

Análise do processo de elaboração e discussão da Lei Orçamentária Anual no Município de Foz do Iguaçu (2019)



Youssef Von Burgath Burgath_@hotmail.com

Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. Foz do Iguaçu, Brasil.

1. Introdução

O orçamento público é um instrumento de planejamento na administração pública, colocando em prática as ações de curto e longo prazo, com o objetivo em alcançar metas que atendam aos interesses da população. O orçamento público é definido como uma lei que representa as decisões dos contribuintes em relação às despesas e receitas na administração pública, condicionado a partir das decisões coletivas. O foco é que esse mecanismo possa atender a um maior número de pessoas que financiam as despesas públicas, resultando em melhorias e no bem estar social (PIRES,2011).

O orçamento público exige do corpo técnico o domínio em diversos campos de conhecimento, sendo o financeiro, administrativo, jurídico com a função de verificar a proposta orçamentária em projeto de lei, e após aprovação, a sanção a partir de lei. A divisão de despesas é composta pelas unidades administrativas, possuindo uma divisão nas funções internas. O orçamento público é um dos instrumentos em que são realizadas as aplicações de recursos durante o exercício financeiro anual, de acordo com a lei.

O instrumento é colocado em prática a partir do controle das despesas públicas, com a fiscalização do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, sendo que o primeiro poder autoriza as despesas, e o segundo poder realiza a execução orçamentária. O instrumento de planejamento orçamentário a curto prazo, no caso de um ano (exercício financeiro), se resulta com a quantificação das receitas e fixação de despesas, realizando o controle para evitar qualquer tipo de endividamento durante o exercício financeiro.

No entendimento de Santos e Camacho (2014), o orçamento público direciona as prioridades nos investimentos, a partir da elaboração do plano de ação do governo, com os recursos em caixa disponíveis para a aplicação durante o exercício financeiro. Ainda segundo os autores, no ordenamento jurídico do Brasil, estão compostos em três instrumentos de planejamento promulgados na Constituição Federal de 1988: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

De acordo com Giacomoni (2018), o orçamento público é um documento que é apresentado na forma da lei, marcado por um processo complexo, e etapas que deverão ser concluídas. Possibilitando o orçamento a cumprir o plano de governo durante o exercício financeiro na administração pública. A regulamentação dos instrumentos orçamentários se inicia através da Constituição Federal de 1988, Constituições Estaduais, Manuais Técnicos de Orçamento, portarias da Secretaria de Planejamento do Ministério da Economia, resoluções da Secretaria do Tesouro Nacional, Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000, Lei nº 4.320/1964 (inserida como Lei Complementar através da CF/88), Manual de Contabilidade Pública. Na administração pública municipal de Foz do Iguaçu, a Lei Orgânica, Leis Ordinárias e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu abrangem o processo do orçamento público na esfera municipal, sendo o foco principal do trabalho.

No entender de Gadelha (2017, p.7), o orçamento público no Brasil é considerado um “[...] processo contínuo, dinâmico, flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos”. Ainda segundo o autor, a “[...] Constituição de 1988 trouxe novidades na questão orçamentária. Devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento e reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento” (GADELHA,2017. p. 11).

Cabe destacar que o orçamento público deve ser colocado em prática não somente no campo acadêmico e institucional, mas, apresentando à população a sua devida importância na administração pública e durante o exercício financeiro.

O presente estudo se justifica em virtude da importância do orçamento na administração pública, bem como o processo do ciclo orçamentário, no caso da elaboração do orçamento, até a discussão e aprovação pelo Poder Legislativo, que evidenciam as ações durante o exercício financeiro. Levando em consideração o processo no município de Foz do Iguaçu, durante o exercício financeiro de 2019, no qual foram entrevistados os atores responsáveis pelo processo de elaboração (Assistente administrativo e Diretor de Gestão Orçamentária), e a discussão no Poder Legislativo Municipal entrevistando o Analista Parlamentar.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Orçamento público

O orçamento público é um instrumento da administração pública, mediante atividades como a autorização de despesas e previsão de receitas através da programação orçamentária no exercício financeiro. É um processo que envolve a atividade financeira do Estado através da aplicação destes recursos, atingindo determinados objetivos, e atendendo as necessidades públicas. Em um determinado período, o orçamento público expressa o programa de atuação do governo, com a discriminação da receita e despesa. Em prática, é considerado uma ferramenta de planejamento a curto prazo, que estabelece as ações prioritárias.

