

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
Pós Graduação de Economia - CAEN
Curso de Especialização em Planejamento e Desenvolvimento Econômico

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ E AS MUDANÇAS
PROVOCADAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

ELIANE BARBOSA HISSA

FORTALEZA
2001

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ E AS MUDANÇAS
PROVOCADAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

ELIANE ABARAABOSA HISSA

Orientadora : Profa. SANDRA MARIA DOS SANTOS

Monografia apresentada no Curso de Especialização em Planejamento Econômico da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Desenvolvimento Econômico

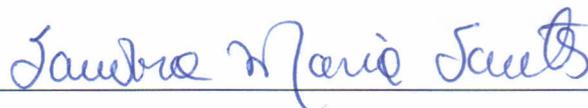
FORTALEZA

2001

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ E AS MUDANÇAS
PROVOCADAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

ELIANE ABARAABOSA HISSA

Aprovada em 13 de junho de 2001



Orientadora : Profa. SANDRA MARIA DOS SANTOS

A minha filha Juliana pelo apoio e
compreensão aos momentos roubados de
nossa convivência, dedico este trabalho.

"Nada existe de permanente: a não ser a mudança." (Heráclito)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Elias e Higina (in memorian), pela educação, pelo incentivo aos estudos e por tudo que foram em minha vida.

Aos meus colegas de curso de Especialização, pela amizade e capacidade de compartilharem seus conhecimentos e experiências profissionais.

Aos Professores do Curso, em especial a Profa. Sandra Maria dos Santos, pela orientação prestada.

Ao Adjemir Paiva, da SEPLAN, pela sua disposição e presteza na orientação da redação desta monografia.

À Secretaria do Planejamento e Coordenação do Ceará, pelo patrocínio deste curso e pelo vasto material disponibilizado à pesquisa.

À energia divina, que me deu vida e inteligência, e me dá determinação para realizar os meus objetivos.

E a todos que me deram força e me incentivaram na consolidação de mais um passo em busca do meu aprimoramento profissional.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a Gestão Orçamentária do Estado do Ceará e o impacto provocado com as mudanças advindas da Lei de Responsabilidade Fiscal. O referido tema trata dos aspectos gerais do Orçamento Estadual, identifica as leis utilizadas em cada fase do processo orçamentário e destaca os principais pontos e mecanismos de controle das finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal. Além do mais, o estudo discorre sobre os principais pontos abordados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes aos limites fixados para as despesas com pessoal e da dívida pública, à criação de metas para controlar receitas e despesas e ainda à proibição de se criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. Todas estas ações afetam positivamente a Gestão Orçamentária do Estado do Ceará, particularmente na fase de elaboração orçamento, que deve retratar, com fidelidade, o planejamento governamental, ou seja, os projetos que se têm em mente para a utilização do dinheiro obtido em um determinado período de tempo.

SUMÁRIO

RESUMO.....	iv
SUMÁRIO	v
LISTA DOS QUADROS.....	vi
INTRODUÇÃO.....	01
01. ENTENDENDO O ORÇAMENTO PÚBLICO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	
1.1 Breve Histórico.....	03
1.2 Processo Orçamentário.....	05
1.3 Abrangência Lei de Responsabilidade Fiscal.....	08
02. RECEITAS E DESPESAS	
2.1 Receitas Públicas.....	17
2.2 Classificação das Receitas Orçamentárias por Categorias Econômicas.....	22
2.3 Classificação das Despesas Públicas.....	25
03. CICLO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ	
3.1 Planejamento.....	31
3.2 Elaboração dos Instrumentos de Planejamento.....	32
3.3 Processo Legislativo.....	40
3.4 Execução Orçamentária.....	43
3.5 Controle Orçamentário.....	45
3.6 Avaliação das Ações de Governo.....	46
3.7 Julgamento das Contas.....	48
04. PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ	
4.1 Facilidades e Dificuldades para Implantação da LRF	49
4.2 Receitas Orçamentárias Após LRF	51
4.3 Limites Impostos as Despesas Orçamentárias pela LRF.....	55
4.4 Análise Comparativa da LRF com a Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual de 2001.....	60
CONCLUSÃO	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71
ANEXO A - Fontes de Recursos por Código e Denominação.....	74
ANEXO B - Receitas Estaduais Provenientes de Vinculações Constitucionais e Obrigações Legais	76
ANEXO C - Despesas Previstas por Grupo de Natureza - LOA 2001.....	81
ANEXO D - Elementos de Despesas por Código e Denominação.....	82
ANEXO E - Despesas de Pessoal Prevista por Poder - LOA 2001.....	84
ANEXO F - Anexo de Metas Fiscais - LDO 2001.....	85
ANEXO G - Receitas Previstas por Categoria Econômica e Fonte de Recurso LOA 2001	86

LISTA DOS QUADROS

QUADRO 1 – Receitas por Categorias Econômicas.....	22
QUADRO 2 - Agregação dos Códigos das Despesas Orçamentárias.....	28
QUADRO 3 – Despesas por Categorias Econômicas.....	29
QUADRO 4 – Grupos de Natureza das Despesas.....	29
QUADRO 5 – Despesas por Modalidades de Aplicações.....	30
QUADRO 6 – Comparativo da LRF com a LDO - 2001.....	61
QUADRO 7 - Comparativo da LRF com a LOA - 2001.....	66

INTRODUÇÃO

O interesse de pesquisar este tema surgiu da necessidade de conhecer o Processo Orçamentário, as normas de finanças públicas e orçamentárias e a Lei Complementar Nº 101, de 04/05/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulamentam a Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária, Lei Orçamentária Anual e Execução Orçamentária. Além do mais, de buscar maiores conhecimentos sobre as atuais normas de finanças e o impacto desta lei na Gestão Orçamentária do Estado do Ceará.

Com esse propósito, pretende-se conhecer melhor a Lei de Responsabilidade Fiscal, saber qual o seu objetivo, os principais pontos abordados, como a sociedade pode colaborar para o seu sucesso, o que acontecerá se as regras não forem respeitadas, como ficam os novos financiamentos entre a União, Estados e Municípios, como o governo federal vai ajudar para garantir o cumprimento das regras e, por último, por que esta lei é tão importante para o país.

No primeiro capítulo é feita uma abordagem geral sobre todo o Processo Orçamentário, composto inicialmente por um breve histórico sobre a matéria Orçamentária. Posteriormente são ressaltados os instrumentos de planejamento e controle e, por último, é apresentada uma síntese da Lei Complementar nº 101, 04/05/2001, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em seguida são citadas as normas da Administração Pública que se manifestam, sobretudo, na atividade de obtenção de ingressos de recursos e na realização de gastos, englobando, especificamente, dois campos:

- a receita - obtenção de recursos, que pode ser distinguida em duas modalidades de recebimentos: as receitas efetivas, quando se realizam entradas de numerário sem as correspondentes saídas de outros elementos patrimoniais; e as receitas por mutação patrimonial, caso sejam em decorrência de exclusão de valores patrimoniais;

- a despesa - emprego dos recursos para viabilizar os fins do Estado (fins políticos), ou seja, todo o dispêndio previsto no orçamento para atender uma finalidade de interesse público.

O Ciclo da Gestão Orçamentária do Estado do Ceará é outro ponto tratado nesta pesquisa, com enfoque voltado para a integração entre o planejamento e o orçamento e para as atividades orçamentárias praticadas atualmente no Estado, como: a elaboração dos instrumentos de planejamento; execução; controle e avaliação orçamentária, que, juntos, se constituem, efetivamente, num sistema. Tal sistema, num contexto político, está associado aos mecanismos de institucionalização do planejamento governamental e do orçamento.

Por último, é abordado o Processo de Implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal na Gestão Orçamentária do Estado do Ceará, enfatizando a abrangência da referida lei na Administração do processo orçamentário, na Definição das Receitas, na Limitação dos Gastos e nas atuais normas atreladas à Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual de 2001, com destaque para aquelas que foram assimiladas pela administração estadual.

Finalizando, pode se afirmar que a pesquisa ora apresentada procura a compatibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal com a Gestão Orçamentária do Estado do Ceará, estudando e analisando os principais pontos do processo orçamentário, que são: Planejamento, Gestão das Receitas e Despesas, Ciclo Orçamentário e Responsabilidade.

01. ENTENDENDO O ORÇAMENTO PÚBLICO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O processo de preparar, montar e monitorar orçamentos, de traçar um plano de atividades futura é de vital importância para a Gestão Pública, por constituir uma ferramenta básica de planejamento e controle, capaz de levar o Estado a alcançar, não apenas seus objetivos e metas, mas também seu próprio sucesso.

1.1 Breve Histórico

Nos parágrafos seguintes, será apresentado um resumo da origem e evolução da História do Orçamento Público, particularmente as questões orçamentárias relevante no Brasil, conforme dados da UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2000a).

A prática orçamentária é recente, tem cerca de 180 anos, entretanto o processo de arrecadar recursos pelos governos, teve sua origem há vários séculos, quando as obrigações tributárias impostas pelos Monarcas se tornaram impossíveis de serem suportadas. Para fazer face aos fatos administrativos, os Monarcas tinham o poder discricionário de tributar, o que levou o povo a entender que o abuso na cobrança de elevados impostos poderia ser limitado através do Parlamento, assumindo a característica de imposição.

A primazia na prática orçamentária cabe à Inglaterra, cujo início se deu com a promulgação da Carta Magna, em 1215, por meio da qual o Parlamento procurou exercer um maior controle sobre o rei João-sem-Terra, limitando a coroa Inglesa de instituir impostos e de dar a eles a destinação que bem entendesse.

No Brasil a prática de cobrar impostos é resultante do Pacto Colonial existente entre a Metrópole e a Colônia, após o descobrimento, que se caracterizava pela exploração econômica por parte do Governo Português, que instituíam arbitrariamente tributos a serem pagos pelo Brasil colônia, de acordo com a necessidade da metrópole.

Várias revoltas tiveram a sua bandeira na cobrança abusiva de tais tributos, sendo a principal desencadeada em Vila Rica, num movimento denominado “Conjuração Mineira”, que teve Tiradentes como figura central, e inspirava as pregações nas doutrinas dos Estados Unidos .

Em 1808, o Direito Orçamentário Brasileiro teve suas bases lançadas com o Alvará que criou o Erário e o Regime de Contabilidade. No entanto, o primeiro orçamento brasileiro só foi regularmente votado em 1830, pelo Decreto da Constituição de 1824, que determinava a apresentação anual à Câmara de um Balanço Geral a fim de que fosse discutido e organizado o Orçamento Geral da Nação.

A necessidade da criação do Orçamento no Brasil deu-se com a ampliação qualitativa das funções do Governo, que evidenciou a carência de um instrumento especializado de orientação e controle das atividades governamentais, decorrente do exercício de novas funções. Daí adveio o Orçamento.

A Constituição de 1891 tira do Executivo a competência para elaborar o Orçamento e atribui ao Congresso Nacional a competência para anualmente orçar a receita e fixar a despesa federal. A Constituição de 1934 atribui ao Executivo a iniciativa de preparação do orçamento e ao Legislativo a competência para apreciá-lo, não havendo limitações para emendas.

Foi criado através da Constituição de 1937, o Departamento de Administração, responsável pela preparação do orçamento e coordenação das ações de planejamento. Em 1946 a Constituição assegura ao Executivo, a competência para elaborar a proposta orçamentária e admite a possibilidade de emendas.

A atual Constituição de 1988, preocupou-se em dar ao orçamento características de planejamento, introduzindo a obrigatoriedade de elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentária e o Plano Plurianual, que norteiam a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

As diversas Constituições Brasileiras introduziram avanços no que se refere ao controle e execução do orçamento, sempre buscando o seu aprimoramento.

1.2 Processo Orçamentário

O Orçamento Anual, concebido inicialmente como meio de se exercer um controle político e financeiro sobre os governantes, transformou-se, hoje, numa peça que, além daquele objetivo, representa o documento técnico de programações de obras e serviços, podendo ser enfocado sob os seguintes aspectos (BASTO, 1997):

- Político, como reflexo da política administrativa de governo;
- Jurídico, como instrumento legal da atividade financeira do governo;
- Financeiro, como peça de previsão e autorização de recursos e gastos;
- Administrativo, como delimitador e orientado da ação governamental;
- Econômico, que reflete o incremento na economia, dado pelo Estado através de subsídios e programações de obras e serviços.

Os instrumentos de planejamento que norteiam a elaboração dos planos de longo, médio e curto prazos são contemplados pelas Constituições Federal e Estadual, hierarquiza-os da seguinte forma: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária.

O Plano Plurianual (PPA) contém as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para os quatro anos seguintes à sua edição, com previsão dos gastos orçamentários para tal, devendo dizer o que será feito em cada região, no tocante a investimentos e obras públicas, bem como a programas de duração continuada. Interessante notar que, também em defesa da continuidade administrativa, o PPA vigora até o fim do primeiro ano de governo seguinte ao de sua edição.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) afunila ainda mais o planejamento, preparando a base onde a Lei Orçamentária Anual (LOA), ou simplesmente Orçamento Anual, irá se assentar. Este último registra tudo aquilo que o governo deverá fazer em benefício do Estado e de seus cidadão e ao mesmo tempo defini os números, ou seja, os valores monetários, para cada item.

O conteúdo central da Lei Orçamentária Anual é o programa de trabalho a ser executado pelo governo. Neste programa devem ser descritos segundo algumas normas, todos os valores dos

recursos a serem gastos e natureza das despesas, passando pela definição do nome das ações e de suas respectivas metas.

O Orçamento público é elaborado, em média, oito meses antes de entrar em vigor. Ele é anual e passa a vigorar a partir de primeiro de janeiro do ano seguinte. Portanto, os valores apresentados para a receita e despesa são uma previsão do cenário esperado. Se o orçamento for elaborado de maneira criteriosa, ele tende a se aproximar da realidade. No entanto, em face das alterações inesperadas que podem ocorrer nas políticas econômicas e fiscal, as previsões estão sujeitas a mudanças inimagináveis.

Dessa forma, os valores definidos na Lei Orçamentária constituem um limite de autorização para o Governo fazer gastos e realizar ações, o que torna o orçamento, na verdade, um Lei Autorizativa. Ele não mostra o quanto a Administração deverá ter obrigatoriamente gasto no final do ano. Portanto, se os recursos previstos forem utilizados apenas parcialmente, não significa que haverá sobra de dinheiro no caixa do Estado. Significa que foram superestimados as previsões orçamentárias. É por esta razão que a legislação brasileira considera normal se parte ou um todo de um projeto ou atividade orçamentária não for realizada.

Cabe ao Governo adotar um padrão de investimento compatível com o que recebe, para que haja equilíbrio orçamentário. Caso ocorram eventuais sobras de caixa, será possível pensar em ampliar os investimentos existentes ou atender novas demandas da sociedade. Por outro lado, se as despesas sobem mensalmente, e as receitas não, as contas logo entram no vermelho, produzindo-se o chamado déficit orçamentário. Caso esse desequilíbrio se mantenha por muito tempo, o Estado tende a não honrar seus compromissos no prazo certo, perdendo a capacidade de pagar suas dívidas. Assim, qualquer desequilíbrio orçamentário deve ser rapidamente corrigido, sob pena de que se transforme numa crise financeira grave, capaz de gerar atrasos de pagamento, paralisação de obras e ineficiência dos serviços públicos.

Para corrigir eventuais alterações de previsão no orçamento, o Executivo pode solicitar créditos adicionais ao Legislativo. Há três tipos de créditos que podem ser definidos, segundo a UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2000c):

- Suplementar - destinado ao reforço da dotação orçamentária existente. A sua utilização deve ser feita por decreto do executivo.
- Especial - destinado a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, como no caso da criação de um novo projeto e atividade. A sua utilização deve ser feita por decreto do executivo.
- Extraordinário - destinado a despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra e calamidade pública. A sua utilização deve ser feita por decreto do Executivo, com remessa imediata ao Legislativo

O orçamento contém a receita prevista e a despesa fixada. Estabelecidas as receitas, discute-se como destiná-las às inúmeras necessidades públicas, desde a manutenção dos órgãos e repartições, os investimentos públicos, as obras, as transferências compulsórias, etc. Como se vê, cada decisão tomada no orçamento afeta a vida cotidiana dos cidadãos, sem que muitas vezes eles se dêem conta disso.

Definida a Receita, será fixada a Despesa Pública, que vem a ser:

“todo o desembolso efetuado pela a Administração Pública, nos termos da legislação financeira, licitatória e orçamentária, subordinado à classificação e aos limites dos créditos orçamentários, com vistas a realizar suas competências constitucionais. Porém, na acepção financeira, é o gasto (aplicação de recursos pecuniários, ou seja, dinheiro) para a implementação das ações governamentais” (UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO, 2000 c, p.32)

As despesas podem ser classificadas em razão de:

- sua natureza, que se subdividem em despesas correntes (gastos com funcionamento da administração pública, benefícios previdenciários, transferências a estados e municípios, juros sobre a dívida pública, etc.) e de capital (investimentos, inversões financeiras, amortizações da dívida, etc.),
- seu destino em termos de ação expressa na classificação funcional-programática, indicando em que atividades ou projetos foram destinados os gastos ,

- seu órgão detentor da dotação, indicando quanto cabe a cada instituição/órgão (poder legislativo, judiciário, etc.)

Outro ponto de importância nesta matéria, é a forma de como os recursos são supervisionados. Nos Estados Brasileiros, por um traço histórico de elitismo político e alienação popular, a fiscalização foi tradicionalmente reservada, e em caráter exclusivo, a instituições do próprio Estado. Por isso, desde sempre competiu ao Poder Legislativo a responsabilidade de fiscalizar a execução orçamentária, com o auxílio dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios. A estes tribunais cabe a tarefa de analisar tecnicamente as contas públicas, concluindo por sua aprovação ou rejeição, em parecer fundamentado, submetido depois ao crivo político e técnico do Legislativo, que pode ou não mantê-lo.

Esse tipo de controle sobre a administração pública era, é e continuará sendo fundamental, pois é a forma que se tem para fiscalizar a execução orçamentária. Dá-se a ele o nome constitucional de controle externo, e é por seu intermédio que se realiza um trabalho permanente e regular de fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado.

