Para tanto, essa secretaria dispõe de alguns instrumentos que visam a compatibilizar o ritmo de execução das despesas com o nível real de arrecadação do exercício, que pode se mostrar inferior ao inicialmente previsto quando da elaboração da LOA

- **Cotas financeiras** – O valor das receitas estabelecido na LOA corresponde à esti-

mativa de arrecadação para todo o exercício. No entanto, esse valor não está disponível em caixa desde o início e diferentes fontes de recurso têm diferentes ritmos de arrecadação. Por exemplo, é comum que o IPTU apresente um pico nos primeiros meses do ano, na medida em que parte dos contribuintes opta por pagar à vista. Para conciliar o ritmo de execução das despesas à previsão mensal de arrecadação das receitas, a secretaria responsável pelo planejamento disponibiliza a cada unidade orçamentária, no início do exercício, suas cotas de empenho por trimestre, por bimestre ou por mês. Dessa maneira, cada unidade fica autorizada a empenhar naquele período até o teto definido pela cota. É importante que essas cotas garantam às unidades a soma dos recursos necessários definidos na LOA e que isso aconteça de forma a dar previsibilidade aos trabalhos. Por fim, vale ressaltar que as cotas podem ser alteradas ao longo do ano de acordo com o comportamento da execução orçamentária. A cota pode ser

entendida como mais uma ferramenta de alinhamento das despesas com as pastas finalísticas. Boas projeções de cotas e um diálogo aberto com as diferentes pastas em relação aos limites para elas definidos, que permitam, por exemplo, cumprir com todas as despesas obrigatórias, é uma prática importante de boa gestão orçamentária e financeira.

- **Contingenciamento ou limitação de empenho** – Durante o exercício, de acordo com o comportamento das receitas, a secretaria responsável pelo planejamento pode avaliar que não será possível que determinadas dotações sejam executadas em sua totalidade, sob prejuízo do não cumprimento das metas fiscais. Nesses casos, a secretaria responsável pelo planejamento pode optar por um contingenciamento (também conhecido como congelamento), estratégia que torna determinada dotação (ou parte dela) indisponível para a realização de empenhos. Esse procedimento não depende de autorização legislativa.



Foto: Bento Viana (Governo do Distrito Federal) / MTur Destinos

3.3. PONTOS DE ATENÇÃO

Para uma boa execução orçamentária, existem alguns pontos de atenção a fim de evitar problemas comuns. É importante ressaltar que muitos desses problemas podem ter relação, também, com falhas na elaboração das peças orçamentárias. Veja alguns deles:

- Previsões muito otimistas ou pessimistas de receitas e despesas durante o planejamento podem levar a um excesso de alterações da LOA durante a execução. Se não monitoradas corretamente, essas alterações podem levar a:
 - desvio das prioridades políticas definidas durante o planejamento;
 - perda de transparência do processo orçamentário;
 - descumprimento de metas fiscais;
 - aumento dos conflitos internos pelos recursos públicos entre os diferentes setores da prefeitura;
 - interrupção de obras e projetos em andamento.
- Não ter um bom planejamento e monitoramento do fluxo de caixa da prefeitura pode levar a:
 - dificuldade em ter dinheiro em caixa para honrar os pagamentos nos prazos definidos para empresas fornecedoras, servidores e servidoras;
 - perda de confiança de fornecedores, levando a um aumento dos custos de compra.

- Compras públicas pouco eficientes:
 - podem deixar muitos restos a pagar entre um ano fiscal e outro;
 - podem gerar dificuldade em executar parcelas expressivas dos gastos previstos, deixando de fazer entregas importantes para a população.

3.4. PASSO A PASSO

Este passo a passo usa como norteadores os indicadores do PEFA, conforme explicado na introdução. Os passos aqui trazidos não são necessariamente sequenciais e podem ser pensados de maneira contínua durante toda a execução.

Passo 1. Gestão da arrecadação de tributos

Refere-se à capacidade e controle da prefeitura de arrecadar seus tributos⁴⁸. Entre os diferentes municípios há muita variação da parcela das receitas totais que são provenientes de arrecadação própria, sendo que a maioria tem uma parcela menor de receitas desse tipo. Contudo, independentemente disso, é importante que o município consiga ter um controle sobre sua arrecadação para poder planejar as despesas ao longo do ano e, eventualmente, até aumentar sua arrecadação total.

As principais ações para esse passo:

- **Comunicar o(a) contribuinte.** A prefeitura precisa criar um sistema de comunicação claro e objetivo com os(as) contribuintes. Nessa comunicação, algumas informa-

⁴⁸ Ver a lista de receitas municipais e quais são de responsabilidade da prefeitura em “Conheça o cenário de receitas” (na página 68).

ções mínimas precisam estar disponíveis, como: (i) quem tem obrigação de fazer esse pagamento; (ii) quais as formas e modalidades de pagamento (parcelado, à vista com desconto etc.); (iii) prazos, multas e os caminhos para contestar cobranças. É importante ressaltar que o meio dessa comunicação pode se adequar às realidades do município. O *site* da prefeitura, redes sociais, aplicativos de mensagem, carro de som etc. podem ser opções, desde que se tenha todas as informações pertinentes.

- **Levantar os principais riscos que possam afetar a arrecadação.** Quem são os principais contribuintes dos impostos cobrados pelo município, quais circunstâncias podem levar a um não pagamento e como evitar ou contornar essas situações.
- **Gerir os pagamentos de tributos em atraso pelos(as) contribuintes.** É importante ter um controle sobre os pagamentos atrasados e um plano para fazer a cobrança desses débitos. O ideal é que em um ano fiscal os pagamentos em atraso não superem 10% do total da receita de referência. Medidas simples como notificações dos prazos e campanhas de desconto podem reduzir a quantidade de contribuintes em atraso.

Passo 2. Contabilização das receitas

Este passo foca na contabilização da receita, ou seja, no controle da entrada efetiva do dinheiro no caixa da prefeitura, e em quanto tempo esse dinheiro fica disponível para os órgãos executores gastarem nas suas políticas públicas. Um controle adequado da entrada das receitas é essencial para monitorar a

arrecadação ao longo do ano e conseguir fazer uma melhor previsão de curto prazo. Além disso, é uma forma de avaliar a distribuição dos recursos dentro da prefeitura e disponibilizar mais rapidamente os recursos para os gastos necessários. Ao contrário do último passo, este se refere a todas as fontes de receita.

As principais ações deste passo são:

- O órgão responsável sistematiza periodicamente, de preferência pelo menos mensalmente, as receitas pelo tipo e elabora um relatório com essas informações.
- Os recursos arrecadados são transferidos diariamente para contas que os deixem disponíveis para uso.
- É necessário sistematizar todas as informações das transferências feitas entre as diferentes unidades executoras da prefeitura. O intuito é controlar como as receitas são divididas entre as áreas de transferência.

Passo 3. Planejamento da alocação de recursos (gestão do fluxo de caixa)

Esta etapa está vinculada à realização dos passos 1 e 2. As ações têm como objetivo melhorar o planejamento do fluxo de caixa da prefeitura, lembrando que, para honrar seus fornecedores e pagar os servidores e servidoras, a prefeitura precisa ter dinheiro em caixa para cumprir os compromissos. Para isso, é necessário ter uma previsão e o controle das receitas, como descrito nos passos anteriores, para que os setores que executam as políticas possam planejar suas despesas ao longo do ano.

As ações deste passo são:

- Consolidação periódica, de preferência diárias, dos saldos no caixa de todas as contas da prefeitura. Isso permite um controle do fluxo de entrada e saída de recursos e ajuda nas projeções de caixa de curto a longo prazo do exercício orçamentário.
- Previsão do fluxo de caixa para todo o ano fiscal, associando-se receitas e despesas. A previsão deve ser atualizada periodicamente, por isso a importância do passo anterior. Essa previsão deve ser transparente e comunicada a todos os setores da prefeitura para que eles possam planejar seus gastos com antecedência.
- Criação de um fluxo de informação e de decisão para que todos os setores da prefeitura consigam ter estimativas das receitas disponíveis e possam planejar as despesas ao longo do ano. O ideal é que os setores possam fazer o planejamento da despesa pelo menos com a antecedência de seis meses. Em casos de necessidade de mudanças na LOA, essas secretarias precisam participar do processo decisório que faz as alterações (*ver o capítulo “Governança da Gestão Estratégica do Orçamento”, na página 133*). Um instrumento importante são as cotas orçamentárias, que definem limites para empenho e liquidação de despesas por parte das unidades orçamentárias com base na disponibilidade de recursos financeiros.
- Ajustes orçamentários (créditos suplementares, transposições, remanejamentos etc.), principalmente aqueles mais significativos,

devem ser evitados e, quando feitos, precisam ser discutidos de forma transparente, internamente e com a sociedade (*ver o capítulo “Governança da Gestão Estratégica do Orçamento”, na página 133*) – esta é mais uma diretriz a ser seguida do que uma ação propriamente dita. Muitas mudanças no orçamento aprovado podem levar a um grande distanciamento das prioridades de políticas públicas definidas no Planejamento Estratégico e ao uso dos recursos públicos de forma pouco transparente. Para que isso não ocorra, é preciso que tanto o planejamento quanto a execução estejam bem ajustados; uma grande quantidade de ajustes ao longo do exercício pode significar falhas em ambos os processos.

Passo 4. Gestão dos pagamentos em atraso

“Os atrasos são dívidas, passivos ou obrigações. Constituem uma forma de financiamento não transparente. Atrasos podem causar custos acrescidos para o governo: os credores poderão ajustar os preços para compensar os atrasos nos pagamentos; ou os atrasos nos fornecimentos podem afetar a prestação de serviços” (PEFA, 2019b). Os prazos para pagamento geralmente são bem definidos na administração pública, podendo ser estabelecidos em licitações públicas ou na folha de pagamento de servidores e servidoras.

As principais ações deste passo são:

- Monitoramento dos pagamentos em atraso, ou seja, a sistematização de todos os pagamentos fora do prazo em todos os setores da prefeitura. O ideal é que essa informação seja consolidada pelo menos a

cada três meses. Como parâmetro, o ideal é que os pagamentos em atraso não sejam superiores a 2% das despesas totais em um ano.

- Caso os compromissos em atraso sejam excessivos, pode ser necessário desenvolver um plano de pagamentos que possa ser pactuado com os principais credores, de forma a gerar previsibilidade tanto para gestores quanto para credores.

Passo 5. Gestão da folha de pagamentos

Gastos com pessoal são sempre os maiores em qualquer município. Além disso, são obrigatórios e têm limites muito bem definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ter uma gestão adequada da folha de pagamentos é essencial para evitar fraudes e desvios e garantir que os servidores e servidoras recebam seus salários no prazo.

As principais ações são:

- Integração da folha de pagamento com o registro de recursos humanos. Muitas prefeituras não têm integrado seu controle de pagamentos das servidoras e servidores com o registro dos recursos humanos. Em alguns casos, esse registro não está atualizado. Pelo menos mensalmente, a folha de pagamento deve ser atualizada junto com o registro de RH, considerando desligamentos, promoções e entrada de novos servidores e servidoras. Esse controle evita que ocorram desvios, funcionários fantasmas ou muitas correções de pagamentos ao longo do ano.
- Auditoria da folha de pagamento.

Passo 6. Compras públicas

Coleta de lixo, transporte público, obras de manutenção, investimentos e infraestrutura, construção de habitação popular, concessão para a gestão de um serviço e desenvolvimento de *site* ou sistema eletrônico são alguns exemplos de situações comuns em que o município precisa contratar uma empresa privada para implementar políticas públicas ou garantir o bom andamento do dia a dia da gestão. Logo, uma gestão eficiente das compras e dos contratos em andamento é essencial para uma boa execução orçamentária e para garantir a prestação do serviço público.

As principais ações são:

- Estabelecimento de base de dados reunindo todos os contratos, com informações como data de início, valores, prazos e escopo.
- Acompanhamento próximo dos contratos de maior valor da prefeitura, levando em conta tanto o ritmo de desembolso quanto a prestação de serviços. É essencial que essa ação seja feita em conjunto com a secretaria ou setor da prefeitura responsável pela gestão do contrato e validação técnica dos serviços prestados. Esse acompanhamento permite que a prefeitura monitore eventuais descontroles no ritmo das despesas desde o início e possa adotar as ações necessárias para que despesas que estejam sendo executadas num ritmo acima do previsto (as conhecidas pressões orçamentárias) não comprometam o equilíbrio fiscal.
- Criação de uma forma de divulgação pública das compras públicas e do acompanhamento dos contratos. As seguintes

informações precisam estar presentes:

(i) quadro legal de compras públicas; (ii) planos de compras do governo; (iii) painel de licitações; (iv) contratos em andamento com valores, prazos e relatórios de acompanhamento; (v) local para reclamações sobre contratos da prefeitura; e (vi) estatísticas sobre as compras públicas.

- Criação de um sistema de reclamações sobre as compras e contratos públicos, com as seguintes características: (i) não está envolvido em operações de aquisição ou no processo conducente às decisões de adjudicação; (ii) não cobra taxas que proíbam o acesso das partes interessadas; (iii) segue processos para a apresentação e resolução de reclamações que são claramente definidos e acessíveis ao público; (iv) tem autoridade para suspender o processo de aquisição; (v) emite decisões dentro do prazo especificado nas regras e regulamentos; e (vi) emite decisões que são obrigatórias para todas as partes (sem excluir o acesso posterior a uma autoridade superior externa).

Passo 7. Compras públicas sustentáveis

Compra sustentável é um processo “por meio do qual as organizações, em suas licitações e contratações de bens, serviços e obras, deverão valorar os custos efetivos com base nas condições de longo prazo, buscando gerar

benefícios para a sociedade e para a economia e reduzir os danos ao ambiente natural” (CAVALCANTI *et al.*, 2017)⁴⁹.

Tradicionalmente, quando pensamos em compras públicas de modo geral, sobretudo nas licitações, surgem alguns princípios comuns, tais como concorrência em iguais condições e busca por menor preço e melhores serviços. Contudo, no caso das compras públicas sustentáveis, outros princípios devem ser considerados.

A premissa é que, ao levar em conta critérios de sustentabilidade, o ganho de longo prazo é maior do que eventuais custos superiores em curto prazo em relação aos processos de compras tradicionais. Dada a grande importância do setor público na economia, critérios de sustentabilidade por parte da administração pública podem induzir práticas desse tipo no mercado de forma bastante ampla. Atributos importantes a serem considerados quando se criam regras e diretrizes no processo de compras sustentáveis são os seguintes⁵⁰:

Ambientais

- Usar avaliação de ciclo de vida para verificar impactos ambientais de produtos e embalagens;
- Reduzir o material das embalagens;
- Incentivar a concepção de produtos recicláveis e reutilizáveis;

⁴⁹ Cavalcanti *et al.* (2017), citando definição de 2006 da Sustainable Procurement Task Force (Força-Tarefa em Compras Públicas Sustentáveis) do Reino Unido, no documento *Compras Públicas Sustentáveis: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro*.

⁵⁰ Lista apresentada em *Compras Públicas Sustentáveis: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro*, adaptada de “Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study”, de Stephen Brammer e Helen Walker, publicado em *International Journal of Operations & Production Management*, em 22 mar. 2011.



- Considerar a toxicidade de materiais e produtos, matéria-prima renovável, eficiência energética, uso de água, redução de emissões de gases e desperdícios.

De diversidade

- Comprar de empresas pertencentes a mulheres e a minorias, como quilombolas e indígenas.

De segurança

- Garantir o transporte seguro de insumos e produtos;
- Garantir que as instalações dos fornecedores sejam operadas com segurança.

De direitos humanos

- Visitar instalações dos fornecedores para garantir que eles não estejam usando tra-

- balho análogo ao escravo;
- Assegurar que os fornecedores cumpram as leis contra o trabalho infantil;
- Solicitar aos fornecedores que paguem um salário digno.

Compras de pequenas empresas locais

- Comprar de micro e pequenas empresas;
- Comprar de fornecedores locais.

Quando for estabelecer esses atributos, considere não só o produto final, mas toda a cadeia envolvida. Quando uma prefeitura contrata uma obra ou serviço, a empresa usará insumos e materiais diversos. Uma compra sustentável deve criar regras que também considerem esses insumos, que estimulem as empresas contratadas pelo poder público a exigir de seus fornecedores os mesmos padrões de responsabilidade

social e de respeito ao meio ambiente, aos direitos trabalhistas e aos direitos humanos.

Por se tratar de tema complexo, apresentaremos de forma resumida quais são os principais procedimentos para compras sustentáveis⁵¹. Na sequência mostraremos materiais que se aprofundam nas ações necessárias.

• **Análise da necessidade de contratação do serviço, produto ou obra:**

- Diante da necessidade de uma contratação, o gestor ou gestora precisa avaliar previamente se há a possibilidade de se adaptar, redimensionar

ou reutilizar um serviço, produto ou infraestrutura já existente no município. Essa análise pode levar a uma diminuição do escopo da contratação inicialmente pretendida.

• **Planejar a contratação incluindo parâmetros de sustentabilidade:**

- Com base nos atributos apresentados acima, pensar que características e critérios serão incluídos no processo de compras.
- Fazer uma sondagem de mercado para ver a possibilidade do atendi-

⁵¹ Adaptados dos procedimentos descritos no *Guia Nacional de Licitações Sustentáveis*.

mento desses critérios, ressaltando que empresas precisam apresentar comprovações e atender legislações específicas para o atendimento ao setor público;

- Verificar quais mecanismos no processo de compra serão utilizados para realizá-la. Pensando num processo licitatório padrão, os atributos podem aparecer como requisitos no processo de habilitação das empresas, no detalhamento feito no termo de referência, no contrato, nos critérios de pontuação ou até mesmo ao colocar pagamentos variáveis com base em critérios de sustentabilidade.

3.5. APROFUNDE-SE

Nome	Resumo/Importância	Autoria/Instituição
Guia Nacional de Licitações Sustentáveis	Apresenta normas e parâmetros para o desenvolvimento de licitações que considerem regras de sustentabilidade.	Advocacia-Geral da União e Consultoria-Geral da União
Compras Públicas Sustentáveis: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro	Traz recomendações e fundamentos baseados em padrões internacionais para a realização de compras públicas com padrões de sustentabilidade.	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Compra Sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva	Traz uma discussão de mais longo prazo sobre como os setores público e empresarial podem promover a sustentabilidade. Traz ferramentas de curto e médio prazo para o consumo público que estimulam a sustentabilidade.	Fundação Getúlio Vargas (FGV)
Manual Técnico de Execução Orçamentária e Financeira	Traz os principais procedimentos contábeis para a execução orçamentária.	Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Guia de Execução Orçamentária	Traz, de forma simplificada, os principais conceitos e classificações para a execução orçamentária.	Governo Federal

3.6. ARCABOUÇO LEGAL

Legislação pertinente	
Instrumento	Do que trata
Lei nº 4.320/1964, Título IV inteiro	Fala sobre o exercício financeiro, seu período e o que o compõe.
Lei nº 4.320/1964, Título V inteiro	Define os créditos adicionais e quando podem ser utilizados.
Lei nº 4.320/1964, Título VI inteiro	Estabelece as regras gerais para a execução do orçamento. Dividido em três capítulos: "Da Programação da Despesa", "Da Receita" e "Da Despesa".
Lei nº 4.320/1964, Títulos VII e VIII inteiros	O primeiro fala dos fundos especiais e o segundo sobre o controle da execução orçamentária.