Segundo Gadelha (2017), o orçamento público é uma lei que trabalha com os aspectos financeiros e a administração dos recursos públicos. É considerado um instrumento que estabelece as ações com prioridades, através de decisões políticas, que possam atender as principais demandas na sociedade, devido à limitação de recursos, ou escassez.

Diante do exposto, o orçamento público surge como um instrumento necessário para a organização das receitas e despesas, tornando-se cada vez mais efetivo nas instituições da administração pública, sendo colocado em prática como uma ferramenta de equilíbrio em todas as esferas das instituições governamentais. O controle e o planejamento de ações estão vinculados ao conceito de orçamento, com efeitos na prática do exercício estatal (PIRES; MOTTA, 2006).

O orçamento público também atua como mecanismo promotor da transparência, já que, através dele, o cidadão pode identificar a aplicação pretendida e realizada dos recursos recolhidos através de contribuições, taxas e impostos. Ele reflete de maneira explícita as diretrizes do planejamento, sob a forma de serviços e investimentos priorizados. Referente ao orçamento público, os instrumentos governamentais (PPA, LDO e LOA) cumprem o princípio da publicidade, sendo publicados nos diários oficiais, e inclui a maioria dos decretos, portarias e leis na administração pública.

2.2 Aspectos legais do orçamento público

A natureza jurídica do orçamento público decorre em várias discussões no cenário nacional, com a natureza de um ato orçamentário que é elaborado nas principais instituições do país, ou seja, direitos e as obrigações atribuídas aos agentes públicos, e aos governantes, com as responsabilidades e consequências diante dos atos (BALEIRO, 2008).

O tema orçamento público tem destaque na Constituição da República, com o novo sistema de planejamento e orçamento. Após a promulgação da Constituição, a Lei nº 4.320 de 1964 foi recepcionada como Lei Complementar, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), em 4 de maio foi sancionada. Os instrumentos

de planejamento governamental previstos na CF/88, no caso do PPA, LDO e LOA, são implementadas através de lei ordinária, com elaboração de iniciativa por parte do Poder Executivo.

A Constituição de 1988 definiu os instrumentos de planejamento governamental com base em diretrizes e orientações com um elevado grau de detalhes, definindo corretamente os dispositivos específicos. A introdução de novos conceitos, e a ratificação de normas anteriormente estabelecidas definiram em prática a relação entre o planejamento e orçamento público. De acordo com Pires e Motta (2006), houve mudanças na prática do orçamento público devido às alterações nas atribuições do processo orçamentário no país. O processo de reformulação aumentou a participação do Poder Legislativo na programação econômico-financeira do Estado, e diante da promulgação da CF/88, foram recuperadas as decisões referentes ao Poder Legislativo com relação aos orçamentos das entidades descentralizadas na administração pública.

Vale destacar que na seção dos orçamentos na Constituição Federal de 1988 são estabelecidos as instruções sobre o processo orçamentário integrado, como no art.165, §9º, que cabe a lei complementar: “ I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentaria anual; II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos” (CF/1988).

Segundo Giacomoni (2018), a Constituição de 1988 reforçou a concepção entre o planejamento e orçamento, e a obrigatoriedade da elaboração dos planos plurianuais, incluindo as despesas de capital e os programas de duração continuada, em substituição aos orçamentos plurianuais de investimentos da Constituição anterior. Ainda segundo o autor, os planos plurianuais orientam a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, e as emendas apresentadas por parte do Poder Legislativo.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, é um documento legal que estabelece normas de finanças públicas com foco na responsabilidade da gestão fiscal, além de outras prioridades. Nesta lei, os princípios do Planejamento, Transparência, Controle dos Atos Públicos e a responsabilização são aplicados na atividade financeira do Estado. A lei tem como fim regulamentar o que está na Constituição Federal, em destaque as matérias relacionadas ao orçamento público, previstas no Título VI, com o capítulo II que estabelece as normas gerais de finanças públicas com responsabilidades das três esferas governamentais: União, Estados e Municípios.

A LRF também estabelece mecanismos no processo da transparência da gestão fiscal através da publicação de relatórios, na execução orçamentária é o caso os demonstrativos. Com relação as audiências públicas, a presença das autoridades do Estado para apresentar as informações à população, com um quadro objetivo da aplicação dos recursos, também colocada à disposição pelos administradores públicos e governantes.

Na administração pública direta, o Poder Executivo é o responsável pela execução da atividade financeira do Estado, com a função de arrecadar a maior parte das receitas, e realizar a maior parte das despesas. Aos outros poderes, em alguns casos cabe arrecadar receitas e realizar as despesas voltadas ao cumprimento de

suas atividades. Além de disciplinar melhor o uso do dinheiro do contribuinte, a LRF prevê punições em caso de descumprimento da lei, estimulando a transparência e controle do bem público.