Através do controle externo, os representantes do povo na Assembléia Legislativa, com ajuda de especialistas do Tribunal de Contas, controlam o emprego de dinheiro público em todas as formas e fases de sua utilização. Da compra e venda de bens públicos ao custeio da máquina administrativa, passando pelos contratos de empréstimo, pelas licitações de obras públicas e admissões de pessoal, entre muitos outros atos administrativos geradores de despesas.

1.3 Abrangência da Lei de Responsabilidade Fiscal

Com o intuito de erradicar os desequilíbrios fiscais, ou gastos sistematicamente superiores às receitas, foi sancionada, em 04/05/2000, a Lei Complementar Nº 101, conhecida com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que representa um instrumento para auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos dentro de um marco de regras claras e precisas, aplicadas a todos

os gestores de recursos públicos e em todas as esferas de governo, relativas à gestão do patrimônio público.

Não é pretensão de se esgotar neste espaço tudo quanto se tem a dizer a respeito do texto da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, popularmente conhecida com Lei de Responsabilidade Fiscal. A seguir serão apresentados, de forma sucinta, comentários sobre a abrangência dos temas tratados na referida Lei.

1.3.1. Disposições Preliminares (Art. 1º e 2)

Dispõe sobre os princípios da LRF, a sua abrangência e os conceitos fundamentais. Destaca-se, neste tópico, das Disposições Preliminares, o conceito de Receita Corrente Líquida, o qual será definido no Capítulo IV - Processo de Implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal na Gestão Orçamentária do Estado do Ceará.

Estão sujeitos à LRF os Poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, Judiciário e o Ministério Público, bem como os respectivos órgãos da administração direta, dos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. Exceção é feita às empresas públicas e sociedades de economia mista, de cujo grupo somente se incluem as ditas empresas estatais dependentes, conforme a definição contida no Art. 2º, III.

1.3.2. Planejamento das Ações Governamentais (Art. 4º a 10)

A LRF define novas regras para a Lei de Diretrizes Orçamentária, estabelecendo um novo e específico conjunto de funções. Esse novo conjunto de funções dispõe sobre:

- anexo de metas fiscais - metas trienais para receitas e despesas, resultado nominal e primário e dívida pública;
- avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- evolução do patrimônio líquido, origem e aplicação dos recursos de privatização;
- avaliação financeira e atuarial de todos os fundos e programas estatais de natureza atuarial;
- estimativa e compensação da renúncia de receita;
- expansão das despesas obrigatórias e de caráter continuado;

- riscos fiscais - avaliação de passivos contingentes e outros riscos

O novo formato proposto para a LOA acrescenta ao modelo tradicional as seguintes alterações:

- demonstrativo da compatibilidade da programação orçamentária com as metas fiscais constantes da LDO;
- demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes da renúncia de receita e do aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- constituição de reserva de contingência para atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A Execução Orçamentária fixa prazo, de trinta dias após a publicação da LOA, para o estabelecimento da Programação Financeira e do Cronograma Mensal de Desembolso, limita empenho e movimentação financeira por cada um dos Poderes, na hipótese de frustração de receita, cuja arrecadação é verificada bimestralmente, e por último, trata dos pagamentos associados a sentenças judiciais, cujos beneficiários devem ser nominalmente identificados para o fim de observância da ordem cronológica estabelecida pelo Art. 100, da Constituição Federal.

1.3.3. Mecanismos para Gerenciar as Recitas e Racionalizar as Despesas (Art. 11 a 24)

A receita é dividida em duas partes. A primeira cuida da previsão e da arrecadação, tentando garantir que as receitas sejam fidedignas com a previsão das metas bimestrais de arrecadação. Na segunda parte, busca garantir que a renúncia de receita, na forma de anistias, remissões, subsídios, créditos presumidos, isenções, etc., se opere em consonância com a LDO e LOA, e que seja demonstrado a neutralidade fiscal dos seus efeitos, seja pela compensação desses efeitos, quando não se demonstrarem neutros, na própria esfera tributárias.

As Despesas Públicas aqui tratadas envolvem aquelas classificadas de obrigatórias de caráter continuado, de pessoal e de seguridade social. Com relação às despesas obrigatórias de duração continuada, as mesmas somente podem ser criadas se for demonstrada sua

neutralidade do ponto de vista dos objetivos e das metas de política fiscal, exceção feita às despesas com o serviço da dívida e reajustamento de remuneração dos servidores.

Os limites propostos para as despesas com pessoal aplicam-se vertical e horizontalmente, sempre sobre as Receitas Correntes Líquidas (RCL). A aplicação vertical dos limites subentende um percentual específico para cada nível de governo: Federal, com despesas limitadas a 50% da RCL e Estadual e Municipal, com 60%. Horizontalmente, o percentual aplicável a cada ente da Federação é compartilhado entre seus Poderes e o Ministério Público.

Outra ação importante deste tópico, é o fato de não serem admitidos atos que resultem em aumento das despesas com pessoal nos últimos cento e oitenta dias de mandato dos governantes.

Com respeito ao aumento das despesas com a seguridade social, estas devem ser acompanhadas por correspondente redução na mesma categoria de despesas ou aumento das contribuições que a financiam. Essa compensação, somente será dispensada quando tratar-se da concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista em lei, expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados e da atualização monetária do valor de benefícios.

As despesas com serviços de terceiros não poderão exceder, até 2003, àquela havida em 1999, ou melhor, deve ter o mesmo percentual da Receita Corrente Líquida apurado no exercício de 1999.¹

1.3.4. Transferência de Recursos (Art. 25 e 26)

Neste tópico são abordadas as Transferências Voluntárias e a Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado. A princípio, a LRF conceitua Transferência Voluntárias como sendo o repasse de recursos correntes ou de capital, a outro Ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação legal, ou os

¹No Capítulo IV – Processo de Implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal na Gestão Orçamentária do Estado do Ceará, podem ser obtidas maiores informações sobre a regulamentação das Receitas e Despesas Públicas, constante na LRF

destinados à cobertura de despesas com o Sistema Único de Saúde (SUS). As condições para que possam ocorrer Transferência Voluntária são:

- existência de dotação específica;
- os recursos não poderão ser usados para pagamento de pessoal
- comprovação de que se acha em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e outras obrigações; e
- cumprimento das despesas constitucionais com educação e saúde.

A Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado compreende as pessoas naturais e as jurídicas, e somente poderá ocorrer por força de lei específica, observadas ainda as determinações constantes da LDO e a existência de dotações na LOA.

1.3.5. Dívida e Endividamento: Conceitos, Condições e Limites (Art. 29 a 42)

Os conceitos de dívida, segundo a Lei Complementar nº 101, são os seguintes:

- a) Dívida Pública Consolidada ou Fundada - montante das obrigações financeiras assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e de operações de crédito, para amortização em prazo superior a um ano e aquelas de prazo inferior a um ano cujas receitas tenham constado do orçamento (art. 29, I);
- b) Dívida Pública Mobiliária - dívida em títulos emitidos pelas três esferas de governo (art.29,II);
- c) Operação de Crédito – compromisso financeiro assumido com os credores, envolvendo: abertura de crédito, emissão e aceite de títulos, aquisição financeira de bens, recebimento antecipado da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras obrigações financeiras, além da assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas pelos Estados (art.29,III);
- d) Concessão de Garantia – compromisso de adimplência de obrigação contratual assumida (art.29,IV);
- e) Refinanciamento da dívida mobiliária – emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária (art.29,V).

A LRF estabelece que os limites da dívida sejam periodicamente calculados (de quatro em quatro meses), mesmo que a entidade não esteja pleiteando Operação de Crédito.

O Tribunal de Contas, após conciliar as informações dos relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, fará os cálculos relativos às dívidas consolidada e mobiliária, alertando o Estado se estiver acima de 90% dos respectivos limites (art. 59, parágrafo 1º, III da LRF).

Caso seja ultrapassado os limites determinados pelo Senado Federal, o Estado terá doze meses para reduzir o saldo da dívida mobiliária e consolidada, reconduzindo-a aos parâmetros da lei. No primeiro quadrimestre do ajuste, a redução deverá alcançar 25% do excesso (art. 31 da LRF). Nesse ínterim, o Governo não poderá realizar empréstimo e financiamento, inclusive por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO).

Os precatórios judiciais incluídos no Orçamento, mas não pagos durante a execução, serão acrescidos à dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites (art. 30, parágrafo 7º).

O ente da federação interessada em formalizar seu pleito de contratação de Operação de Crédito deverá demonstrar a relação de custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento às seguintes condições:

- estar prevista na LOA, em créditos adicionais ou lei específica;
- observância dos limites e condições fixados pelo Senado
- que as Operações de crédito não excedam ao montante das despesas de capital
- observância das demais restrições estabelecidas na LRF.

O total das Operação de Crédito num exercício deve ser no máximo igual às despesas de capital (art. 167, III da Constituição Federal). Para o cálculo desta última, exclui-se as despesas de financiamento oriundas de incentivos fiscais (art. 32, parágrafo 3º, I, II da LRF)

A ARO cumprirá as exigências das contratação de Operações de Créditos mais as seguintes:

- realizar-se-á somente a partir do dia dez de janeiro e será liquidada até o dia dez de dezembro do mesmo ano;

- não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação;
- estará proibida enquanto existir operação não resgatada e, em qualquer condição, no último ano de mandato.

O Tribunal de Contas do Estado examinará o atendimento das regras para as ARO, quando receber o relatório de Gestão Fiscal do último período do ano.

O termo “Restos a Pagar” quer dizer despesas empenhadas mas não pagas até o fim do exercício financeiro. Com a LRF, essas despesas precisarão estar, todas elas, amparadas no Ativo Financeiro, ou melhor, com cobertura de saldo financeiro disponível.

Nos últimos oito meses de mandato, o chefe do poder não poderá contrair despesas que não possam ser cobertas no exercício em curso, nem que gere parcelas, sem a disponibilidade de recursos suficientes para o atendimento das prestações no exercício seguinte.

Na determinação da disponibilidade de caixa, serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar, até o final do exercício.

1.3.6. Gestão Patrimonial (Art. 43 a 47)

A receita originária da alienação de bens e direitos não poderá financiar despesas correntes, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social.

Assim, o dinheiro conseguido na venda de ações, veículos usados, prédios públicos, servirá, quase sempre, para amortizar dívida ou realizar investimentos. Portanto, pode-se observar que a baixa de um ativo (venda de bens) será compensada pela queda de um passivo (pagamento de dívida) ou pela criação de um outro ativo (obra). É, pois, a preservação do patrimônio público.

A lei Orçamentária Anual e as leis de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

1.3.7. Transparência Fiscal, Controle Social e Fiscalização (Art. 48 a 59)

O grande foco da Lei de Responsabilidade Fiscal é a Transparência da Gestão Fiscal, que será assegurada pela ampla divulgação, inclusive na internet, para a LOA, a LDO, as Prestações de Contas e seu parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

As contas apresentadas pelo Executivo ficarão disponíveis durante todo o exercício, no legislativo e no órgão responsável pela sua elaboração, para consulta pelos cidadãos e instituições.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária incluirá todos os poderes e o Ministério Público e será publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. O descumprimento do prazo previsto sujeita o ente a não receber Transferências Voluntárias nem contratar Operações de Crédito.

Ao final de cada quadrimestre, será emitido pelos titulares dos poderes e órgãos o Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo chefe do Poder Executivo, pelo presidente e pela Mesa Diretora do Legislativo, pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno e por outras autoridades definidas em ato próprio de cada poder ou órgão. O relatório será publicado até 30 (trinta) dias após o encerramento do período a que corresponder. O descumprimento do prazo pelo Executivo ou Legislativo sujeita o ente a não receber Transferências Voluntárias nem contratar Operações de Crédito.

O Relatório de Gestão Fiscal conterá:

- comparativo com os limites das despesas total de pessoal, distinguindo aquelas com inativos e pensionistas;
- comparativo das dívidas consolidada e mobiliária, destacando a concessão de garantias e operações de crédito, inclusive ARO;
- indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassados quaisquer dos limites;
- demonstrativo, no último quadrimestre, da disponibilidade de caixa em 31 de dezembro e da inscrição em restos a pagar e do cumprimento dos prazos das AROs. A inscrição dos restos a pagar deverá ser apresentada separadamente com relação às despesas liquidadas e empenhadas e não liquidadas.

O Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas e do sistema de controle interno de cada poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.3.8. Disposições Finais e Transitórias (ART. 60 a 75)

Na última parte da proposição, em suas disposições finais e transitórias, são aspectos relevantes:

- a) a faculdade que os Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes tem para optarem pela elaboração ou não do Relatório de Gestão Pública, Anexo de Política Fiscal do PPA, Anexo de Metas Fiscais e O Anexo de Riscos Fiscais da LDO;
- b) o abrandamento das normas de gestão no caso de ocorrência de calamidade pública, formalmente reconhecida, ou de fraco desempenho da economia nacional .

Com esta conduta, pretende-se melhorar a administração das contas públicas no Brasil, uma vez que todos os governantes passam a ter compromisso com o orçamento e com as metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivos Poder Legislativo.

2.RECEITAS E DESPESAS

Este capítulo visa abordar os principais pontos das Finanças Públicas, distinguir, com base na legislação vigente, o que existe de mais significativo sobre receitas e despesas públicas, de forma direcionada para os Instrumentos de Planejamento

2.1 Receitas Públicas

O termo receita é utilizado em sentido lato, isto é, correspondente a qualquer entrada de dinheiro nos cofres públicos. O que realmente define ser ou não de receita não é o título do ingresso mas a sua finalidade. Outros bens e atividades contam com finalidade específica. No caso das receitas, a finalidade é sempre cobrir os gastos públicos, satisfazer as necessidades do Estado .

O Poder Público pode obter recursos para desenvolver suas funções essenciais de quatro formas: Arrecadando Tributos; Obtendo Empréstimos; Firmando Convênios e Parcerias e através de Alienação de Bens Públicos, que a seguir serão comentados.

2.1.1. Arrecadação de Tributos

Receita pública é o conjunto de recursos que o Governo espera arrecadar para fazer face às despesas que pretende realizar. Excluídos o refinanciamento da dívida pública e as operações de crédito para cobrir eventuais déficit orçamentários, a receita, em tese, é arrecadada compulsoriamente, principalmente por meio de impostos e contribuições sociais.

A distribuição de recursos tributários no Brasil se processa em cima do montante diretamente arrecadado e das parcelas recebidas, e é feita da seguinte forma: 42,9% ficam com os Estados, 34,4%, com a União e, 22,8%, com os Municípios (UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000a).

Existem mais de quarenta tributos, porém cinco destes, com o ICMS, Contribuição Previdenciárias, Imposto de Renda, IPI e FINSOCIAL, respondem por 73,2% da arrecadação tributária brasileira o que demonstra haver uma grande concentração de arrecadação. Grande parte da receita Tributária, em torno de 51,9% advém de tributos que incidem sobre bens e serviços. Já o item rendas e lucros concorrem com 16,6% da arrecadação tributária (UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000a).

No decorrer do exercício financeiro, a arrecadação tributária nas três esferas de governo não corre de forma unificada. Tende a ser maior nos meses janeiro a abril, pois nesse período é registrado a concentração de pagamento de alguns impostos, tais como IPVA (nos Estados), IPTU (nos Municípios) e de IR (União). Já para os tributos, cuja base de incidência são as atividades comerciais e industriais (ISS, ICMS e IPI) a receita varia todos os meses, dependendo do desempenho dos diversos setores econômicos que fazem parte dessas atividades.

Em virtude do comportamento desordenado dos tributos arrecadados, o Poder Executivo deve acompanhar a evolução das receitas para evitar que sejam liberados mais créditos orçamentários do que deverá ingressar efetivamente de recursos no Tesouro Estadual.

Dentre as receitas orçamentárias pode-se destacar, com grande relevância as Receitas Tributárias, já que esta constitui a maior fonte de receitas do Estado. As modalidades fundamentais dos tributos, segundo a Lei 4.320/64 são: impostos, taxas e contribuições de melhoria, porém existem outros tributos autônomos, como contribuições sociais e econômicas e empréstimo compulsórios, que a seguir serão comentadas (FERREIRA, 1987).

- a) Imposto - é o tributo cuja obrigação de pagamento tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estadual específica, relativa ao contribuinte. É exigido pelo Estado para satisfazer as necessidades públicas, custeio dos encargos públicos. O imposto apresenta as seguintes características: é reclamado de forma geral, não possui sentindo contra-prestacional e atinge o ente humano e a coisa. Em função desta distinção, o imposto se aplica de forma direta e indireta. A direta incide sobre o patrimônio e a renda. A indireta sobre a produção, a comercialização e os serviços.
- b) Taxa - é um tributo que tem como fato gerador a existência de uma atividade ou prestação de serviço do Poder Público que se volte, diretamente a um destinatário

específico, ou seja, ao contribuinte. A taxa procura uma correspondência da quantia cobrada com o custo da prestação ou atividade. As taxas não poderão ter base de cálculo própria de imposto.

- c) Contribuição de Melhoria - corresponde ao ônus imposto ao proprietário que se beneficia por qualquer vantagem de ordem econômica com a valorização do seu imóvel, em decorrência da realização de obras públicas no imóvel ou nas proximidades dele. Este tributo de competência comum da União, Estados, Distrito Federal ou Município, foi instituído para fazer face ao custo de obras públicas que produzam a valorização imobiliária, e tem como valor o acréscimo de valorização que a obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Outros Tributos Autônomos, segundo a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO (1999), são:

- d) Contribuições Sociais e Econômicas – é de exclusividade da União a competência de instituir contribuições sociais, intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas. Como exceção, a Constituição, no parágrafo único do art.149, permite aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, dos sistemas de previdência e assistência social. Estas contribuições, são consideradas no ordenamento jurídico brasileiro como uma espécie autônoma de tributo, tornando-se mais uma espécie tributária colocada ao lado do imposto, da taxa e da contribuição de melhoria.
- e) Empréstimos Compulsórios – compete exclusivamente à União e só podem ser instituídos por lei complementar, com as seguintes finalidades e condições;
- atender a despesas decorrentes de calamidade pública, de guerra ou sua iminência, ou
 - atender investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, sempre respeitando o princípio constitucional da anualidade (o tributo não pode ser cobrado no mesmo ano em que tenha sido instituído).