4. GOVERNANÇA DA GESTÃO ESTRATÉGICA DO ORÇAMENTO

4.1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo, apresentamos algumas formas para melhorar a governança da gestão orçamentária no município, com foco na organização de todas as pessoas e órgãos envolvidos com as decisões sobre o tema. Este é um assunto presente em todos os momentos do ciclo orçamentário, desde o planejamento até a execução, passando pelo monitoramento e avaliação.

Alguns exemplos de situações em que ter uma boa governança orçamentária é importante:

- Durante a etapa de planejamento, é necessário priorizar, o que normalmente envolve disputas por recursos entre secretarias e o corte de pro-

gramas. Nessas situações, é importante ter clareza de como essas decisões vão ser tomadas e quem são as pessoas envolvidas;

- Ao longo da execução, podem ser necessários contingenciamentos e suplementações. Definir quem participa dessas decisões, que implicam mudanças em relação ao orçamento aprovado na Câmara, é fundamental;
- Para o monitoramento do orçamento, é necessário que uma série de informações seja alimentada em sistemas. Assim, caso haja um problema nesse processo, é possível saber de quem é a responsabilidade pelas informações e como cobrar as pessoas envolvidas.

Governança orçamentária se refere às características, às regras formais e informais, aos atores-chave, aos níveis decisórios e aos arranjos institucionais relacionados ao processo orçamentário.

4.2. O QUE É E POR QUE É IMPORTANTE

Para compreender a governança orçamentária municipal, é preciso, em primeiro lugar, lembrar que o orçamento público é um instrumento político de ajustes e escolhas⁵². Assim, existe no processo orçamentário uma disputa por recursos na qual diferentes atores pleiteiam e negociam, com diferentes pesos, conforme seus interesses. Um dos fatores que os faz ter maior ou menor poder é a informação. Consequentemente, a assimetria de informação é um segundo ponto fundamental para entender a governança orçamentária.

Isso significa que as partes envolvidas em uma negociação não têm o mesmo nível de informação sobre o objeto a ser negociado. Normalmente, uma das partes tem mais informações do que as outras. No caso do orçamento municipal, essa assimetria acontece tanto entre o núcleo decisório e o restante do governo quanto entre o governo e a sociedade civil ou o Legislativo e os órgãos de controle. Assim, as disputas em relação à alocação de recursos se dão em diferentes níveis: entre o(a) chefe do Executivo (primeiro nível) e o núcleo de decisão orçamentária – seja uma junta, um comitê ou a Secretaria da Fazenda (segundo nível); entre as secretarias-fim (terceiro nível) e o núcleo de decisão orçamentária; e entre as secretarias-fim e seus respectivos conselhos gestores e atores da sociedade civil (quarto nível).

⁵² O orçamento público é, por excelência, uma arena política; sua elaboração, negociação e implementação “são processos nos quais a ponderação de interesses, a barganha sobre possibilidades alocativas e o balizamento de pesos e contrapesos de representações sociais e políticas são fundamentais para o encaminhamento do conflito distributivo” (PERES, 2018, p. 112, citada em BORGES, 2019).

A assimetria de informações entre as secretarias-fim e o núcleo decisório acontece da seguinte maneira: as áreas-fim (secretarias setoriais) geralmente conhecem e discutem seus recursos com seus fornecedores e fornecedoras, representantes de sindicatos e conselhos, e têm o monopólio da maioria das informações sobre a real necessidade de atendimento e oferta de serviços, podendo subestimar ou superestimar a negociação por crédito. Por outro lado, as secretarias-fim têm pouca informação do todo, principalmente das receitas, informação que o núcleo decisório e/ou a Secretaria da Fazenda normalmente conhecem (PERES, 2018)⁵³.

O terceiro ponto é atentar para o fato de que existem duas camadas institucionais da governança orçamentária: uma macro, das instituições e regras formais, que costuma ser a mais duradoura e resistente a mudanças cotidianas; e uma micro, caracterizada por regras informais, códigos de conduta (explícitos ou não), pactos culturais e relações interpessoais. Para entender a governança não basta olhar para a camada formal (PERES, 2018⁵⁴), embora ela seja essencial.

O quarto ponto de atenção, e que se soma a todos os anteriores, é a estrutura federativa do Estado brasileiro. Apesar de a titularidade de grande parte das políticas ser municipal, os níveis federal e estadual influenciam muito a governança do orçamento, sobretudo no caso de sistemas nacionais de políticas como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema

Único de Assistência Social (Suas) e os órgãos voltados para a educação, que, embora não constituam um sistema nacional, acabam obedecendo a uma dinâmica de coordenação nacional por conta das transferências. Embora cada política pública tenha sua governança particular, há alguns aspectos gerais importantes a serem considerados.

De maneira geral, os atores com maior ou menor envolvimento direto na gestão orçamentária de um município são:

- **No Executivo.** Em geral, compõem o núcleo decisório sobre a gestão do orçamento o gabinete do prefeito ou prefeita, a Secretaria da Fazenda/Finanças (ou equivalente), a Secretaria de Planejamento/Gestão e a Secretaria de Governo/Casa Civil. Em alguns municípios, esses atores formam um comitê ou uma junta à qual se dá o nome de núcleo decisório. Também participam desse processo as secretarias-fim e todos os colegiados com interferência direta ou indireta no processo orçamentário, entre os quais se incluem os conselhos gestores de políticas públicas, que em alguns casos têm papel deliberativo sobre temas orçamentários;
- **No Legislativo.** A Câmara de Vereadores, com especial protagonismo da Comissão de Finanças e Orçamento ou equivalente;
- **Órgãos de controle.** O Tribunal de Contas do Município (TCM) ou o Tribunal de

⁵³ Citada em BORGES, 2019.

⁵⁴ Citada em BORGES, 2019.

- Contas estadual e, a depender do caso, o Ministério Público;
- **Na sociedade civil.** Movimentos ligados a diversas políticas públicas que têm representação institucional em conselhos, grupos ou instituições organizadas em torno de maior transparência e melhor gestão, sindicatos representantes do funcionalismo, empresas e organizações da sociedade civil (OSC) prestadoras de serviços ou fornecedoras de produtos, entre outros.

É importante notar, entretanto, que esses atores não participam do processo orçamentário em pé de igualdade. Ao mesmo tempo que descentraliza processos de discussão setorial do orçamento, a estrutura organizacional da governança orçamentária centraliza as tomadas de decisão no núcleo que tem maior acesso às informações sobre o tema, em comparação com os demais atores (PERES, 2018⁵⁵).

O quinto elemento importante a ser considerado é o fato de os níveis de tomada de decisão na governança se alterarem significativamente de acordo com as fases da LOA: elaboração, tramitação legislativa e execução. Na primeira fase, a negociação se dá entre níveis do Executivo: o prefeito ou prefeita, o núcleo orçamentário, secretarias, órgãos e conselhos. Também participam atores que se relacionam diretamente com o Executivo, como sindicatos e fornecedores, entre outros. Já na tramitação

legislativa, a Câmara Municipal é protagonista, forçando o Executivo a negociar emendas para manutenção de sua proposta orçamentária. Na execução, a prefeitura volta a ter o papel principal (PERES, 2018⁵⁶).

Assim, a governança do orçamento público consiste em uma mistura de processos “de cima para baixo” e “de baixo para cima”, que dependem da correlação de forças que envolvem o núcleo decisório, as secretarias-fim e os demais agentes interessados em cada política pública – grupos de pressão, fornecedores, a sociedade civil organizada e conselhos gestores, entre outros (BORGES, 2019). Essa correlação de forças, por sua vez, sofre a influência da força da coalizão no governo e da estratégia da base de apoio, do grau de conhecimento sobre receitas e despesas públicas por parte dos setores que disputam o orçamento, do nível de atendimento das suas demandas e do grau de institucionalização e de organização de cada sistema de política pública, assim como do grau de liberdade do núcleo orçamentário para tomada de decisões, ou seja, da proporção entre despesas discricionárias e obrigatórias (BORGES, 2019).

A OCDE sugere dez princípios de boa governança orçamentária⁵⁷:

1. Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal;

⁵⁵ Citada em BORGES, 2019.

⁵⁶ Citada em BORGES, 2019.

⁵⁷ Adaptado de *Agenda Formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações orçamentárias da OCDE* (SANTOS, 2021).

2. Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do município;
3. Elaborar o orçamento de capital voltado a suprir as necessidades de desenvolvimento municipal de modo coerente e custo efetivo;
4. Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis (em formatos abertos, com visualizações em formato de gráfico);
5. Propiciar debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias;
6. Prestar contas das finanças orçamentárias públicas municipais de modo abrangente, cuidadoso e com credibilidade;
7. Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução orçamentária;
8. Integrar avaliações de desempenho e de custo-efetividade ao processo orçamentário;
9. Identificar, monitorar e gerenciar de maneira prudente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais;
10. Promover a integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes.

lidado nos aspectos contábeis da execução orçamentária. Entretanto, costuma ser um desafio encontrar pessoas com habilidades em planejamento estratégico e construir uma boa governança que garanta a integração desse planejamento com a execução orçamentária. Isso porque é muito fácil que o dia a dia da execução orçamentária, o qual costuma ser bastante demandante e dinâmico, ocupe integralmente as equipes, não sobrando tempo para que elas façam essa integração com a dimensão estratégica da gestão.

Além disso, muitas vezes a gestão do orçamento fica exageradamente centralizada em apenas um órgão, que domina todas as informações necessárias para o dia a dia da execução das despesas. Isso pode criar uma série de conflitos no momento das tomadas de decisão, lembrando que tanto durante o planejamento quanto na execução do orçamento a disputa por recursos é permanente.

Alguns problemas que podem surgir de uma centralização exagerada:

- Orçamentos orientados apenas para o aspecto contábil, ou seja, que seguem a estrutura do orçamento-programa, segundo a legislação, mas em cujos gastos não é possível identificar as políticas e serviços;
- Secretarias-fim que executam políticas públicas com pouco envolvimento no debate orçamentário, levando a posturas de competição entre as secretarias (do tipo “preciso garantir o meu pedaço do bolo”) e, portanto, dificultando a cooperação e a busca por uma solução coletiva quando há necessidade de cortes e adequações no orçamento;

4.3. PONTOS DE ATENÇÃO

É comum as prefeituras contarem com pessoas ou equipes com conhecimento conso-

- Por ficarem “excluídas” do processo orçamentário, as secretarias-fim podem ter dificuldade em calcular suas despesas e acabam desconhecendo as receitas dadas, perdendo capacidade de planejamento e de tomada de decisões estratégicas sobre ajustes na execução.

4.4. QUAL É A NECESSIDADE DE O MUNICÍPIO MELHORAR A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA?

- No seu município existe uma instância (comitê, núcleo, junta) responsável por coordenar a gestão estratégica do processo orçamentário? Atenção: essa instância não deve ser confundida com o núcleo ou equipe que é responsável pela gestão contábil cotidiana do orçamento.
- Essa instância consegue contar com apoio técnico adequado?
- As atividades, seus responsáveis e fluxos estão claros para todas as pessoas envolvidas?

- Essa instância é institucionalizada e em-poderada de fato? Está formalizada em decreto e é reconhecida pelos pares?
- Essa instância tem acesso às informações necessárias para conseguir fazer a integração da visão estratégica com o dia a dia da execução?
- Essa instância comunica adequadamente (com a frequência necessária e na linguagem adequada) as informações para o conjunto da administração pública municipal?

Se o município não conta com nenhuma instância de governança responsável por fazer a gestão do planejamento estratégico e orçamentário, provavelmente é o caso de começar a institucionalizá-la. É importante que essa instância conte com a representação dos órgãos do núcleo decisório do governo. E, ainda, que seja empoderada e se torne oficial, e que todas as pessoas envolvidas tenham clareza das suas atribuições e do processo de gestão que coordenam ou lideram.



Foto: Bento Viana (Governo do Distrito Federal) / MTur Destinos

4.5. PASSO A PASSO

Depois de aprovadas as peças orçamentárias – PPA, LDO e LOA –, é hora de realizar as despesas de fato. Nesse processo, sempre é necessário fazer alterações. Embora esses ajustes sejam esperados, é preciso que a governança conduza a boas decisões para que o município não se distancie daquilo que foi considerado estratégico inicialmente e não perca o controle fiscal nem diminua a eficiência dos recursos públicos e a qualidade dos serviços prestados.

Passo 1. Criar uma instância de gestão orçamentária estratégica

Em primeiro lugar, é importante criar uma instância de gestão orçamentária estratégica para assegurar a orientação estratégica da alocação de recursos no cotidiano da gestão municipal. Se for possível criar um comitê ou uma junta, devem ser escolhidos os participantes mais adequados: idealmente, tal instância deve ser composta por representantes da Secretaria da Fazenda/Finanças, da procuradoria, da Secretaria de Governo/Casa Civil ou do gabinete do prefeito ou prefeita. Nesse processo de criação, devem ser estabelecidas as atribuições, atividades (com responsáveis), fluxos e prazos.

É importante ressaltar que essa instância não tem a mesma função que o núcleo ou equipe da Secretaria da Fazenda/Planejamento – que é responsável pela gestão contábil cotidiana do orçamento. Enquanto esta última está preocupada em garantir que o processo orçamentário siga as regras e normas da contabilidade pública, o comitê ou junta de gestão orçamentária tem por objetivo tomar as decisões estratégicas sobre a alocação de recursos e mediar

as disputas por recursos, tanto na etapa de planejamento quanto na etapa de execução.

Também é importante haver um grupo institucionalizado com representantes de todas as secretarias que se reúna periodicamente com esse comitê ou junta para trocar informações sobre a execução orçamentária e a evolução da situação financeiro-orçamentária do município. Essas reuniões têm por objetivo diminuir a assimetria de informações entre esses dois grupos, de forma a induzir um processo orçamentário mais colaborativo. Nesses encontros, as secretarias-fim podem fazer um balanço dos seus gastos e apresentar as necessidades para o restante do ano; a Secretaria da Fazenda/Finanças, por sua vez, pode apresentar a projeção de receitas e a disponibilidade de recursos. Nesse mesmo espaço, podem ser feitas avaliações sobre a execução e uma discussão para a elaboração das peças orçamentárias do ciclo seguinte. Além disso, é possível promover discussões sobre contingenciamentos, transferências, créditos e todo tipo de alteração na disponibilidade de recursos.

Passo 2. Institucionalizar a governança

A governança deve ser institucionalizada. Isso pode acontecer por meio de um decreto ou portaria, por exemplo. O importante aqui é formalizar e comunicar a todos e todas que precisarão fornecer informações para a instância de governança.

Alinhar e comunicar claramente expectativas e responsabilidades são essenciais para garantir um bom monitoramento, e podem contribuir para que o planejamento e a execução não se distanciem muito. Sem alinhamento estratégico, as disputas por recursos tendem a ser resolvidas no varejo, com resultados ruins.

Passo 3. Criar um sistema de gestão de informações

A criação de um sistema também é fundamental para organizar o trabalho dessa instância, garantir uma gestão do conhecimento compartilhada, ou seja, assegurar que as informações não fiquem apenas na cabeça de uma ou de algumas pessoas, e trazer transparência interna. Um sistema aumenta as chances de continuidade dessa iniciativa. E por “sistema” entende-se que pode ser desde uma planilha até um *software* sofisticado, com painéis visuais de gestão – o importante é começar. No capítulo “Sistema de Monitoramento e Avaliação Orçamentária” (*página 143*), apresentamos alguns casos e experiências nesse sentido.

4.6. CASOS

Algumas soluções reais de municípios brasileiros podem servir de inspiração para outras cidades. Elas vão de experiências simples, como a promoção do diálogo constante entre secretarias para, por exemplo, saber se o empenho será executado ou cancelado a fim de remanejar recursos de forma rápida e consciente, até as mais complexas e institucionalizadas.

Criação de instâncias de gestão orçamentária:

- **Comitê de Gestão Orçamentária da Prefeitura de Bertioga (SP).** Foi instituído por decreto municipal⁵⁸, o qual estipula as

atribuições, quem são os participantes, a forma de funcionamento e a frequência das reuniões. Também foi criado um manual técnico para servir de diretriz para a atuação do comitê. O órgão funcionou de 2017 a 2019 e inspirou a criação de cargos de coordenadores(as) de gestão orçamentária em secretarias-fim – educação, saúde e assistência social –, após a reforma administrativa no município.

- **Junta Orçamentário-Financeira (JOF de São Paulo (SP)).** Instituída por decreto municipal⁵⁹, tem o objetivo de deliberar sobre assuntos relativos ao orçamento do município. É composta pelos titulares da Secretaria do Governo Municipal, que a preside, da Secretaria Municipal da Fazenda, da Secretaria Municipal de Gestão, da Secretaria Municipal de Justiça e por um representante do Gabinete do(a) Prefeito(a).
- **Gerência de Monitoramento da Gestão, vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Caruaru (PE).** Foi criada para monitorar a execução das metas prioritárias (*veja mais detalhes no capítulo “Sistema de Monitoramento e Avaliação do Orçamento”, na página 143*).

- **Gerência de Monitoramento da Gestão, vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Caruaru (PE).** Foi criada para monitorar a execução das metas prioritárias (veja mais detalhes no capítulo “Sistema de Monitoramento e Avaliação do Orçamento”, na página 143).

⁵⁸ Decreto Executivo nº 2.711, de 30 de março de 2017.

⁵⁹ Decreto nº 53.687, de 2 de janeiro de 2013, e alterações posteriores.

4.7. APROFUNDE-SE

Nome	Resumo/Importância	Autoria/Instituição
Orçamento em Discussão nº 12 – Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão	Apresenta uma breve contextualização sobre desafios quantitativos e qualitativos que cercam as finanças públicas nacionais. Na sequência, são exploradas as bases conceituais da governança, em sentido amplo, e das governanças fiscal e orçamentária. São apresentados e comentados o modelo de governança fiscal da Comunidade Europeia e os novos princípios de governança orçamentária da OCDE. Por fim, o texto trata da importância de plataformas estruturadas de diálogo para o acompanhamento da agenda de governança orçamentária em nível nacional.	Paulo Roberto Simão Bijos/Senado Federal
Guia sobre o Comitê de Controle de Despesa	Mostra como constituir um instrumento de gestão no controle dos gastos públicos por meio da implementação de um Comitê Gestor de Despesa	Gove
Agenda Formal e Agenda Substantiva na Adesão do Brasil às Recomendações de Governança Orçamentária da OCDE	Escrita para ser um capítulo do livro <i>Governança Orçamentária no Brasil</i> , esta publicação preliminar aborda os princípios de governança orçamentária da OCDE em quatro blocos – dimensão fiscal, dimensão programática, dimensão participativa e dimensão de <i>accountability</i> – e os coteja com os mecanismos e práticas do sistema orçamentário brasileiro.	Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos/ Ipea
Governança Pública Municipal: transformando sua administração	No contexto do Decreto Federal nº 9.203/2017, que trata da política de governança, esta cartilha tem como objetivo levar informações de forma clara e objetiva às prefeitas e prefeitos brasileiros com o intuito de que eles implantem e implementem a política de governança pública em seus municípios.	Instituto Latino-Americano de Governança e Compliance Público (IGCP), coordenação

A 12x20 grid of dots. The dots are arranged in 12 rows and 20 columns, forming a rectangular pattern. The dots are small, black, and evenly spaced. The grid is composed of 240 dots in total.

5. SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO

5.1. INTRODUÇÃO

O ciclo de planejamento não se encerra com a execução. Na dinâmica municipal, mudanças conjunturais e de cenário são frequentes em vários aspectos políticos, econômicos e sociais. Mesmo as estratégias que estão funcionando bem demandam ações; elas têm de ser mantidas e acompanhadas com fiscalização, adaptação e atualização do plano. Ou seja, mesmo quando queremos que as coisas continuem as mesmas, algum tipo de mudança deve ocorrer (BRYSON, 2004).

Mas nem todas as estratégias funcionam. Nesse caso, elas precisam ser avaliadas – com base em indicadores – e, dependendo do caso, receber recursos adicionais, ser ajustadas ou substituídas por outras, ou ainda encerradas (BRYSON, 2004). Mais do que ter um bom fluxo de caixa, a execução é o melhor momento para colher informações úteis para monitorar e avaliar tudo o que foi planejado nos passos anteriores.

Para isso, é necessário estabelecer um sistema de avaliação e monitoramento que seja responsável por criar oportunidades de avaliação e superar a inércia institucional – a tendência de continuar fazendo sempre o

mesmo. Já o uso de fóruns, arenas, oficinas e outras atividades varia de acordo com a necessidade da estratégia – se ela precisa ser validada e mantida, reformulada ou finalizada (BRYSON, 2004).

O QUE É UM SISTEMA

Este guia adota como “sistema” qualquer esforço para sistematizar e organizar um conjunto de informações ou dados. Isso pode ser feito por meio de plataformas *on-line*, planilhas, arquivos, controles de protocolo e anotações individuais de servidores e servidoras.

Mesmo que não institucionalizados, servidoras e servidores devem fazer registros das informações pertinentes para o desenvolvimento do serviço público. Contudo, por diferentes motivos, essas informações nem sempre são disponibilizadas ou acessadas pelos gestores e gestoras para fazer o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Por isso, é importante que o município conheça seus sistemas e os organize para que eles possibilitem a disponibilização fácil de informações e dados, sua utilização em todos os níveis do município, tanto para as servidoras e servidores da ponta quanto para a alta gestão, e a inserção de dados de forma simples e sistematizada.

5.2. O QUE É E POR QUE É IMPORTANTE

Um sistema de monitoramento e avaliação do orçamento constitui “o conjunto de atividades – articuladas, sistemáticas e formalizadas – de produção, registro, acompanhamento e análise

crítica de informações geradas na gestão de políticas públicas, de seus programas, produtos e serviços, por meio das organizações, agentes e públicos-alvo envolvidos, com a finalidade

de subsidiar a tomada de decisão quanto aos esforços necessários para aprimoramento da ação pública (SOUSA, 2013).

É necessário simplificar a forma de apreensão de dados e integrar os sistemas existentes para evitar trabalhos excessivos e facilitar a análise. O modelo de avaliação e monitoramento aqui apresentado é baseado, principalmente, no Integrated National Financing Frameworks (INFF – Quadro de Financiamento Nacional Integrado)⁶⁰.

O que deve ser monitorado?

Um bom sistema de monitoramento e avaliação do orçamento deve ser capaz de produzir informações que subsidiem as tomadas de decisão ao longo do processo de execução do orçamento e também na fase de planejamento para o próximo ciclo.

Como apresentado nos capítulos anteriores, um bom processo de gestão financeiro-orçamentária deve ser capaz de produzir disciplina fiscal (equilíbrio entre receitas e despesas) e uma alocação de recursos que seja estratégica (isto é, alinhada com as prioridades da gestão), além de assegurar a eficiência na prestação dos serviços públicos (boa relação custo-benefício). Para que tudo isso seja garantido, o sistema de monitoramento e avaliação deve ser capaz de gerar, no mínimo, as seguintes informações:

- Avaliação sobre o ritmo de arrecadação das principais receitas;
- Avaliação sobre o ritmo de execução das principais despesas, incluindo o mapeamento das pressões orçamentárias, ou seja, as despesas cujo ritmo de execução é preocupante e coloca em risco o equilíbrio orçamentário;
- Avaliação sobre o quanto da despesa está relacionada a cada um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos no planejamento estratégico;
- Custos, ainda que aproximados, dos principais serviços públicos.

Sistema de monitoramento e avaliação do plano orçamentário

Um bom sistema de avaliação e monitoramento do orçamento no município pode ajudar o governo a:

- Mapear os sistemas (digitais ou não) de gestão vinculados às ações e movimentações financeiras da prefeitura, a fim de diminuir sobreposições e repetições desnecessárias de tarefas, bem como divergências, desalinhamentos e lacunas de informação;
- Organizar as bases de dados financeiras, de serviços, compras e políticas públicas, possibilitando a avaliação das ações promovidas;
- Promover uma melhor comunicação, transparência e participação de agentes internos

⁶⁰ Baseado no bloco sobre Monitoramento e Avaliação de Finanças Públicas (INFF, 2021). Disponível em: [Integrated National Financing Frameworks – Monitoring and Review](#). Acesso em: 28 jul. 2022.

e externos e da população em geral sobre a efetividade das ações da prefeitura, fortalecendo o controle social;

- Fornecer informações relevantes que facilitem o aprendizado durante a execução, permitindo mudanças de rumo e adequações ao planejamento inicial de forma coesa, coerente e alinhada com os objetivos e resultados pactuados inicialmente.

Algumas perguntas que um bom sistema de monitoramento e avaliação precisa responder:

- Qual é o volume de recursos que está sendo gasto?
- Como esses recursos são alocados e contribuem para a sustentabilidade do município?
- Qual é a previsão de desembolso e alocação de recursos no curto, médio e longo prazos?
- Como as diferentes formas de financiamento atuam de maneira integrada para os resultados propostos?
- As estratégias de financiamento desenhadas estão conseguindo aumentar a quantidade de recursos disponíveis?
- Essas mesmas estratégias estão conseguindo aumentar o alinhamento entre o gasto de recursos e as metas de desenvolvimento sustentável estabelecidas pelo município?

- Quais os aprendizados que podem ser usados para futuras melhorias nas estratégias de financiamento municipal? A governança estabelecida é efetiva? Existem áreas que funcionam melhor do que outras?

5.3. PONTOS DE ATENÇÃO

Os problemas mais comuns e os pontos de atenção no processo de concepção, implantação e utilização de um sistema de monitoramento e avaliação são os seguintes:

- Sistemas precisam atender todas as necessidades do gestor público, mas também devem ser o mais simples possível em seu uso e alimentação;
- Muitos sistemas colhem dados e informações que não são utilizadas, consumindo esforços desnecessários. Muitas vezes isso acontece por falta de clareza na hora de definir o que se pretende com o sistema, quais são os seus objetivos e o tipo de dados e informações que o alimentarão;
- A sobreposição de sistemas diferentes, mas que armazenam e geram o mesmo tipo de dados e informações;
- Sistemas diferentes do mesmo órgão que não se conversam e que poderiam ser complementares;
- Sistemas que não retornam a informação de forma útil para os técnicos e técnicas da ponta, que geralmente são as pessoas que os alimentam.

5.4. QUAL A NECESSIDADE DE O MUNICÍPIO MELHORAR SEU SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

As questões abaixo podem ajudar a definir se o município precisa desenvolver ou melhorar seu Sistema de Monitoramento e Avaliação do Orçamento.

- No município, existem informações sobre a gestão orçamentária, de qualquer que seja a fonte, que sirvam para as tomadas de decisão dos gestores e gestoras?
- Os sistemas de dados geram informações relevantes para o planejamento orçamentário?
- Os sistemas de dados conseguem gerar relatórios úteis de forma periódica?
- Os sistemas orçamentários geram informações relevantes para a avaliação do orçamento, tanto do ponto de vista financeiro quanto de resultados dos gastos?
- As informações geradas estão alinhadas com os objetivos e resultados de políticas públicas definidas, com os ODS, e ainda trazem informações sobre as entregas prioritárias da gestão?
- As informações dos sistemas de dados orçamentários estão disponíveis para todos os níveis de gestão, e não apenas para os responsáveis finais pelo orçamento?
- Os sistemas de dados permitem um processo contínuo de comunicação sobre a execução orçamentária e seus resultados com as partes interessadas (internas ou externas à prefeitura)?

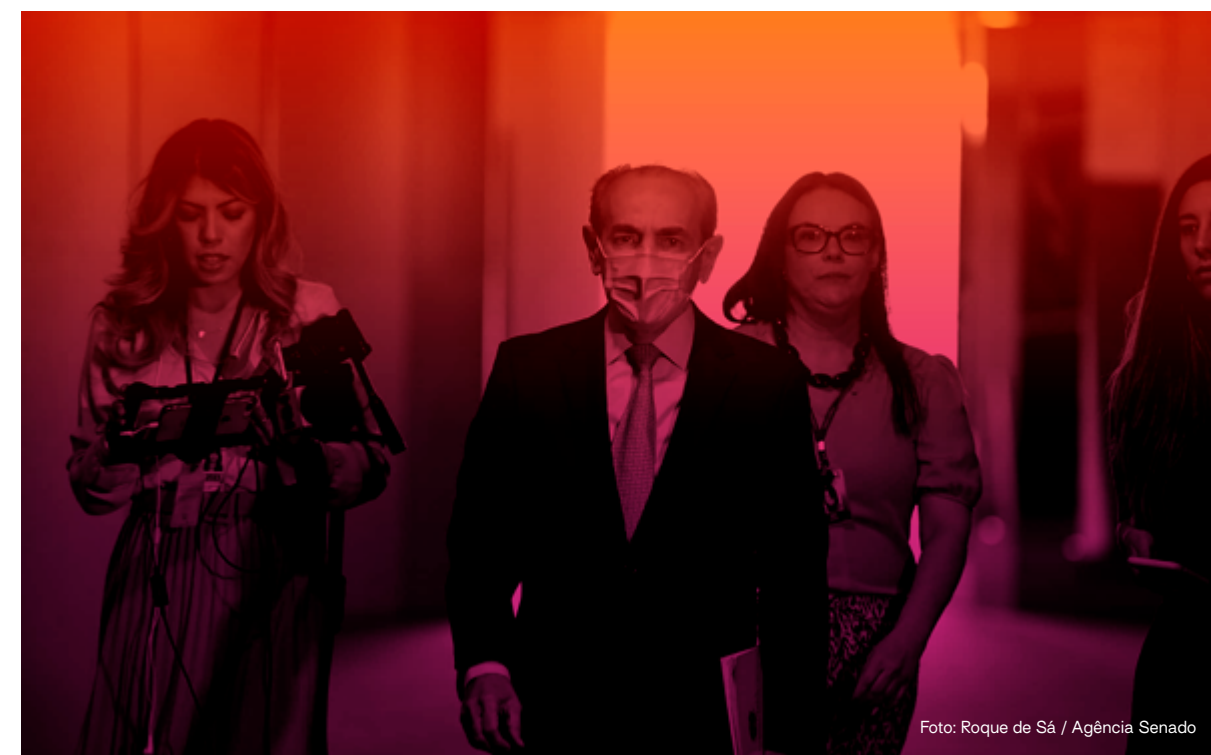


Foto: Roque de Sá / Agência Senado

5.5. PASSO A PASSO

Passo 1. Fazer o mapeamento das necessidades para a construção do Sistema de Monitoramento e Avaliação.

Esse mapeamento possibilita comparar as necessidades de sistemas de informações e dados, segundo o planejamento orçamentário feito, com a situação atual do município. Isso permite planejar uma reorganização dos sistemas para cobrir lacunas de dados e informações necessários para o monitoramento e avaliação do processo orçamentário, bem como para a elaboração e implementação de ações e políticas públicas.

- O ponto de partida é saber quais são os dados e informações que precisam ser monitorados. Para isso, use o planejamento estratégico e orçamentário, considere as atividades relacionadas à execução e identifique todas as necessidades de informações para executar, planejar e avaliar o orçamento. Retome os indicadores que foram pactuados nas peças de planejamento e organize tudo de forma sistematizada. É importante ressaltar que quaisquer mudanças nos sistemas devem ser realistas e efetivas. Muitas vezes, mais do que fazer a contratação de grandes sistemas de informação com a mobilização de recursos, avanços podem ser alcançados com a reorganização, integração e pequenas melhorias nos sistemas existentes. Isso pode ser mais efetivo do que fazer um plano ambicioso e difícil de tirar do papel;
- É necessário também “identificar os sistemas relevantes utilizados pelo governo ou pela sociedade civil para monitorar o fluxo financeiro, a implementação das políticas de

financiamento e as estratégias e objetivos definidos no planejamento orçamentário” (INFF, 2021), ressaltando que os sistemas podem ser de todos os tipos, físicos ou digitais, e não necessariamente orçamentários.

As ações para identificar os sistemas são:

- Levantamento dos sistemas existentes que armazenem informações relevantes e permitam acompanhamento, monitoramento e avaliação dos seguintes aspectos do orçamento:
 - Execução orçamentária;
 - Receitas municipais;
 - Dívida pública;
 - Gastos com investimento público, incluindo informações de onde e em que esse investimento é feito;
 - Resultados e impacto do investimento feito;
 - Riscos que podem impactar nas receitas e gastos previstos no planejamento do orçamento. Por exemplo: uma desaceleração econômica ou uma seca severa que impacte a produção agrícola no município podem afetar negativamente as receitas.

Observação: verifique se as secretarias que executam as políticas públicas na ponta (como saúde, educação, assistência social, obras etc.) têm sistemas próprios (gestão de contratos, convênios, acompanhamento da execução) que possam ser relevantes para o monitoramento e avaliação do orçamento.

- Para todos os sistemas mapeados, levantar os aspectos relevantes de cada um deles:
 - Verifique se os dados e informações têm algum nível de classificação alinhado com as prioridades, resultados e objetivos de desenvolvimento sustentável definidos no planejamento orçamentário e do governo;
 - Identifique as interfaces, conexões, compatibilidade e compartilhamento de informações de cada sistema com os outros mapeados;
 - Identifique a frequência com que os dados e informações são atualizados e inseridos no sistema, quem os produz e quem é o(a) responsável por eles;
 - Por fim, identifique as capacidades da sua prefeitura para a gestão desses sistemas, considerando:
 - A qualidade dos dados e informações produzidos no município;
 - Se os servidores e servidoras públicos disponíveis têm as habilidades necessárias para fazer a gestão desses sistemas;
 - Os recursos existentes para a manutenção e operação desses sistemas;
 - Os processos de aprimoramento ou implementação de novos sistemas em andamento;
 - A existência de algum setor na prefeitura que tenha capacidade para fazer assistência técnica e treinamentos dos sistemas digitais;
 - A existência de institutos, empresas e organizações da sociedade civil acessíveis que tenham capacidade para colaborar com as atividades da área, bem como para oferecer assistência técnica e treinamentos.



- Mapeamento do contexto legal, político e organizacional:
 - Considerando que essa atividade foi feita anteriormente, na fase de elaboração do planejamento estratégico, agora é possível retomar ou atualizar as informações relacionadas ao arcabouço legal e à conjuntura política e socioeconômica do município;
 - Para o monitoramento e avaliação, é possível incluir alguns aspectos adicionais:
 - Quem são os responsáveis pelo monitoramento e avaliação orçamentária no seu município. Considere tanto as pessoas da prefeitura quanto as do Legislativo, sociedade civil e órgãos de controle;
 - Quem utiliza dados para o planejamento orçamentário, alocação de recursos, formulação e avaliação de políticas públicas e prestação de contas.

Com o mapeamento feito, deve-se comparar as necessidades de informações e dados identificadas no início do processo com os sistemas existentes. Assim será possível observar as lacunas que precisam ser cobertas para monitorar e avaliar o planejamento orçamentário. A leitura de contexto e de capacidades permite fazer um quadro realista de quais dessas lacunas devem ser priorizadas e quais têm mais possibilidades e apoios para serem cobertas.

Passo 2. Fortalecer os sistemas existentes e cobrir lacunas

Identificadas as lacunas que precisam ser cobertas e priorizadas, é importante fazer um plano para organizar os sistemas do município.

Ele deve conter os seguintes elementos:

- O patamar de qualidade da informação pretendido para o município, ressaltando que deve ser considerada uma visão realista, de acordo com as necessidades identificadas no planejamento orçamentário;
- Como essa qualidade de informação vai ser alcançada ao longo do tempo. O plano deve ser pensado com uma evolução de médio prazo e patamares a serem alcançados de forma progressiva;
- Quais lacunas de dados e informações devem ser cobertas para alcançar o nível de qualidade pretendido e quais são as prioritárias nesse processo;
- Quais são as melhorias necessárias nos sistemas para cobrir essas lacunas;
- Servidores ou setores responsáveis e prazos.

As grandes ações para este passo são:

- Montar uma equipe responsável pelo monitoramento e avaliação do orçamento, com o poder e as capacidades necessárias. O ideal é que seus componentes estejam próximos ou tenham o respaldo da alta gestão municipal, seja do prefeito ou prefeita, seja do responsável pelo orçamento do município. A equipe deve também trabalhar de maneira integrada com os responsáveis por monitorar o planejamento estratégico – pode ainda ser centralizada na unidade responsável pelo orçamento ou ter representantes de todas as secretarias do município. Independentemente da escolha, esse grupo não pode ser o único responsável; parte do trabalho deve ser compartilhada com todos e todas que fazem parte do processo orçamentário, inclusive aque-



Foto: Rovena Rosa / Agência Brasil

les(as) das secretarias-fim. É necessário ainda um equilíbrio entre a centralização e a descentralização desse trabalho, e que, assim como no planejamento, o monitoramento e a avaliação do orçamento sejam colaborativos e envolvam todas as partes.

- A revisão e a integração entre os sistemas existentes podem ser feitas gradualmente, a partir da unidade de monitoramento e avaliação, de acordo com as necessidades e perspectivas de melhorias estabelecidas. Dependendo do caso, pode ser necessário apenas estabelecer um novo fluxo de comunicação e alimentação das informações, determinando também as responsabilidades de cada um. Para as lacunas a serem cobertas, novos sistemas ou melhorias nos já existentes também podem ser necessárias.
- Criar novos sistemas – é importante que qualquer novo sistema que seja implementado tenha estas características:
 - Propicie o máximo de integração com os sistemas de dados existentes;
 - Seja de fácil utilização e permita que os dados relevantes estejam facilmente disponíveis para as tomadas de decisão;
 - Considere a realidade do município. Por exemplo, observe a capacidade da infraestrutura de internet e dos equipamentos em que o sistema vai ser utilizado;
 - Por fim, o sistema não precisa ser muito complexo ou inovador, mas sim atender às necessidades definidas para o município. Seguir exemplos de plataformas já existentes em outras cidades ou as de governos estaduais ou do federal pode ser uma boa estratégia.
- Fazer um sistema-piloto também pode ser

um bom caminho para que problemas e eventuais ajustes possam ser identificados; o sucesso de um sistema-piloto pode servir como forma de convencimento para a implementação em maior escala no futuro. Para tanto, uma opção é escolher uma secretaria ou departamento da prefeitura no qual as mudanças sejam implementadas.