Segundo Gadelha (2017), na década de 1990, a situação financeira do Estado brasileiro estava em alto déficit e diante da implementação necessária de um novo instrumento para conduzir o equilíbrio das contas públicas. Em todas as esferas da administração pública, os déficits aumentavam cada vez mais, dívida pública, gastos com pessoal elevado, guerra fiscal dos estados, e entre outras situações. De acordo com o autor, o Estado brasileiro precisava equilibrar as contas públicas, e para isso foi criada a lei que determina a responsabilidade na utilização dos recursos públicos. Neste caso, a LRF foi implementada com objetivo de regulamentar as finanças públicas do Brasil. Mesmo com legislações que tratam sobre as contas públicas, houve a necessidade de criar a lei nos termos de regulamentação e normatização dos gastos do governo.

A LRF está prevista na Constituição Federal de 1988, no art.163, inciso I. O Estado brasileiro utilizou a Constituição para regulamentar a utilização dos recursos públicos. O instrumento serviu para responsabilizar os gestores, para que os recursos sejam utilizados de maneira correta.

De acordo com Pires (2011), o Plano Plurianual também é considerado um plano de governo, com detalhamento por funções, projetos, programas e indicadores. A diferença com relação ao plano de governo se refere aos detalhes técnicos, sendo justificadas as prioridades através de diagnósticos e dados com o desdobramento em programas e projetos, com o auxílio de servidores da área, pertencentes ao próprio quadro da administração pública, ou não. O PPA é executado a partir do segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo, sendo que no primeiro ano do mandato é concluída a execução do PPA iniciado no mandato anterior. Esse procedimento visa evitar a não continuação de programas, projetos e obras.

Cabe destacar que cada ente federativo possui seu PPA, sua LDO e sua LOA. Segundo Gadelha (2017), o PPA é um instrumento que auxilia as ações do administrador público, definindo as prioridades e ações do governo durante um mandato.

O instrumento que está integrado ao planejamento orçamentário é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece as metas e prioridades ao exercício financeiro seguinte e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (GIACOMONI,2018). A LDO está configurada como um instrumento de planejamento orçamentário que auxilia na execução do orçamento anual, dando ênfase aos programas que se encontram no PPA. A LRF atribuiu à LDO a disposição sobre o equilíbrio entre a receitas e despesas, limitação de empenho, avaliação de resultados e controle de custos (CONSTANTINO PEDRO, 2018).

A Constituição Federal de 1988 define que a LOA é composta por três tipos de orçamentos: fiscal, seguridade social e investimento das empresas estatais. O orçamento de investimentos é composto por um documento separado, e o orçamento fiscal e de seguridade social estão incluídos nas categorias de receita e despesa no mesmo documento orçamentário. Os gastos na Lei Orçamentária são separados por assuntos que refletem as diversas áreas da ação governamental, como saúde, educação, segurança pública.

3. Procedimentos metodológicos

A seção apresentada está relacionada aos métodos da pesquisa, que se inicia com os elementos teóricos que prosseguem o objeto de estudo, de forma empírica e com a correta aplicação no desenvolvimento do estudo de caso. Fundamentando as etapas da coleta de dados, seleção, análise, leitura de artigos relacionados ao assunto, pesquisa em sites de entidades governamentais onde se encontram os dados sobre o orçamento público, assim atingindo os objetivos conforme o planejamento da pesquisa.

No que está relacionado aos objetivos da pesquisa, a parte descritiva apresenta a importância da elaboração e discussão do orçamento público durante as fases do processo orçamentário. Na visão de Gil (2002), a pesquisa do trabalho tem como objetivo encontrar respostas, sendo que os elementos encontrados possam proporcionar soluções através de um procedimento racional e sistemático durante o desenvolvimento da pesquisa

Nesse caso, o estudo teve como objetivo principal realizar análise sobre o processo de elaboração e discussão do orçamento na administração pública municipal, no caso do Município de Foz do Iguaçu. A análise teve como objetivo pesquisar como ocorrem o processo do instrumento orçamentário, assim identificando as ações atribuídas aos agentes públicos, no exercício de 2019, contribuindo para o desenvolvimento da pesquisa.

