

OS PRIMEIROS 100 DIAS DE GOVERNO
planejamento físico e orçamentário da gestão municipal

OS PRIMEIROS 100 DIAS DE GOVERNO

Planejamento físico e orçamentário da gestão municipal

Principais pontos que devem ter a atenção dos prefeitos eleitos e sua equipe no início do mandato – debate *on-line*, realizado em 27 de janeiro de 2021

Bruno Mancini

Fernando Montoro

Luiz Felipe Ambrosio

Silvia Ferreira Mac Dowell

Secretaria de Desenvolvimento Regional do Governo do Estado de São Paulo

Fundação Escola de Sociologia e Política

Plataforma Municípios em Rede



Este texto apresenta uma síntese do debate ocorrido em 27 de janeiro de 2021, com a participação dos professores do curso de Gestão Pública da FESPSP, Luiz Felipe Ambrosio e Silvia Ferreira Mac Dowell, do assessor especial de capacitação da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, Fernando Montoro, e do especialista em gestão e finanças públicas e secretário de Planejamento do município de Osasco, Bruno Mancini.

O debate foi estruturado em três blocos, os quais serão apresentados a seguir, com destaque para os temas abordados.

1º BLOCO: As primeiras medidas e decisões – orientação para as iniciativas da nova gestão municipal e o combate à pandemia

1.1. PRIMEIROS PASSOS DO PREFEITO ELEITO

É função do prefeito constituir sua equipe – secretariado – para compor o quadro de governo e iniciar a gestão. Os primeiros 100 dias podem ocorrer em dois cenários distintos:

O primeiro deles acontece quando há a reeleição do prefeito (vale lembrar que foram reeleitos 248 em São Paulo). Tal situação caracteriza-se como o período de renovação e finalização dos balanços referentes ao que fora entregue na gestão anterior. Não se descarta a possibilidade de prestar contas aos eleitores. Apesar da continuidade de algumas políticas, no novo período haverá também correções e mudanças de rumo.

O segundo cenário, por sua vez, se dá quando um novo prefeito toma posse (em São Paulo, foram 397 nessa situação). Assim, pode haver a finalização de projetos remanescentes, dando-se continuidade às políticas condizentes com a proposta do governo eleito, bem como a implementação de novas políticas e novas diretrizes governamentais.

Em ambos os cenários, é fundamental que os prefeitos eleitos se atentem à realidade financeira do município onde assumem.

1.2. DOCUMENTAÇÃO DOS PRIMEIROS 100 DIAS

A documentação relativa ao período fiscal no qual estão incorporados os 100 dias iniciais é composta por demonstrativos regulares do exercício fiscal; relatórios resumidos bimestrais de execução orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal (RGF), previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para municípios com mais de 50 mil habitantes; relatórios dos Fundos de Saúde e Educação; além de entregas relacionadas à Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo (Audesp).

Os primeiros 100 dias de governo são uma efeméride de conteúdo político e administrativo, que serve tanto para o governo ganhar legitimidade, quanto para orientar seus passos. No entanto, a imprensa e o Legislativo acabam cobrando os governos nessa data. Assim, é importante que os municípios tenham se organizado ao longo desse período para garantir o funcionamento de políticas públicas que já estavam em prática, iniciar o processo de revisão das políticas que precisam de atualização, realizar um diagnóstico detalhado da situação fiscal e administrativa do município e iniciar o seu planejamento.

1.3. PROBLEMAS COM A GESTÃO ANTERIOR

É possível que haja algum ato realizado nas gestões passadas que implique a responsabilização individual dos gestores públicos daquele governo. Um exemplo disso seria o não cumprimento do art. 42, da LRF, o qual determina que não deve haver despesas assumidas maiores do que o saldo em caixa nos dois últimos quadrimestres de um governo.