- Desenvolver incentivos e capacitação para o uso e alimentação adequados dos sistemas de dados:
 - Incentivos.** São importantes para alinhar todos os agentes envolvidos com monitoramento e avaliação. Podem ser financeiros, como bônus para funcionários, recursos extras para um departamento ou pagamentos adicionais a empresas atrelados à execução de determinadas tarefas. Também podem ser simbólicos, como premiações e reconhecimento público ou com o retorno de informações e resultados do trabalho realizado. Desenhar sistemas de monitoramento que levem em conta as necessidades e preocupações tanto da unidade de monitoramento e avaliação quanto dos usuários na ponta também é uma forma de garantir que o preenchimento dos dados seja feito de forma adequada. O retrabalho e a inserção repetida de dados em diferentes sistemas devem ser evitados ao máximo.
 - Capacitação.** É essencial que toda

mudança de organização da gestão no município, e não só as relacionadas a sistemas de dados, seja acompanhada de um processo de capacitação dos servidores e empresas que precisam adequar suas ações. Além disso, esses processos não podem ser pontuais; todo novo servidor ou servidora e empresa que comece a atuar no município devem passar por um “alinhamento” dos processos e procedimentos de trabalho. Uma boa medida pode ser elaborar um manual com as diretrizes e resultados esperados e alcançados com os sistemas de monitoramento e avaliação.

- Tenha uma forma de sistematizar as lições aprendidas. Registrar o que deu certo e o que deu errado e deixar essas anotações facilmente disponíveis é essencial para que o gestor ou gestora não fique “dando voltas” em processos que já foram testados.

Exemplo

Retomando o exemplo do Programa Município sem Pobreza, o primeiro passo é identificar os sistemas necessários para monitorar a política. Para isso, é preciso entender quais as necessidades de informações para monitorar e avaliar o programa. Observando os indicadores e metas apresentados no capítulo “Planejamento Estratégico Governamental” (leia mais na página 19) e as informações das fichas de exemplo do PPA no capítulo “Planejamento Orçamentário” (na página 57), é possível identificar quais sistemas são necessários, como mostra o quadro ao lado.

Quadro 7 – Exemplo de identificação de dados para o sistema de M&A orçamentário

•	•	•	•	Informação (indicador, meta, quantidades de recursos etc.)	Sistema existente/ fonte da informação	Setor responsável	Frequência de alimentação dos dados	•	•	•	•
•	•	•	•	% de famílias em extrema pobreza no programa	Cadastro dos beneficiários	Secretaria de Assistência Social	Semestralmente	•	•	•	•
•	•	•	•	% de pagamento das famílias beneficiárias do programa	Cadastro dos beneficiários	Secretaria de Assistência Social	Mensalmente	•	•	•	•
•	•	•	•	Frequência escolar de crianças beneficiadas pelo programa	Cadastro escolar	Secretaria de Educação	Mensalmente	•	•	•	•
•	•	•	•	Gastos totais	Sistema financeiro informatizado	Secretaria da Fazenda	Mensalmente	•	•	•	•
•	•	•	•	Gasto por ação do programa	Não existe	Não tem	Não existe	•	•	•	•
•	•	•	•	Gastos com recursos humanos	Cadastro de recursos humanos	Secretaria de Administração e Planejamento	Mensalmente	•	•	•	•
•	•	•	•	Empenhos realizados	Não existe	Não tem	Não existe	•	•	•	•
•	•	•	•	Receitas disponíveis	Sistema financeiro informatizado	Secretaria da Fazenda	Mensalmente	•	•	•	•

Obs.: As informações do quadro são hipotéticas, apenas para fins de exemplificação, e não foram obtidas de um programa específico já existente em algum município.

O número de colunas dessa tabela pode ser ampliado de acordo com o plano de monitoramento e avaliação elaborado pelo município. Com isso, é possível seguir para o segundo passo, começando pela avaliação das informações que não têm cobertura de nenhum indicador.

Vamos supor um plano para integrar, revisar e complementar os sistemas:

- As gestoras e gestores responsáveis decidem que é prioritário ter as informações dos gastos com o programa por ação;
- Avaliam que, para isso, precisam de mudanças na elaboração da LOA e no sistema financeiro já existente;
- Avaliam que, para acompanhar os resultados do programa, é importante ter de forma

integrada as informações sobre as famílias beneficiárias e a frequência escolar;

- A partir das capacidades do município, decidem que não será necessário fazer uma contratação de empresa ou instituição especializada e que a unidade de TI da prefeitura tem capacidade para fazer as mudanças e ajustes necessários;
- Ao mesmo tempo, organizam um ciclo de capacitações para todos os servidores e servidoras que utilizam e alimentam os sistemas;
- Criam um fluxo das informações para que as servidoras e servidores da ponta também possam utilizar os dados dos sistemas para sua atuação no dia a dia.

5.6. CASOS

Porto Alegre (RS). Iniciativa descrita nos casos do capítulo “Planejamento Estratégico Governamental” (na página 19).

Maranhão. Sistema de monitoramento da política de educação no Estado; disponibiliza dados sobre o desempenho dos alunos e alunas, indicadores de qualidade da educação básica e orientações pedagógicas e curriculares, além de cursos para profissionais da área.

Minas Gerais. Foi criado um comitê estadual de monitoramento e avaliação de políticas públicas, que acompanha as ações prioritárias de governo.

Governo Federal. Avalia e monitora políticas públicas de acordo com critérios previamente determinados e a partir do PPA.

Caruaru (PE). A Gerência de Monitoramento da Gestão da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag) da Prefeitura estabeleceu um mecanismo de controle e correção por meio da definição das estratégias e da identificação das metas prioritárias, as quais são acompanhadas por indicadores, que permitem verificar o quão pertinente é a agenda estratégica e como ela está sendo realizada. Semanalmente, ocorrem as reuniões de monitoramento, nas quais a execução das metas prioritárias é monitorada e os planos operativos (POs) são preenchidos⁶¹. Há atividades de preparação para a reunião e, após sua realização, uma cópia da ata segue para todos os participantes, a fim de que possam tomar as providências acordadas. Ao longo do mês, a equipe da Seplag acompanha, junto das demais secretarias, a resolução dos encaminhamentos levantados durante as reuniões.

Plano de Metas da Prefeitura de São Paulo (SP). A prefeitura de São Paulo foi a primeira a realizar seu Plano de Metas (2009–2012) e, entre 2019 e 2020, houve um processo de

⁶¹ As reuniões têm caráter deliberativo e as secretarias/órgãos a serem monitorados são agrupados em quatro eixos. A reunião conta com a presença permanente da prefeita, do vice-prefeito, dos(as) secretários(as) municipais das secretarias do eixo em questão, seus(suas) secretários(as) executivos(as) e do Núcleo de Gestão (Secretaria da Fazenda, Secretaria de Administração, Procuradoria-Geral do Município, Controladoria-Geral do Município, Secretaria de Governo e Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão).

monitoramento constante envolvendo o alto escalão. Para isso, foram escolhidos e formalizados pontos focais⁶² em cada secretaria ou órgão municipal para ser responsável pelo monitoramento do planejamento estratégico no seu órgão. Os pontos focais forneciam informações sobre as metas, articulando-as com informações sobre orçamento, e preenchiam mensalmente um sistema com dados quantitativos dos indicadores e um breve relato qualitativo. Também eram realizadas reuniões cuja frequência variava de acordo com a secretaria, podendo ser mensais ou bimensais.

5.7. APROFUNDE-SE

Nome	Resumo/Importância	Autoria/Instituição
<i>Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-post</i>	Apresenta instrumentos e boas práticas para avaliar e monitorar políticas públicas e órgãos da administração pública	Ipea
<i>Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-ante</i>	Mostra como fazer uma avaliação de políticas públicas antes da implementação. Essa abordagem é importante para ajudar no desenho e na organização da administração pública.	Ipea
<i>Monitoring and Review</i>	Apresenta um passo a passo para a construção de um sistema de monitoramento e avaliação de financiamento público.	INFF

6.1. INTRODUÇÃO

6.1 INTRODUÇÃO

6. TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO

No Brasil e em muitos outros países ocidentais, é comum o entendimento de que o voto é a maior expressão da cidadania e da participação da população na vida pública e nas tomadas de decisão política. Numa leitura um pouco mais abrangente, é possível estender essa participação a outras atividades, para além do ato do voto: “A militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício (...), o apoio a determinado candidato ou candidata no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além. (...) Há pelo menos três formas ou níveis de participação política”: presença, ativação e participação (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

Ainda assim, em termos práticos, continuamos de maneira geral excluindo cidadãos e cidadãs do processo decisório sobre assuntos que influenciam diretamente a dinâmica local – e que impactam o dia a dia e a qualidade de vida de

milhões de pessoas. No Brasil, a participação cidadã nas decisões políticas ainda acontece de modo muito pouco efetivo.

Com exceção de algumas experiências pontuais (como o orçamento participativo na Porto Alegre dos anos 1990) e da criação de espaços participativos obrigatórios por lei (como alguns conselhos municipais compostos por representantes da sociedade civil), ainda estamos muito distantes de garantir a inclusão de diferentes atores na vida pública e nas tomadas de decisão. Apesar dos avanços nos últimos anos, sobretudo por conta da aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI), também estamos distantes de promover um ambiente transparente na gestão municipal, pautado pela prestação de contas, pela publicização das informações e pela oferta, disponibilização e abertura de dados que ajudem a interpretar a realidade e a acompanhar a evolução de políticas públicas em nível local.

O lado bom dessa história é que existem diversos mecanismos e instrumentos que podem mudar esse cenário. A própria Constituição de 1988 deu o primeiro passo nesse sentido ao estabelecer uma série de dispositivos para fortalecer a cidadania no Brasil. Atualmente, há também boas experiências municipais que extrapolam a letra da lei e vão além do exigido pela legislação. Os benefícios são enormes, como mostramos adiante.

No caso específico do orçamento e das finanças municipais, participação e transparência são ainda mais fundamentais. É dever do poder público prestar contas sobre despesas e receitas, mostrar em que áreas e lugares os recursos estão sendo investidos e se comunicar com a população de forma simples, clara e acessível.

6.2. O QUE É E POR QUE É



Foto: Rovena Rosa / Agência Brasil

IMPORTANTE

A participação cidadã pode ocorrer de diferentes maneiras na esfera pública, tanto no Executivo quanto no Legislativo. Há uma série de ferramentas e modelos de espaços participativos que fortalecem a relação entre o poder público e a população, desde ações mais pontuais e temporárias, voltadas para resolver problemas específicos de um bairro ou distrito, até mecanismos mais abrangentes, perenes e consolidados, que envolvem o debate de temas que afetam a cidade como um todo.

Ao criar esses espaços de interlocução, argumentação e aprendizagem, a prefeitura promove processos capazes de mudar a percepção e o entendimento da realidade das partes envolvidas, facilitando a formação dos consensos necessários à governabilidade e à legitimidade das políticas públicas.

Além disso, a participação também pode aumentar a eficiência da gestão pública em diferentes aspectos. O *Guia de Governo Aberto para Céticos*, edição de 2018, mostra, com base em evidências, os impactos positivos da abertura do governo em cinco áreas: 1) prestação de serviços públicos; 2) oportunidades de negócios; 3) eficiência governamental e economia de recursos; 4) prevenção à corrupção; e 5) confiança no governo por parte da população.

Para a sociedade civil, a participação é uma oportunidade de aumentar seu conhecimento sobre a realidade local e influenciar diretamente as decisões que podem melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs. O controle social também é uma forma de acompanhar, monitorar e fiscalizar as ações do governo, de

modo a garantir um uso melhor e mais eficiente dos recursos públicos.

No ciclo orçamentário, isso é ainda mais evidente. Exigida por lei, a participação nos debates que influenciam as tomadas de decisão pode ocorrer de diversas maneiras.

O *Guia de Governo Aberto para Céticos* traz alguns pontos importantes para fortalecer a participação e a transparência na gestão pública municipal:

- 1. Padronizar informações:** reunir, tratar e divulgar as informações de acordo com o padrão de dados de contratação aberta. Os dados devem ser legíveis por computadores e atualizados.
- 2. Divulgar as informações úteis** sobre os serviços públicos disponíveis, alocações orçamentárias e dados sobre o desempenho governamental.
- 3. Ser estratégico na transparência:** ir além da transparência pela própria transparência e priorizar e revelar informações que darão valor real e irão se adaptar às necessidades e capacidades dos usuários e usuárias de serviços públicos.
- 4. Compartilhar o poder:** envolver a população na concepção, modelagem, priorização e monitoramento dos serviços e compartilhar o poder para alocar os recursos orçamentários dos serviços públicos.
- 5. Encontrar pessoas aliadas e desbloquear o triângulo de ouro:** formar coalizões com agentes transformadores e transfor-

madoras dentro e fora do governo para resolver problemas. Construir alianças entre o governo, o setor privado e a sociedade civil/meios de comunicação. Trazer mais parceiros para acessar, analisar e traduzir dados em informações processáveis dará maior eficiência e responsabilização ao governo.

6. Investir em funcionários e funcionárias e criar uma cultura de responsabilização na prefeitura: sensibilizar, desenvolver capacidades e assegurar a coordenação de funcionárias e funcionários públicos em diferentes instituições responsáveis pela participação e transparência.

7. Assegurar a prestação de contas e a responsabilização: criar leis fortes e incentivar a mídia a responsabilizar os prestadores de serviços.

8. Dar incentivos aos prestadores de serviços para que **melhorem seu desempenho.**

Fonte: Guia de Governo Aberto para Céticos (2018)

Os espaços participativos e canais de prestação de contas mais consolidados em nível municipal são os seguintes:

- Audiências públicas.** Reuniões entre representantes da sociedade civil e autoridades

públicas com o objetivo de receber ideias e sugestões para qualificar o debate sobre a proposta legislativa a respeito do tema, com base na escuta à sociedade civil. Por meio das audiências, o governo conhece as principais demandas dos diferentes atores sociais. Qualquer cidadão ou cidadã pode solicitar a representantes que um tema de interesse para a comunidade seja discutido por meio de audiência (TCE-SP, 2021).

- Portal da transparência do município.** Site que reúne todos os dados orçamentários do município, desde a previsão orçamentária e metas de gastos até os valores específicos de contratos e folha salarial de servidores e servidoras, inclusive com benefícios, devendo vincular programas e previsões com gastos efetivos. É importante que essa informação seja disponibilizada de forma didática e em formato aberto e que permita que qualquer pessoa possa baixar e usar os dados⁶³.

- Consultas públicas.** São mecanismos de participação social não presencial – normalmente no formato de formulários *on-line* – que ficam abertos por um período de tempo definido. Por meio dessas consultas, a administração pública submete determinado ato administrativo à apreciação popular prévia.

- Conferências de políticas públicas.** Trata-se de encontros periódicos em formato de plenárias que buscam, por meio do debate,

⁶³ A publicidade de informações é obrigatória, conforme o artigo 37 da Constituição Federal e os artigos 101 e 131 da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) – em especial no que se refere à aplicação de recursos. Por isso, a publicidade integral de metas fiscais, orçamentos, programas e despesas é mandatória (Guia de Introdução à Participação Cidadã, do Programa Cidades Sustentáveis, 2021).

alcançar um diagnóstico e propor diretrizes para determinadas políticas. As resoluções e diagnósticos são encaminhados, por meio dos conselhos, para as respectivas secretarias responsáveis pelo tema e podem ser subsídios para a gestão da política, inclusive integrando o Plano Plurianual (PPA) e planos setoriais.

- Conselhos gestores de políticas públicas, ou conselhos participativos**⁶⁴. São instâncias colegiadas (ou seja, seus membros têm poderes iguais) e permanentes instituídas por ato normativo do poder público com o objetivo de valorizar a participação direta da população em articulação com gestores e gestoras de políticas públicas. Tais conselhos normalmente são temáticos – de saúde, assistência social, habitação, alimentação escolar, políticas para a população idosa, políticas para as mulheres –, mas podem também ser territorializados, como os conselhos gestores das zonas de especial interesse social (Zeis) ou de operações urbanas consorciadas. O ideal é que eles sejam paritários (tenham o mesmo número de representantes da sociedade civil

e do poder público). Alguns são consultivos e outros, deliberativos (ou seja, têm poder para tomar decisões), mas em ambos os modelos suas deliberações equivalem a atos administrativos. As deliberações dos conselhos consultivos não se vinculam ao gestor ou à gestora, enquanto aquelas dos conselhos deliberativos sim, sendo que o seu não cumprimento pode gerar medidas judiciais. Os conselhos deliberativos podem, por exemplo, votar prestações de contas, direcionando recursos da área à qual estão ligados⁶⁵. Em alguns casos, a criação de conselhos é pré-condição para o recebimento de repasses de recursos da União ou do Estado, como é o caso dos conselhos de assistência social⁶⁶.

- Canais de comunicação.** Incluem a página oficial da própria prefeitura na internet e a disponibilização de uma área de ouvidoria, podendo envolver também a criação de perfis ativos e responsivos em redes sociais, passando por aplicativos e pelo Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC).

⁶⁴ Os Conselhos de Políticas Públicas foram previstos nos artigos 31, § 1º, e 216-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, bem como nos artigos 77, § 3º, e 79, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de diversas leis e decretos, sendo a mais conhecida a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990, artigos 14-A e 14-B), conforme o Guia de Introdução à Participação Cidadã, do Programa Cidades Sustentáveis, 2021.

⁶⁵ Os conselhos de saúde municipais, por exemplo, têm a competência de aprovar a proposta orçamentária anual da saúde, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Os conselhos municipais de assistência social devem participar da elaboração e aprovação das propostas da LDO, do PPA e da LOA no que se refere à assistência social e aos seus recursos – tanto os próprios quanto os oriundos de outros entes federativos, alocados nos respectivos fundos de assistência social (TCE-SP, 2021).

⁶⁶ A instituição e o efetivo funcionamento de um conselho de assistência social são condições para o recebimento de repasses dos recursos de que trata a Lei Orgânica da Assistência Social – art. 30, inciso I, da Lei nº 8.742/1993 (TCE-SP, 2021).

6.3. PONTOS DE ATENÇÃO

Embora diversos artigos da Constituição Federal tratem da participação da população (sobretudo da sociedade civil organizada) em órgãos do poder público, eles não especificam nem dão detalhes sobre essa participação, deixando boa parte das regulamentações para leis ordinárias. Por isso, listamos a seguir alguns pontos de atenção que a prefeitura deve ter ao planejar e executar ações de transparência e participação no município:

Participação como mera formalidade. É comum que as prefeituras e as câmaras municipais façam audiências públicas apenas para cumprir a lei, sem de fato se preocuparem e agirem em favor de uma real participação das cidadãs e dos cidadãos. O ideal, no entanto, é que a população seja ouvida antes e depois da elaboração das peças orçamentárias, e não apenas quando elas já estiverem prontas.