O estudo adotou metodologia de pesquisa qualitativa, com análise de referências teóricas e coleta de dados por meio de entrevistas com os servidores responsáveis pela elaboração do orçamento público. A pesquisa foi realizada em agosto de 2019, sendo atualizada no mês de abril de 2020.

4. Município de Foz do Iguaçu

O município de Foz do Iguaçu, Paraná, está localizado na região oeste do estado, denominada como região da tríplice fronteira, que faz divisa com Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazu (Argentina). O município possui população de 258.532 habitantes, sendo a sétima maior cidade do estado, com a estimativa de orçamento, para o ano de 2019, em 1.123.777.045,50 (um bilhão, cento e vinte e três milhões, setecentos e setenta e sete mil e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos) (IBGE, 2019; PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, 2019). A cidade é conhecida internacionalmente devido ao ramo de turismo, que atrai turistas de diversos países, e estimula a geração de empregos no comércio, que resultam na arrecadação de tributos por parte da administração pública municipal.

O município de Foz do Iguaçu se destaca no desenvolvimento sustentável no setor de turismo, eventos, comércio e entre outras atividades relacionadas ao ramo. O grande desenvolvimento no turismo de negócios incentiva diversos investimentos através do setor privado no município, sendo a segunda maior cidade que recebe eventos no estado, ficando abaixo da capital do estado Curitiba.

Na sequência do trabalho serão apresentados os resultados no estudo de caso, o qual tem objetivo de apresentar o processo que envolve a elaboração da proposta orçamentária na administração pública municipal, com as respostas obtidas através do responsável na prefeitura que direciona a elaboração, e o analista parlamentar da Câmara Municipal, responsável pelas comissões mistas e divulgação dos dados referentes aos procedimentos durante a discussão do processo orçamentário durante as reuniões, através do formulação de perguntas durante a entrevista.

4.2 Análise dos dados

Nesta seção, será apresentado o resultado da coleta de dados realizada na forma semiestruturada, com gravação da entrevista do diretor de gestão orçamentária, responsável pela divisão que coordena o processo orçamentário do município, incluindo mais dois servidores, com formação em administração, e o diretor, que ocupa atribuição há mais de 30 anos na função estatutária. A entrevista foi realizada em dois momentos: a primeira, para identificar os atores que estão envolvidos no processo, verificando a possibilidade em coletar os dados através das entrevistas sem nenhuma restrição de acesso. O segundo momento refere-se a entrevista no sentido informal de como é o processo de elaboração orçamentária, e quais são os procedimentos durante a etapa, e o processo inicial. A terceira parte utilizou-se de perguntas semiestruturadas, com objetivo de coletar os dados relacionados ao tema do orçamento público municipal.

Com a realização da entrevista, o objetivo principal era constatar o conhecimento do entrevistado referente ao assunto do processo de elaboração orçamentária, possibilitando o desenvolvimento da pesquisa sobre a análise do processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual. No que está relacionado aos dados, foram coletados os documentos no portal eletrônico do Município de Foz do Iguaçu, e no portal da transparência, sendo: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e no site da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, foram obtidos o projeto de lei referente a Lei Orçamentaria Anual, nº 103/2018, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2019, o quadro de detalhamento da despesa por fonte de recursos, o projeto de lei final ajustado pela comissão mista de Legislação, Justiça e Redação no Poder Legislativo Municipal, sendo realizado através de uma busca avançada de projetos no portal da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu.

A elaboração e discussão do orçamento público são definidas através dos instrumentos do planejamento governamental. No caso dos municípios, os instrumentos são compostos pelo Plano Diretor (Lei Federal nº 10.257/2001), Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. De acordo com a Lei Orgânica Municipal de Foz do Iguaçu, o processo de elaboração do PPA, da LDO e da LOA é de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, devendo esses instrumentos serem compatíveis com o Plano Diretor municipal.

4.3 Elaboração da Lei Orçamentária Anual

A elaboração da Lei Orçamentária Anual se inicia através da orientação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e o Plano Plurianual também direciona na elaboração dos dois instrumentos de planejamento governamental,

fundamentando a sua devida execução, e que são efetivados a partir das audiências públicas. No uso das atribuições legais, o Poder Legislativo Municipal realiza a convocação da audiência pública para o debate referente aos instrumentos de planejamento e a aplicação dos recursos. As audiências públicas são realizadas no plenário do Poder Legislativo Municipal. Nas audiências, a comissão mista do poder legislativo é responsável pelo início da discussão, observando as prioridades da administração pública municipal, de acordo com o Plano Plurianual, e com objetivo de identificar as demandas em cada setor no município, aplicando o recurso em prol do cidadão. Com relação aos instrumentos de planejamento orçamentário, os parlamentares podem incluir emendas no projeto orçamentário, incluindo as emendas impositivas com obrigação em aplicar 50% do orçamento no setor da saúde, sendo que há um prazo para a apresentação dessas emendas.