A Contribuição Social e Econômica e Empréstimos Compulsórios confundem-se com tributo porque há uma prestação pecuniária instituída por lei, com caráter compulsório, portanto

independente de vontade e cuja satisfação também independe de atividades discricionárias do poder público.

2.1.2. Obtenção de Empréstimos

Obtenção de Empréstimos é uma alternativa em que o ente Público tem de conseguir recursos através do endividamento. Podendo ser por meio de Crédito Público, que vem a ser a facilidade que o ente público tem de realizar operações em dinheiro com outras pessoas de direito público ou privado. Decorre dele o Empréstimo Público, ato pelo qual o Estado se beneficia de uma transferência de liquidez com a obrigação de restituí-la, no futuro, normalmente com pagamento de juros.

O Empréstimo por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) é a modalidade mais utilizada pelo chefe do executivo, que pode tomar até 25% de sua previsão anual de receitas, com a finalidade de cobrir déficits financeiros correntes nos pagamentos de salários, fornecedores, empreiteiras, etc (UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000a).

Essa modalidade de empréstimo deve ser, obrigatoriamente, paga no montante total, mais os juros de mercado, até o último mês do exercício. Normalmente o governo aplica o valor recebido no mercado financeiro e vai gastando de acordo com suas necessidades.

Outras modalidades de endividamento são as operações de créditos interna ou externa destinadas a atender especificamente programas sociais ou de investimentos. Normalmente o custo desses recursos são baixos e o prazo para quitação é razoavelmente longo. Exigem de modo geral, uma contrapartida de recursos do governo.

2.1.3. Convênios e Parcerias

Convênio é o instrumento normalmente utilizado pelo poder público, objetivando captar contribuições de entidades públicas ou de iniciativa privada, para a realização de programas de trabalho constantes da lei de orçamento. O convênio requer, para a sua formalização, o cumprimento de uma série de exigências, como, por exemplo: a clara definição do seu objeto,

a não inadimplência do conveniente para com o Governo concedente, o fornecimento de contrapartida dos recursos a serem recebidos, a definição do cronograma de execução das obras/serviços, etc. Durante a execução do convênio, o responsável está sujeito à fiscalização, inclusive pelo Tribunal da Contas da União, Estado e Município e, ao final do prazo nele previsto, o conveniente deve prestar contas dos recursos recebidos, sob pena de incorrer nas penalidades da lei (UNICEF E FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000a).

Quando o convênio acontece com órgão do Governo Federal, devem ser cumpridas diversas normas para sua celebração, tal como apresentação prévia de um plano de trabalho detalhado e recolhimento em dia com o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS e Fundo de Garantia do Tempo de Serviços - FGTS.

As parcerias são acordos entre o Poder Público e a iniciativa privada, que se unem em um mesmo empreendimento, porém com objetivos diferentes, ou melhor, com interesses convergentes. As parcerias, antes de serem acordadas, devem submeter-se às normas de licitação, principalmente se houver possibilidade de competição.

2.1.4. Alienação de Bens Públicos

O Poder Público pode obter recursos por meio da Alienação de Bens Públicos, isto é, vendendo bens de sua propriedade. Essa alternativa deve ser processada conforme as normas de licitação, para que todos os interessados possam apresentar a melhor proposta de preço.

Segundo BASTO (1997), os bens públicos, em geral são originários do:

- Patrimônio imobiliário Rural, composto por terras agricultáveis, florestas, minas etc. (terras devolutas, terrenos da marinha, faixa de fronteiras, reservas e outros.)
- Patrimônio imobiliário Urbano, composto por prédios públicos voltados para a realização de serviços (museus, prédios de repartições, imóveis em geral, etc.);
- Patrimônio mobiliário de bens vacantes, que se reverterem ao patrimônio público pela ausência de herdeiros e legatários;
- Patrimônio mobiliário decorrente da incorporação pelo Estado de parte do capital de empresas em situação de dificuldade financeira;

- Patrimônio mobiliário proveniente da presença do Estado na composição de capitais com o propósito de desenvolver setores para os quais o capitalismo privado não estiver em condições de assumir todos os riscos advindo do investimento;
- Patrimônio empresarial advindo de empresas criadas ou assumidas pelo Estado. Tais empresas podem prestar-se a fins bem diversos, inclusive chegando ao ponto de fixar preços sem pretensão de lucro. São explorações industriais e comerciais tidas com de utilidade pública. As receitas geradas por estas empresas são chamadas preços públicos ou tarifas.

2.2 Classificação das Receitas Orçamentárias por Categorias Econômicas

A lei 4.320/1964 usa critério eminentemente econômico para classificar as Receitas Orçamentárias, as quais são divididas em:

QUADRO 1
Receitas por Categorias Econômicas

RECEITAS CORRENTES	RECEITAS DE CAPITAL
TRIBUTÁRIA DE CONTRIBUIÇÕES INDUSTRIAL PATIMONIAL AGROPECUÁRIA DE SERVIÇOS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES OUTRAS RECEITAS CORRENTE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ OPERAÇÕES DE CRÉDITO ➤ ALIENAÇÃO DE BENS ➤ AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS ➤ TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL ➤ OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL

Fonte: UNICEF E FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000

2.2.1 Receitas Correntes

É derivada, originária do conjunto de receitas tributária, de contribuições, patrimonial, industrial, de serviço, agropecuária e outras, além das provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinados a atender despesas classificáveis como despesas correntes. Classificam-se, conforme a Lei 4.320/1964, da seguinte forma:

- **Receita Tributária:** é aquela que decorre do poder de coerção do Estado, poder este que impõe ao particular um sacrifício patrimonial visando a cobertura dos encargos públicos. Este tipo de receitas é derivado da modalidade de tributar. As finalidades do tributo são as de satisfazer as necessidades pecuniárias do Estado, que não pode viver sem tributo, já que é através deste, que ele capta recursos financeiros imprescindíveis para se manter e para realizar as suas metas (BASTO,1997).
- **Receitas de Contribuições:** correspondem às receitas originárias de contribuições sociais e econômicas arrecadadas pelo Poder Público, tais como Contribuição de Salário-Educação, para o Fundo de Saúde, sobre a Receita de Concurso de Prognósticos, para os Programas e Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP, dentre outras (UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,2000c).
- **Receita Industrial:** compreende as receitas oriundas do exercício das atividades industriais, explorada pelo Poder Público, como Receita Indústria Extrativa Mineral, Indústria de Construção e Serviço, Indústria de Utilidade Pública (UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,2000c).
- **Receita Patrimonial:** chamadas “originárias” ou “de direito privado”, são aquelas geradas pela exploração do patrimônio do Estado (terra, casas, empresas, etc.) ou pela disposição do mesmo (BASTO,1997).
- **Receita Agropecuária:** proveniente da remuneração efetiva de serviços específicos agrícolas (UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,2000a).
- **Receitas de Serviços:** correspondem a remuneração que o indivíduo paga pela utilização de serviços de natureza pública, como Serviços Comerciais, de Transporte, de Comunicação, de Saúde, Financeiro, Água e Esgoto, etc (UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,2000c).

- **Transferências Correntes:** compreende todos os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado quando destinadas a atender despesas correntes, conforme condições estabelecidas pela entidade repassadora (FERREIRA,1987).
- **Outras Receitas Correntes:** oriundas de multas, juros de mora, indenizações, restituições, de leilão inclusive de bens imprestáveis com carro batido e de outras que não se classifiquem como as demais especificações de receitas (UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,2000c).

2.2.2. Receita de Capital

São constituídas de recursos provenientes de: conversão de bens e direitos em espécie (numerário), recebimento de amortizações de empréstimos concedidos, contratação de empréstimos de longo prazo e transferências recebidas para a cobertura de despesas de capital, ou seja, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida. Essa modalidade de receitas, segundo a Lei 4.320/1964, classificam-se em:

- **Operações de Crédito:** recursos oriundos de empréstimos obtidos junto a entidades estatais ou particulares, internas ou externas e pela colocação de títulos públicos no mercado financeiro. (FERREIRA,1987).
- **Alienação de Bens Móveis e Imóveis:** decorrente da venda de qualquer bem pertencente ao Patrimônio Público, bens móveis e imóveis, tais como títulos, veículos, terrenos, prédios, privatização de entidades públicas, etc. (FERREIRA,1987).
- **Amortização de Empréstimos:** corresponde aos recursos recebidos de outro ente da federação, para a amortização de empréstimos concedidos (diminuição das dividas aos poucos em prestação) a outro ente da federação. (FERREIRA,1987).
- **Transferências de Capital:** compreende todos os recursos recebidos de outro ente da federação, para atender despesas capital, sem que necessariamente exista contraprestação direta em bens ou serviços. (FERREIRA,1987).
- **Outras Receitas de Capital:** recursos recebidos pela Indenização de Extração de Petróleo, Xisto e Gás, Heranças jacentes (recursos financeiros e/ou decorrentes de alienação de bens, cujos herdeiros não forem conhecidos ou por estes renunciados) e Integração de Capital Social. (FERREIRA,1987).

2.3. Classificação das Despesas Públicas

Despesa Pública é todo desembolso realizado pelo Estado ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. Nesse sentido, a despesa é a parte do orçamento que se encontra subordinada a uma classificação e limites de créditos orçamentários. Em outras palavras, as despesas são a distribuição e emprego das receitas para custeio de diferentes setores da administração (UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO, 2000 c.).

As classificações orçamentárias são utilizadas para facilitar a compreensão do orçamento e padronizar as informações que se pretende obter. Elas permitem visualizar o orçamento por Poder, por Órgão, por Função de Governo, por Programa, por Projeto ou Atividade, ou ainda pela natureza da despesa.

As despesas orçamentárias podem ser classificadas de quatro formas: por órgão (classificação institucional), por função de Governo (classificação de acordo com a finalidade do gasto), por programas (classificação programática) e por natureza da despesa (FERREIRA, 1987).

Entre as inúmeras razões que justificam a existência de um bom sistema de classificação orçamentária, segundo o IPEA (1996a), podem-se destacar algumas:

- Permite a uniformização da terminologia;
- Facilita a estruturação dos programas;
- Contribui, efetivamente, para o acompanhamento e análise da execução do orçamento;
- Permite identificar os agentes responsáveis pelas dotações autorizadas.

2.3.1. Classificação Institucional - Despesas Por Órgão

A Classificação Institucional foi criada para identificar os órgãos e unidades responsáveis pelas arrecadações e gastos. Tal classificação demonstra quanto cada órgão ou unidade organizacional está autorizada a gastar num determinado exercício, permitindo, dessa forma, realizar o controle financeiro dos recursos destinados a cada estrutura organizacional instalada (CIALDINI, 2000).

A classificação por órgão ou institucional evidencia a programação a cargo dos órgãos setoriais de governo e suas unidades orçamentárias. Nos Estados, as Secretarias, por exemplo, seriam órgãos e suas vinculadas (fundações, empresas, departamentos, etc) constituiriam as unidades orçamentárias.

Existem alguns órgãos ou unidades orçamentárias que não correspondem a uma estrutura administrativa, mas, pela especificidade dos gastos que representam, são identificados separadamente na lei orçamentária. É o caso dos Encargos Gerais do Estado, Reserva de Contingência, etc.

A classificação institucional compreende os Órgão Setoriais e suas respectivas Unidades Orçamentárias, cujo código compõem-se de oito algarismos, sendo os três primeiros reservados à identificação do Órgão e, as demais, a Unidade Orçamentária.

2.3.2. Classificação Funcional - Despesas por Função

A classificação por função, ou funcional, foi instituída através da Portaria nº 9, de 28/01/1970, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e atualizada por diversas outras portarias. É composta por um rol de funções e subfunções prefixadas, fornecendo os agregados dos gastos públicos de acordo com a finalidades dos dispêndios (UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO, 2000 c.).

A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao serviço público. A subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas no setor público².

2.3.3. Classificação Programática - Despesas por Programa

² A partir do orçamento de 2000, o Estado do Ceará passou a utilizar a Portaria nº 42, de 14/04/1999, que traz uma nova classificação de Funções e de Subfunções. Nessa Portaria a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

Programa é o agrupamento temático das ações governamentais, sobretudo para fins de planejamento e consolidação das contas públicas, ou seja, é o instrumento de organização da atuação governamental, já que articula um conjunto de ações governamentais visando a solução de problema ou atendimento de necessidade ou demanda da sociedade (UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO, 2000 c.).

A classificação programática, introduzida a partir do PPA de 2000 a 2003, contém os seguintes elementos: objetivo, indicador que quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar, produtos/metast necessários para atingir os objetivos e ações.

Segundo o IPES (1996a), a ação se desdobra em Projeto e Atividade, que podem ser definidos como:

- Projetos – é parte do desdobramento de um programa que envolve um conjunto de operações, limitado no tempo, do qual, normalmente, resulta a implantação, expansão, modernização ou aperfeiçoamento da ação governamental.
- Atividades – é a parte do desdobramento de um programa que envolve um conjunto de operações, realizada de modo contínuo e concorre para a manutenção da ação de governo e a operação dos serviços públicos ou administrativos já existentes.

2.3.4. Classificação das Despesas quanto a Natureza

Para classificar a despesa quanto à sua natureza deve-se identificar os seguintes tópicos: categoria econômica, o grupo a que pertence, a modalidade de aplicação e o elemento. Seu papel é dar indicação sobre os efeitos que os gastos públicos têm sobre a economia como um todo.

Por serem vários os itens de classificação da Despesas por Natureza, a Portaria nº 22 de 08/12/1999, montou um sistema de código para facilitar a identificação dos gastos. O agrupamento destes números, num total de seis dígitos, constituirá o código referente à classificação da despesa quanto à sua natureza. A seqüência a seguir explica a agregação dos códigos.

QUADRO 2

Agregação dos Códigos das Despesas Orçamentárias

DÍGITOS	DESCRIÇÃO
1º	Indica a categoria econômica da despesa;
2º	Indica o grupo de despesa;
3º e 4º	Indicam a modalidade de aplicação; e
5º e 6º	Indicam o elemento de despesa.

Fonte: Portaria nº 22, de 08/12/1999

a) Categoria Econômica

A adoção de critério econômico foi formalizado a partir da Lei nº 4.320/1964. Esta classificação prevê duas categorias econômicas: as das despesas correntes (pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes, entre as quais as transferências a Estados e Municípios, etc.) e as das despesas de capital (amortização da dívida, investimentos e inversões financeiras).

Segundo a Portaria nº de 22, de 08/12/1999, as despesas podem ser definidas da seguinte forma:

- Despesas Correntes, compreendem todos os gastos destinados ao funcionamento e manutenção da máquina administrativa pública. Esta categoria de despesa não produz qualquer acréscimo patrimonial, ou seja, tais despesas não contribuem para aumentar a capacidade produtiva da economia.
- Despesas de Capital, agregam todas as despesas destinadas, de forma direta, à formação de um bem de capital ou adicionar valor a um bem já existente, implicando no aumento do patrimônio.

QUADRO 3
Despesas por Categorias Econômicas

CÓDIGO	CATEGORIAS ECONÔMICAS
3	Despesas Correntes
4	Despesas de Capital

Fonte: Portaria nº 22, de 08/12/1999

b) Grupos de Despesa

As Despesas dividem-se, conforme Portaria nº 22, 08/12/1999 nos seis grupos abaixo, sendo que os três primeiros fazem parte das Despesas Correntes e os três últimos das Despesas de Capital.

QUADRO 4
Grupos de Natureza das Despesas

CÓDIGO	GRUPOS DE NATUREZA DAS DESPESAS
	DESPESA CORRENTE
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
2	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES
	DESPESA DE CAPITAL
4	INVESTIMENTOS
5	INVERSÕES FINANCEIRAS
6	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

Fonte: Portaria nº 22, DE 08.12.1999

A Portaria nº 22, de 08/12/1999, institui códigos para cada Modalidade de Aplicação, conforme quadro seguinte:

QUADRO 5
Despesas por Modalidade de Aplicação

CÓDIGO	MODALIDADE DE APLICAÇÃO
15	Transferências Intragovernamentais a Entidades não Integrantes dos Orçamentos Fiscais
20	Transferências à União
30	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
40	Transferências a Municípios
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
60	Transferências a Instituições Multigovernamentais
71	Transferências ao Exterior - Governos
72	Transferências ao Exterior – Organismos Internacionais
73	Transferências ao Exterior – Fundos Internacionais
90	Aplicações Diretas

Fonte: Portaria nº 22, de 08.12.1999

c) Elementos de Despesa

A classificação por elemento tem por finalidade básica proporcionar o controle contábil dos gastos públicos, em nível de órgão e unidade orçamentária. É a mais analítica das classificações (CIALDINI, 2000).

Despesas Pública é todo desembolso realizado pelo Estado ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. Nesse sentido, a despesa é a parte do orçamento se encontra subordinada a uma classificação e limites de créditos orçamentários. Em outras palavras, as despesas são a distribuição e emprego das receitas para custeio de diferentes setores da administração (UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO, 2000 c.).

03. CICLO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ

O presente capítulo focaliza e sintetiza algumas questões especiais sobre o Ciclo Orçamentário do Estado do Ceará, que compreende as seguintes fases: Planejamento, Elaboração dos Instrumentos de Planejamento, Processo Legislativo, Execução Orçamentária, Controle Orçamentário, Avaliação das Ações de Governo e Julgamento das Contas.

3.1. Planejamento

Planejamento significa o processo de definição e de implementação de políticas, estratégias, planos operacionais e procedimentos para prever e prover, criticamente, um sistema de objetivos hierarquicamente integrados, segundo prioridades elegidas e traduzidas em metas de administração pública ou privada. Contemporaneamente compreende o processo decisório de ações estruturantes da sociedade ou de uma organização formal, estabelecidas com antecedência, de acordo com os fins politicamente propostos, possíveis de serem atingidos pela escolha de meios e instrumentos adequados para viabilizar estes fins (TINBERGEN, 1975).

Planejar uma política econômica e, mais especificamente, uma política de desenvolvimento está se tornando cada vez mais uma parte da atividade do Estado, que agora é vista e compreendida bem mais claramente. No passado a política econômica era bastante negativa, visto que seu propósito era curar os males econômicos existentes. Hoje é tida como uma atividade que se encaixa ao processo econômico global, objetivando bem mais um desenvolvimento sadio que a cura dos males econômicos. Os três elementos principais da moderna política econômica planejada são: previsão, coordenação e consecução de objetivos determinados (TINBERGEN, 1975).