Representatividade e desigualdade. É preciso estar sempre atento para a questão da representatividade. Em algumas situações, é válido trabalhar com lideranças (representantes de bairros, de tribos indígenas etc., por exemplo); em outras é preciso ter uma diversidade maior de pessoas (*ver, por exemplo, a metodologia dos minipúblicos*) [(RE)AGE SP, 2021]. A extrema desigualdade de renda, gênero e raça/etnia⁶⁷ na sociedade brasileira também deve ser considerada para garantir que pessoas em diferentes condições consigam participar em pé de igualdade. Assim, ao fazer uma consulta pública *on-line*, por exemplo, é preciso refle-

tir sobre as diferentes condições de acesso à internet da população. O mesmo vale para a escolha do lugar e do horário de consultas públicas e reuniões de conselhos participativos. Como a prefeitura pode garantir que mulheres negras periféricas que têm filhos consigam participar de uma audiência? Qual o melhor dia da semana, horário e local? É possível ter cuidadores para tomarem conta das crianças enquanto os pais e mães participam? Mesmo municípios pequenos normalmente têm grupos bastante desiguais e, por isso, fazer mais de uma reunião, muitas vezes regionalizada, costuma ser uma boa solução (*ver mais informações sobre consultas e audiências regionalizadas no item “Casos”, na página 168*).

Informações acessíveis – elo entre transparência e participação. Além de oferecer espaços de escuta para a população, é preciso que a prefeitura torne as informações disponíveis e acessíveis, adequando a linguagem técnica do orçamento para que todos e todas possam compreender. A baixa adesão da população aos ambientes participativos – um problema frequente – muitas vezes pode estar relacionada à falta de informações sobre o tema, à linguagem essencialmente técnica ou, ainda, à dificuldade de acesso a essas informações.

Mobilização de participantes. A baixa participação também pode ser resultado do sentimento de inefetividade dos espaços de escuta e canais de comunicação. Por isso, é importante dar publicidade ao “antes” e “depois” dos textos das leis orçamentárias, apontando as mudanças incorporadas em função do pro-

cesso participativo. Algumas prefeituras usam fichas para sistematizar as contribuições da população e fazem devolutivas sobre os assuntos debatidos, justificando a incorporação (ou não) das sugestões recebidas.

Relação clara entre metas e ações orçamentárias. Outra dificuldade comum, inclusive para gestoras e gestores públicos, é relacionar as metas de governo com as ações orçamentárias. Esse esforço é necessário tanto internamente (para a gestão estratégica do orçamento) quanto externamente, a fim de garantir transparência e permitir o controle social sobre o orçamento por parte da população.

Publicidade, sigilo e proteção de dados. Dar publicidade a informações públicas também pode gerar insegurança em gestores, gestoras, técnicas e técnicos das prefeituras por uma série de motivos (principalmente políticos, econômicos e legais). Na esfera legal, isso pode acontecer por causa do sigilo e da necessidade de proteção de dados pessoais. Nesse caso, é importante considerar que a publicidade é a regra geral e o sigilo, a exceção – e não o contrário⁶⁸. Há o entendimento jurídico de que a publicização das informações sobre salários de funcionários e funcionárias públicas, por exemplo, é de interesse público. Em relação às beneficiárias e beneficiários de programas e políticas, as informações são normalmente divulgadas de forma agregada, ou seja, não é

possível identificar as pessoas que são atendidas pelos programas e ações de governo⁶⁹.

Receio de críticas à gestão. Servidores e servidoras públicas, sobretudo secretários e secretárias, normalmente têm receio de que a publicização dos dados sobre a gestão leve a uma onda de críticas, principalmente por parte da imprensa. Mas esconder dados não é uma solução. O melhor é dar publicidade a eles e explicar os motivos para indicadores ruins, quando for o caso. Uma boa estratégia é uma nova gestão publicizar dados logo no início do mandato e, assim, mostrar para a população que melhorou os indicadores do município ao longo dos anos.

6.4. QUAL É A NECESSIDADE DE O MUNICÍPIO MELHORAR A TRANSPARÊNCIA E A PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO?

A seguir, algumas questões podem ajudar a avaliar o nível de maturidade do município em relação à transparência e à participação no planejamento e execução do orçamento público⁷⁰.

Portal da transparência e linguagem simples e acessível.

- O município tem um portal da transparência em pleno funcionamento, considerando mecanismos de transparência ativa e

⁶⁸ A publicidade de informações públicas inclui entidades privadas que recebam para fornecimento de bens e serviços em parceria ou sob financiamento público. A informação classificada como sigilosa é uma exceção, conforme tratado na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011, art. 4º, inciso III), e ocorre em caráter temporário.

⁶⁹ Alguns programas públicos têm por obrigação a divulgação dos nomes dos beneficiários.

⁷⁰ As perguntas foram baseadas em indicadores do *Guia de Introdução à Participação Cidadã* do Programa Cidades Sustentáveis e foram adaptadas para ter foco em questões relacionadas ao orçamento público.

⁶⁷ Utilizamos o termo “raça”, como definido oficialmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

- passiva (quando há um pedido específico de uma pessoa)?
- Estão no portal da transparência 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? O cronograma de execução mensal de desembolso é publicado mensalmente?
 - As informações relacionadas ao orçamento são disponibilizadas de forma simples e acessível? Há visualização de dados, como gráficos, mapas e tabelas? Os funcionários e funcionárias são treinados para isso?

Dados abertos.

- Os dados públicos, sobretudo aqueles relacionados ao orçamento, são disponibilizados em formatos abertos (sendo os mais comuns xml, csv, json) e acessíveis?
- Há política de dados abertos?

Lei de Acesso à Informação (LAI). O município regulamentou a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011)?

Acesso ao Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC). Qual é o percentual de pedidos negados ou não atendidos pelo sistema de informação, de acordo com a Lei de Acesso à Informação, em relação ao total de pedidos registrados? O ideal é que o município responda a cem por cento das solicitações.

Atenção: Se as solicitações são muitas e a equipe da prefeitura não consegue respondê-las nem atender todas as demandas, o problema pode estar no mecanismo de trans-

parência ativa. Ou seja, vale a pena analisar as perguntas e disponibilizar as respostas de forma ativa nos canais de comunicação, como o próprio portal da transparência, num aplicativo ou por meio de uma seção de “Perguntas Frequentes” do órgão.

Plano de Metas.

- Seu município tem Plano de Metas?
- Ele está regulamentado na Lei Orgânica do Município?
- Foram realizadas audiências públicas no processo de elaboração do plano?
- Elas foram representativas?
- Houve devolutiva para os participantes?

Espaços/instâncias de participação deliberativa relacionados ao orçamento.

- Há instâncias de participação deliberativa relacionadas ao planejamento e execução do orçamento no município?
- Se sim, qual a periodicidade dos encontros, número e representatividade de participantes?
- A prefeitura oferece algum tipo de capacitação para qualificar a participação da população? As informações são disponibilizadas de forma simples e acessível? Os servidores e servidoras são treinados para conduzir os processos de participação?
- Como são feitas as convocações de reuniões, como são sistematizadas as contribuições dos participantes, como essas contribuições são incorporadas nas peças orçamentárias e como é feita a devolutiva para os participantes?

Lembre-se: O § 4º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) exige que, até o final dos meses de

maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstre e avalie o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, na comissão referida no § 1º do artigo 166 da Constituição Federal ou equivalente, nas casas legislativas estaduais e municipais. Também é importante notar que cabe ao poder público “gerar debates com a sociedade sobre as políticas propostas nos instrumentos de planejamento, inclusive com o envolvimento direto dos conselhos municipais de políticas públicas” (TCE-SP, 2021, p. 72).

Orçamento executado decidido de forma participativa.

Que percentual das despesas de investimento executadas no município foi decidido de forma participativa, em relação ao total do orçamento? Não existe uma porcentagem ideal, mas esse cálculo serve para reflexão sobre o quanto o orçamento está sendo de fato decidido de forma participativa. Outro indicador importante é se existem projetos prioritários decididos com participação popular. No que diz respeito às despesas obrigatórias, embora a participação seja mais limitada, lembre-se de que uma política de transparência, de dados abertos e espaços de prestação de contas pode auxiliar no diálogo com a população e na compreensão acerca da situação fiscal do seu município.

Política Municipal de Participação Social. Há no seu município:

- Conferências municipais?
 - Quais e quantas são as conferências municipais realizadas e como se dá a participação da população nesses processos?
 - Nesses espaços são discutidos aspectos orçamentários?

- Conselhos municipais?
 - As secretarias instituíram os conselhos municipais com participação da sociedade previstos em lei?
 - As que não possuem conselho têm algum canal de diálogo com a sociedade?
 - Os conselhos são paritários (têm igual número de representantes do poder público e da sociedade civil)?
 - Eles têm poder de decisão sobre o orçamento das políticas às quais se relacionam?
- Outros mecanismos de participação?
 - Há regulamentação relacionada à democracia direta – plebiscitos e referendos?
 - Houve temas colocados para consulta à população via plebiscito e/ou referendo?
- Canais de comunicação da prefeitura?
 - Há aplicativos?
 - Perfis ativos e responsivos em redes sociais?
 - Ouvidoria?

6.5. PASSO A PASSO

A linha do tempo apresentada a seguir é apenas uma proposta elaborada para facilitar o planejamento e as etapas das peças orçamentárias; não é, portanto, uma obrigação legal. A proposta considerou que, apesar de diferenças na governança das prefeituras (algumas têm secretarias de planejamento e de finanças, outras têm uma pasta com as duas atribuições, outras têm apenas a de finanças) e nas características dos municípios, sempre há uma fase de elaboração do projeto sob a liderança

do Executivo e outra, do Legislativo – esta é a fase de discussão, proposição de emendas parlamentares e votação, sob a coordenação da Câmara de Vereadores.

A participação da população é importante nos dois momentos. Apesar de a proposta sair do Executivo, na etapa de emendas parlamentares muitas secretarias buscam recompor recursos que foram subtraídos de seus programas na elaboração da proposta pelo Poder Executivo. Além disso, a participação não termina quando a lei é aprovada, uma vez que a população pode participar da fiscalização da execução.

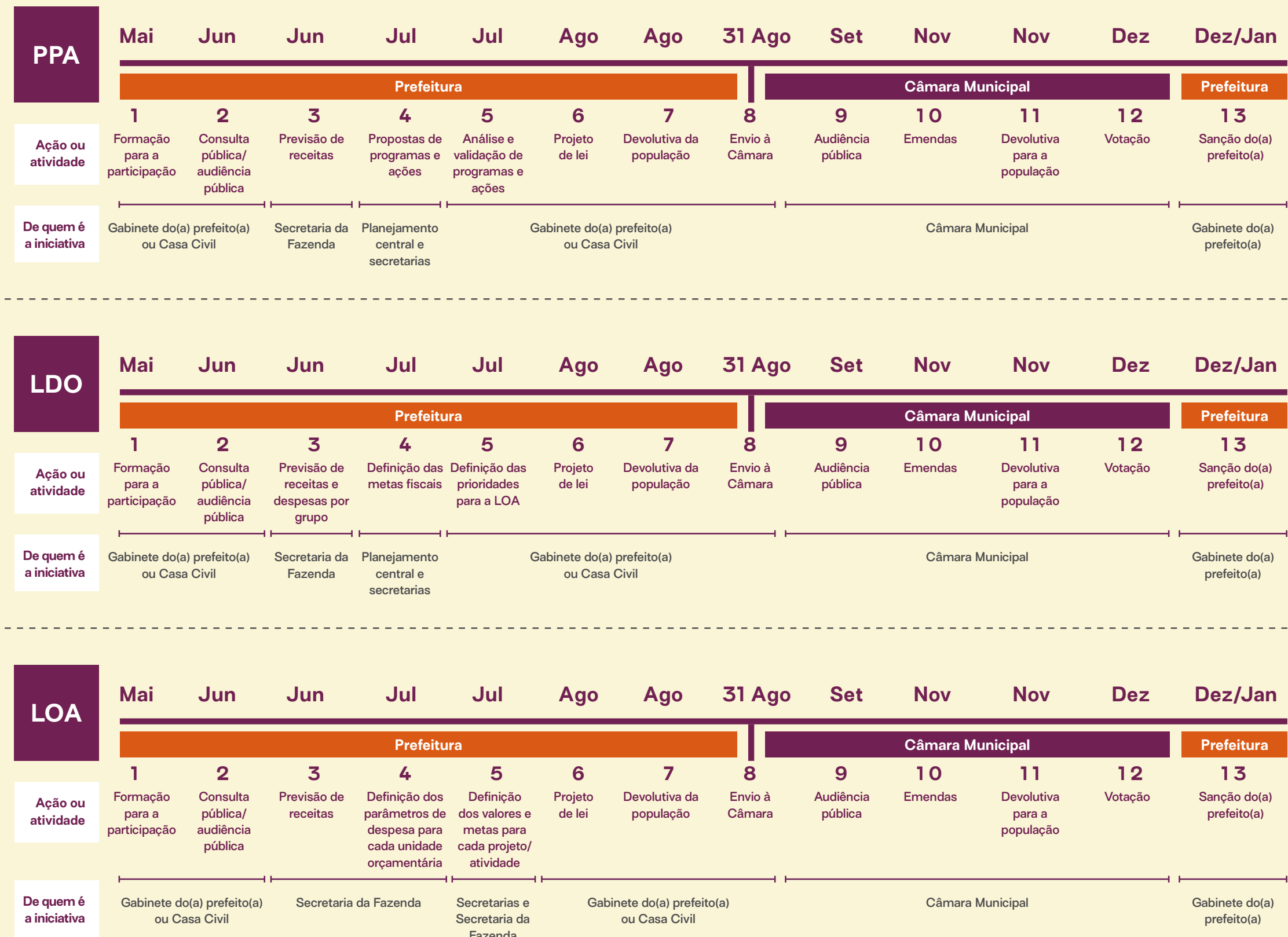
6.6. CASOS

Listamos abaixo alguns exemplos de casos de participação e transparência de órgãos públicos municipais e de organizações não governamentais.

Formações com a população para participação qualificada em audiências públicas de instrumentos orçamentários (PPA, LOA e LDO):

- **Ciclo de Cursos para a Formação de Conselheiros do Conse-**

Figura 11
Linha do tempo da participação para elaboração das peças orçamentárias



Fonte: Elaboração própria

Iho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP) da Prefeitura de São Paulo.

Em parceria com a Escola do Parlamento, foi ofertado um curso com carga horária de 48 horas, distribuídas em 16 encontros de três horas cada, com o objetivo de oferecer subsídios teóricos e práticos, abordando conteúdos relativos a noções gerais do Estado, administração pública, o papel do Estado na economia, planejamento, orçamento, participação e transparência. Clique [aqui](#) para ter acesso ao material produzido para o curso.

- **Curso de Formação de Conselheiros da Prefeitura de São Carlos (SP).** Em parceria com a Universidade Federal de São Carlos e com a Escola de Governo da Fundação Educacional de São Carlos (FESC), foi realizado um curso com carga horária de 32 horas, divididas em oito encontros. O objetivo do curso foi dar condições para que os(as) conselheiros(as) tenham atitudes, conhecimentos e habilidades suficientes para desempenhar a sua função, com base em princípios existentes na democracia participativa em torno de quatro temas: Dimensão Política; Dimensão Administrativa/Jurídica; Dimensão Operacional; e Dimensão Orçamentária e Financeira. Cada tema teve dois encontros: no primeiro, o palestrante discutiu temas propostos pelos organizadores do curso; o segundo propôs que as questões colocadas pelo palestrante fossem discutidas pelos participantes, associando-as à sua experiência cotidiana de conselheiros e conselheiras.
- **Curso de Formação Continuada para os Conselheiros Municipais de Piracicaba (SP).**

Confira aqui os vídeos da [aula 1](#), da [aula 2](#) e da [aula 3](#) sobre participação e monitoramento do orçamento público.

“Orçamento Fácil”. Uma série de vídeos didáticos que explicam como funciona o orçamento público para cidadãos e cidadãs. Esses vídeos podem apoiar a prefeitura nas atividades de capacitação da população antes da realização de audiências e consultas públicas.

Audiências regionalizadas. Em quase todos os municípios, inclusive nos pequenos, existem grupos de moradores que têm dificuldade em comparecer a audiências por questões de deslocamento, por exemplo. Desse modo, uma boa prática é realizar audiências regionalizadas, em bairros ou regiões, para facilitar a participação dessas pessoas. A ideia é que a prefeitura vá até as pessoas.

Encaminhamentos e devolutivas de audiências. Um dos desafios à participação é o sentimento, por parte da população, de que ela não tem impacto. Assim, dar devolutivas das contribuições (aquelas aceitas e as não aceitas também – neste caso, com a justificativa) é fundamental para que as pessoas se sintam incluídas no processo e continuem participando.

- O Governo do Estado de São Paulo realizou, em junho de 2021, audiências públicas para subsidiar a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA 2022. As sugestões e demandas apresentadas foram organizadas, tabuladas e disponibilizadas aos órgãos setoriais por meio de relatórios e do sistema eletrônico de devolutivas. Tais entidades puderam analisar a viabilidade ou informar

o status, caso a demanda constasse de alguma ação governamental ativa, das propostas mais votadas pelos cidadãos e cidadãs que participaram das audiências. Finalizado o prazo para a manifestação dos setoriais, as demandas respondidas foram sistematizadas e organizadas num relatório de devolutivas.

Orçamento regionalizado. A regionalização do orçamento facilita a participação, uma vez que o torna mais próximo da realidade da cidadã e do cidadão. No capítulo “Planejamento Orçamentário” (*na página 57*), tratamos dessa questão com mais detalhes.

Orçamento Participativo (OP). Consiste em “uma forma de democracia participativa em que os cidadãos, cidadãs e a sociedade civil organizada têm o direito de participar diretamente na determinação da política fiscal” (CAM-PBELL; MARQUETTI; SCHONERWALD, 2009, p. 2–3, citado em PROGRAMA CIDADES

SUSTENTÁVEIS, 2021, p. 80).⁷¹ A cidade de Porto Alegre foi pioneira na implantação do OP, em 1989. Uma pesquisa de 2012 mostrou que 355 prefeituras brasileiras utilizaram algum tipo de modelo participativo no orçamento⁷².

As experiências de OP sofrem algumas críticas em relação à representatividade dos participantes: normalmente só podem participar membros de organizações da sociedade civil, deixando-se de fora o cidadão ou cidadã “comum”. Participam sempre os mesmos grupos de pessoas, que costumam seguir uma lógica na qual a maioria vence e, assim, uma proposta é escolhida em detrimento das demais, dificultando a construção do consenso e a “formação de uma visão estratégica do coletivo” [(RE)AGE SP, 2021]

Minipúblicos (também chamados de jús cidadãos ou assembleias cidadãs). É uma metodologia utilizada para apoiar a tomada de decisões complexas de forma coletiva e representativa. O grupo é selecionado por meio

⁷¹ “Cinco critérios básicos devem estar presentes para caracterizar uma experiência como Orçamento Participativo: 1) ‘discussão do processo financeiro e orçamentário’, considerando-se a ‘questão de como os recursos financeiros escassos devem ser aplicados’; 2) envolvimento do âmbito municipal ou distrital (não basta a abrangência no nível de bairros); 3) ‘deve ser um processo que se repete ao longo dos anos’, ou seja, não basta uma atividade eventual para caracterizá-lo; 4) ‘deve incluir alguma forma de deliberação pública dentro de uma estrutura como reuniões específicas ou fóruns’, de maneira que a participação de cidadãos em debates em conselhos locais ou câmaras municipais não é suficiente, pois o ‘OP deve incluir instituições específicas e, portanto, uma nova esfera pública’; 5) ‘requer-se alguma forma de *accountability* do processo’, ou seja, os participantes devem receber retornos sobre a realização ou não dos projetos propostos, por meio de publicações ou reuniões anuais” (SINTOMER *et al.*, 2012, p. 2–4, citado em PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2021, p. 80–81).