Com relação à entrevista, é possível identificar durante a fase de elaboração do orçamento público, a participação da população nas audiências públicas, sendo iniciado no plenário da Câmara Municipal, que contribuem para o debate do orçamento. Verifica-se o cuidado durante a elaboração da lei orçamentária a conformidade com as diretrizes do Manual Técnico do Orçamento, Manual de Contabilidade Pública, Lei nº 4.320/1964, assim direcionando as ações que compõem o orçamento no âmbito municipal.

De acordo com o assistente administrativo e Diretor de Gestão Orçamentária, o processo de elaboração do orçamento “segue a orientação do Chefe do Poder Executivo Municipal, no sentido de quais projetos e prioridades serão incluídos no Plano Plurianual”. Acrescentou que a LDO começa a ser elaborada no início de cada ano, definindo metas para o próximo exercício financeiro.

Com relação a elaboração e a composição, o assistente administrativo, e também Diretor de Gestão Orçamentária, relatou que a elaboração da Lei Orçamentária Anual é composta por cada secretaria da administração pública municipal direta, com os respectivos secretários de cada pasta, servidores, técnicos da diretoria de gestão orçamentária e o chefe do Poder Executivo Municipal, responsável pelo encaminhamento do projeto de lei para a Câmara Municipal.

Na administração pública municipal, verifica-se que a elaboração dos três instrumentos de planejamento governamental e orçamentário são realizadas a partir das secretarias, no caso dos técnicos, secretários que estão ligados diretamente a assessoria e ao gabinete do prefeito, sendo responsáveis para a elaboração das ações, objetivos e metas conforme o poder decisório do Chefe do Poder Executivo Municipal, que determinam quais serão as prioridades, sendo verificado um determinado problema público. Nesse caso, mencionamos a elaboração do Plano Plurianual, considerado o instrumento de planejamento que orienta a LDO e a LOA.

No processo de elaboração do orçamento, a responsabilidade em formular as diretrizes é de atribuição das secretarias. Nas questões técnicas, verificou-se na entrevista com o Diretor de Gestão Orçamentária que ocorre um direcionamento para as secretarias, sendo definido o teto de valores que será aplicado com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias, incluindo os elementos de despesa na lei. O entrevistado afirma que as secretarias definem os valores, e em quais áreas serão aplicados os recursos de acordo com o planejamento orçamentário. Entretanto, em cada secretaria tem um responsável pela parte orçamentária e financeira. Afirma ainda que

“há uma relação institucional entre o Presidente da Câmara Municipal e o Chefe do Poder Executivo no que está relacionado a tramitação após a elaboração do projeto orçamentário”. Ocorre a atuação política, com a intermediação da Secretaria de Governo, e a relação institucional com os assessores legislativos e técnicos referente ao encaminhamento do projeto de lei ao Poder Legislativo Municipal, com os devidos esclarecimentos ao setor jurídico da Câmara Municipal.

Há quinze secretarias na estrutura da administração pública municipal direta, sendo que cada uma tem a obrigação de definir os recursos públicos para cada setor, com as devidas prioridades, em conformidade com o teto de gastos definidos pela Diretoria de Gestão Orçamentária, através das estimativas de receitas que possibilitam a aplicação dos recursos nas secretarias. Após as definições, ocorre a reunião entre os servidores responsáveis de cada secretaria com a Diretoria de Gestão Orçamentária e com o Secretário Municipal da Fazenda para a elaboração do projeto de lei orçamentária.

O assistente administrativo afirma que durante a elaboração do processo orçamentário não há sugestões de melhorias na fase mencionada referente ao fluxo do trabalho, sendo que a Diretoria de Gestão Orçamentária é a responsável principal pela elaboração dos instrumentos orçamentários. O ponto positivo está relacionado à autonomia da diretoria para o trabalho, sendo de fundamental importância a verificação dos detalhes de cada despesa por fonte dos recursos, identificando a real prioridade em cada área.