Aqui no Estado do Ceará, os gastos públicos obedecem a critérios legais rigorosos, enquadrando-se em um sistema de planejamento de curto, médio e longo prazos, capazes de revelar à sociedade, de forma transparente (publicações de relatórios dos instrumentos de Planejamento, e por meio da rede Internet), os rumos da atuação estatal. Esse sistema,

fundado em regras constitucionais da República e do Estado, pressupõe a atuação conjunta dos Poderes, Ministério Público e órgãos estatais, destacando-se o Legislativo e o Executivo, que são co-autores dos instrumentos de planejamento, conhecidos como Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA.

Cabe à Secretaria do Planejamento e Coordenação - SEPLAN / CE a importante tarefa de coordenar todo o processo, desde a elaboração das três peças até o acompanhamento e avaliação do cumprimento dos planos e da execução dos programas e projetos expressos nos orçamentos anuais. Além da elaboração dessas três peças, foi criado um novo instrumento de gestão, o Plano Operativo, com o intuito de melhorar os mecanismos de planejamento e acompanhamento das ações de governo.

3.2. Elaboração dos Instrumentos de Planejamento

3.2.1. O Plano Plurianual - PPA

O Plano Plurianual - PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas de médio e longo prazos da administração pública, para as despesas de capital e de outras delas decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada (art. 165, parágrafo 2º da Constituição Federal e art. 203, parágrafo 1º da Constituição Estadual).

É importante saber que o Plano Plurianual, por ser um documento de planejamento, se impõe hierarquicamente sobre as demais leis que fazem parte do ciclo orçamentário, norteando a elaboração da lei de diretrizes orçamentária.

A estrutura, a organização e o conteúdo do Plano Plurianual do Estado do Ceará é compatibilizado com o modelo adotado pelo Governo Federal, com o objetivo de manter um alinhamento com os programas e projetos de interesse do Estado que, em parte, estão amparados no orçamento da união.

No Estado do Ceará, a elaboração do PPA para o quadriênio 2000 - 2003, está consubstanciada em opções estratégicas, fundamentadas numa visão prospectiva do

planejamento e, a partir de estudos de análise e avaliação do desempenho estadual, com enfoque nos indicadores macroeconômicos, condições de vida, desempenho fiscal e das políticas públicas, além da definição de prioridades estratégicas. O PPA é organizado em programas, desdobrados em ações, produtos/metabolos e indicadores de resultado (Lei nº 12.990 de 30/12/1999).

O roteiro abaixo, instituído pelo Poder Executivo, através da Secretaria do Planejamento e Coordenação do Ceará possibilitou a elaboração da Lei do Plano Plurianual nº 12.990, de 30/12/1999, para o período de 2000 a 2003, pelos órgãos setoriais e entidades públicas.

- a) Preparação – desenvolvimento de estudos e análises para fundamentar o Plano.
- b) Elaboração da Base Estratégica – definição das principais diretrizes para orientar a elaboração do Plano, compreendendo:
 - Cenário macroeconômico para o período do Plano;
 - Orientação estratégica do governo;
 - Previsão de recursos por área de atuação do Governo, para o período do Plano;
 - Orientação estratégica das Secretarias de Estado.
- c) Elaboração de Programas – estruturação e definição dos Programas contemplados no Plano Plurianual. Tais programas visam estabelecer os resultados a alcançar em cada área, através de indicadores, que são expressos sob forma de relação, índice ou taxa entre variáveis associadas ao fenômeno sobre o qual se pretende atuar, para que se possa, posteriormente, avaliar a efetividade do Programa.
- d) Consolidação e Apreciação do Plano – análise de consistência e viabilidade do conjunto de programas.
- e) Elaboração da mensagem do Projeto de Lei.
- f) Aprovação do Plano Plurianual – apreciação e aprovação pela Assembléia Legislativa e sanção pelo Governo do Estado.
- g) Implantação e Execução – Detalhamento dos programas, com indicação dos projetos / atividades, para efeito da elaboração da Lei Orçamentária Anual.

O Governo do Estado elabora o Projeto de Lei do Plano Plurianual e encaminha a Assembléia, para ser discutido e votado, até o dia 30 de Abril do ano que precede ao exercício inicial de sua vigência, como determina a Constituição Estadual em seu art. 203. Cabe ao

legislativo apreciar, apresentar emendas e devolver para sanção do Chefe do Executivo, até o encerramento da sessão legislativa do ano em que o mesmo foi elaborado.

O PPA é elaborado a cada quatro anos, no primeiro ano de cada governante. Sua validade é a começar no segundo ano do mandato de qualquer governador até o primeiro ano do mandato do governante subsequente..

3.2.2. A Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO

Lei de Diretrizes Orçamentárias tem por finalidade fazer conexão entre o planejamento de longo prazo representado pelo PPA e as ações políticas e necessárias no dia a dia, concretizadas no orçamento anual.

Em uma análise mais detalhada, o INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA, 1996,a.16) ressalta:

“A pretexto de fixar normas para a organização e a estrutura do orçamento anual, a LDO vem instituindo anualmente regras que são próprias da legislação complementar, com o objetivo de cobrir lacunas institucionais de dispositivos não previstos na Lei nº 4.320/64, ou derogados pela Constituição atual”.

A função da Lei de Diretrizes Orçamentárias é orientar a preparação do orçamento através da escolha de prioridades e metas do PPA para o ano seguinte. Também devem fazer parte da LDO as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências oficiais de fomento, bem como as mudanças na política salarial e pessoal.

Cada uma destas normas tem sentido. No caso da inclusão de prioridades e metas o sentido é bem óbvio, quer dizer, orientar a elaboração da lei do orçamento segundo aquilo que foi pinçado da lei hierarquicamente superior, isto é, o PPA.

Quanto a inclusão de alterações da legislação tributária, reza Constituição Federal (art. 150, III) que nenhum imposto pode ser recolhido no mesmo ano em que foi instituído. Sendo assim, para que o orçamento tenha uma previsão de receita precisa, deve-se saber com antecedência a legislação tributária com a qual se conta, para que não se subestime nem superestime a arrecadação. Finalmente, a inclusão na LDO de alterações na política de pessoal se dá porque uma vez que gastos com pessoal normalmente constituem-se em um item de despesa dos mais elevados, qualquer alteração na política de pessoal pode causar grandes alterações no perfil do orçamento, constringendo muito a capacidade do Estado de investir e prestar novos serviços.

Com a vigência da Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 13.048 de 24/07/2000 passou a dispor também sobre:

- a) metas fiscais, contendo: demonstrativo das metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário, para o exercício a que se refere e para os dois seguintes;
- b) equilíbrio entre receitas e despesas (no anexo de metas fiscais);
- c) critérios e forma de limitação de empenho, se verificado, que a realização da receita não comportou o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecido no Anexo de Metas Fiscais;
- d) Demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

Até o dia 02 de maio de cada ano, conforme estabelece a Constituição Estadual, art. 203, parágrafo 2º, II, o poder executivo deve encaminhar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias à Assembléia, para apreciação dos Deputados, cabendo ao legislativo examinar, apresentar emendas e devolver, para sanção do Chefe do Executivo, até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

3.3.3. A Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual - LOA, situada no plano geral dos instrumentos de gestão, é um documento que deve ser elaborado com base nas diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e nas metas fixadas no Plano Plurianual – PPA, conforme estabelece o art. 203, parágrafo 2º, e inciso III da Constituição Estadual.

O orçamento é uma lei anual que traz, de forma detalhada as prioridades que serão implementadas e executadas pelo poder público naquele período. No orçamento todas as unidades da administração pública possuem seus programas de trabalho, detalhadas por uma classificação padronizada em todo o país, que permite ao cidadão verificar quem, como e para que serão gastos os recursos públicos

A Constituição Estadual, no seu art. 203, parágrafo 3º, I, II, III, e IV, estabelece que a Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- Orçamento Fiscal, referente aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a elas vinculados, da administração direta e indireta. Compreende um conjunto de ações, de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados à saúde, à previdência e à assistência social; e
- Orçamento de Investimento das Empresas, em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

Ainda sobre orçamento é preciso lembrar que a Lei nº 4.320/64 não foi revogada e continua em pleno vigor. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu novas normas de condutas fiscais que devem ser cumpridas tanto no processo de elaboração como no de execução orçamentária, bem assim no registro contábil e na preparação e divulgação de demonstrativos que especifica.

A Lei Orçamentária Anual nº 13.079, de 29/12/2000, foi elaborada de forma compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal, obedecendo as seguintes regras:

- a) elaborada de forma compatível com o Plano Plurianual;
- b) contem demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) contem dotação para reserva de contingência, porém a mesma não foi calculada com base em percentual da receita corrente líquida e se destina ao atendimento de suplementação de despesas relativas a investimentos, pessoal e encargos sociais e refinanciamento da ;
- d) não consignou dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão.

Outros aspectos observados na Lei Orçamentária Anual de 2001.

- todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e às receitas que as atenderão, constam da Lei Orçamentária Anual;
- não foi consignado na Lei Orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

Outro fato importante para a confecção da proposta orçamentária é conhecer as classificações Orçamentárias, as quais facilitam a formulação do orçamento; refletem com precisão o que se propõe a fazer com os recursos disponíveis e proporcionam uma estrutura de controle administrativo que permita determinar o que foi concluído em relação ao orçado e aprovado pelo Legislativo

Listar o que será gasto é uma tarefa que antecede quaisquer despesas, e que não pode ser realizada por um único órgão, nem muito menos por técnicos distantes do cidadão. Por isso, a Lei Orçamentária Anual será discutida sempre, no ano anterior ao de sua aplicação, pelo Poder Legislativo, que reúne os representantes do povo.

Os Governantes têm a obrigação de cumprir as leis de sua autoria, entre elas as leis orçamentárias. No processo de elaboração e aplicação dessas leis, os poderes Legislativos e Executivos devem respeitar o princípio da publicidade, isto é, divulgar e publicar os LOA, em veículos oficiais de comunicação e divulgação, para conhecimento da sociedade e, também,

respeitar os critérios de técnica legislativa que orientam os processos de confecção e execução das leis.

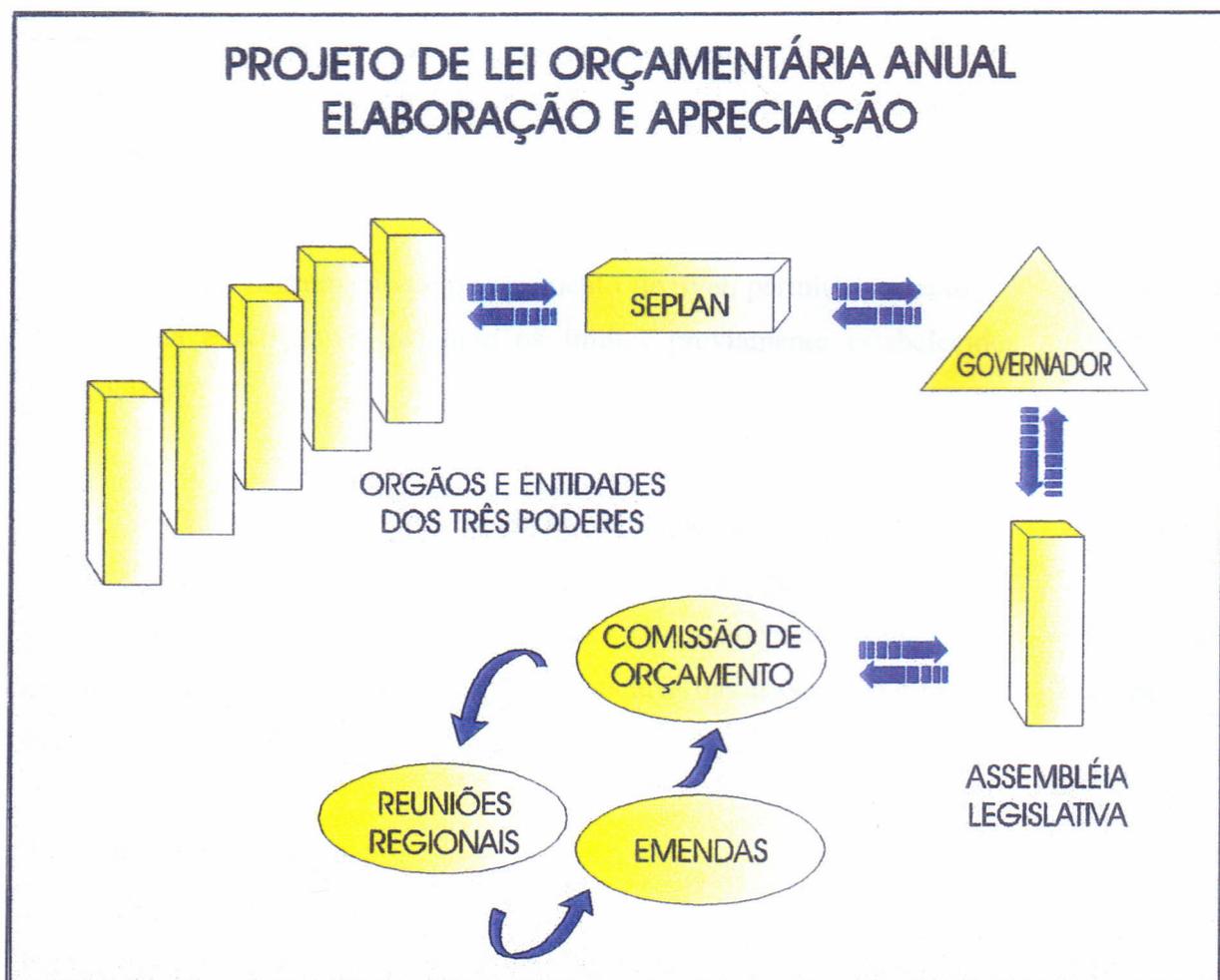
Cabe ao Poder Executivo, através da SEPLAN/CE coordenar todo o processo de elaboração da proposta orçamentária, desde a convocação dos demais Poderes, Ministério Públicos e órgãos e entidades para disseminação da metodologia a ser adotada até a publicação da Lei Orçamentária Anual. Tal processo inicia-se em abril e vai até dezembro, compreendendo as seguintes fases:

1. Definição das estimativas das receitas compreendendo: análise de séries históricas de arrecadação; projeção e avaliação do desempenho da arrecadação; identificação dos possíveis excessos e frustrações; e estudos acerca da presença de fatores macroeconômicos que venha impactar na arrecadação futura;
2. Definição recursos do Tesouro Estadual, para pagamento de despesas obrigatórias, tais como, Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Amortização da Dívida, Sentenças Judiciais e despesas de natureza continuada para manutenção e funcionamento da administração pública;
3. Após fixados os recursos para as despesas acima mencionadas, serão definidos limites para os investimentos, os quais deverão estar contemplados no Plano Plurianual;
4. Repasse, para os órgãos e entidades, de informações sobre os limites de recursos dos para as despesas com pessoal, despesas de natureza continuada e investimentos, alterações na legislação pertinente dos orçamentos, novas técnicas e ajustes nos sistemas informatizados, de forma a viabilizar sua utilização e a integração entre o planos e os orçamentos, com o objetivo de otimizar o acompanhamento e controlar as ações do Governo;
5. Análise e consolidação das propostas orçamentárias, tendo como base o Plano Plurianual, os limites estabelecidos e os relatórios de execução orçamentária. Nesta fase serão verificadas as alocações de dotação de outras fontes;
6. Formalização do Projeto de Lei Orçamentária, informando as receitas conforme suas classificações, receitas correntes e receitas de capital, e as despesas por categoria econômica, grupo de despesas e modalidade de aplicação. O texto da lei tem que ser claro e preciso, possibilitando que o seu conteúdo seja conhecido não apenas por autoridades e agentes administrativos (governantes e funcionários) mas também pelo povo.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual, no Ceará, é remetido para apreciação dos Deputados até o dia 15 de outubro de cada ano e cabe ao legislativo examinar, apresentar emendas e devolver, para sanção do Chefe do Executivo, até o encerramento da sessão legislativa do ano que precederá o exercício.

O art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentária nº 13.048, de 24/07/2000, determina:

“Caso o Projeto de Lei Orçamentária de 2001 não seja encaminhado para sanção até 31 de dezembro de 2000, a programação dele constante poderá ser executada, em cada mês, até o limite de um doze avos do total de cada dotação, na forma da proposta originalmente encaminhada à Assembléia Legislativa, atualizada nos termos dos arts. 13 e 14 desta lei, até que seja sancionada e promulgada a respectiva Lei Orçamentária”.



3.2.4. Plano Operativo – PO

No âmbito do executivo, foi instituído mais um instrumento de planejamento, o Plano Operativo, que tem por função consolidar a programação físico-financeiro anual, controlar as liberações de recursos e acompanhar a execução das ações governo.

Este plano é o detalhamento do orçamento anual de cada órgão, contendo informações físico-financeiras e gerenciais dos programas e projetos finalísticos, permitindo, dentre outras, a priorização das ações governamentais, seu acompanhamento e avaliação, servindo de subsídio para as revisões do PPA.

O PO é elaborado sob a orientação da SEPLAN, no início de cada exercício financeiro, a partir dos limites financeiros estabelecidos pelo Governador e Secretários de cada pasta.

O Plano constitui-se de informações de programas, produtos, indicadores previamente definidos no Plano Plurianual e de uma programação físico-financeira de todos os projetos de investimentos estabelecidos no Orçamento Anual.

Sendo o PO um instrumento de planejamento flexível, permite, portanto, alterações e ajustes durante sua execução, respeitando os limites previamente estabelecidos, podendo haver renegociação de recursos.

Com o Plano Operativo pretende-se aperfeiçoar o processo de planejamento e acompanhamento pela disponibilidade de informações gerenciais, podendo ser utilizado na disseminação de informações das ações governamentais, entre as diversas unidades executoras, para subsidiar a avaliação da eficácia das ações de Governo e a elaboração da Mensagem à Assembléia Legislativa.

3.3 Processo Legislativo

No Estado do Ceará, o Projeto de Lei Orçamentária é enviado à Assembléia Legislativa, até o dia 15 de Outubro. Nesse momento, surge para os deputados a possibilidade de apresentar

propostas para melhorar o texto original, atender a pedidos de suas regiões ou de segmentos sociais e profissionais por eles representados.