⁷² FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. de. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 28, n. 73, e005, 2020. Citado em TCE-SP (2021).

de sorteio⁷³, para que reflita aspectos gerais da população local, como idade, sexo, local de moradia e faixa de renda. As pessoas participantes recebem orientações de especialistas sobre aspectos técnicos que são debatidos, como, por exemplo, o planejamento orçamentário para uma determinada região da cidade. Em seguida, conversam, expõem argumentos, colocam-se no lugar do outro e pensam nos seus problemas individuais e nos coletivos, para então tomar uma decisão.

Clique aqui e saiba mais sobre a metodologia aplicada pela organização sem fins lucrativos Delibera Brasil, que trabalha com minipúblicos.

Clique aqui para conhecer a publicação do Projeto (Re)Age São Paulo, que mostra como minipúblicos e a construção de cenários de investimento podem aproximar os governantes dos cidadãos e cidadãs, gerar consensos e facilitar a tomada de decisões complexas sobre a aplicação de recursos públicos.

Clique aqui para ler a nota técnica do Centro de Estudos da Metrópole, que analisa duas experiências de minipúblicos virtuais em São Miguel Paulista e Jaraguá-Pirituba, duas regiões da cidade de São Paulo, para a construção de planos de ação das subprefeituras.

Carro de som. Algumas prefeituras, sobretu-

do de cidades pequenas, usam carros de som para mobilizar e convocar a população para participar de audiências públicas.

Regulamenta LAI. Dos municípios brasileiros, 86% ainda não regulamentaram a Lei de Acesso à Informação (LAI). O *site* Regulamenta LAI permite a pesquisa dos municípios que já regulamentaram a lei e, em caso negativo, apresenta um passo a passo para cidadãs e cidadãos criarem um projeto de lei de iniciativa popular para regulamentá-la.

Conselho de Usuários dos Serviços Públicos. É um órgão consultivo paritário (mesmo número de representantes do poder público e da sociedade civil) que serve como canal de interação entre o usuário do serviço e a administração municipal, com a possibilidade de o cidadão e a cidadã participarem do controle e da avaliação do serviço público, além de proporem melhorias nos serviços prestados. Veja o caso da Prefeitura de São Paulo [aqui](#).

Linguagem simples. As informações produzidas por governos muitas vezes são de difícil compreensão pelos cidadãos e cidadãs. A linguagem simples é uma maneira de apresentar informações para facilitar o entendimento das pessoas que não estão familiarizadas com o vocabulário típico do serviço público.

⁷³ “As etapas são semelhantes às realizadas para pesquisas por amostragem, dividindo-se o território inicialmente por setores, para garantir a representação de todas as regiões, e respeitando-se proporções como o número de habitantes de cada uma e seus dados demográficos. Assim, é possível assegurar que o grupo escolhido corresponde à composição encontrada na população em termos de gênero, idade etc. O recrutamento tinha como objetivo identificar 200 pessoas interessadas em participar, respeitando-se as proporções da população local quanto a gênero, escolaridade, faixa etária e ocupação. Os recrutadores realizaram abordagens domiciliares, com critérios claros para garantir boa dispersão e cobertura de todo o território. Após esse processo, foi feito um sorteio das 30 pessoas que efetivamente participariam do Minipúblico” [(RE)AGE SP, 2021, p.17].

- **Íris – Laboratório de Inovação de Dados do Governo do Ceará:** é referência em linguagem simples e disponibiliza conteúdos que podem auxiliar as prefeituras na sua comunicação.
- **Programa Municipal Linguagem Simples, da Prefeitura de São Paulo:** fornece instrumentos para testar se documentos estão numa linguagem simples, **ferramentas de apoio para simplificar documentos** e um **passo a passo da metodologia de simplificação**, além de **capacitação para servidores e servidoras**.

Parcerias com universidades locais ou regionais ou com institutos governamentais estaduais para produção de dados ou de informações a partir de dados. No capítulo “Planejamento Estratégico Governamental” (*na página 19*), indicamos uma lista de instituições públicas estaduais que produzem dados e/ou analisam dados de municípios. Essas instituições podem ser parceiras do controle social de políticas públicas por parte da sociedade civil.

Divulgação de dados, informações e pesquisas:

- **Visão Social de Relatórios de Alertas da LRF (Visor),** do Estado de São Paulo. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) verifica os dados contábeis informados pelos órgãos que deve fiscalizar e, caso constate a ocorrência de alguma das situações previstas no art. 59, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, emite os alertas necessários aos poderes e órgãos públicos competentes. A plataforma gráfica facilita o entendimento dos alertas e indica quais

órgãos estão sendo alertados pelo tribunal e por quais razões (TCE-SP, 2021).

- **Observatório Fiscal do Estado de São Paulo.** Mostra, por meio de gráficos, os principais dados sobre receitas e despesas do Estado e dos municípios (TCE-SP, 2021).
- **Observa Sampa** (Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo). É uma plataforma *on-line* (construída em *software* livre e código aberto) que reúne indicadores para mensurar a qualidade de vida dos moradores e moradoras e o acesso a equipamentos, assim como dados de desempenho da prefeitura. É um espaço de colaboração entre as secretarias municipais, institutos de pesquisa, comunidade acadêmica e organizações e movimentos sociais com o objetivo de construir uma comunidade colaborativa em torno do diagnóstico, monitoramento e avaliação de indicadores da cidade. Também oferece dados abertos.
- **Open Government Partnership (OGP – Iniciativa de Governo Aberto).** Reúne diversos governos nacionais e subnacionais em torno do compromisso de transparência em relação aos dados públicos. Esses compromissos são transformados em planos de ação, com duração de três anos. No Brasil, que é um dos países fundadores, quem coordena essa iniciativa é a Controladoria-Geral da União⁷⁴.
 - **Iniciativa de Governo Aberto na Cidade de São Paulo.** Institucionalizada por decreto, visa integrar e articular as ações e políticas públicas voltadas

⁷⁴ Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/sinfleg/relatorio-de-gestao/saiba-mais-23>.

para o aumento da transparência, o aprimoramento da participação social, o fomento à inovação tecnológica e o fortalecimento da integridade pública.

- **Rede Cidades por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis (Rede Cidades).**

Espaço de troca de informações, realização de estratégias e ações conjuntas, a fim de estimular a capacidade operativa de cada uma das organizações integrantes, pautar temas nacionalmente e legitimar as iniciativas que a integram. Fazem parte da rede movimentos e iniciativas brasileiras que objetivam a transformação social por meio da incidência nas políticas públicas das cidades onde estão localizadas. Veja aqui a [lista de 27 instituições](#) que fazem parte da Rede de Cidades.

- Um dos integrantes é o Instituto Cidades Sustentáveis (ICS), que coordena o Programa Cidades Sustentáveis e a Rede Nossa São Paulo. Seguem algumas iniciativas do ICS, várias delas em parceria com outras organizações, que apoiam a transparência e a participação nas políticas públicas da cidade:
 - Plano de Metas. É uma ferramenta eficaz de controle social que possibilita o acompanhamento e a avaliação objetiva da gestão municipal.
 - Observatório da Primeira Infância. Organiza e disponibiliza indicadores sobre as condições de vida de crianças de 0 a 6 anos de idade na cidade de São Paulo.
 - Observatório Cidadão. É um banco de dados que seleciona e organiza

os principais indicadores de qualidade de vida na cidade de São Paulo.

- Mapa da Desigualdade. Trata-se de um estudo sobre indicadores dos 96 distritos da cidade que revela a distância socioeconômica entre as melhores e as piores regiões.
- Plano de Pesquisas. São levantamentos que apontam a percepção dos paulistanos sobre temas relativos à qualidade de vida na cidade de São Paulo.

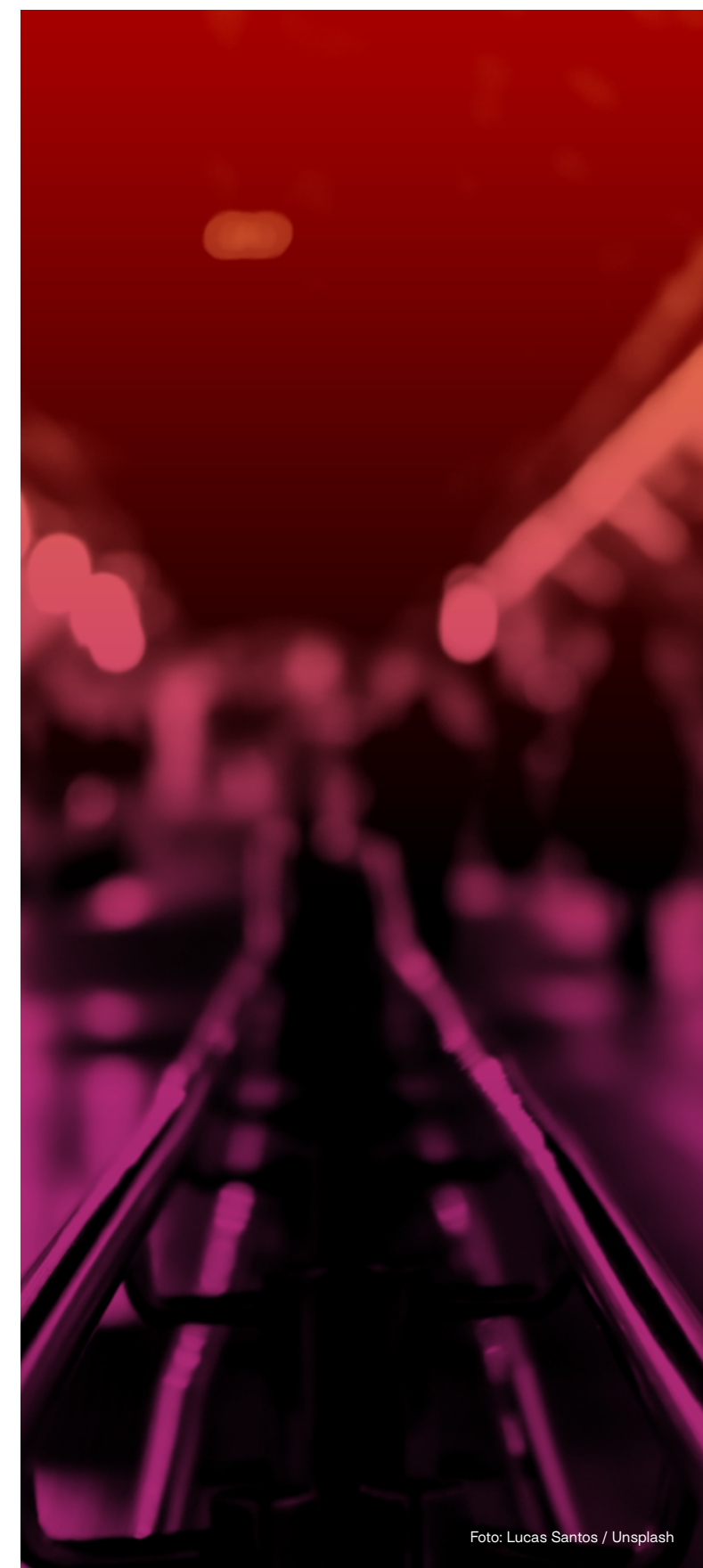
- **Mapa das Câmaras do Estado de São Paulo.** Fornece informações sobre os gastos das casas legislativas dos 644 municípios do Estado, com exceção da capital. As informações abrangem a quantidade de vereadores, população, despesa líquida com pessoal, receita própria e custeio *per capita*. O site conta com mapa interativo e gráficos com as câmaras que mais gastaram por período, com maior custo por vereador e com custo acima da receita própria arrecadada pelo município (TCE-SP, 2021).

- **Fiscalize com o TCE-SP.** Aplicativo que pode ser utilizado pelos cidadãos e cidadãs para encaminhar informações sobre a irregularidade em serviços públicos, por meio de fotos, vídeos e reclamações. Os dados são georreferenciados e permitem também a identificação do momento em que os chamados foram realizados. As informações são enviadas ao TCE-SP para análise e cruzamento de dados e podem subsidiar fiscalizações ordinárias e extraordinárias (TCE-SP, 2021).

- **Fiscalizações Ordenadas do Estado de São Paulo.** São fiscalizações presenciais realizadas sem prévio aviso em órgãos selecionados com base em matriz de risco, para verificar indícios de irregularidades na aplicação dos recursos públicos, na merenda escolar, na gestão de resíduos sólidos e em obras, entre outros. As visitas são registradas em fotos e vídeos e os dados são enviados em tempo real para um centro de comando que acompanha a operação. As informações são consolidadas em relatório e disponibilizadas para consulta na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP, 2021).

- **Painel de Obras Atrasadas ou Paralisadas do Estado de São Paulo.** Trata-se de um portal que informa a quantidade de obras paralisadas e atrasadas por município, o motivo da paralisação/atraso, a fonte de recursos utilizada, a classificação da obra (como educação, saúde e segurança pública, por exemplo) e os dados do contratante e do contratado. Informações fornecidas pelos próprios jurisdicionados e verificadas pelo TCE-SP são disponibilizadas em planilhas, mapas e gráficos interativos e atualizadas trimestralmente (TCE-SP, 2021).

- **Painel da Saúde – Hospitais Públicos.** Apresenta, de forma simples e de fácil entendimento, um panorama da assistência prestada pelos estabelecimentos de saúde próprios, estaduais e municipais, e hospitais administrados pela Prefeitura Municipal de São Paulo que atuam de forma articulada e integrada com a Secretaria de Estado da Saúde (TCE-SP, 2021).



- **Aplicativo “Olho na Escola” do Estado de São Paulo.** É um aplicativo aberto a cidadãs e cidadãos para fazer comentários, elogios, sugestões ou reclamações sobre escolas municipais ou estaduais (excetuando-se as da capital). Em caso de reclamação, a pessoa responsável pela escola fica encarregada de propor uma solução para o problema, e o cidadão ou cidadã pode acompanhar o andamento da sua solicitação em tempo real. Dispõe de um painel que organiza as informações por âmbito (estadual e municipal), município e escola, além de gerar gráficos e mapas que permitem uma visão geral sobre a situação das instituições públicas de ensino (TCE-SP, 2021).
- **Painel de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo:** plataforma que mapeia o tratamento de resíduos sólidos nos municípios de São Paulo com base nas respostas

fornecidas a questionário formulado pelo TCE-SP (TCE-SP, 2021).

- **Painel Tietê-Pinheiros:** Apresenta a situação dos contratos de obras do Programa de Despoluição do Rio Tietê e do Programa Novo Rio Pinheiros realizados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e em fase de análise pelo TCE-SP. Também traz resultados das medições do Índice de Qualidade das Águas (IQA), do Índice de Preservação da Vida Aquática (IVA) e do Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana de Município (Ictem), realizadas pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb), que indicam a qualidade da água dos rios e o nível de saneamento básico dos municípios em que os rios Tietê e Pinheiros são receptores de carga poluidora (TCE-SP, 2021).

6.7. APROFUNDE-SE

Nome	Resumo/Importância	Autor(a)/Instituição
Linguagem Simples no Setor Público	É uma apostila completa do curso de ensino à distância do Programa Municipal de Linguagem Simples.	(011).lab – Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo
Guia de Linguagem Simples: como posso revisar meu documento?	O guia ensina uma metodologia para revisar e simplificar a linguagem de seus documentos.	(011).lab – Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo

10 Dicas para Escrever em Linguagem Simples	O folheto digital traz orientações de linguagem simples usadas pelo Programa Municipal de Linguagem Simples.	(011).lab – Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo
Guia de Introdução à Participação Cidadã	O guia apresenta conceitos, referenciais teóricos e normativos, indicadores e institutos de democracia participativa e participação cidadã. Também mostra exemplos de boas práticas e orientações para a implementação de um sistema municipal de participação cidadã, além de uma proposta para a criação da Política Municipal de Participação Cidadã.	Programa Cidades Sustentáveis
(Re)unindo a Opinião Cidadã e o Planejamento Governamental: como minipúblicos e a construção de cenários de investimento podem aproximar os governantes dos cidadãos, gerar consensos e facilitar a tomada de decisões complexas sobre a aplicação de recursos públicos	No atual cenário de descontentamento com o modelo vigente de democracia, a publicação traz o relato de uma inovação política: os minipúblicos. São uma forma de “envolver pessoas comuns no processo de tomada de decisão (...)”, não apenas para a criação de políticas públicas melhores, mas também para abordar questões complexas de forma eficaz e duradoura por meio do diálogo”. A metodologia dos minipúblicos “pode ser útil para auxiliar o planejamento do orçamento municipal e contribuir com a redução das desigualdades”.	Projeto (Re)age SP Fundação Tide Setubal, Rede Nossa São Paulo e Coletivo Delibera
Por Dentro do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-Sic): um guia para gestores públicos	“O guia está dividido em seis partes: na primeira, apresenta a fundo a concepção do sistema eletrônico de acesso à informação; na segunda, exibe diretrizes para garantir um acesso universal ao sistema; a terceira aborda as funcionalidades desejadas para o sistema; na quarta e quinta partes, trata das informações que devem estar disponíveis na plataforma eletrônica e do desenvolvimento desse sistema, respectivamente; por fim, a sexta traz modelos de gestão do sistema. O documento finaliza com recomendações e links de materiais para os gestores e gestoras públicos.”	Laila Bellix/Artigo 19, Instituto de Governo Aberto (IGA) e Instituto Centro de Vida (ICV)
A Era dos Dados para o Setor Público: uma nova cultura organizacional analítica	O guia objetiva orientar a gestão pública sobre a competência da alfabetização em dados, nos atuais contextos tecnológico e humano, motivando-a a liderar, de forma estratégica, uma mudança de cultura no campo analítico.	Íris – Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará, AWS Institute e Social Good Brasil

<i>Guia de Governo Aberto para Céticos</i> (versão em português para download ao final da página)	“Quando você abre o governo, o que você recebe em troca? Se você está se fazendo esta pergunta, este guia é para você. O guia resume o que se sabe sobre o impacto da abertura do governo em cinco áreas: 1) prestação de serviços públicos; 2) oportunidades de negócios; 3) eficiência governamental e economia de recursos; 4) prevenção à corrupção e 5) confiança no governo. Cada capítulo baseia-se em evidências empíricas e destaca o papel dos agentes reformadores que estão abrindo o governo de maneiras inovadoras.”	Munyema Hasan, gerente da Open Government Partnership
<i>Lei de Acesso à Informação no Brasil: o que você precisa saber</i>	“As instituições (...) ampliam a sua legitimidade na medida em que democratizam as suas informações junto à sociedade organizada e à própria cidadania. Esse processo ocorre justamente porque o acesso à informação facilita a ação das pessoas, reduz tempo e custos e aumenta a eficiência, tudo isso em favor da credibilidade institucional. Na esfera do Estado, a informação é, verdadeiramente, um dever da administração pública e um direito consagrado do cidadão e da cidadã.” Esse guia tem o objetivo de disseminar, em linguagem fácil, a Lei de Acesso à Informação, contribuindo para capacitar profissionais que trabalham nas instituições públicas e melhorar o acesso informacional à cidadania.	Fabiana de Menezes, Soares, Tarciso Dal Maso Jardim e Thiago Brasileiro Vilar Hermont/UFMG e Senado Federal
<i>Manual da OGP Local</i>	“A Parceria para Governo Aberto (OGP – Open Government Partnership) reúne governos, cidadãos, organizações da sociedade civil, academia e o setor privado na promoção de uma governança mais transparente,	Parceria para Governo Aberto (OGP – Open Government Partnership)

6.8. ARCABOUÇO LEGAL

Legislação pertinente	
Instrumento	Do que trata
Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), art. 4º, inciso III, alínea “f”	Refere-se à “gestão orçamentária participativa” na elaboração dos planos diretores

Constituição Federal de 1988, art. 1º	“A República Federativa do Brasil (...) constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]. <i>Parágrafo único.</i> Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente , nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988)
Constituição Federal de 1988, art. 10º	“É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”, criando-se uma abertura à participação de camadas da sociedade civil em órgãos permanentes de discussão (BRASIL, 1988, citado em PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2021).
Constituição Federal de 1988, art. 29, inciso XII	“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica (...) e os seguintes preceitos: (...) XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992, BRASIL, 1988).
Constituição Federal de 1988, art. 37, § 3º	“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998): [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, incisos X e XXXIII; III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)” (BRASIL, 1988).
Constituição Federal de 1988, art. 58, § 2º, inciso II	Afirma que, toda vez que alguma decisão relevante de interesse público for tomada por qualquer um dos poderes, o povo deve ser chamado para ser ouvido. “Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...) II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil” (Brasil, 1988).

