

## **ORÇAMENTO PÚBLICO** (<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3774>)

### ***Inicialmente***

Havia um tempo em que a vontade do rei gerava a lei. Um tempo em que o rei era considerado o representante de Deus na Terra. Era o Absolutismo. Nessa época, o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio do Estado. Exemplificando, seria o mesmo que a rainha da Inglaterra ou o Presidente do Brasil utilizarem o dinheiro do Estado para fins particulares conforme as suas vontades. Felizmente, o período absolutista já acabou. Foi a criação do orçamento público um dos instrumentos decisivos para que o interesse público não se confundisse com o interesse privado do governante seja ele, presidente, governador ou prefeito.

De outro modo, há muito tempo, a finalidade do orçamento deixou de ser unicamente a de equacionar despesas e receitas (modelo clássico). Não basta ter conta positiva (inexistência de *déficit*), é preciso que o orçamento produza mudanças significativas no plano sócio-ambiental. Como se pode perceber, atualmente, o orçamento é considerado um instrumento de planejamento.

A Constituição Federal de 1988 consolidou essa noção de Orçamento-Programa, isto é, de um orçamento planejado e capaz de não gerar resultados que agridam o meio ambiente ou produzam desigualdades sociais. Sabe-se de inúmeros exemplos em que os recursos financeiros estatais foram gastos sem qualquer finalidade social, provocando devastação ambiental, miséria social e desesperança.

No modelo constitucional, os recursos do Orçamento são formados basicamente por impostos pagos pelos cidadãos. Daí a importância da comunidade conhecê-los e participar de sua elaboração. É através do orçamento público que se decide onde os recursos serão empregados. A criação de uma área de preservação ambiental municipal, o aumento dos recursos na área de saneamento básico são alguns exemplos de iniciativas que requerem a previsão orçamentária.

O processo orçamentário (o meio pelo qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação financeira dos entes públicos brasileiros) é composto pela Lei Orçamentária Anual - LOA, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e pela Lei do Plano Plurianual - PPA. Em todas essas etapas, o componente ambiental deve estar presente.

### ***Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO***

A Constituição Federal de 1988 quis evitar que o orçamento fosse elaborado conforme os interesses dos burocratas. Por isso, criou a Lei de Diretrizes Orçamentárias, instrumento pelo qual se fixa parâmetros e diretrizes para a elaboração do orçamento (Lei Orçamentária Anual) propriamente dito, orientando a estruturação da proposta orçamentária anual, conforme o § 2º, art. 165 da Constituição Federal. Desse modo, a comunidade, as entidades ambientais, o conselho municipal de meio ambiente e a prefeitura municipal devem inserir parâmetros ambientais na LDO. Dois exemplos de ações que podem estar na LDO: estabelecer a componente do interesse ambiental na elaboração das dotações orçamentárias, fazendo com que o executivo indique de que modo os recursos a serem empregados na educação (por exemplo) terão repercussão para a educação ambiental; estabelecer que as obras municipais constarem na LOA respeitem a preservação ambiental.

O Poder Executivo deve enviar o projeto anual de LDO até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril). O Parlamento deverá devolvê-lo para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, que não será interrompida sem a aprovação do projeto (art. 57, parág. 2º da CF). Ressalte-se que, no Parlamento, o projeto de LDO poderá ser emendado, desde que compatível com o Plano Plurianual. Assim, a comunidade, através de seus representantes, pode intervir direcionando as prioridades para a área social e ambiental.

### ***Plano Plurianual (PPA)***

Há iniciativas governamentais que não são realizáveis em um período de 1 ano. O Investimento em saneamento básico, a melhoria da qualidade da água, a despoluição de rios e córregos e o reflorestamento são exemplos de ações que exigem continuidade para além de um período de 1 ano. Por essa razão, a Constituição Federal de 1988 criou o Plano Plurianual para que seja o instrumento utilizado pelo poder público para programar a administração pública por um período de até 4 anos. É fundamental uma efetiva participação da comunidade, das entidades ambientais e dos setores públicos na elaboração do PPA.

A Constituição Federal de 1988 deu grande importância a essa lei. Para se ter uma idéia, a elaboração dos planos e programas ambientais de longa duração previstos na Lei Orçamentária Anual deve ser feita em consonância com o plano plurianual. Além disso, nenhum investimento, de qualquer natureza, será iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual se a execução demandar mais de um exercício financeiro sob pena de crime de responsabilidade.

O PPA é elaborado e aprovado no primeiro ano do governo municipal, sendo que a sua vigência começa no segundo ano de mandato e vai até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente. Isso significa dizer que o período de abrangência do Plano Plurianual é de quatro anos: os três últimos do prefeito que a elaborou e mais o primeiro do futuro prefeito a ser eleito.

É o Poder Executivo quem elabora o PPA que, contudo, é remetido ao Parlamento que pode alterá-lo por meio de emendas. Daí a importância da comunidade se mobilizar, seja através da Prefeitura Municipal, seja através do vereador, para que se faça constar no PPA investimentos na preservação ambiental, na coleta e reciclagem do lixo e no tratamento dos esgotos residenciais que poluem os rios, dentre outras medidas.

Caso uma prioridade não tenha sido estabelecida no PPA, este pode ser alterado no seu período de vigência, desde que uma lei específica seguindo a mesma tramitação, altere-o. Desse modo, o município pode fazer constar imediatamente a prioridade de investimentos na despoluição de um córrego (normalmente realizada em um período superior a 1 ano) desde que uma lei posterior ao o preveja.