Essas propostas são chamadas de emendas. Emendas, aliás, que não podem implicar aumento de despesas, mas que se revelam o meio de que os deputados dispõem para influir no projeto e de concretizar a colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A aprovação de emendas obedece a regras previamente estabelecidas e em consonância com o que dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Ceará. Algumas despesas não podem ser canceladas ou sequer reduzidas, por restrição absoluta, em função de limitações constitucionais ou legais, destacando-se:

- Pessoal e Encargos Sociais;
- Juros e Encargos da Dívida;
- Amortização da Dívida;
- Transferências Constitucionais a Municípios;
- Sentenças Judiciais e Precatórios;
- Recursos destinados a contrapartida de projetos;
- Benefícios previdenciários;

O Projeto de Lei para ser discutido e aprovado pelos deputados, segue um ritual dentro da Assembléia Legislativa. Ele segue para a Comissão de Orçamento para ser discutido. Os deputados apresentam emendas que podem ser acolhidas ou não, conforme o parecer da Comissão. Após a votação do parecer, as discussões continuam no plenário da Assembléia até a apreciação final do projeto de lei. Uma vez aprovado, o Governador pode acolher ou vetar as emendas feitas (UNICEF e FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000b).

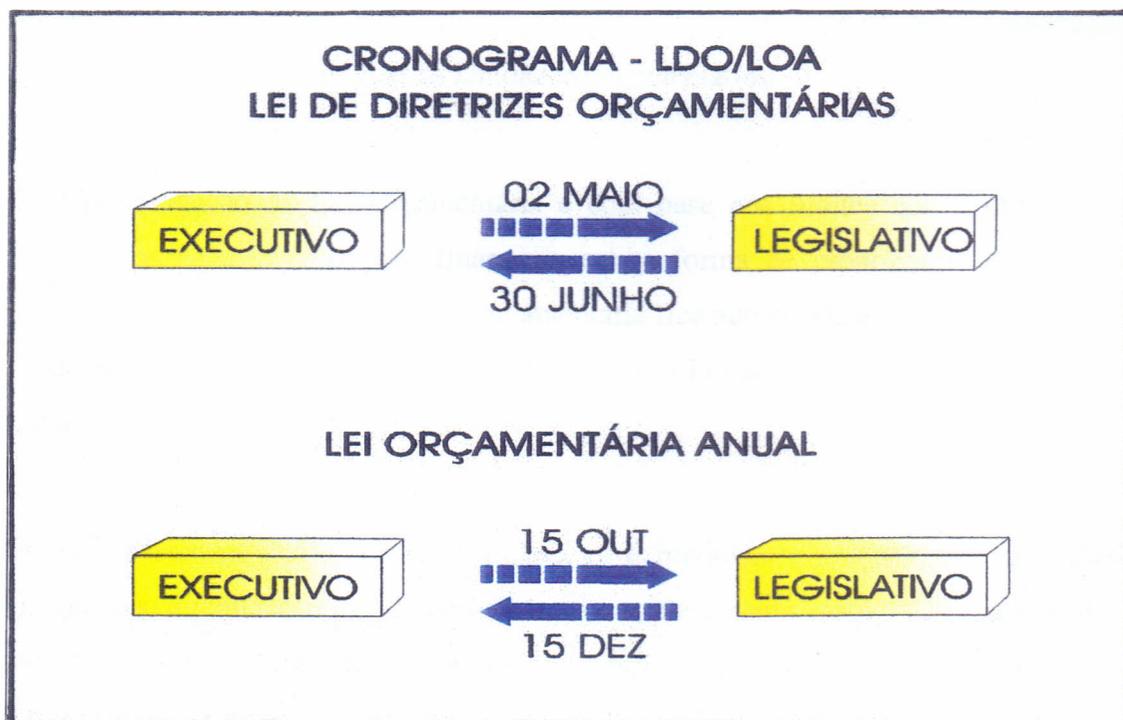
A Assembléia Legislativa estadual, para conhecer melhor as necessidades e aspirações locais, criou, nos últimos anos, as Audiências Públicas Regionais. Nelas, os prefeitos, vereadores e representantes da sociedade civil de cada região cearense são convidados a falar sobre o que gostariam que o governo estadual fizesse em seu benefício.

O Legislativo vem realizando estas reuniões a cada ano. As audiências contribuem para uma definição de prioridade, de baixo para cima, mediante incorporação à proposta orçamentária do que nelas houver sido decidido.

Depois de debatido o orçamento com a sociedade, a Assembléia Legislativa aprova, com ou sem emendas, o Projeto de Lei Orçamentária, sob a denominação de Autógrafo de Lei, e envia-o para sanção do Poder Executivo.

O Governador sanciona o Projeto de Lei do Orçamento Anual, transformando-o em lei ou vetando-o parcial ou totalmente. Nesse caso, o veto volta à Assembléia para ser apreciado. Se o Legislativo mantiver o entendimento do Governador, os trechos vetados não farão parte da lei. Se rejeitado o veto, os trechos vetados serão promulgados integrando o texto da lei.

É de responsabilidade do Executivo a publicação e divulgação da Lei do Orçamento Anual, através dos veículos oficiais de comunicação/divulgação para conhecimento do público e para a eficácia de sua validade que é o princípio exigido para todos os atos oficiais do governo. No caso específico, a publicação deve ser feita no Diário Oficial do Estado.



Fonte: Síntese do Projeto de Lei Orçamentária Anual, de 1999 – Estado Do Ceará

3.4 Execução Orçamentária

A execução orçamentária inicia-se quando os três Poderes, Executivo, Judiciário e Legislativo, e o Ministério Público começam a realizar suas despesas. Esta modalidade de ação consiste em programar e realizar despesas levando-se em conta a disponibilidade financeira do Estado e o cumprimento das exigências legais para a efetivação dos gastos. (UNICEF e FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000b).

Normalmente há interpretações equivocadas do que venha a ser execução orçamentária e financeira. Esse equívoco é perfeitamente compreensível, pois a execução orçamentária e financeira ocorrem concomitantemente. Esta afirmativa tem como sustentação o fato de que as execuções, tanto a orçamentária como a financeira, estão atreladas uma a outra, significando que a despesa só poderá ser realizada se houver orçamento e recursos financeiros.

A execução orçamentária é a utilização dos créditos consignados no Orçamento Geral da União, ou dos Estados, Municípios, Distrito Federal, suas Autarquias e Fundações. Já a execução financeira é a utilização de recursos financeiros, visando atender a realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias.

Após a promulgação da Lei Orçamentária e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprova a programação financeira sob a forma de cronograma de desembolso mensal das despesas que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar. Esta prática, já utilizada pelo Estado do Ceará, foi regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 8º e seu parágrafo único.

O objetivo básico desta programação financeira é funcionar como um autêntico fluxo de caixa, ajustado à realização das despesas com o comportamento efetivo das receitas. Ao lado dessa condição de instrumento de controle financeiro, o cronograma de desembolso mensal ajuda às Unidades Orçamentárias a disciplinarem seus gastos ao longo do exercício.

Os gastos só podem ser efetivados pelos Ordenadores de Despesas, após a definição das cotas orçamentárias e da realização do processo de licitação, que é um ato legal e público. Este processo tem por objetivo selecionar a proposta financeira e técnica mais vantajosa, quando o órgão necessita firmar contrato ou realizar uma compra. A licitação garante igualdade na competição entre os fornecedores e transparência dos atos públicos (UNICEF e FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000b).

Nas entidades públicas, as despesas devem e são autorizadas por autoridade previamente designada legalmente, de cujos atos resultam o empenho das despesas, sua liquidação e pagamento, de uma forma geral. Essa autoridade é denominada de Ordenador de Despesas.

Todo Ordenador de Despesa ficará sujeito à tomada de contas realizadas pelo setores de contabilidade e verificado pelo órgão de auditoria interna, antes de ser encaminhada ao Tribunal de Contas.

No Estado do Ceará, a Execução Orçamentária se processa através das seguintes fases:

- Programação Financeira - consiste no cronograma de desembolso elaborado pelos órgãos e entidades, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Secretaria da Fazenda, e aprovado pelo chefe do Poder Executivo;
- Liberação e Fixação de Recursos - a SEFAZ estabelece calendário de liberação conforme a origem das despesas, para pessoal (no início do mês), custeio (quinzenalmente) e investimento (após o dia dez de cada mês);
- Realização das Despesas - os órgãos e entidades podem realizar as despesas através dos seguintes estágios: empenho; liquidação e pagamento.

A compatibilização entre o fluxo do ingresso de recursos e as necessidades de desenvolvimento do Plano de Governo e do Plano Plurianual constitui-se um desafio na fase da execução orçamentária. As anomalias decorrentes da não obtenção dessa compatibilização causam diferentes tipos de perdas, cabendo ressaltar: *perdas programáticas*, isto é, os desvios no alcance dos objetivos e resultados programados (programa, projeto, atividade) em consequência da descontinuidade na sua implementação; as *perdas gerenciais*, em função dos danos causados aos processos administrativos, por excesso ou falta de recursos nos momentos

oportunos; e as *perdas de imagem*, aí incluídas a deterioração do suporte social à organização e do relacionamento com fornecedores e parceiros. O instrumento técnico para se buscar a compatibilização do cronograma físico-financeiro de desembolso depende, no que diz respeito ao Estado, na capacidade de se estabelecer unidade de mensuração adequada.

3.5. Controle Orçamentário

O controle orçamentário compreende a coleta, o processamento e a partilha de informações sobre o andamento e sobre os resultados do programa de trabalho, que alimentará o processo analítico, fornecendo elementos necessários às modificações, ou não, da programação e do planejamento organizacional.

A análise das informações proporcionadas pelo controle orçamentário possibilitará o ajuste do planejamento (longo prazo) às novas circunstâncias. Nesse papel de remediador do processo de planejamento reside uma das características fundamentais do controle orçamentário moderno.

O controle orçamentário, segundo CUNHA (1999), pode ser classificado em:

- Controle Político, entendido como aquele que envolve os aspectos da conveniência pública (incluindo certos aspectos de legalidade), visando os interesses da comunidade. Na Gestão Governamental, cabe ao Poder Legislativo um papel central no exercício de tal tipo de controle, mas não exclusivamente;
- Controle Legal, entendido como a ato legal de fiscalizar as ações resultantes da arrecadação de receita e realização de despesas;
- Controle Contábil-Financeiro, entendido como a ação de acompanhar e registrar a execução orçamentária, visando obter informações sobre a composição patrimonial, levantamento de balanços, interpretação dos resultados econômico-financeiros, etc.;
- Controle Programático, entendido como a ato de verificar a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais. Tem por requisito básico o estabelecimento de unidades de produtos, de unidades de insumos e de padrões que viabilizem a mensuração da eficiência, da eficácia e da efetividade.

As principais modalidades do controle da execução orçamentária no Estado do Ceará são destacadas a seguir:

- Emissão de Relatórios de realizações financeiras dos principais programas governamentais e Relatório da Execução Orçamentária Bimestral e Semestral, sendo que este último tanto é uma exigência da Constituição Estadual, art. 200 e seu parágrafo único, art. 203, parágrafo 2º, III e art. 211, I, II, III, IV e seu parágrafo único como da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 52;
- Emissão de Relatório da Gestão Fiscal, conforme art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Elaboração de Balancetes Trimestrais e Balanços Anuais. Mais conhecido como Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, tais documento são exigência da Lei nº 4.320/64
- Auditoria Interna exercida pela SEFAZ/CE a quem compete acompanhar a execução de programas de trabalho e a do orçamento, avaliar os resultados alcançados e verificar a execução dos contratos;
- Auditoria Externa (controle externo), exercida pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, tendo por competência apreciar as contas do Governo do Estado e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos;
- Questionamento de qualquer cidadão, quanto a condução da realização de despesas por autoridades Estaduais (UNICEF e FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000b).

As diferentes técnicas, métodos, objeto e escopo do controle orçamentário podem ser aplicados em diferentes estágios do processo administrativo. O controle *a priori* está associado com a intenção de minimizar riscos e incertezas nos processos administrativos antes de seu início. O controle *a posteriori* está voltado para a avaliação retrospectiva de ações e resultados, num período definido de tempo (muitas vezes parcial, isto é, antes mesmo de que o desempenho administrativo tenha sido completado).

3.6 Avaliação das Ações de Governo

Avaliação é o processo orientado a determinar, sistemática e objetivamente, a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as ações, à luz de seus objetivos. Trata-se de um

processo organizativo para melhorar as atividades ainda em andamento e ajudar a administração no planejamento, programação e futuras tomadas de decisões.

Avaliar não é apenas medir, mas antes de mais nada julgar a partir de um referencial de valores. É estabelecer, a partir de uma percepção subjetiva e valorativa, o confronto entre a situação atual com a ideal, o possível afastamento dos objetivos propostos, das metas a alcançar, de maneira a permitir a constante e rápida correção de rumos, com economia de esforços (recursos), e de tempo. Sua função é de verificar em que medida os objetivos propostos estão sendo atingidos para tomar a melhor decisão subsequente e agir com máxima oportunidade (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, 1996b)

Atualmente a SEPLAN/CE é o órgão responsável pela avaliação dos programas do governo estadual e, tem procurado, através da implantação do Plano Operativo Anual, dinamizar o seu papel de monitorar, avaliar e controlar as ações de governo, de forma eficaz e eficiente. Sua inserção neste contexto dá-se em um processo sistêmico, como no ciclo orçamentário, no qual o governo do Estado define seus objetivos estratégicos do programa de governo, cabendo à SEPLAN/CE, em articulação com os órgãos e entidades, detalhar objetivos específicos, estabelecer normas para a programação físico-financeira-temporal e proceder à análise de consistência das programações institucional, setorial e global.

Um dos benefícios advindos da avaliação é a disponibilização das análises e das avaliações regulares produzidas pela SEPLAN/CE para a Secretaria da Fazenda, a qual pode utilizar como instrumento de inteligência para a fiscalização e auditoria, atuando onde for mais necessário e prestando assessoria para promover a eficácia e a eficiência.

A avaliação governamental consiste em estabelecer elementos essenciais para aumentar a eficiência e a eficácia das ações públicas, isto é, cumprir os objetivos planejados, com a utilização ótima dos recursos disponíveis.

3.7. Julgamento das Contas

Compete ao Congresso Nacional, às Assembléias Legislativas e às Câmaras de Vereadores, enfim, ao Poder Legislativo, a responsabilidade de fiscalizar a execução orçamentária, com auxílio dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios. A estes tribunais cabe a tarefa de analisar tecnicamente as contas públicas, concluindo por sua aprovação ou rejeição em parecer fundamentado, submetido depois ao crivo político e técnico do Legislativo, que pode ou não mantê-lo.

Através do controle externo, os representantes do povo no Legislativo, com a ajuda de especialistas do Tribunal de Contas, controlam o emprego de dinheiro público em todas as formas e fases de sua utilização. Da compra e venda de bens públicos ao custeio da máquina administrativa, passando pelos contratos de empréstimos, pelas licitações de obras públicas e admissões de pessoal, entre muitos outros atos administrativos geradores de despesas.

Um passo importante na análise de um orçamento, ou de uma proposta orçamentária, seja para influir em sua elaboração, seja para fiscalizar sua execução, é conhecer os deveres constitucionais do governo federal, do governo estadual e das prefeituras. Em outras palavras, significa saber identificar em que nível de governo compete um gasto público e, conseqüentemente, o serviço ou a obra que ele custeará.

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas e os Poderes Legislativo da União, do Estado ou do Município.

Para isso, o cidadão tem que se esforçar e conhecer um pouco melhor os números do orçamento. Tem também que vigiar a propaganda que os governos fazem de suas obras na televisão, de modo a compará-las com a realidade.

04. PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ

A Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representa um marco institucional para delimitar a ação dos governantes e evitar que erros de gestão orçamentária e financeira cometidos no passado tornem a se repetir. Seus dispositivos aplicam-se a todos os gestores de recursos públicos e a todas as esferas de governo nas diversas ações, destacando-se, em particular, as regras que visam disciplinar os níveis de endividamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos através da ação planejada e transparente que possibilite prevenir risco e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

4.1 Facilidades e Dificuldades para Implantar a LRF

Ao promulgar a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Brasil deu mostra de maturidade política e administrativa. Maturidade política, porque empenhou-se na edição de uma lei com tamanhas implicações no cotidiano da Administração Pública, mesmo ciente de que contrariava práticas antigas, por muitos adotados no trato das finanças públicas. Maturidade administrativa, porque quase doze anos depois de a Constituição Federal ser aprovada, regulamentam-se importantes disposições suas. Com isso, vêm-se finalmente estabelecidas as bases imprescindíveis para a implantação definitiva no país de uma administração pública moderna, austera e voltada para os resultados, conceito que vai muito além da mera previsão de receitas e fixação de despesas, com o único fim de atender formalidade da lei.

Indubitavelmente, os grandes agregados apresentados pela referida lei em apreço são normas que contribuirão para melhorar a Gestão Orçamentária do Estado do Ceará. Vale salientar, contudo, que algumas destas condutas já vinham sendo praticadas no Estado, apesar de não se deterem nos pormenores como determina a LRF. Tais condutas são identificadas a seguir:

- Cronograma de Desembolso Mensal para o poder Executivo;
- Beneficiários com sentenças judiciais identificados nominalmente por ordem cronológica, conforme determina o art. 100 da Constituição Federal;
- Despesas com pagamento de Pessoal já se encontravam dentro do limite estabelecido pela LRF, tanto para o poder executivo como para os demais poderes e Ministério Público;
- As despesas obrigatórias de duração continuada já vinham sendo orçadas com base na execução dos exercício anterior;
- Despesas com serviços de terceiros foram orçadas conforme limite do exercício anterior, não sendo necessário, portanto sofrer corte de dotação;
- O Estado já vinha cumprindo, em parte, as condições estabelecidas pela LRF para Transferência Voluntária;
- O Estado elabora bimestralmente e semestralmente, o Relatório da Execução Orçamentária, conforme parágrafo único do art. 200, da Constituição Estadual.

Outro facilitador importante para a implantação da LRF foi a existência de um ambiente fiscal favorável, caracterizado pela implementação do Programa de Estabilidade Fiscal, e pelos efeitos positivos do Programa Nacional de Desestatização, da reestruturação das dívidas estaduais e das importantes iniciativas de ajuste fiscal do Governo Estadual.