4.4 Discussão da Lei Orçamentária Anual

Com a elaboração da proposta orçamentária, incluindo os orçamentos de cada secretaria, é enviado o projeto de lei ordinária, assinado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, Secretário da Fazenda e a Secretaria de Administração. No projeto de lei, estão incluídos a destinação dos recursos nas unidades da administração pública municipal, conforme o Plano Plurianual no caso do período de 2018 a 2021, bem como a fixação das despesas para o exercício financeiro do ano de 2019, e as prioridades incluídas no Plano Plurianual, que inclui as ações governamentais, alterações na estrutura organizacional e os encargos da dívida fundada. Durante a reunião, são decididos os ajustes nos valores, o remanejamento em determinada área conforme a lei, com o envio do projeto de lei orçamentária de acordo com a Lei Complementar nº 100/2005, encaminhado até o dia 15 de outubro, sendo aprovada a lei orçamentária do município até o dia 15 de dezembro, para a sanção do Poder Executivo.

Sobre a fase de discussão do orçamento, foi entrevistado o analista parlamentar (Entrevistado B), responsável pelas comissões no Poder Legislativo Municipal, com atribuições técnicas e com a participação conjunta dos agentes políticos, que tem a responsabilidade nas comissões em fiscalizar, analisar os conteúdos e matérias de iniciativa do Poder Executivo Municipal.

De acordo com o analista parlamentar, o projeto de lei ordinária sobre o orçamento é encaminhado a Câmara Municipal através do protocolo e enviado diretamente ao presidente da casa de leis, sendo assinado o despacho e encaminhado para a comissão mista para iniciar o processo de discussão através das reuniões com os

parlamentares, e apresentar o que foi proposto no projeto de lei referente à estimativa das receitas e a fixação das despesas durante o exercício financeiro anual.

Sobre as discussões da proposta orçamentária, o analista relatou que as comissões mistas são compostas em seis, com a inclusão de um membro através da indicação do Presidente da Câmara, conforme o regimento interno do Poder Legislativo, composto de natureza técnica com objetivo de esclarecer aos agentes políticos sobre os conteúdos que passam pelo processo de tomada de decisões, elaboração de pareceres e encaminhamento de ofício, caso seja verificado algum problema na proposta orçamentária.

O entrevistado informou que os tramites a serem seguidos na Câmara Municipal são realizados de acordo com o regimento interno, repassando aos parlamentares membros das comissões o calendário das reuniões, sendo mensais para o devido conhecimento, e após a primeira reunião é realizada uma vez por semana, ou na data marcada pela presidência do legislativo. A composição dos membros das comissões mistas ocorre através da proporcionalidade dos partidos no Poder Legislativo Municipal, assegurado pelo regimento interno com três membros titulares, e os suplentes com o mesmo número, sendo vedada a participação do Presidente da Câmara nas comissões.

Nas questões técnicas, o documento recebido pela Câmara Municipal é composto pelo projeto com o teto básico, com o quadro detalhado das despesas durante o exercício financeiro para a análise do setor jurídico da Legislativo Municipal, para averiguar se constam alguma ilegalidade na proposta orçamentária. O analista parlamentar afirma que “Se há alguma ilegalidade e erros, é repassado durante a discussão do orçamento, e encaminhado ao Poder Executivo Municipal um ofício para que sejam realizados os esclarecimentos com a substituição do texto do projeto de lei, ou modificar os valores dos recursos”.

Outras questões que envolvem um certo impacto no orçamento municipal, de acordo com o entrevistado, são situações da realocação de recursos de qualquer área. Durante a discussão, os vereadores têm prerrogativas para a inclusão de emendas, não podendo aumentar a despesa com pessoal e as despesas obrigatórias. Cabe lembrar que o chefe do Poder Executivo poderá propor as modificações durante essa fase no projeto de lei, sendo possível quando a votação ainda não é iniciada pelo Poder Legislativo.

Na tabela 1, são apresentados dados do projeto de lei do orçamento fiscal do município, encaminhado pelo Poder Executivo para a Câmara Municipal.

Tabela 1– Orçamento fiscal do Município de Foz do Iguaçu para o exercício financeiro de 2019.

I.ORÇAMENTO FISCAL	
RECEITAS CORRENTES	VALORES EM REAIS
Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria	304.361.871,00
Contribuições	24.753.000,00
Receita Patrimonial	105.746.760,00
Receita de Serviços	482.000,00
Transferências Correntes	507.014.841,66
Outras Receitas Correntes	19.397.920,00
TOTAL	961.756.392,66
RECEITAS DE CAPITAL	
Operações de Crédito	21.000,00
Alienação de Bens	6.642.000,00
Amortização de Empréstimos	70.000,00
Transferência de Capital	4.171.652,84
TOTAL	10.904.652,84
TOTAL ORÇAMENTO FISCAL	972.661.045,50

Fonte: Câmara Municipal de Foz do Iguaçu (2020)

Conforme a tabela 1, o orçamento fiscal do Município de Foz do Iguaçu abrange as fundações, autarquias, órgãos da administração pública municipal direta, com o total de R\$ 972.661.045,50 (novecentos e setenta e dois milhões, seiscentos e sessenta e um mil, quarenta e cinco reais e cinquenta centavos), colocando em destaque a redução das despesas durante o exercício financeiro dentro das secretarias municipais com observação na realidade econômica do País, e com um projeto de lei que atenda a realidade da Administração Pública Municipal.