	Constituição Federal de 1988, art. 231, § 3º	“§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei” (BRASIL, 1988).
	Lei nº 9.784/1999, art. 32 e seguintes	“Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo” (BRASIL, 1988).
	Constituição Federal de 1988, artigos 187, 194 (inciso VII), 198 (inciso III), 204 (inciso II) e 216–A (inciso X), 79, 82 e 227 (§ 1º)	Determinam a gestão participativa das políticas de seguridade social, de saúde, de assistência social, de cultura e agrária, criando um embrião para toda a estrutura participativa que conhecemos atualmente (BRASIL, 1988, citado em PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2021).
	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000)	A realização de audiências públicas é obrigatória para a demonstração e avaliação das metas fiscais de cada quadrimestre, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao próprio Legislativo aplica-se a participação social na fase de discussão e aprovação dos instrumentos de planejamento.
	Art. 9, § 4º	“§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.”
	Art. 48, § 1º	I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009);
		II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)” (BRASIL, 2000).
	Projeto de Lei (PL) 128/2019	Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS); busca substituir o Decreto Presidencial nº 8.243/2013, que foi revogado.
	Agenda 2030	Consolidou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como um caminho possível para a redução da fome, da pobreza e das desigualdades.

Constituição Federal de 1988, art.165, § 3º	O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) deve ser publicado em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, focado na execução do orçamento.
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 52	
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 54, § 2º, e art. 57, § 1º	O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deve ser emitido em até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre. Focado no cumprimento dos limites constitucionais e legais. Obs.: Municípios com até 200 mil habitantes podem emití-lo semestralmente.
Lei nº 4.320/1964, art. 102	O Balanço Orçamentário (BO) deve demonstrar as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Suas versões parciais são apresentadas bimestralmente no RREO, mas sua versão final também constitui demonstração independente no balanço geral anual do município. É com base nele que se verifica o resultado orçamentário. Seu quadro principal apresenta a execução orçamentária por categoria econômica, origem (receitas) e grupo de natureza de despesa.
Lei nº 4.320/1964, art. 103	O Balanço Financeiro (BF), embora não tão central quanto os demais relatórios e balanços anteriores, que trazem a maior parte dos indicadores necessários para o acompanhamento do orçamento público, também pode contribuir para um melhor entendimento da dinâmica da execução orçamentária no seu município. ⁷⁵
Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011), art. 3º	As práticas governamentais devem se pautar também pelo “desenvolvimento do controle social da administração pública”. “Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V – desenvolvimento do controle social da administração pública.”
Decreto Presidencial nº 8.777/2016, que cria a Política de Dados Abertos do governo federal	Entre os objetivos da Política de Dados Abertos estão os de ampliar o fornecimento de informações e estatísticas sob controle do Estado, buscar aumentar a transparência e propiciar o controle social (art. 1º), fomentando também as pesquisas em gestão pública (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2021).

Elaboração própria, com base em FERRENTINI, 2021⁷⁶ e em PROGRAMA CIDADE SUSTENTÁVEIS, 2021.

⁷⁵ Segundo Gove (2021b), o Balanço Financeiro permite responder às seguintes perguntas: quanto das minhas receitas estão vinculadas e quantas estão disponíveis para gastos gerais? (Atenção: quanto maior a proporção de receitas vinculadas, menor a flexibilidade na condução das políticas públicas); qual a proporção de restos a pagar (RP) em relação às despesas orçamentárias do exercício? (Atenção: uma grande proporção de RP pode significar atrasos nos processos administrativos de execução de despesa); qual a proporção de movimentações extraorçamentárias em relação às orçamentárias? (Atenção: caso essa proporção seja alta, é recomendável compreender o motivo de tanta atividade financeira à margem do orçamento).

⁷⁶ Disponível em: <https://www.gove.digital/despesas/guia-orcamento-publico/>.

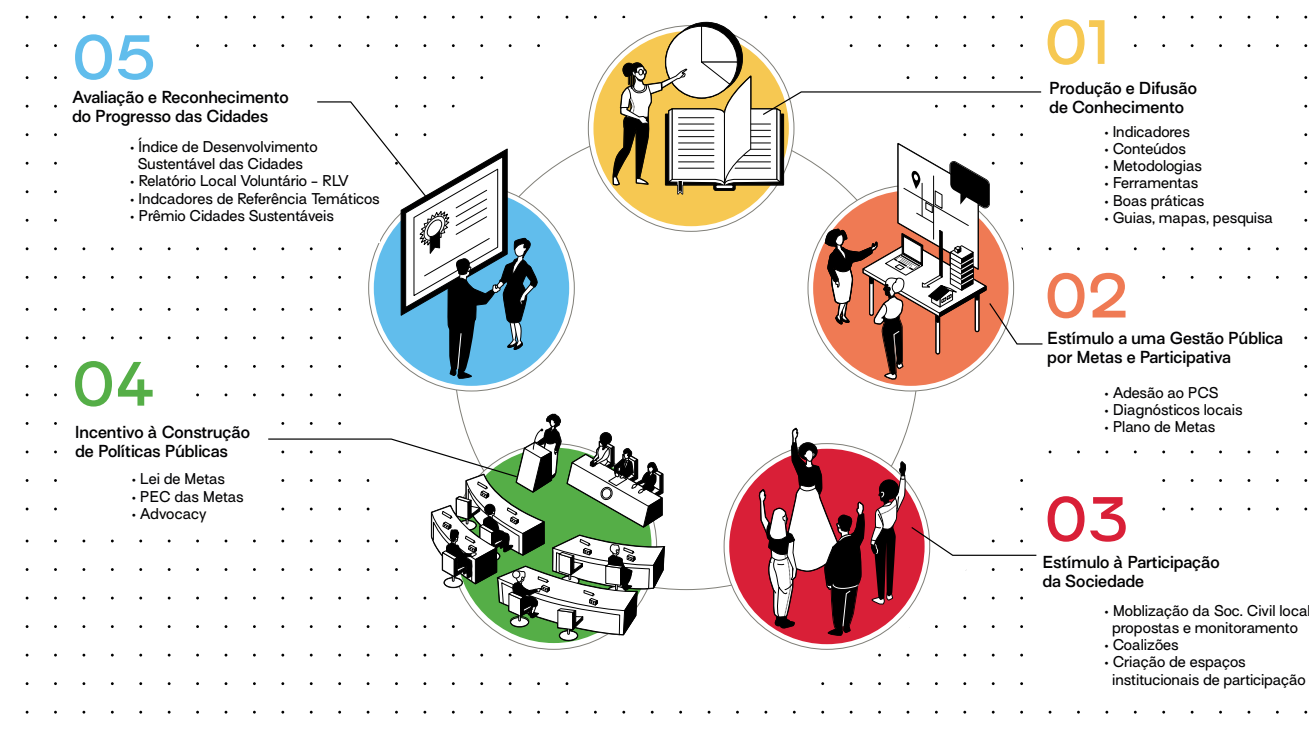
7. PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS

O Programa Cidades Sustentáveis (PCS) atua na sensibilização, mobilização e comprometimento de governos locais para a implementação de políticas públicas estruturantes, pautadas pelo enfrentamento às desigualdades e às mudanças climáticas, a promoção dos direitos humanos, a participação social e a transparência. Trata-se de uma agenda de sustentabilidade urbana que incorpora as dimensões social, ambiental, econômica, política e cultural no planejamento municipal.

O PCS foi lançado em 2012 para auxiliar a gestão pública e o planejamento das cidades brasileiras por meio de um conjunto de metodologias, ferramentas e conteúdos associados às atividades típicas da administração municipal.

Esse trabalho se apoia em metodologias para estimular o planejamento urbano integrado e a participação cidadã na gestão pública local, no uso de indicadores para a realização de diagnósticos, no monitoramento das ações do governo e no incentivo ao estabelecimento de metas para a gestão.

O CICLO DO PCS



PLATAFORMA CIDADES SUSTENTÁVEIS

Os conteúdos desenvolvidos pelo Programa Cidades Sustentáveis (PCS) são disponibilizados na Plataforma Cidades Sustentáveis (www.cidadessustentaveis.org.br), um ambiente aberto e de acesso livre no qual os gestores públicos encontram ferramentas e metodologias para o exercício de suas atividades.

Constituída por módulos temáticos, a plataforma disponibiliza recursos e funcionalidades específicos, articulados num ambiente de capacitação, estímulo, mobilização, informação e organização de atividades, envolvendo a sociedade civil, o poder público, instituições técnico-científicas e a iniciativa privada.

Essa abordagem reúne diversos meios de monitoramento das características territoriais, sociais, ambientais, culturais, econômicas e

institucionais. Além dos recursos para gestores públicos municipais, a plataforma também funciona como um observatório cidadão, pelo qual qualquer usuário pode acompanhar os dados e indicadores das cidades signatárias do PCS, bem como monitorar a evolução da gestão ao longo do tempo.

Desse modo, a plataforma se constitui numa importante ferramenta de transparência, controle social e prestação de contas, uma vez que os dados disponibilizados pelas prefeituras são abertos a qualquer cidadão.

Nesse ambiente *web*, os usuários também podem acessar o módulo exclusivo dedicado à gestão orçamentária e ao financiamento municipal, que reúne parte dos conteúdos deste guia e outras informações sobre o tema.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, D. P. B. de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 12 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/THwcX3P-3QSDzJNHKhCKzvdd/?lang=pt>>. Acesso em: 7 jul. 2022.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, 11ª ed., vol. 1, p. 888.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Lei de Acesso à Informação (LAI). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 5 ago. 2022.

BRASIL. Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro. Lei nº 4.320, de 17 de maio de 1964. Estatuí normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 5 ago. 2022.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 5 ago. 2022.

BRASIL. Lei dos *Royalties*. Lei nº 13.661, de 8 de maio de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13661.htm>. Acesso em: 5 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Compras Públicas Sustentáveis. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/informma/item/526-eixos-tem%C3%A1ticos-licita%C3%A7%C3%A3o-sus-tent%C3%A1vel.html>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Agência Senado. Glossário Legislativo: *Royalties*. Senado Federal, [2022]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/royalties>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Glossário de Termos Orçamentários: Orçamento-Programa. Congresso Nacional: Brasília, [2020]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/orcamento_programa>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Entenda o Orçamento*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof), [s/d]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico do Plano Plurianual 2020-2023*. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual_tecnico_ppa20202023.pdf/view>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico do Orçamento (MTO) 2022*. Secretaria de Orçamento Federal: Brasília, 2022. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2022>>. Acesso em: 14 fev. 2022

BRASIL. Ministério da Educação. Sobre o Fundeb. FNDE: Brasília, DF, 2021. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Sobre o Salário-Educação. FNDE: Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001. Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/legislacao-sobre-orcamento/portariainterm1632001.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRYSON, J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. Hoboken, NJ (EUA): John Wiley & Sons, 2004.

CARVALHO, F. G. de; FERREIRA, M. A. S. de O.; VILLAC, Teresa. *Guia Nacional de Licitações Sustentáveis*. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União (CGU). Brasília: AGU, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/materiais-de-apoio/biblioteca-digital/guia-nacional-de-licitacoes-sustentaveis-da-agu-2016.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2022.

CAVALCANTI, D.; OLIVEIRA, G.; D'AVIGNON, A.; SCHNEIDER, H.; TABOULCHANAS, K. *Compras*

Públicas Sustentáveis: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Ministério do Meio Ambiente. Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/41009/S1601328_pt.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2022.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Lei de Diretrizes Orçamentárias para Municípios*. In: Escola Virtual.Gov (EV.G), 2017. Disponível em: <[https://www.escolavirtual.gov.br/curso/113#:~:text=Conhe%C3%A7a%20a%20Lei%20de%20Diretrizes,LOA\)%2C%20entre%20outras%20fun%C3%A7%C3%B5es](https://www.escolavirtual.gov.br/curso/113#:~:text=Conhe%C3%A7a%20a%20Lei%20de%20Diretrizes,LOA)%2C%20entre%20outras%20fun%C3%A7%C3%B5es)>. Acesso em 10 jul. 2022.

FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987320287305>>. Acesso em: 6 ago. 2022.

FERRENTINI, B. Orçamento público: um guia sobre sua execução e controle. In: GOVE, 21 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.gove.digital/despesas/guia-orcamento-publico/>>. Acesso em: 6 jul. 2022.

FNP – FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS. *Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 2020*. Disponível em: <<https://www.estrategiaods.org.br/multimedia/baixar-a-cartilha-planejamento-municipal-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em: 14 fev. 2022

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. *Regionalização do Orçamento em Grandes Cidades*: o estado da arte, 2019. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/regionalizacao-de-orcamento-em-grandes-cidades-o-estado-da-arte/>>.

GODOY, S. R. de; PERES, U. D. As regras orçamentárias no Brasil. *Nexo – Políticas Públicas*, 7 dez. 2020.

GOVE. *Manual de Previsão de Receitas Orçamentárias*, 2021a. Disponível em: <<https://materiais.gove.digital/manual-de-previsao-de-receitas-orcamentarias/>>. Acesso em: 6 jul. 2022.

GOVE. *Guia sobre o Comitê de Controle de Despesas*, 2021b. Disponível em: <<https://materiais.gove.digital/material-rico-comite-gestor-de-despesas/>>. Acesso em: 6 jul. 2022.

ICLEI – GOVERNOS LOCAIS PELA SUSTENTABILIDADE; PCS – PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. *Guia de Ação Local pelo Clima*, fev. 2017. Disponível em: <guiadeacaolocalpeloclima-iclei-pcs.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

INFF – INTEGRATED NATIONAL FINANCING FRAMEWORKS. *Monitoring and Review: Building Block 3*, jul. 2021. Disponível em: <<https://inff.org/report/monitoring-and-review-report>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

INSTITUTO ETHOS. WWF-BRASIL. *Financiamento Climático para Adaptação no Brasil: mapeamento de fundos nacionais e internacionais*, 2017. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Publicaca%C3%A7%C3%A3o_Financiamento_Clim%C3%A4tico_compressed.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

ITAIPU BINACIONAL. *Royalties*. 2019. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/responsabilidade/royalties>>. Acesso em: 7 jul. 2022.

LIMA, A. F.; BELLIX, L. *As Prefeituras e o Governo Aberto: transformando a relação entre o governo e a sociedade*. GPúblicas – Rede de Mulheres na Gestão Pública/Instituto Alziras, 2022. Disponível em: <https://institutogovernoaberto.files.wordpress.com/2022/04/as-prefeituras-e-o-governo-aberto_vf.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2022.

MANTOVANI, R.; ROTUNNO, A. ITR: entenda o que é, como funciona e como é calculado. *In: JOTA*, 20 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/itr-entenda-o-que-e-como-funciona-20082021#:~:text=O%20c%C3%A1lculo%20do%20ITR%20%C3%A9,do%20valor%20total%20do%20im%C3%B3vel>>. Acesso em: 5 jul. 2022.

NDC PARTNERSHIP. *Climate Funds Explorer*. Disponível em: <<https://ndcpartnership.org/climate-finance-explorer>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Guia de Governo Aberto para Céticos*, 2018. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/07/Guia-de-Governo-A-berto-para-Ceticos.pdf>>. Acesso em 5 jul. 2022.

PEFA – PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY. *PEFA 2016 Framework*, 2019a. Disponível em: <<https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-framework>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

PEFA – PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY. *PEFA 2016: Quadro de Avaliação da Gestão das Finanças Públicas*, 2019b. Disponível em: <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/2020002207PORpor002_Main%20text.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021

PERES, U. D. Análise da governança do orçamento público. *In: MARQUES, E. (Org.). As Políticas do Urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2018, p. 111-140.

PERES, U. D.; GODOY, S. R. de. Tributos e outras receitas públicas no Brasil – Glossário. *In: Nexo Políticas Públicas. Nexo Jornal*, 17 mar. 2021. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/glossario/Tributos-e-outras-receitas-p%C3%ABlicas-no-Brasil>>. Acesso em: 5 jul. 2022.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. *In: Texto para Discussão Enap*, 37. Brasília, DF: Enap, 2000. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/683/1/Planejamento%20estrat%C3%A9gico%20municipal%20no%20Brasil%20-%20Uma%20nova%20abordagem.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2022.

PIRES, V.; SATHLER, A. R. *Gestão Orçamentária Inovadora: desafios e perspectivas no Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao_inovadora.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022.

PREFEITURA DE BERTIOGA (SP). Decreto Executivo nº 2.711, de 30 de março de 2017. Disponível em: <<https://sapl.bertioga.sp.leg.br/ta/4408/text?>>>. Acesso em: 6 ago. 2022.

PREFEITURA DE SÃO PAULO (SP). Decreto nº 53.687, de 2 de janeiro de 2013. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-53687-de-02-de-janeiro-de-2013>>. Acesso em: 6 ago. 2022.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. *Guia de Introdução à Participação Cidadã*. São Paulo: PCS, 2021. Disponível em: <https://www.cidades sustentaveis.org.br/arquivos/participacao-cidada/Guia-de-introducao-a-participacao-cidada_final.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2022.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR). Disponível em: <<https://idsc-br.sdgindex.org/>>. Acesso em: 14 fev. 2022b.