A maior parte das responsabilizações, no entanto, recaem sobre o município. Nesse sentido, o novo governo tem a responsabilidade de regularizar situações, corrigir atos e adotar as medidas necessárias para o cumprimento da legislação fiscal. Caso isso não seja feito, o município pode sofrer consequências, como deixar de receber recursos de transferências voluntárias ou ser obrigado a tomar providências fiscais drásticas, por determinação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

1.4. INTERAÇÃO COM OS OUTROS PODERES

Vale ressaltar que, em uma democracia, o Poder Executivo não trabalha sozinho. Assim, durante todo o período do mandato, os Poderes Legislativo e Judiciário exercem funções paralelas à atividade dos gestores eleitos. Ao Poder Legislativo, especificamente, cabe não apenas fiscalizar as atividades da administração, mas também atuar no

desenvolvimento de políticas públicas, uma vez que é ele o responsável por aprovar leis. Para entrar em vigor, as propostas dos chefes do Poder Executivo municipal precisam da aprovação da Câmara de Vereadores.

É fundamental que o Poder Executivo mantenha um bom relacionamento e trabalhe junto com o Legislativo durante o mandato. Afinal, será com os vereadores que o prefeito terá que dialogar e demonstrar a necessidade de efetuar mudanças no orçamento para viabilizar o seu mandato.

1.5. LEGITIMAÇÃO E MARCA

Durante os primeiros 100 dias de governo, será construída a “marca” que a administração, de alguma forma, deixará na história do município. Nesse período, todavia, ainda há uma carga expressiva de legitimidade. Mais especificamente, no âmbito municipal, constitui o momento em que os prefeitos eleitos “preparam o campo”, a fim de que possam desenvolver uma gestão realista, fundamentada e eficiente durante o seu mandato.

1.6. TRANSIÇÃO DO GOVERNO E INFORMAÇÕES

Nem sempre os municípios conseguiram fazer uma transição republicana e democrática, e o último ciclo eleitoral (mais tardio) dificultou o acesso e a sistematização de informações, sobretudo “contaminadas” pela pandemia da Covid-19, as quais precisam ser recentes e confiáveis.

Com o intuito de ajudar os municípios nesse período de transição, a Secretaria de Desenvolvimento Regional realizou um curso de capacitação a distância, sobre o qual é possível obter mais informações na Plataforma Municípios em Rede (<https://municipios-em-rede.sdr.sp.gov.br/>).

1.7. COMPROMISSOS POLÍTICO-ELEITORAIS

Um prefeito, ao diplomar-se, tomará posse e iniciará sua gestão, devendo orientar sua equipe para que reveja cada uma de suas pastas, sabendo que Finanças e Planejamento deverão capitanear os respectivos processos de revisão técnica e econômica. Dessa maneira será esboçada a arquitetura da nova gestão, pois será avaliada a possibilidade de implementar os programas e as prioridades defendidos

durante a campanha eleitoral. Evidentemente, nesse primeiro momento estará a base que vai nortear os próximos quatro anos de gestão.

1.8. SITUAÇÃO EMERGENCIAL DA COVID-19

Aspectos fiscais da Covid-19: o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus ainda implicará muitas ações que deverão ser efetuadas nos primeiros dias de governo, como a responsabilidade dos municípios na vacinação, a revisão de contratos e a atenção aos estoques.

Ressalta-se que as leis que versavam sobre flexibilidade fiscal e contratação perderam seus efeitos em 31 de dezembro de 2020. Restou apenas a restrição para elevação de despesas com pessoal. Por isso, é preciso estar atualizado sobre o que está em tramitação no Congresso Nacional, pois novas leis entrarão em vigor logo nos primeiros meses de 2021.

Não se deve “fabricar” uma situação emergencial para a realização de contrato com dispensa de licitação. Aquilo que foi emergência no passado poderá não ser enquadrado como emergencial hoje. Uma boa prática é estar atento aos pareceres jurídicos de órgãos internos aos municípios e órgãos de controle. Além disso, deve-se manter um bom diálogo com a equipe jurídica do município, procurar as recomendações do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e avaliar cada caso com cuidado.

1.9. REVISÃO DO ORÇAMENTO

Se necessário, há a possibilidade de revisar o orçamento, incluindo a revisão do Decreto de Execução Orçamentária, a fim de avaliar se as receitas serão arrecadadas ou se há a possibilidade de alguns congelamentos. Assim, deve-se verificar se há a necessidade de alterar o orçamento ou reorganizar a estrutura, se existem problemas estruturais de programas e ações, se são previstas possíveis insuficiências para o enfrentamento da Covid-19 e, por fim, deve-se avaliar o custo-benefício de uma ação no Poder Legislativo.