Sendo a LRF um código de conduta, que dita princípios de responsabilidade, que disciplina a expansão do endividamento e das despesas, e que exige cumprimento de metas de todos os entes federados, oferece as condições essenciais para a formação de uma nova cultura, baseada nos conceitos de prudência e de responsabilidade. Ou seja, partindo-se de uma situação fiscal favorável, consolida-se um novo regime, assegurando a manutenção dos resultados que serão alcançados nos próximos anos.

A não adequação da Lei de Responsabilidade Fiscal acarreta punições fiscais, tais como proibição de contratação de empréstimos e suspensão de transferência voluntárias (menos para a saúde, educação e assistência social), e penais, que podem resultar em cassação de mandato, perda do cargo e inabilitação por cinco anos para exercício de cargos públicos, multas de 30% dos vencimentos anuais e detenção de três meses ou reclusão de um a quatro anos.

Apesar de todas as facilidades mencionadas e muitas outras estarem a favor da LRF, alguns entraves também não podem ser ignorados, pois, com a vigência da referida lei, o Estado e seus Gestores enfrentaram, de imediato, algumas dificuldades. Dentre elas destacam-se as seguintes:

- Proceder a transição da situação existente antes da vigência da LRF para a situação criada pelo novo código de condutas para todos os administradores públicos, pois os orçamentos já estavam sendo executados com regras anteriores que não previam os limites agora instituídos pela referida lei;
- Preparar o corpo técnico e a equipe de governo para se adaptar às novas regras, ou melhor, modernizar a máquina, buscando a otimização da utilização dos recursos públicos;
- Efetuar os cálculos das despesas a serem controladas e compará-los com seus limites;
- Levantar sempre a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, para a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesas;
- Dúvidas em relação à rubrica restos a pagar. Com a nova regra, o gestor fica impedido de deixar parcelas de despesas para o exercício seguinte, sem que haja caixa suficiente para quitá-las;
- Dúvidas quanto aos procedimentos que passarão a ser adotados pelos Tribunais de Contas na análise das contas de gestão fiscal
- Os dispositivos, as novas exigências e procedimentos que precisam ser conhecidos e implementados de imediato, com vistas a adequá-las às novas normas, já em vigor;

Outra dificuldade encontrada é o fato de a LRF, por si só, não resolver o problema da Gestão Fiscal, caso não sejam observadas e cumpridas fielmente as regras nela insculpidas. É necessário mudar a cultura política dos Administradores Públicos, a fim de que eles tenham em mente a consciência de dar um basta aos gastos excessivos e desenfreadas que oneram os cofres públicos de forma irresponsável, conduzindo o Estado ao endividamento público.

4.2 As Receitas Orçamentárias Após a LRF

A Lei Complementar Nº 101, DE 04/05/2000, tem por objetivo melhorar a administração das contas públicas no Brasil. Com ela, os governantes passarão a ter compromisso com orçamento e metas, que devem ser apresentados e aprovados pelo respectivo Poder Legislativo.

4.2.1 Receitas Correntes Líquida

A Receita Corrente Líquida – RCL é a base de cálculo de todos os limites da LRF. Sobre ela, serão calculados os percentuais de gastos de pessoal, por nível de Governo e por Poder, de gastos previdenciário e de endividamento.

A Receita Corrente Líquida procura captar a efetiva capacidade de arrecadação do ente público, pois que a outra espécie de receita, a de capital, tem natureza eventual, fortuita, não traduzindo a normalidade da arrecadação governamental.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 2º, IV, determina que a Receita Corrente Líquida, em nível estadual, é o produto do seguinte cálculo:

- (+) Receitas tributárias, de contribuição, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas
- (-) Transferência de impostos aos Municípios (ICMS, IPVA, IPI-E)
- (-) Contribuição de servidores estaduais ao sistema próprio de previdência
- (-) Receita de compensação entre regimes de previdência
- (=) **Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado**

Com a LRF, o Estado do Ceará passou a utilizar esse cálculo para encontrar a Receita Corrente Líquida, e, a partir desse referencial, foram calculados os valores para as despesas com pessoal dos três poderes e do Ministério Público.

4.2.2 Administração da Receita Pública

A boa gestão dos ingressos financeiros é prática fundamental no regime de responsabilidade fiscal.

A LRF não se preocupa, apenas, em limitar o gasto público. Tem em mira, também, uma melhor gestão da receita, que reduza a evasão e a sonegação fiscal e evite a renúncia fiscal.

Os Estados devem instituir, prever e efetivamente arrecadar todos os tributos de sua competência constitucional. Isto significa que o governo deverá explorar adequadamente a sua base tributária e, conseqüentemente, ter capacidade de estimar qual será a sua receita. Isso auxilia o cumprimento das metas fiscais e a alocação das receitas para diferentes despesas.

Uma das grandes inovações da LRF está contida no seu art.13, que estabelece a necessidade de se prever, para cada intervalo de dois meses, o que se espera arrecadar no ano. O Estado do Ceará já vem cumprindo esse dispositivo, através da Resolução CPFPCP Nº 1/ 2001, de 30/01/2001, em que dispõe sobre a Programação Financeira, o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso por Poder e Ministério Público e as Metas Bimestrais de Arrecadação

Outra novidade da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, é fazer com que o Executivo divulgue, quando cabível, seu programa de melhoria da arrecadação, sua política tributária, enfim. Depois, quando terminar o ano, o poder executivo prestará contas das realizações no campo tributário, conforme estabelece o art. 58 da LRF.

4.2.3 Renúncia da Receita Pública

A Renúncia da Receita, ou seja, a anistia, a remissão, o crédito presumido, a isenção em caráter não geral, a alteração de alíquota de algum tributo ou a modificação da base de cálculo, que tenha como impacto a diminuição da receita pública, deverá estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes.

A Constituição Federal, no seu art. 165, parágrafo 6º, já determinava que o orçamento anual deveria ser acompanhado de um demonstrativo, em que a Administração revele as conseqüências fiscais da renúncia de receita.

Agora, a LRF limita, com mais vigor, a prática da renúncia fiscal, obrigando o governo conessor a demonstrar que a desistência em questão não prejudicará os resultados propostos na Lei de Diretrizes Orçamentária, ou então que a perda será compensada com ações que

resultem no aumento da receita tributária própria. Espera-se que, com essa nova norma, iniba-se a guerra fiscal entre os Estados.

4.2.4. Operação de Crédito

A LRF, no seu art. 29, define conceitos e normas a serem observados por todos os entes da Federação quanto à dívida pública, dívida mobiliária, operações de crédito e garantias.

O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições da realização de operações de créditos dos Estados, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. A realização de operações de créditos estará sujeita ao enquadramento na Lei Orçamentária Anual, em créditos adicionais ou em lei específica, bem como ao cumprimento dos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal.

A LRF reza que a Regra de Ouro (art. 167,III da Constituição Federal) deverá sempre ser obedecida, isto é: que a contratação de operações de créditos em cada exercício fique limitada ao montante da despesa de capital. Na prática, isso significa que os empréstimos somente deverão ser destinados a gastos com investimentos.

A Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, proíbe vários tipos de operações de créditos, com o intuito de: limitar as fontes de financiamento governamental, impedindo que a dívida antiga seja paga com dívida nova, ou então que o déficit corrente do exercício seja coberto por operação de crédito. Em resumo, a lei não quer que se adie o enfrentamento do déficit e da dívida.

Os arts. 35 a 37, da Lei de Responsabilidade Fiscal, inibem o endividamento, proibindo a realização de:

- empréstimos e financiamento entre os entes Federados, União, Estados e Municípios, a menos que:
 - a) estes dois comprem títulos da União,
 - b) o Banco de um deles empreste para outro ente da Federação.

- operações de créditos para financiar despesas correntes (reiterando norma da Constituição Federal, art. 167, III). Eis, aqui, a regra de ouro da responsabilidade fiscal. Empréstimos e Financiamentos só bancarão despesas que engrandecem o patrimônio;
- as operações entre Banco público e seu ente controlador;
- a emissão, o aceite e o aval de papéis emitidos por particulares.

4.2.5. Operação de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária - ARO

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 38, regulamenta as Operações de Crédito por ARO, exigindo o cumprimento das seguintes condições:

- a receita deve ser destinada ao atendimento de insuficiência de caixa durante o exercício financeiro;
- a Operação deve ser realizada a partir do décimo dia de janeiro de cada ano;
- a operação da ARO deve ser paga no total, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;
- não podem ser cobrados quaisquer outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente estabelecida;
- A taxa de juros deve ser igual à variação da Taxa Básica Financeira – TBF;
- A autorização para a realização da operação será proibida:
 - a) no caso de o Estado apresentar saldo devedor de ARO anteriores,
 - b) no último ano de mandato do Governador.
- A escolha do agente financeiro dar-se-á através do processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central (leilão).

4.3 Limites Impostos às Despesas Orçamentárias pela LRF

A LRF limita os gastos com pessoal, cria condições para geração de novas despesa, estabelece regras para despesas com a Seguridade Social, fixa restrições para o endividamento e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas.

4.3.1. Condições para a Geração de Novas Despesas

A Lei estabelece que nenhum governante poderá criar uma nova despesas continuada, por prazo superior a três anos, sem indicar sua fonte de receita ou redução de uma outra despesa. Qualquer ato contrário a esse mecanismo de compensação será considerado nulo (art. 15 e art. 16 a LRF).

Por exemplo, se o governador resolve implantar programas de combate à febre amarela, ele deverá estimar o custo dessa iniciativa, por três anos, bem como declarar, antes do empenho ou licitação, que existe dotação suficiente para garantir a atividade pretendida (art. 16, I, II da LRF).

Deste modo, os governantes não poderão tomar decisões de aumento de despesas ou de redução de receita que comprometam a saúde das finanças públicas no futuro.

4.3.2. As Despesas com Pessoal

Antes da LRF, os limites para despesas de pessoal estavam previstos na Lei Complementar nº 96, de 31.05.1999, denominada Lei Camata II, aprovada pelo Congresso Nacional. Ocorre que os Poderes Legislativo e Judiciário ficavam fora do alcance dessa lei. Agora, com a Lei Complementar Federal nº 101, 04.05.2000, isso mudou e os limites são aplicados a todos os Poderes e Ministério Público e às três esferas de governo.

a) A Apuração das Despesas de Pessoal

Segundo o art. 18 da LRF, as despesas de pessoal devem ser apuradas levando-se em conta os gastos abaixo enumerados:

- os vencimentos e os salários dos ativos, os proventos dos aposentados e pensionistas, embutidos, neles todos, adicionais, gratificações, hora extras e qualquer outro tipo de acréscimo;

- os encargos sociais a que a Administração Pública é levada a atender pela sua condição de empregadora (recolhimento aos regimes de previdência, FGTS, etc.);
- os subsídios dos agentes políticos (Governador, Prefeito, Deputado, Vereador);
- o montante despendido com terceirização de mão-de-obra que substitui servidores públicos.

A apuração da despesas totais com pessoal será obtida somando-se a realizada no mês em referência com as dos onzes meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência. A nova fórmula de apuração é a que se segue:

- (+) Despesas Empenhadas nas dotações de pessoal
- (-) indenização por demissão de servidor ou empregado
- (-) incentivos à demissão voluntária
- (-) despesas com a convocação extraordinária de parlamentares (caso de urgência ou de interesse público relevante)
- (-) pagamento de precatória trabalhista referente a períodos anteriores ao da apuração
- (-) despesas com inativos custeadas por contribuições dos segurados e por contribuições dos segurados e por outros recursos dos regimes próprios (art. 19, parágrafo 1º, inciso VI, alíneas b e c)
- (=) **máximo de 60% da Receita Líquida dos Estados e Municípios**

O Tribunal de Contas, de quatro em quatro meses, verificará o cumprimento dos limites de gastos com pessoal, cruzando informações dos Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal (art. 22 e art. 69, III).

b) Limite de Gastos com Pessoal

Os limites de pessoal, da União, dos Estados e dos Municípios, serão repartidos conforme dispõe o art. 20, da Lei complementar nº 101, de 04.05.2000, por Poder e Ministério Público.

Na esfera Estadual, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Líquida), serão³:

- 3% para o Poder Legislativo (*)
- 6% para o Poder Judiciário
- 2% para o Ministério Público
- 49% para o Poder Executivo

(*) esse limite de 3% será distribuído entre Assembléia e Tribunais de Contas

c) Adaptação aos Limites das Despesas de Pessoal

A Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000, no seu art. 22, Parágrafo Único, criou um freio prudencial para o caso das despesas de pessoal excederem a 95% do limite, ficando vedados ao Poder e/ ou Ministério Público que houver incorrido no excesso:

- Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título;
- Criar cargo, emprego ou função;
- Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvando a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- Contratação de hora extra, salvo em situações previstas na LDO.

Além disso:

- Ultrapassado o limite no quadrimestre, o excedente deve ser eliminado em dois quadrimestres seguintes, sendo de, pelo menos 1/3 no primeiro ;
- Caso as despesas totais com pessoal estejam abaixo dos limites fixados na lei, estas poderão ser acrescidas em até 10% em relação à despesa verificada no exercício imediatamente anterior, até o final do terceiro exercício após a vigência da LRF, respeitando os limites para a esfera administrativa correspondente e para os respectivos

³ O ANEXO E demonstra os gastos com Pessoal e Encargos Sociais previstos na LOA de 2001, os quais representam 46,7% da Receita Corrente Líquida, portanto dentro do limite legal de 60% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

poderes. De qualquer forma, os eventuais aumentos de salários, gratificações ou reestruturação de carreiras estarão sujeitos à edição de lei específica;

- Há uma regra transitória que permite ao ente ou Poder que estiver acima do limite, quando da entrada em vigor da LRF, eliminar o excedente nos dois exercícios subsequentes, sendo de, no mínimo, 50% no primeiro ano;

Nenhum ato que provoque aumento das despesas de pessoal, nos Poderes Legislativo e Executivo, poderá ser editado nos cento e oitenta (180) dias anteriores ao final da legislatura ou do mandato dos chefes do Poder Executivo.

Em caso de crescimento econômico negativo ou inferior a 1% nos quatros últimos trimestres ou de calamidade pública, estado de defesa ou de sítio, fica suspensa a contagem dos prazos para enquadramento nos limites de pessoal .

4.3.3. Despesas com Seguridade Social

O art. 24, da LRF, estabeleceu a seguinte condição para a realização de Despesas com a Seguridade Social:

- Nenhum benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionista, poderá se criado, majorado ou estendido sem a indicação da correspondente fonte de recursos.

Essa conduta reforça a aplicação do mecanismo de compensação das despesas à medida que determina que qualquer aumento permanente da despesa tenha que ser compensado no âmbito da própria Seguridade Social. Excetuam-se as despesas de concessão de benefícios já aprovados pela legislação, bem como aquelas decorrentes de aumento de beneficiários ou do reajuste de valor dos benefícios.

4.3.4. Restrições às Inscrições em Restos a Pagar

A expressão "Restos a Pagar" quer dizer despesa empenhada mas não paga até o fim do exercício financeiro, ou melhor, até 31 de dezembro.

No último ano da legislatura e do mandato do chefe do executivo não poderá ser assumida obrigação cujas despesas não possam ser pagas no mesmo exercício. Caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, deverá ser igual ou inferior à disponibilidade de caixa (art. 42 da LRF).

Assim, em 31 de dezembro, as despesas do exercício, não pagas, precisarão estar, todas elas, amparadas no Ativo Financeiro (contas Caixa e Bancos).

O controle desse item será de responsabilidade do Tribunal de Contas, que observará a correta inscrição em "Restos a Pagar", tendo por base o Relatório Fiscal e Orçamentário do último período do ano.

4.4 Análise Comparativa da LRF com a Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual de 2001

Nesta parte do trabalho, a análise fica circunscrita à mera identificação, na LDO e na LOA, dos objetivos atribuídos aos instrumentos de planejamento pela LRF. Críticas sobre a adequação desses dispositivos, seja com respeito às normas da LRF, seja no tocante à melhor técnica de gestão das finanças públicas, é tarefa que foge ao escopo desta pesquisa, até porque é marcada por certa carga de subjetividade e por ser uma matéria nova, sujeita a entendimentos distintos por parte de juristas e de gestores públicos.

4.4.1. Impacto da LRF na Lei de Diretrizes Orçamentária de 2001

É objeto deste item verificar quais normas previstas na LRF que foram contempladas na LDO de 2001. No regime de finanças públicas concebido pela LRF figura a Lei de Diretrizes

Orçamentária com sua peça mais essencial, pois a ela cabe estabelecer o elo e as estratégias de política econômica e fiscal e as operações anuais do Estado.

As matérias a serem tratadas pela LDOs foram acrescidas, em grande número, pela LRF que ver e trata o orçamento como um instrumento de fixação da política de captação e aplicação de recursos públicos, tendo como pano de fundo o equilíbrio fiscal e o controle de endividamento.

A LDO, além do papel tradicionalmente conferido pela Constituição Federal e Estadual, englobou novas atribuições estabelecida pela LRF, entre elas a função de fixar metas anualizadas de desempenho, calcadas na projeção de receitas e despesas e, portanto, de resultados orçamentários, e na definição de trajetória para a dívida pública.

A LDO deve, ainda, dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas, administração do passivo financeiro líquido, fórmulas para limitação de despesas, destinação de recursos provenientes de operações de créditos, custos, relações financeiras entre Entes da Federação, despesas com juros, resultados orçamentários, montante da dívida pública, riscos fiscais. Todas essas normas e informações, constem elas do texto da lei ou de um de seus anexos, contribuem para administração dos recursos públicos.

A LRF estabelece os temas que deverão ser tratados na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). A seguir são listados os referidos temas e os que foram, efetivamente, atendidos pela LDO de 2001.