### **1ª Etapa: Elaboração da Proposta Orçamentária**

É a Lei Orçamentária Anual que estabelece as despesas e receitas de cada um dos programas municipais a serem realizados no ano seguinte. Elaborada pelo Poder Executivo, essa proposta de orçamento deve considerar as diretrizes e metas fixadas tanto na Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto no Plano Plurianual. Logo, a prioridade no investimento ambiental fixada na LDO deve refletir na proposta orçamentária. Por outro lado, a meta de despoluição de um córrego prevista no PPA deve encontrar recursos nessa proposta orçamentária.

É fundamental que o orçamento possua dados que descrevam os projetos, o interesse ambiental ou possíveis impactos; as expectativas e os resultados esperados; a mudança na qualidade de vida proporcionada por aquele gasto deve estar presente; como já se disse acima, o orçamento não é apenas a compatibilização de receita e despesa, ao contrário, envolve um planejamento público com vistas a melhoria da qualidade de vida social e ambiental.

### **2ª Etapa: Discussão e Aprovação da Proposta Orçamentária**

É o momento reservado aos debates, emendas e aprovação das propostas orçamentárias. Pressupõe uma efetiva participação do Parlamento que, contudo, muitas vezes, não acontece. Na prática, em muitos casos, o orçamento se torna uma peça de ficção, sem que haja qualquer discussão sobre as prioridades estabelecidas. Normalmente, a discussão e aprovação do Orçamento será iniciada a partir de agosto ou setembro em cada ano. A comunidade, as entidades ambientais e o Poder público devem efetivamente discutir os programas previstos no orçamento, indagando-se: será que atendem a uma finalidade ambiental? De que modo tais programas contemplam a preservação do meio ambiente? A Lei Orçamentária, através de seus programas, possibilitará a tomada de consciência para a questão ambiental?. O certo é que, inexistindo discussão ou aprovação de programas de cunho ambiental, carece de validade constitucional o orçamento municipal.

### **3ª Etapa: Execução do Orçamento**

Publicada a Lei Orçamentária, desencadeia-se, então, o processo de execução do Orçamento. É a fase de realização de gastos públicos conforme a previsão orçada na peça orçamentária. O Poder executivo, por meio de seus órgãos, executa os programas governamentais contemplados na Lei Orçamentária, vigente por um período de 1 ano.

O modelo orçamentário brasileiro não é impositivo. Isso significa que o prefeito municipal possui discricionariedade, ou seja, julga a oportunidade e conveniência de implementar um programa sócio-ambiental previsto na Lei Orçamentária Anual. Daí, a importância da comunidade, do parlamento, das entidades se organizarem para exigir o cumprimento dos investimentos no saneamento básico, na coleta e reciclagem do lixo, dentre outros, a serem previstos na Lei Orçamentária Anual.

### **4ª Etapa: Controle Orçamentário**

O controle e a avaliação constituem a última fase do ciclo orçamentário. Não é, porém, a menos importante. É nesse momento que se saberá se os recursos públicos foram efetivamente empregados. Como se sabe, ainda hoje, é notória a existência de desvios e apropriação de recursos públicos por aqueles que deveriam zelar pelo seu correto emprego. Obras de saneamento básico construídas somente no papel, recursos para a área da saúde desviados são notícias comumente divulgadas pela imprensa.

Os recursos públicos dispostos no orçamento devem ter servido para atingir o interesse público. Exemplificando: suponhamos que determinada obra prevista no orçamento tenha contribuído para o assoreamento de um córrego. O interesse público de preservação do meio ambiente foi desrespeitado.

Pode-se distinguir dois tipos de controle: o interno e o externo. Denomina-se interno quando exercido dentro da própria Administração, ou seja, por agentes do mesmo Poder, e externo quando exercido por órgãos independentes desse Poder, tais como, Tribunais de Contas e Assembleia Legislativa.

### **Participação Popular e Orçamento**

Atualmente, desenvolve-se a idéia de que o processo orçamentário deve abrir a possibilidade de participação à população. A participação popular na administração pública é de grande importância para o planejamento, a definição de prioridades, a cidadania e a democracia, sobretudo, na esfera municipal. Isso ocorre, porque o cidadão que mora nos bairros sabe dos problemas que afetam o seu dia a dia e, portanto, é quem tem condições de dizer qual a prioridade que deve ser definida e quais os principais problemas que devem ser resolvidos.

À medida que o cidadão participa e vai descobrindo que o imposto que ele paga é que mantém a Prefeitura e permite a ela desenvolver os serviços e obras, vai ficando mais atento sobre a forma como está sendo gasto o seu dinheiro. Atualmente, milhares de cidadãos participam da discussão, definição e fiscalização do orçamento público em dezenas de cidades.

Finalmente, o Orçamento tem sido utilizado como o vilão da não realização de iniciativas sociais e ambientais. Quem é que nunca ouviu frases como "não tem recursos", "não há previsão orçamentária". Esclareça-se: o orçamento foi criado para garantir, efetivar os direitos de todos nós. Não é algo ruim, mas um instrumento que deve ser melhor utilizado com transparência e democratização.

### **Os tributos e a municipalidade**

O exercício da atividade econômica só é permitido ao Estado brasileiro quando se torna necessária a defesa da segurança nacional ou para o atendimento de interesses coletivos, conforme definidos em lei (art. 173, Constituição Federal). Isto significa que o Estado deixa livre aos particulares a atividade econômica, utilizando-se da tributação para cumprir de suas finalidades sociais e ambientais.

Nosso sistema tributário abriga cinco espécies de tributos, contudo, apenas três deles apresentam interesse em nível municipal: impostos, taxas e contribuição de melhoria. O Código Tributário Municipal pode estabelecer medidas ambientais para a aplicação dos tributos de sua competência, alterando comportamentos e hábitos da população.

Três são os impostos municipais, a saber, o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), o ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza) e o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis), sendo que o primeiro deles tem tido maior importância financeira para os municípios.