Na análise documental, foram averiguados que os setores de educação e saúde são assegurados com maiores recursos na proposta orçamentária através da receita prevista durante o exercício financeiro, que são definidos pelas unidades gestoras da administração pública municipal, consideradas prioridades de acordo com o Plano Plurianual implementado.

No Poder Legislativo Municipal, as audiências públicas são realizadas no plenário, com participação do Prefeito, do Secretário da Fazenda e dos responsáveis técnicos da diretoria de gestão orçamentária. De acordo com Giacomoni e Pagnussat (2006), as audiências públicas têm como objetivo esclarecer as alterações da proposta orçamentária durante o processo de discussão.

O entrevistado relatou que acompanha o processo de discussão e aprovação no plenário da Câmara Municipal, também orientando os parlamentares em caso de dúvidas. O que podemos observar, é que as modificações na proposta durante a fase de discussão estão relacionadas à área da saúde, principalmente através das emendas impositivas, com as reformas das unidades básicas de saúde, construção de UBS, aquisição de equipamentos, atenção as atividades da rede primária de saúde, manutenção, ajustes no programa Estratégia Saúde da Família e atendimento aos termos de ajuste firmados pelo Ministério Público, referente às unidades básicas.

As emendas impositivas são um instrumento aplicado na Lei Orçamentária Anual a cada exercício financeiro, com objetivo em destinar os recursos para determinadas áreas, como o setor de saúde, obras ou entidades públicas. A Emenda Constitucional nº 86/2015 implementou o chamado orçamento impositivo, sendo obrigatória a aplicação através da aprovação de emendas parlamentares no projeto de lei orçamentária anual, no limite de 1,2% da receita corrente líquida, prevista na receita orçamentária do exercício financeiro e na proposta elaborada pelo Poder Executivo. A execução das emendas no orçamento é obrigatória, sendo que os recursos são destinados aos serviços relacionados a área de saúde, sendo direcionado 50% para o setor.

Por meio desta pesquisa, verificou-se que o orçamento público atende às necessidades da administração pública municipal, sendo observado que cada vez mais o instrumento vem sendo executado de forma efetiva durante o exercício financeiro anual, atendendo aquilo que é proposto como a ferramenta de planejamento e orçamento público.

5. Conclusão

O orçamento público é um instrumento de planejamento por meio do qual a administração pública direciona os planos e ações durante o exercício financeiro. A análise do processo de elaboração orçamentária no Município de Foz do Iguaçu, com base nas atividades desenvolvidas pela Diretoria de Gestão Orçamentária, vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda, e na Câmara Municipal, conforme entrevista realizada com o analista parlamentar responsável pela Comissão Mista, indica que a participação dos diversos atores envolvidos é de fundamental importância para que o direcionamento dos recursos orçamentários seja feito em sintonia com os planos e ações municipais.

6. Referências

AZEVEDO, R. R de. **Impressão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiros**, 2013, 178f. Mestrado em Ciências Contábeis (Programa de Pós-graduação em Controladoria e Contabilidade). Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, 2013.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 setembro 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 30 setembro 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 setembro 2020

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Entenda o Orçamento**. Brasília.

BRASIL. **Portal da Transparência. Controladoria Geral da União. Orçamento público**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>>. Acesso em: 30 setembro 2020

CONSTANTINO PEDRO, **Carlos Eduardo; Orçamento público, controle social e cidadania fiscal**. Disponível em: <http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Cartilha%20curso%20Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico,%20Controle%20Social%20e%20Cidadania%20Fiscal.pdf>

FEITOSA, Anny Kariny; OLIVEIRA, Fabiana Helcias. **Controle de orçamento público municipal**. A Economia em Revista, v. 21, n. 2, julho de 2013, p. 50-60

FLICK, U. **Introdução a pesquisa qualitativa**. 2009

FOZ DO IGUAÇU. **Lei Complementar nº100, de 21 de setembro de 2005**. Regulamenta o encaminhamento de projetos de lei referentes ao plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-complementar/2005/10/100/lei-complementar-n-100-2005-regulamenta-o-encaminhamento-de-projetos-de-lei-referentes-ao-plano-plurianual-diretrizes-orcamentarias-e-orcamento-anual-conforme-especifica>. Acesso em: 30 setembro 2020

FOZ DO IGUAÇU. **Lei Orgânica Municipal**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-foz-do-iguacu-pr>. Acesso em: 30 setembro 2020.