QUADRO 6
Comparativo da LRF com a LDO - 2001

LRF	LDO - 2001
Art 4º, I, a - Dispõe sobre o equilíbrio entre receita e despesas	Art. 11, parágrafo 1º- as Metas Fiscais poderão ser alteradas a qualquer tempo, se verificado que o comportamento das receitas e despesas e as metas de resultado primário ou nominal indicam uma necessidade de revisão, e

	Art. 51 - para o cumprimento do Anexo de Metas Fiscais, será limitado, de forma proporcional ao montante dos recursos alocados para o atendimento de outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras de cada Poder e do Ministério Público, o empenho das dotações e de movimentação financeira para correção dos desvios e redução dos riscos fiscais
Art. 4º, I, b - Critérios para contingenciamento (congelamento) de dotação, quando a evolução da receita comprometer os resultados orçamentários pretendidos	Art. 51 - para o cumprimento do Anexo de Metas Fiscais, será limitado, de forma proporcional ao montante dos recursos alocados para o atendimento de outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras de cada Poder e do Ministério Público, o empenho da dotações e de movimentação financeira para correção dos desvios e redução dos riscos fiscais
Art. 4º, I, e – Regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas (controle operacional)	Dispositivo não encontrado
Art. 4º, I, f – Condições para ajudar financeiramente instituições públicas e privadas	Art. 33 - As transferências de recursos do Estado aos Municípios dependerão da comprovação por parte da unidade beneficiada, de que: I - instituiu, regulamentou e arrecadou os impostos de sua competência; II - vem aplicando 25% da receita resultante de impostos e transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino; III - a receita própria, em relação ao total das receitas orçamentárias correspondem a um percentual "x", de acordo com número de habitantes (Incompleto, pois não regulamenta as transferências para Instituições Privadas)
Art. 4º, parágrafo 1º e 2º - Anexo de Metas Fiscais onde será estabelecidas as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativa a receitas, despesas, resultados nominal e primário e o montante da dívida pública. Deverá conter ainda: I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; II – demonstrativo das metas anuais, instruída com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; III- evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três anos, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; IV – avaliação financeira e atuarial e dos Fundos de previdência dos servidores Públicos;	Art. 11 - A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da LOA 2001 deverão ser realizadas de forma compatível com as receitas, despesas, resultados nominal e primário no Anexo de Metas Fiscais. (Incompleto pois não fala a preço constante) Dispositivo não encontrado Anexo de Metas Fiscais - Lei de Diretrizes Orçamentárias - Demonstrativo das Metas Anuais (Incompleto, pois não faz comparação com os três exercícios anteriores) Dispositivo não encontrado Dispositivo não encontrado

V – estimativa da compensação da renúncia de receitas (anistia, remissões, isenções, subsídios, etc.) e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado .	Art. 29 - as despesas de custeio administrativo e operacional do Tesouro Estadual não poderão ter aumento real em relação aos critérios correspondentes no exercício de 2000, salvo no caso de comprovada insuficiência decorrente de expansão patrimonial, incremento físico de serviços prestados à comunidade ou de novas atribuições recebidas no exercício de 2000 ou no decorrer de 2001. (Incompleto, pois não fala da Renúncia da Receita)
Art. 4º, parágrafo 3º - anexo de Riscos Fiscais, onde se avaliará a ocorrência de pagamentos incertos, eventuais, que sobrevêm ao longo da execução orçamentária.	Dispositivo não encontrado
Art. 5º, III – estabelecimento do montante e da forma de utilização da reserva de contingência com base na RCL.	Art. 20, Parágrafo Único - A anulação de dotação da Reserva de Contingência prevista no Projeto de Lei Orçamentária, para atender emendas, não poderá ser superior, em montante, ao equivalente a 10% do valor consignado na proposta orçamentária (Incompleto, já que não define valor e forma de utilização)
Art. 5º, parágrafo 3º - previsão do índice de atualização monetária do principal da dívida mobiliária a ser refinanciada	Dispositivo não encontrado
Art. 8º - termos para estabelecimento da programação financeira e o cronograma de desembolso	Não consta na LDO, porém foi atendido através da Resolução CPFPCP nº 1, de 30/01/2001
Art. 9º, parágrafo 2º - despesas a serem excluídas da aplicação do mecanismo de limitação de empenho e movimentação financeira	Art. 51 - para o cumprimento do Anexo de Metas Fiscais, será limitado, de forma proporcional ao montante dos recursos alocados para o atendimento de outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras de cada Poder e do Ministério Público, o empenho da dotações e de movimentação financeira para correção dos desvios e redução dos riscos fiscais
Art. 9º, parágrafo 3º - critérios para a limitação, pelo Poder Executivo, de empenho e movimentação financeira correspondentes a despesas de responsabilidade dos Poderes Legislativos e Judiciário e do Ministério Público.	Art. 51, parágrafos 1º - Na hipótese da ocorrência do disposto no caput deste artigo, o Poder Executivo comunicará aos demais Poderes e ao Ministério Público o montante que caberá a cada um tornar indisponível para empenho e movimentação financeira. Parágrafo 2º - O Chefe de cada Poder, com base na comunicação de que trata o parágrafo anterior, publicará ato estabelecendo os montantes que cada órgão do respectivo Poder terá como limite de movimentação financeira e empenho
Art. 14 - disposições a respeito da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária.	Dispositivo não encontrado
Art. 16, parágrafo 3º – critérios para a caracterização da irrelevância da despesa.	Dispositivo não encontrado

Art. 20, parágrafo 5º - definição dos percentuais aplicáveis à entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal.	Art. 45 - As despesas com pessoal, ativo, inativo e pensionista, civil e militar, nos termos do Art. 6º, a, desta Lei, no exercício financeiro de 2001, dos três Poderes e do Ministério Público observarão os limites estabelecidos na forma da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000.
Art. 22, parágrafo único, V – previsão dos casos em que não se poderá vedar a contratação de serviço a ser prestado em caráter extraordinário	Dispositivo não encontrado
Art. 25, parágrafo 1º - estabelecimento de exigência para a realização de transferência voluntária para outro ente da Federação.	Dispositivo não encontrado
Art. 26 – estabelecimento das condições para a destinação de recursos ao setor privado.	Dispositivo não encontrado
Art. 45 – termos para a inclusão de novos projetos na lei orçamentária anual.	Dispositivo não encontrado

Fonte: Comparação Feita pela Autora

A LDO – 2001 atendeu a uma das principais inovações da LRF: a exigência de a LDO trazer um anexo de Metas Fiscais. Basicamente o referido Anexo explica a política fiscal do governo para os próximos três anos. Para esse intuito, o resultado primário apresenta-se como a principal variável de controle, para o qual define-se um patamar deficitário para o primeiro ano, embora com uma trajetória crescente em superávit para os anos seguintes.

Em vários trechos, a LRF refere-se a resultado primário e nominal. O primeiro refere-se às receitas e despesas, excluídas tudo o que diga respeito a juros e o principal da dívida, tanto pagos quanto recebidos. Já o resultado nominal é a diferença entre todas as receitas arrecadadas e todas as despesas empenhadas.

Um dos intuitos marcantes da Lei Fiscal é fazer com que o superávit primário abata a dívida pública. Ele é calculado da seguinte forma:

- (+) Receitas Orçamentárias arrecadadas
- (-) Operações de Crédito
- (-) Receitas Escriturais (anulação de Restos a Pagar)
- (-) Receitas obtidas com aplicações financeiras
- (-) Despesas empenhadas
- (+) Despesas com juros e principal da dívida
- (=) **Resultado Primário**

O Anexo de Metas Fiscais na LDO – 2001, ANEXO F, representa um avanço significativo para compreensão dos objetivos da política fiscal do Estado. Observa-se que o documento encaminhado à Assembléia Legislativa apresenta ainda muitas deficiências, com várias informações exigidas pela LRF, ausente ou presente, de maneira incompleta, conforme se pode observar no QUADRO 6.

O referido Anexo resente-se de informações complementares sobre a metodologia de cálculo das metas anuais (art. 4º, parágrafo 2º, II), e também da presença da avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e própria dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (art. 4º, parágrafo 2º, IV, a), e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial (art. 4º, parágrafo 2º, IV, b).

Cabe destacar que a LDO – 2001 foi a primeira a ser sancionada após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Informações referentes à evolução do patrimônio líquido do governo Estadual não foram atendidas, contrariando a LRF que as inclui em um único artigo, exigindo uma associação entre elas.

Verifica-se a ausência do Anexo de Riscos Fiscais, documento de suma importância para a avaliação dos riscos representados por elementos patrimoniais e extra-patrimoniais, do ponto de vista da consecução das metas de política fiscal. Fazem parte dos elementos de risco as ações judiciais em curso, desde que delas possam decorrer obrigações pecuniárias, as garantias prestadas a terceiros, os ativos em curso irregular de realização (especialmente os financeiros), bens e direitos realizáveis em moeda estrangeira etc. A ausência dessas informações certamente produz impactos negativos sobre o grau de transparência das contas públicas e o nível de certeza quanto à viabilidade das metas previstas, especialmente por ser desconhecida a participação potencial relativa dos ditos elementos de risco na composição final dos resultados esperados para o próximos exercícios financeiros.

4.4.2. Normas da LRF Aplicadas na Lei Orçamentária Anual de 2001

O modelo tradicional da Lei Orçamentária Anual (LOA), previsto na Constituição Federal e Estadual e na Lei nº 4.320/1964, sofreu alterações com a vigência da LRF, passando a apresentar um novo formato, cujo conteúdo foi acrescentado de: demonstrativo da compatibilidade da programação orçamentária com as metas fiscais constantes da LDO, constituição de reserva de contingência para suprir eventuais insuficiências de caixa e socorrer ao pagamento de passivos contingentes ou à cobertura de riscos fiscais, e medidas de compensação de renúncia de receita e aumento de despesas de caráter continuado.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) da União, Estados, Distritos Federal e Municípios deverá ser elaborada respeitando as diretrizes e prioridades estabelecidas na LDO, bem como os parâmetros e limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além do teor previsto na Constituição Federal e Estadual e na Lei nº 4.320/1964, a LRF enumera os temas que deverão compor o conteúdo da Lei Orçamentária Anual. A seguir são listados os referidos temas, como também os que foram contemplados na LOA de 2001.

QUADRO 7

Comparativo da LRF com a LDO - 2001

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	LOA - 2001
Art. 5º, I - Anexo atestando compatibilidade com as metas fiscais da LDO.	Foram anexadas Metas Fiscais do Tesouro - Administração Direta somente para 2001
Art. 5º, II - Documento revelando como se compensarão a renúncia de receitas e as despesas obrigatórias de caráter continuado.	Dispositivo não encontrado
Art. 5º, III, b - Provisão da Reserva de Contingência (RC) calculada com base na Receita Corrente Líquida (RCL) para garantir pagamentos imprevistos, inesperados, contingenciais.	Art. 7º - Os recursos consignados à conta da Reserva de Contingência, prevista nesta Lei, somente poderão ser utilizados para suplementação de despesas relativas a: I - Investimento II - Pessoal e Encargos Sociais III - Refinanciamento da Dívida Interna e Externa (Incompleto, pois a RC na foi calculada com base na RCL)

Art. 5º, parágrafo 1º - Todas as despesas relativas à dívida, mobiliária ou contratual, e às receitas que as atenderão constarão da lei orçamentária anual	Dispositivo não encontrado
Art. 5º, parágrafo 2º - O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária	Dispositivo não encontrado
Art. 5º, parágrafo 3º - Atualização monetária do principal da dívida mobiliária não poderá superar a variação do índice de preço previsto na LDO, ou em legislação específica.	Dispositivo não encontrado
Art. 5º, parágrafo 4º - é vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.	Dispositivo não encontrado
Art. 5º, parágrafo 5º - não poderá consignar dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no PPA ou em lei que autorize a sua inclusão.	Dispositivo não encontrado

Fonte: Comparação Feita pela Autora

O que a LRF pretende é fortalecer o processo orçamentário como peça de planejamento, prevenindo desequilíbrios indesejáveis. Além disso, a Lei pretende ser um instrumento de representação do compromisso dos governantes com a sociedade.

A verificação da existência dos objetivos especificamente atribuídos pela LRF à Lei Orçamentária Anual não é tarefa das mais fáceis, visto que a mera inclusão de uma determinada matéria na LDO não necessariamente significa dizer que a mesma será atendida de conformidade com o novo regime de gestão fiscal. Bom exemplo disso é dado pela forma como é tratado o tema atinente à constituição de Reserva de Contingência. Nesse caso, enquanto a LRF (art. 5º, III, b) confere à LOA a função de dispor sobre a reserva de contingência, seu montante e sua forma de utilização, destinando-a desde logo, ao pagamento das despesas imprevistas inesperadas e contingenciais, a LOA, em seu art. 7º, apenas estabelece que a reserva de contingência poderá ser utilizada para suplementar despesas relativas a investimentos, pessoal e encargos sociais e refinanciamento da dívida interna e externa, e nada mais. Portanto, neste caso, não atende nem a norma prevista na LRF e conseqüentemente o seu objetivo.

Nota-se a ausência de regulamentação, no texto da LOA – 2001, sobre a proibição de inclusão de crédito com finalidade imprecisa, ou com dotação ilimitada, e dotação para investimento com duração superior a um ano e que não esteja previsto no PPA ou em outra lei que autorize a sua inclusão (art. 5º, parágrafos 4º e 5º da LRF). Todavia, mesmo sem determinação escrita, observa-se que tal procedimento não se apresenta no Orçamento de 2001.

Bem, por isso, orientar e fazer orçamento é, hoje, uma tarefa a exigir muito mais que a distribuição de recursos entre ações e localidades. Cabe verificar a política de captação e aplicação de recursos, naquilo em que ela se assemelha a uma administração de carteira; conhecer a política de endividamento do Estado; averiguar a existência de subsídios e as fórmulas de sua concessão e, principalmente, evitar que decisões extra-orçamentárias, que passem ao largo da discussão das leis de administração de receitas e despesas públicas, venham a produzir impactos desavisados sobre os planos de ação estatal.

CONCLUSÃO

Ao se estudar a Gestão Orçamentária do Estado do Ceará, chegou-se à seguinte realidade: as práticas orçamentárias buscam a integração entre o planejamento e o orçamento, a fim de que tais atividades se constituam, efetivamente, num sistema. Tal procedimento está associado com os mecanismos de institucionalização do planejamento governamental e do orçamento, como um contexto político, e com a organização do setor público e com outros fatores contextuais. No contexto do setor público, o Ciclo de Planejamento e Orçamentação é tido como um instrumento de decisão gerencial, que influencia os investimentos da esfera governamental.

Elaborar um orçamento para um governo envolve a matéria mais complicada e controversa da vida pública, já que, diante de uma grande quantidade e variedade de interesses, o governo deve priorizar, entre os programas propostos no seu plano de governo, aqueles que melhor possam atender aos interesses da sociedade, uma vez que os recursos existentes são escassos para viabilizarem todos os programas de trabalho necessário ao bem estar social da população.

O Orçamento do Estado vem sendo divulgado através de publicações no Diário Oficial do Estado do Ceará e pela Internet, porém se faz necessário ampliar a divulgação para que a sociedade possa entender como os recursos públicos são gastos, e nada melhor que a criação de uma cartilha, considerando que este meio é mais acessível para a população menos instruída e culturalmente mais fácil de entender, já que a cartilha apresenta uma linguagem clara e simples.

Um dos pontos positivos verificado na Gestão Orçamentária do Estado do Ceará é a existência de metodologia definida para a Elaboração do Orçamento, como também a existência de mecanismos de divulgação e nivelamento entre as diversas secretarias e entidades públicas estaduais.

Outro ponto observado, é que orçamento como um instrumento de gestão tende a se fortalecer, desde que sejam atendidas as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e, principalmente,

se for considerado alguns pontos como: o compromisso da população para o tema; modernização de mecanismos que garantam o acompanhamento, análise e avaliação orçamentária; grau de priorização e efetividade das despesas e qualidade dos gastos públicos.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, modificaram-se significativamente os mecanismos e procedimentos da Gestão Orçamentária do Estado do Ceará, particularmente quanto à adequação das despesas à receita orçamentária. As novas regras não possibilitam mais a absoluta discricionariedade do Poder Executivo na condução da programação e execução orçamentária. O novo código de condutas disciplina os limites e estabelece parâmetros de atuação do Poder Executivo e confere ao Poder Legislativo uma participação mais ativa nesta etapa do ciclo orçamentário. Com efeito, a LRF, ao instituir mecanismos de controle de gestão fiscal e de responsabilidade da elaboração orçamentária, exige a participação de todos os Poderes, fortalece o papel do Legislativo e tende a restringir a utilização da execução orçamentária para fins fiscais ou econômicos.

Por todo o exposto, conclui-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal é, na verdade, um freio à corrupção reinante na máquina administrativas do Estado e um instrumento de moralização da vida pública, que merece ser divulgado a fim de que seja internalizado conceitos e condutas de responsabilidade na consciência de todos os brasileiros e, principalmente, dos gestores públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. **Receitas Públicas: sinopse, estrutura, história, outras implicações**. Revista ABOP: Edição Especial. Brasília, 1999.

BASTO, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (CF / 1988)**. Brasília: Imprensa Nacional – Antônio Eustáquio Correia da Costa, 1998.

---.Emenda Constitucional nº 7 29. Altera os art. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial da União – DOU, de 14/09/200**. Brasília, 2000.

---. Lei Complementar Nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).Dispõe sobre o normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, 2000.

---. Portaria nº 22, de 08/12/1999, da Secretaria de Orçamento Federal / MP. Dispõe sobre a Classificação da Despesa quanto a Natureza. **Diário Oficial da União – DOU, de 09/12/1999**. Brasília, 1999.

CAVALCANTE, Denice Maria Teixeira. **Orçamento – Um Instrumento de Efetiva Importância à Realização do Sistema de Gestão Econômica – GECON**. Fortaleza: Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, 2000. 56 p.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará (Constituição – Ceará, 1989)**. Ceará: Assembléia Legislativa do Ceará, 1989.

---.Lei nº 12.990, de 30/12/1999. Lei do Plano Plurianual – 2000 a 2003. **Diário Oficial do Estado, Ceará, 30/19/1999**.

---. Lei nº 13.048, de 24/07/2000. Diretrizes Orçamentárias 2001. **Diário Oficial do Estado, Ceará, 27/04/2000**.

CIALDINI, Alexandre Sobreira. **Orçamento e Finanças Públicas**. Especialização em Gestão Pública, em Fortaleza. Universidade Federal do Ceará – FEAAC/Pró Reitoria de Pesquisa e Pós – Graduação. 2000.

CUNHA, Armando S. M. **Planejamento, Controle e Orçamento Público**. Curso de Pós-Graduação em Gerência Avançada de Finanças Públicas – Escola Brasileira de Administração Pública – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1999. 195 p.