1.10. LEVANTAR RECURSOS FINANCEIROS

Pode-se tentar levantar algum recurso para políticas públicas em saldos não utilizados nos fundos municipais (cultura, esporte, fundo social de solidariedade, meio ambiente, turismo etc.); além disso, é possível negociar emendas parlamentares que aportem

recursos na área de saúde e reorganizar as prioridades para atender às demandas prementes.

1.11. PRESTAÇÃO DE CONTAS

Deve-se realizar um levantamento rigoroso das prestações de contas em aberto, reprovadas e as que estão por vir. Se o município perder algum prazo ou deixar de prestar contas, por qualquer motivo, perderá a possibilidade de recorrer a essa forma compartilhada de financiamento de políticas públicas. No atual contexto de incertezas, isso pode reduzir a capacidade de realização municipal.

1.12. NOVA LEI DE LICITAÇÕES

A recém-aprovada Lei de Licitações implica algumas mudanças, tais como a incorporação de elementos do antigo regime especial de licitações e o fim da tomada de preços e convites. Há um prazo de três anos para adequação à nova lei. Mesmo que pareça muito, é importante levar isso em conta e iniciar o processo de alterações administrativas para o cumprimento da lei.

2º BLOCO: A situação fiscal - organizando as informações para o Planejamento e Orçamento - orientações para se obter as principais informações da situação financeira municipal

2.1. DADOS E INFORMAÇÕES

É fundamental ter uma foto detalhada da situação fiscal do município, com resultados orçamentários, parâmetros da LRF, restos a pagar, caixa etc. Durante a transição de governo, as principais informações poderiam já ter sido levantadas. O trabalho de preenchimento de planilhas foi orientado no mencionado curso referente à a Transição de Governo, com cronogramas, fontes de dados e dicas sobre onde obter tais informações. Ver material na Plataforma Municípios em Rede: <https://municipios-em-rede.sdr.sp.gov.br/course/index.php?categoryid=2>

2.2. RELATÓRIOS PARA ANALISAR E OBTER INFORMAÇÕES

A maior parte dos relatórios fiscais é confeccionada pelo próprio município. É importante fazer uso das ferramentas administrativas disponíveis. Em geral, os municípios usam um repertório de relatórios disponíveis em seus sistemas orçamentários para analisar e obter informações, visando balizar os primeiros meses de governo.

Do ponto de vista fiscal, os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal, o Relatório de Contas Anuais e os Balanços Municipais são os insumos necessários para o diagnóstico fiscal do município. Convém que os municípios pratiquem avaliações prognósticas e tentem prever o comportamento de indicadores fiscais relevantes, como saldos orçamentários, resultados orçamentários, saldos de caixa e indicadores da LRF.

2.3. DESPESAS

As despesas devem ser estudadas logo no início, pois nelas serão encontrados os gastos com pessoal e seus reflexos, bem como alguns contratos como limpeza urbana, coleta de lixo etc. É preciso analisar atentamente as despesas deixadas pela administração anterior, mesmo que as principais delas sejam relativamente regulares e possuam comportamento previsível (despesa de pessoal, juros da dívida, gastos com material de

consumo etc.). Uma prática interessante é procurar projetar as grandes despesas de posse de informações administrativas (folha de pagamentos, contratos, séries históricas de custos com material de consumo como gasolina etc.).

As despesas de pessoal devem ser analisadas e controladas pela nova gestão, uma vez que representam significativa parcela dos desembolsos da prefeitura, tendo seu percentual máximo determinado pela Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal. Os contratos de serviços, também pelo seu montante significativo, devem ser analisados, destacando-se a possibilidade de sofrerem decréscimo com a aplicação do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93, o qual oferece ao poder público a possibilidade de alteração de até 25% do valor original. Esse mecanismo continuará válido na nova Lei de Licitações. Deve-se ainda analisar e, se possível, negociar as contas a pagar da gestão anterior.