FOZ DO IGUAÇU. **Portal da Transparência de Foz do Iguaçu**. Disponível em: <http://www2.pmf.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/defaultPortalV2.aspx>. Acesso em: 30 setembro 2020.

FOZ DO IGUAÇU. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/regimento-interno-foz-do-iguacu-pr>. Acesso em: 30 setembro 2020.

FOZ DO IGUAÇU. **Lei nº 4.630, de 20 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA - para o exercício de 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2018/463/4630/lei-ordinaria-n-4630-2018-dispoe-sobre-as-diretrizes-para-a-elaboracao-da-lei-orcamentaria-anual-loa-para-o-exercicio-de-2019-e-da-outras-providencias?q=LOA>. Acesso em: 30 setembro 2020.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito; Módulo 1: **Entendendo o Orçamento Público**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf>. Acesso em: 02 outubro 2020

GIACOMONI, J: **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. Atlas ,2019

GIACOMONI, J: **Orçamento Público**. 17 ed. São Paulo: Atlas,2018.

GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Vol. 2. Brasília: ENAP, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo; atlas, 2010.

GONTIJO, V. **Origens do Orçamento**. Brasília, 2004 <<http://www.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/origens.htm>>. Acesso em: 02 outubro 2020.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M **Metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

----- Fundamentos da metodologia científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MINAYO. Maria Cecília de Souza. Parte 1: **Conceitos básicos sobre metodologia e sobre abordagens qualitativas**. IN: o desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde. São Paulo: Hucitec Editora,2014.

PIRES, V. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**/ Valdemir Pires – São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. **Evolução Histórica do Orçamento Público e Sua Importância Para a Sociedade**. Enfoque: Reflexão Contábil. Maringá, v. 25. n. 2. p. 16-25. maio/ago.; 2006.

SANCHES, O. M. **“O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988”**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, out./dez. 1993.

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. 393 p.

SANDER, J. A, PEDRALLI, J. R. **As audiências públicas enquanto práticas cerimoniais. Como torná-las de fato públicas?** In: 1º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento. Anais. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UFTPR), 2013.

SANTOS, Luciano Aparecido dos; CAMACHO, Eliane Utrabo. **Orçamento público municipal: uma análise no Município de Cosmópolis SP com enfoque no equilíbrio das receitas e despesas no período de 2007 a 2012.** Revista Evidenciação Contábil & Finanças, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 82-94, mai./ago. 2014.

SOUSA, F. H. **O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário.** Finanças Públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional. 2008.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

Analysis of the process of drafting and discussing the Annual Budget Law in the Municipality of Foz do Iguaçu (2019)

Recebido 28-out-20 **Aceito** 30-abr-21

Resumo O orçamento público é um instrumento de planejamento das atividades da administração pública. O objetivo principal do trabalho é analisar o processo orçamentário no município de Foz do Iguaçu, por meio de entrevistas com atores envolvidos nos processos de elaboração e discussão da proposta da Lei Orçamentária Anual, durante o exercício financeiro de 2019. Na metodologia da pesquisa, foram selecionadas as duas fases do ciclo orçamentário, no caso a elaboração, que **é uma atribuição** do Poder Executivo Municipal, e a discussão, que é de responsabilidade do Poder Legislativo Municipal, destacando a importância dos servidores públicos nas duas fases.

Palavras-chave Orçamento público; Lei Orçamentária Anual; Administração Pública; Foz do Iguaçu.

Abstract *The public budget is an instrument for planning public administration activities. The main objective of the work is to analyze the budgetary process in the municipality of Foz do Iguaçu, with interviews of the actors in the process of drafting and discussing the proposal for the Annual Budget Law, during the financial year 2019. In the research methodology, the two phases of the budget cycle, in this case the elaboration, which is na attribution of the Municipal Executive Power, and the discussion, wich is the responsibility of the Municipal Legislative Power, highlighting the importance of public servants in both phases.*

Keywords *Public budget; Annual Budget Law; Public administration; Iguassu Falls.*