FERREIRA, Junqueira Wolgran. **Comentários à Lei 4.320**. São Paulo: Julex Livros LTDA., 1987.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Centro de Treinamento para Desenvolvimento Econômico e Social. **Curso Básico de Elaboração e Execução Orçamentária**. Fortaleza. 1996a.

---. Centro de Treinamento para Desenvolvimento Econômico e Social. **Curso de Planejamento, Orçamento e Finanças para Gerentes**. Fortaleza, 1996b. (Apostilha do Curso)

ROCHA, Paulo Sérgio. **O Estudo do Orçamento Público e a Execução Orçamentária do Estado do Ceará no Ano 1997**. Fortaleza: Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, 1998. 89 p.

SNELL, K Ronald. **Princípios da Boa Prática Orçamentária nos Estados**. Brasília: Serviços de Divulgação e Relações Culturais dos Estados Unidos da América – USIS, 1998.

TINBERGEN, Jan. **Desenvolvimento Planejado**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

UNICEF e FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Orçamento Público: Entendendo Tudo**. Minas Gerais, 2000a.

---;---. **Orçamento Público: Viabilizando uma Proposta**. Minas Gerais, 2000b.

---;---. **Orçamento Público: Decifrando a Linguagem**. Minas Gerais, 2000c.

ANEXOS

ANEXO A

Fontes de Recursos por Código e Denominação

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
00	RECURSOS ORDINÁRIOS - representam os recursos arrecadados pelo Estado de cobrança de impostos, taxas, multas, etc.
01	COTA - PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS - representa os recursos transferidos pela União
02	SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR - RECURSOS DO TESOURO
03	RECURSOS PROVENIENTES DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - representa recursos provenientes de contribuição social
07	COTA PARTE DA CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO- ESUCAÇÃO - representa recursos transferidos pela União, com aplicação destinada ao ensino fundamental
09	FUNDEF - representa os recursos provenientes do ICMS, IPIE-X e FPE (15%), com aplicação destinada ao FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
41	OPERAÇÃO DE CRÉDITO - lei 9.846 de 26/01/1999
42	RECURSOS PROVENIENTES DO PROGERIRH - Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos
44	INDENIZAÇÃO PELA EXTRAÇÃO DE PETRÓLEO, XISTO E GÁS - representa os recursos transferidos pela União, referente aos royalties do petróleo extraído pelo Estado, tendo sua aplicação vinculada à recuperação de estradas
45	OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO: BNDES - recursos decorrentes de empréstimos contraídos junto a entidades nacionais
46	OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO: TESOURO - recursos decorrentes de empréstimos contraídos junto a entidades estaduais
47	RECURSO PROVENIENTES DO FDU - Fundo de Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará
48	OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO - recursos decorrentes de empréstimos contraídos junto a entidades internacionais
49	RECURSO PROVENIENTES DO FUNORH: Fundo Estadual de Recurso Hídricos
70	RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS - compreende a arrecadação própria das entidades da Administração Indireta, inclusive Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista
71	OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNO: OUTRAS FONTES - recursos decorrentes de

	empréstimos contraídos junto a entidades nacionais
72	OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO: OUTRAS FONTES - recursos decorrentes de empréstimos contraídos junto a entidades internacionais
77	RECURSOS PROVINIENTES DO FDC: Fundo Especial de Desenvolvimento do Ceará
80	CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS INTERNACIONAIS: ADMINISTRAÇÃO DIRETA
81	CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS INTERNACIONAIS: ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
82	CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS FEDERAIS: ADMINISTRAÇÃO DIRETA
83	CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS FEDERAIS: ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
84	CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS ESTADUAIS: ADMINISTRAÇÃO DIRETA
85	CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS ESTADUAIS: ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
86	CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS MUNICIPAIS ADMINISTRAÇÃO DIRETA
87	CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS MUNICIPAIS: ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
88	CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS PRIVADOS: ADMINISTRAÇÃO DIRETA
89	CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS PRIVADOS: ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Fonte: LOA 2001

ANEXO B

Receitas Estaduais Provenientes de Vinculações Constitucionais e Obrigações Legais

O elenco da receitas a seguir discriminado, é proveniente de obrigações legais e vinculações constitucionais, sendo que estas últimas podem ser de origem Federal ou Estadual.

a) Fundo de Participação dos Estados

No Brasil, uma parcela substancial dos recursos apurados é transferida em diferentes percentuais do montante arrecadado no governo federal para outras entidades da federação. Essas imposições constitucionais são denominados de Fundos de Participação dos Estados e Municípios – FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO, 1999)

O objetivo desses fundos é a redução dos desequilíbrios regionais existentes no país, a partir da descentralização de parte dos recursos arrecadados pela União. O cálculo é processado da seguinte maneira:

- (+) Arrecadação do IR + IPI (Receita Bruta)
- (-) Restituições (devolução de recursos) Incentivos fiscais (FINOR + FINAM + FUNRES)
- (=) Base de cálculo da receita líquida
- (=) **calcula-se sobre a base de cálculo 21,5% para FPE.**

b) Transferências a Municípios

A Constituição Estadual, no seu art.198 determina que pertencem aos municípios : 50% do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, 25% do produto Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de comunicação - ICMS, e 25% do Imposto de Produtos Industrializados / Exportação - IPI – X. Em resumo:

- IPVA.....50 %
- ICMS.....25 %
- IPI-X.....25 %

c) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – M.D.E.

O art. 212 da Constituição Federal e o art. 216 da Constituição Estadual estabelecem que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no mínimo, 25% das receitas resultantes de impostos, inclusive as provenientes de transferências, deduzidas as parcelas transferidas aos Municípios. O valor destinado ao MDE pode ser obtido através do seguinte cálculo:

- (+) Imposto
- (+) Transferência União (exclusive cota parte do salário educação)
- (-) Transferência a Municípios
- (=) Base de cálculo das despesas com M.D.E.
- (=) **25% sobre a Base de cálculo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

d) Poder Legislativo

A Constituição Estadual, no seu art. 46, assegura ao Poder Legislativo autonomia financeira e administrativa, cabendo-lhe, pelo menos, 3% (três por cento) da receita estadual, deduzidas as parcelas transferidas aos Municípios, conforme cálculo a seguir:

- (+) Receita Total
- (-) Transferências a Municípios
- (-) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
- (=) Base de cálculo para o Poder Legislativo
- (=) **3% sobre a Base de cálculo para o Poder Legislativo**

e) **Fundo de Amparo à Pesquisa - FUNCAP**

É de competência do Estado manter uma Fundação de Amparo à Pesquisa, objetivando o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, com dotação mínima de 2% da receita tributária, deduzidas as parcelas Transferidas aos Municípios. Tem como base de cálculo apenas as receitas do IPVA e ICMS (excluindo o IPI - X por não ser receita tributária do Estado), duzidos os recursos destinados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sendo que este último tem por base de cálculo os impostos deduzidos das Transferências Municipais. Obtêm-se o valor para a FUNCAP da seguinte forma:

- (+) Receita Tributaria
- (-) Transf. a Municípios (tendo como base de cálculo apenas as receitas do IPVA e ICMS. Excluído o IPI – X por não ser receita tributária do Estado)
- (-) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (tendo como base de cálculo os impostos deduzidos das Transferências a Municípios
- (=) Base de cálculo para FUNCAP
- (=) **2% sobre a Base de cálculo para a FUNCAP**

f) **Fundo de financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas no Setor Produtivo do Estado do Ceará - FCE**

A Constituição Estadual, no seu art. 209, estabelece:

"Do produto de arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, o Estado destinará zero vírgula setenta e cinco por cento à constituição do fundo par aplicação em programas de financiamento do setor produtivo, administrado através do Banco do Estado do Ceará – BEC, de acordo com o plano de desenvolvimento estadual, ficando assegurado a utilização de no mínimo cinquenta por cento dos valores do fundo de apoio à micro, pequena e média empresas, na forma que a lei estabelecer, sendo que, cinquenta por cento dos recursos devem, obrigatoriamente, ser aplicado no interior do Estado".

Para encontrar o valor do FCE, deve-se proceder ao seguinte cálculo:

- (+) ICMS
- (-) Transf. a Municípios (referentes aos 25 % do ICMS)
- (-) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (25 % do saldo ICMS, já deduzida Transf. a Municípios,)
- (-) Poder Legislativo (3 % do saldo do ICMS, já deduzida a Transf. a Municípios e Manutenção e Des. do Ensino)
- (-) FUNCAP (2 % do saldo do ICMS, já deduzida a Transferência. a Municípios, Manutenção e Des. do Ensino e Poder Legislativo)
- (=) Base de cálculo para FCE
- (=) **0,75% sobre a Base de cálculo para FCE**

g) Royalties

Lei Federal Nº 7.990, de 28/12/89. Determina que as receitas provenientes de indenizações pela Extração de Petróleo, Xisto e Gás, deduzidas as Transferências a Municípios, deverão ser aplicadas em projetos rodoviários. A seguir o modelo de cálculo:

- (+) Indenização pela extração de Petróleo, Xisto e Gás
- (-) Valor para Transferências a Municípios (25 %)
- (=) Valor para aplicação em projetos rodoviários – DERT

h) Saúde

A Emenda Constitucional nº 29 (a Constituição Federal), determina que os Estados, Distrito Federal e Municípios devem aplicar nas ações e serviços de saúde, até o exercício financeiro de 2004, no mínimo 12% do produto arrecadado, isto é, das receitas resultante de Impostos, inclusive as provenientes de Transferências, deduzidas as parcelas que forem Transferidas aos Municípios. Caso o executivo aplique percentual inferior aos 12%, deve elevá-lo gradualmente, até o encerramento financeiro de 2004, reduzindo a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano .Em 2000 este valor não poderia ser menos de que 7%.

- (+) Imposto
- (+) Transferência União (exclusive cota parte do salário educação)
- (-) Transferência a Municípios
- (=) Base de cálculo das despesas com Saúde.
- (=) **8,25% sobre a Base de cálculo para Saúde, em 2001**

i) Precatórios

O art. 100, Parágrafo 1º da Constituição Federal determina a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

ANEXO C
Despesas Previstas por Grupo de Natureza - LOA 2001
Estado do Ceará

CÓDIGO	GRUPOS NATUREZA DAS DESPESAS	VALOR (R\$)
	DESPESA CORRENTE	3.503.565.338,95
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.632.335.896,60
2	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	240.916.159,00
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.630.313.283,35
	DESPESA DE CAPITAL	1.639.332.265,38
4	INVESTIMENTOS	1.212.009.770,38
5	INVERSÕES FINANCEIRAS	204.678.654,00
6	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	222.643.841,00
	RESERVA DE CONTIGÊNCIA	7.039.256,03
	TOTAL	5.149.936.860,36

Fonte: LOA 2001

ANEXO D

Elementos de Despesas por Código e Denominação

CÓDIGO	ELEMENTOS DE DESPESA
01	Aposentadoria e Reforma
03	Pensões
04	Contratação por Tempo Determinado
05	Outros Benefícios Previdenciários
06	Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso
07	Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência
08	Outros Benefícios Assistenciais
09	Salário - Família
10	Outros Benefícios de Natureza Social
11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil
12	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar
13	Obrigações Patronais
14	Diárias – Civil
15	Diárias – Militar
16	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil
17	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar
18	Auxílio Financeiro e Estudantes
19	Auxílio Financeiro
20	Auxílio Financeiro Pesquisadores
21	Juros sobre a Dívida por Contrato
22	Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato
23	Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária
24	Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária
25	Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita
30	Material de Consumo
32	Material de Distribuição Gratuita
33	Passagens e Despesas com Locomoção
35	Serviços de Consultoria
36	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física
37	Locação de Mão-de-Obra
38	Arrendamento Mercantil
39	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica
41	Contribuições
42	Auxílios
43	Subvenções Sociais
44	Subvenções Econômicas
45	Equalização de Preços e Taxas
46	Auxílio – Alimentação
47	Obrigações Tributárias e Contributivas
48	Outros Auxílios financeiros a Pessoa Física
49	Auxílio – Transporte
51	Obras e Instalações
52	Equipamentos e Material Permanente
61	Aquisição de Imóveis

62	Aquisição de Bens par Revenda
63	Aquisição de Título de Crédito
64	Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
65	Constituição ao Aumento de capital de Empresas
66	Concessão de Empréstimos
67	Depósitos compulsórios
71	Principal da Dívida Contratual Resgatado
72	Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
73	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
74	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada
75	Correção Monetária de Operação de Crédito por Antecipação da Receita
76	Principal corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado
77	Principal corrigido da Dívida contratual Refinanciado
81	Distribuição de Receitas
91	Sentenças Judiciais
92	Despesas do Exercício Anterior
93	Indenização e Restituições
94	Indenizações Trabalhistas
95	Indenizações pela Execução de trabalho de campo
99	Regime de Execução Especial

Fonte: Portaria nº 22, de 08.12.199

ANEXO E
Despesas de Pessoal Prevista por Poder - LOA 2001
Estado do Ceará

PODER/ÓRGÃO	DESPESA PESSOAL	DESPESA TERCERI- ZADO	DEDUÇÃO (CONTRI- BUIÇÃO PREVI- DÊNCIARIA)	BASE DE CÁLCULO PARA LIMITES	% DA RCL
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	58,4	18,7	(2,1)	75,1	2,29
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	15,0	0,2	(0,4)	14,8	0,45
TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNIPIO	17,5	0,2	(0,7)	17,0	0,52
PODER JUDICIÁRIO	152,9	6,0	(4,1)	154,8	4,73
MINISTERIO PÚBLICO	54,2	0,3	(3,1)	51,3	1,57
PODER EXECUTIVO	1.233,5	56,2	(74,0)	1.215,7	37,16
TOTAL	1.531,5	81,6	(84,4)	1.528,7	46,7

Fonte: LOA 2001

NOTA: Receita Corrente Liquida (RCL) = R\$ 3.270.077.941,89.

Inclusas despesas com locação de mão-de-obra e remuneração de serviços pessoais

ANEXO F

**ANEXO DE METAS FISCAIS
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
PROJEÇÕES FISCAIS PARA O ESTADO DO CEARÁ
PERÍODO - 2001 a 2003**

R\$ Milhões

ESPECIFICAÇÃO	2001 - LDO	2002 - LDO		2003 - LDO	
	VALOR	VALOR	%	VALOR	%
<u>1. RECEITA TOTAL</u>	<u>4.097</u>	<u>4.083</u>	(0,3)	<u>4.200</u>	2,9
<u>1.1. Receita Corrente</u>	<u>3.518</u>	<u>3.705</u>	5,3	<u>3.836</u>	3,5
1.1.1. Receita tributária	1.863	1.956	5,0	2.054	5,0
1.1.1.1. ICMS	1.762	1.850	5,0	1.942	5,0
1.1.1.2. Outras receitas tributárias	101	106	5,0	111	5,0
1.1.2. Receita patrimonial	156	156	-	156	-
1.1.3. Contribuição Social do Servidor	69	71	3,5	74	3,5
1.1.4. Transferências Correntes	1.286	1.337	4,0	1.362	1,9
1.1.4.1. FPE	1.071	1.124	5,0	1.180	5,0
1.1.4.2. Outras Transferências Correntes	215	213	(1,2)	182	(14,7)
1.1.5. Outras Receitas Correntes	144	185	28,3	191	3,2
<u>1.2. Receita de Capital</u>	<u>580</u>	<u>379</u>	(34,7)	<u>364</u>	(3,9)
1.2.1. Alienações de bens	50				
1.2.2. Operações de Crédito Interna	123	65	(47,1)	61	(7,2)
1.2.3. Operações de Crédito Externa	251	150	(40,1)	132	(12,0)
1.2.4. Transferências de Capital	147	154	5,0	162	5,0
1.2.5. Outras Receitas de Capital	8	9	5,0	9	5,0
<u>2. DESPESA TOTAL</u>	<u>4.074</u>	<u>4.082</u>	0,2	<u>4.197</u>	2,8
<u>2.1. Despesas Correntes</u>	<u>2.935</u>	<u>3.040</u>	3,6	<u>3.123</u>	2,7
2.1.1. Pessoal e encargos	1.622	1.674	3,2	1.729	3,2
2.1.2. Demais despesas correntes	374	381	1,9	389	1,9
2.1.3. Transferências Constitucional a Municípios	491	515	5,0	541	5,0
2.1.4. Transferências a Municípios - FUNDEF	199	208	4,2	215	3,8
2.1.5. Encargos da Dívida	249	262	5,1	250	(4,6)
<u>2.2. Despesas de Capital</u>	<u>1.139</u>	<u>1.042</u>	(8,5)	<u>1.074</u>	3,1
2.2.1. Investimento e Outras Despesas de Capital	731	588	(19,5)	583	(0,9)
2.2.2. Inversões Financeiras	195	204	5,0	214	5,0
2.2.3. Amortização da dívida	214	249	16,7	277	11,0
RESULTADO NOMINAL	23	1		3	

Fonte: LDO – 2001

ANEXO G

Receitas Previstas por Categoria Econômica e Fonte de Recurso - LOA 2001
Estado do Ceará

ESPECIFICAÇÃO	TESOURO	OUTRAS FONTES	TOTAL
1.1 RECEITAS CORRENTES	3.623.521.707,16	555.512.665,97	4.179.034.373,13
Receita Tributária	1.970.749.579,39	128.177.048,75	2.098.926.628,14
Receita de Contribuições	84.410.288,10		84.410.288,10
Receita Patrimonial	165.049.163,77	4.089.051,00	169.138.214,77
Receita de Serviços		13.527.572,00	13.527.572,00
Transferências Correntes	1.282.653.330,60	351.584.878,93	1.634.238.209,53
Outras Receitas Correntes	120.659.345,30	58.134.115,29	178.793.460,59
2 - RECEITAS DE CAPITAL	50.049.061,85	920.853.425,38	970.902.487,23
Operações de Crédito Internas		137.336.155,79	137.336.155,79
Operações de Crédito Externas		219.460.989,32	219.460.989,32
Transferências de Capital		552.085.183,04	552.085.183,04
Alienação de Bens	50.000.000,00	415.000,00	50.415.000,00
Outras Receitas de Capital	49.061,85	11.556.097,23	11.605.159,08
TOTAL	3.673.570.769,01	1.476.366.091,35	5.149.936.860,36

Fonte: LOA 2001