(RE)AGE SP. Fundação Tide Setubal. Rede Nossa São Paulo. *(Re)unindo a Opinião Cidadã e o Planejamento Governamental*, 2021. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/reunindo-a-opinio-cidada-e-o-planejamento-governamental/#boletim-modal>>. Acesso em 20 jul. 2021.

SANTOS, R. de C. L. F. dos. *Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE*. 2021. Publicação preliminar disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10967/1/AgendaFormal_cap02_PublicacaoPreliminar.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. *Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões para concursos*. 3. ed. São Paulo, SP: Cengage, 2019.

SENADO FEDERAL. O que é Transparência Pública? Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/sobre-1>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

SIQUEIRA, C.; SEABRA, R. Sancionada lei de pagamento por serviços ambientais. Agência Câmara de Notícias. Câmara dos Deputados, Brasília, 14 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/721368-sancionada-lei-de-pagamento-por-servicos-ambientais/>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

SOARES, F. de M.; JARDIM, T. D. M.; HERMONT, T. B. V. *Lei de Acesso à Informação: o que você precisa saber*. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Senado Federal: Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/sobre/cartilha-lai/>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

SOUSA, M. F. de. *Conceitos Básicos em Monitoramento e Avaliação*. Enap, 2013. Disponível em: <<https://www.studocu.com/row/document/universidade-maputo/marketing-e-comunicacao/sou-sa-marconi-fernandes-conceitos-basicos-de-monitoramento-e-avaliacao/8849740>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Elaboração e Avaliação do PPA: bases conceituais*, Escola de Contas e Gestão – TCE/RJ: Rio de Janeiro, 2020.

TCE-SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Manual de Planejamento Público 2021*. TCE-SP: São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20%28vf-200121%29%20%281%29.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2022.

TONI, J. de. Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público. In: *Cadernos Enap*, 84. Brasília, DF: Enap, 2021.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. *Plano Plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios – manual de elaboração*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2001a. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2594?&locale=pt_BR>. Acesso em: 2 jul. 2022.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. *Lei Orçamentária Anual: manual de elaboração*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2001b. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2701?&locale=pt_BR>. Acesso em: 14 fev. 2022.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. *Lei de Diretrizes Orçamentárias: manual de elaboração*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2001c. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2701?&locale=pt_BR>. Acesso em: 14 fev. 2022.

VICTER, G.; PERRE, G. Novas pautas em destaque na realidade fiscal dos municípios. *O Estado de S. Paulo*, 21 out. 2021.

WISSENBAACH, T. *A Dimensão Territorial do Orçamento Público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras*. Fundação Tide Setubal, 2019. Disponível em: <<https://fundacao-tidesetubal.org.br/publicacoes/a-dimensao-territorial-do-orcamento-publico-orientacoes-para-regionalizacao-do-gasto-nas-cidades-brasileiras/#boletim-modal>>. Acesso em: 6 ago. 2022.

ANEXOS

Principais Fontes de Receitas para Municípios	
RECEITAS PRÓPRIAS	
TIPO	OBSERVAÇÃO
IMPOSTOS MUNICIPAIS	
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)	Direto
Imposto sobre Serviços (ISS) ou Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)	Indireto
Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	Direto
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	Imposto federal, que pode ser cobrado pelo município desde que haja lei e convênio nesse sentido
CONTRIBUIÇÕES MUNICIPAIS	
Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip)	Contribuição econômica
Contribuição previdenciária ao Regime Próprio Municipal	Contribuição social
Contribuições de melhoria que podem ser cobradas pelo poder público (municípios, Estados, Distrito Federal e União)	Tributo

TAXAS MUNICIPAIS	
Taxa de conservação e limpeza pública	Taxas de serviços e utilização
Taxa de emissão de documentos municipais	Taxas de serviços e utilização
Taxa de resíduos sólidos e serviços de saúde	Taxas de serviços e utilização
Taxa de licenciamento para funcionamento e alvará municipal	Taxas de poder de polícia/fiscalização
Taxa de fiscalização de estabelecimentos	Taxas de poder de polícia/fiscalização
Taxa de fiscalização de anúncios	Taxas de poder de polícia/fiscalização
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DE OUTROS NÍVEIS FEDERATIVOS (ESTADOS E UNIÃO)	
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS MUNICÍPIOS ORIUNDAS DE IMPOSTOS	
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Aproximadamente 22,5% ⁷⁷ do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) arrecadados pelo governo federal devem ir para o FPM e ser repassados para os municípios.
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	Imposto direto federal que é repassado para o município (50% do valor arrecadado). Quando o próprio município arrecada, ele fica com 100% do valor.
Cota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	São repassados 25% da arrecadação estadual do ICMS aos municípios, com base no Índice de Participação do Município (IPM).
Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	São transferidos 50% do valor total arrecadado pelo governo estadual com IPVA ao município onde o veículo é emplacado.

⁷⁷ PERES; GODOY, 2021.

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS MUNICÍPIOS ORIUNDAS DE CONTRIBUIÇÕES	
Quota Estadual do Salário-Educação (QESE)	- 10% da arrecadação líquida do governo federal vão para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a fim de financiar projetos, programas e ações da educação básica, como alimentação e transporte, por exemplo. - 90% da arrecadação líquida são disponibilizados aos respectivos destinatários sob a forma de cotas, sendo um terço de cota federal (o qual é mantido no FNDE) e dois terços das cotas estadual e municipal. Os valores são depositados automaticamente nas contas bancárias específicas das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica.
TRANSFERÊNCIAS DE ROYALTIES	
Receitas de <i>royalties</i>	Receitas recebidas por governos municipais ou estaduais advindas da exploração de recursos naturais, como rios e petróleo.
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DOS GOVERNOS FEDERAIS E ESTADUAIS AOS MUNICÍPIOS	
Repasses de programas dos governos federal e estadual	Repasses aos municípios relacionados à execução de programas próprios de governos estaduais e da União. Em geral, é necessária a celebração de um convênio, contratos de repasse ou instrumento similar que estabeleça as condições e os termos do repasse. Os recursos das transferências voluntárias devem ser utilizados apenas para os fins estabelecidos em convênio ou instrumento similar. São exemplos de transferências voluntárias repasses para a realização de obras, aquisição de equipamentos ou execução de serviços.
Emendas federais, individuais e de bancada, por Estado	Subtipo de transferência voluntária federal ou estadual. As emendas individuais podem somar até 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto da LOA, e cada parlamentar pode fazer até 25 sugestões, sendo que metade do valor tem que obrigatoriamente ser destinado à saúde. Já no caso das emendas de bancada, elas podem somar até 1% da receita corrente líquida executada no ano anterior, e cada bancada pode sugerir entre 15 e 20 emendas.
Emendas estaduais	As regras variam de acordo com cada Estado.
TRANSFERÊNCIAS DE GESTÃO TRIPARTITE AOS MUNICÍPIOS	
Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (Suas)	Todas as transferências no âmbito do SUS, do Suas e de programas educacionais que usam recursos do Fundeb e do FNDE.
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	Os municípios podem utilizar os recursos provenientes do Fundeb na educação infantil. Os recursos são distribuídos de forma automática (sem necessidade de autorização ou convênios para esse fim) e periódica, mediante crédito na conta específica de cada governo municipal. A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar (BRASIL. Ministério da Educação, 2021).

Fonte: Elaboração própria, com base em Peres e Godoy (2021), Gove (2021) e Brasil (2021).

CRÉDITOS

Coordenação de conteúdo

Travessia Políticas Públicas

Redação e elaboração

Travessia Políticas Públicas e Tr3s Consultoria

Especialistas em gestão pública:

Rafael Silveira e Taís Raiher Borges (Travessia Políticas Públicas) e Rafael Silva

Especialistas em orçamento público:

Pedro de Lima Marin (Tr3s Consultoria) e Mariana Neubern de Souza Almeida

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS

Coordenação editorial

Beto Gomes

Colaboração

Zuleica Goulart

Edição e revisão de texto

Benjamin Sérgio Gonçalves

Arte e Diagramação

Gláucia Cavalcante

Ilustrações

Gil Tokio (Pingado)



Instituto
Cidades
Sustentáveis



Programa
Cidades
Sustentáveis

AGRADECIMENTOS

Para a elaboração do deste **Guia de Gestão Orçamentária e Financiamento Municipal**, foram realizadas entrevistas com gestores e gestoras de alguns municípios e um vereador, buscando representar uma diversidade de regiões do Brasil, porte, perfil de arrecadação e outras características municipais. O objetivo dessas entrevistas foi identificar e sistematizar as principais dificuldades e dúvidas sobre financiamento e gestão orçamentária municipal, com base na perspectiva de representantes do público-alvo deste guia. As informações decorrentes das entrevistas orientaram tanto o conteúdo desta publicação quanto o enfoque em pontos considerados mais críticos pelos gestores e gestoras que atuam no dia a dia da gestão orçamentária municipal. Considerando que muitos municípios não contam com um processo de planejamento geral de suas políticas públicas e que o principal desafio identificado foi a dificuldade do poder público em usar o orçamento não apenas como peça contábil, mas como instrumento estratégico de planejamento das políticas públicas municipais, este guia tem como intuito principal ajudar gestores e gestoras a superar essas dificuldades. Agradecemos imensamente aquelas pessoas que disponibilizaram seu tempo compartilhando suas experiências com a equipe que elaborou este trabalho e aquelas que fizeram as pontes com as pessoas entrevistadas.

Representante da Instituição	Município
Secretaria de Gestão	São Paulo (SP)
Secretaria de Finanças e Administração	Jaguaré (ES)
Secretaria de Planejamento Governamental	São Vicente (SP)
Subsecretaria de Planejamento Estratégico	Cachoeiro de Itapemirim (ES)
Secretaria de Governo	Bertioga (SP)
Secretarias de Planejamento e de Finanças	Caruaru (PE)
Secretaria de Finanças e Gestão	Francisco Morato (SP)
Secretaria de Finanças	Ponta Porã (MS)
Câmara de Vereadores	Caruaru (PE)

COORDENAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO



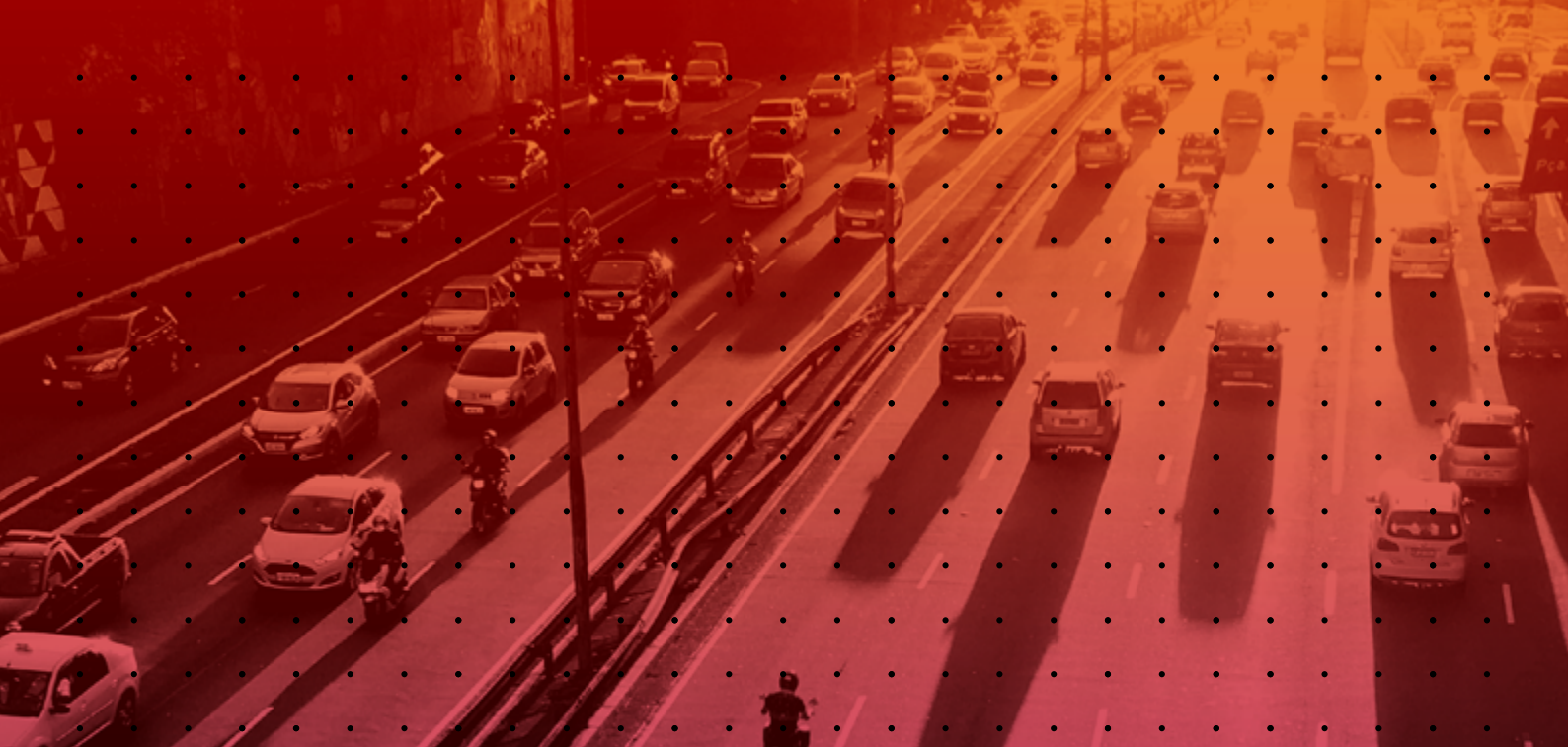
Airton Goes – Assessor de Conteúdo
Aline Redorat – Assessora Administrativa
Ana Cândida – Assessora de Boas Práticas e de Imprensa
Beto Gomes – Coordenador de Conteúdo
Camila Abeid – Assistente de Parcerias e Apoios
Camila Maciel – Assessora de Parcerias e Apoios
Carolina La Terza – Assessora de Projetos
Christiane Millani – Assessora de Mobilização
Clarice Meyer Cabral – Coordenadora de Gestão de Conhecimento

Herbert Gris – Coordenador de Comunicação
Igor Pantoja – Assessor da Coordenação-Geral
Jorge Abrahão – Coordenador-Geral
Paloma Lima – Assistente de Projetos
Sérgio Helene – Assessor de Planejamento
Valquíria Mendes – Serviços Gerais
Vinícius Grosso – Assessor de Mídias Sociais
Zuleica Goulart – Coordenadora do Programa Cidades Sustentáveis



O **Guia de Gestão Orçamentária e Financiamento Municipal** é uma publicação produzida pela equipe do Programa Cidades Sustentáveis, com apoio do Projeto CITInova – Planejamento Integrado e Tecnologias para Cidades Sustentáveis. Trata-se de um projeto multilateral realizado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), com apoio do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês), implementado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e executado em parceria com a Agência Recife para Inovação e Estratégia (Aries) e o Porto Digital, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Programa Cidades Sustentáveis (PCS) e Secretaria do Meio Ambiente (Sema/GDF).

Acesse o *site* do CITInova (www.citinova.mctic.gov.br) e saiba mais sobre o Projeto CITInova.



Coordenação e Realização



Apoio



www.cidadessustentaveis.org.br | contato@cidadessustentaveis.org.br

 [programacidadessustentaveis](#)  [cidsustentaveis](#)  [programacidadessustentaveis](#)  [instituto-cidades-sustentaveis](#)  [cidadessustentaveis](#)

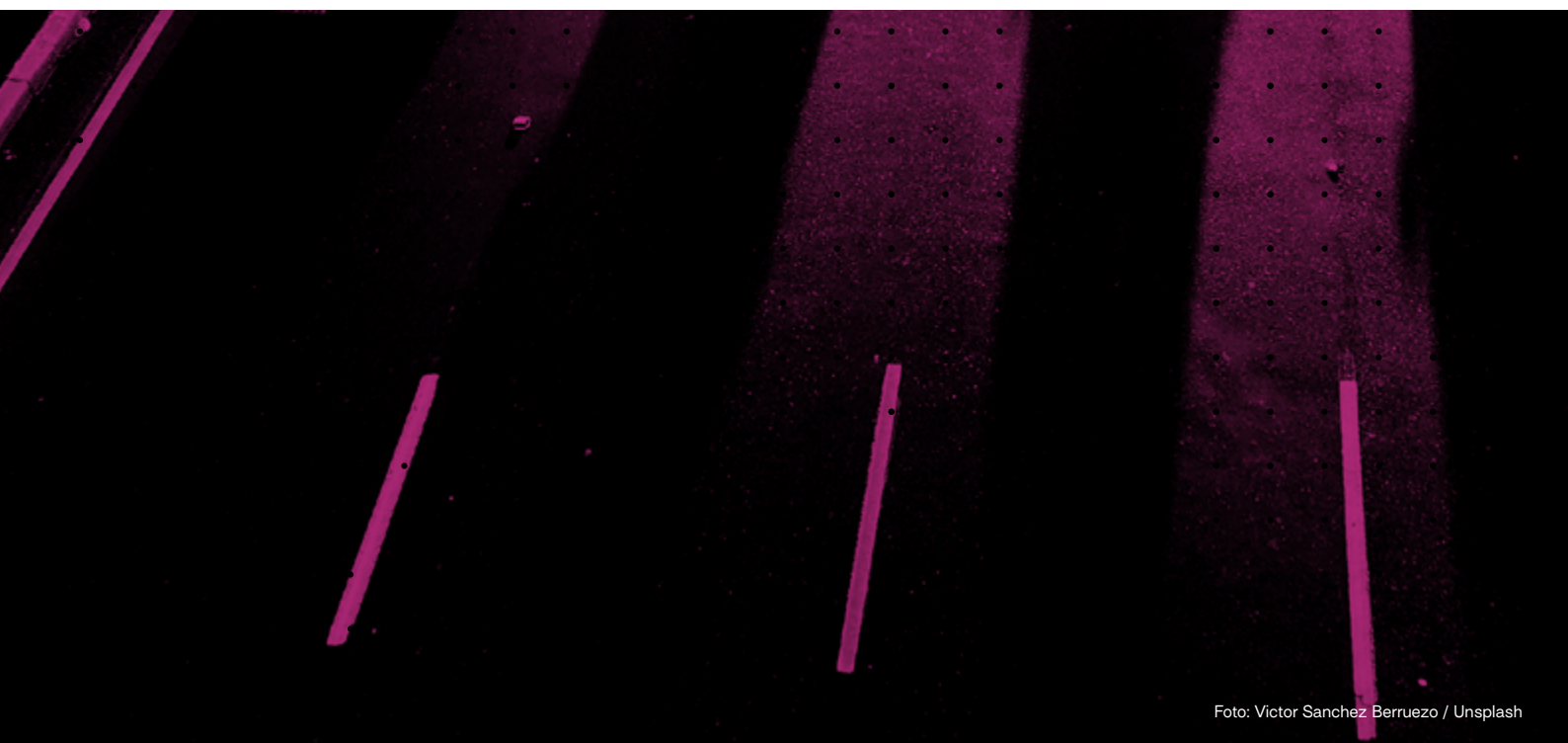


Foto: Victor Sanchez Berruezo / Unsplash