Somente após tais análises é que se deve avaliar a possibilidade de novas despesas; pois, o controle das finanças municipais permitirá assumi-las, assim como realizar os investimentos necessários. Quanto a estes, é bom lembrar que existem recursos no Estado para transferências voluntárias, inclusive na Secretaria de Desenvolvimento Regional, destinadas a obras de infraestrutura que, no mais das vezes, vêm por meio de convênios.

2.4. RECEITAS

As projeções de resultados fiscais são sempre difíceis, mesmo em períodos de calma. A principal fonte de incertezas está nas receitas, portanto, deve-se estimá-las com os métodos disponíveis e ter sempre cautela em relação à projeção. Não se trata de um campeonato de acertos e erros, a ideia é usar as previsões para a tomada de decisão.

Pode-se colocar em prática algum mecanismo de previsão de receitas, mesmo aqueles menos sofisticados como médias móveis. A dinâmica econômica afeta de modo significativo a arrecadação pública, e isso se intensifica em anos de incertezas econômicas como o que vivemos. Caso exista interesse na elaboração de práticas mais sofisticadas de previsão da receita, o sítio da Secretaria do Tesouro Nacional oferece uma gama de dissertações de mestrado e teses de doutorado que tratam do tema: (<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2521:3:::NO>).

2.5. ALTERAÇÕES NO ISS E REFORMA TRIBUTÁRIA

A nova Lei do Imposto Sobre Serviço (ISS) - Lei Complementar 175 / 2020, que regula a arrecadação do imposto pelo município, terá impactos distintos em cada localidade.

Municípios onde o fornecimento de serviços é intenso poderão sofrer queda de arrecadação, o contrário se dará para aqueles que demandam serviços ofertados em outra cidade. É importante saber em que caso o seu município se enquadra e tomar as medidas fiscais necessárias em caso de expectativa negativa para a arrecadação.

Em relação à reforma tributária, ainda não se sabe qual será o seu desenho final nem mesmo se acontecerá em 2021. É preciso ficar atento às notícias e aos fóruns representativos de municípios para mais detalhes.

2.6. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Em geral, os gastos públicos evoluem de modo vagaroso nos primeiros meses do ano. Existe a possibilidade de que este ano, 2021, seja atípico, devido ao combate à pandemia e ao início da vacinação.

Há que se ficar atento à diferença entre orçamentário e financeiro. O orçamento é um volume de créditos alocados para uma determinada política/tipo de gasto (estoque). Já os recursos financeiros entram no caixa da prefeitura de modo contínuo no tempo (fluxo). Desse modo, existe a possibilidade de o fluxo de despesa ser maior do que o de ingresso de recursos. Para evitar que isso aconteça, a LRF instituiu a figura das cotas orçamentárias. Elas são um instrumento importante para o controle de caixa das prefeituras, sobretudo nesse contexto de excepcionalidade.

Outra questão que está relacionada à diferença entre caixa e orçamento são as diversas fontes de recursos e regimes de aplicação aos quais a administração pública está submetida. É possível, por exemplo, que o fluxo de gastos com despesas de educação seja menor do que a arrecadação com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), mas que o fluxo de despesas ordinárias (despesas “não carimbadas”) seja superior ao ingresso de recursos ordinários (não vinculados). Nesse caso, o município estará em déficit de caixa, mesmo que acumule recursos em saldos bancários. Isso porque os recursos do Fundeb não podem ser usados, na maioria dos casos, para arcar com despesas ordinárias. Daí a necessidade de se fazer uma diferenciação de fontes e aplicação dos resultados financeiros e orçamentários.

Por fim, em vista das incertezas advindas da pandemia, uma forma de tentar garantir o atingimento dos 25% de aplicação mínima na educação, mesmo com as escolas fechadas, é procurar implantar iniciativas de sucesso no auxílio aos alunos para as aulas remotas.

2.7. A LOA E O PPA VIGENTES

O *Plano Plurianual* (PPA) do primeiro ano de governo foi elaborado pela gestão anterior, isso vale também para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tais peças de planejamento e orçamento foram instituídas por lei municipal, aprovada pela Câmara dos Vereadores. Nesse sentido, toda alteração deve ser realizada por meio de lei.

Caso as alterações necessárias criem uma quebra da estrutura administrativa (extinção/criação de órgão) ou na estrutura de programas orçamentários (extinção/criação de programas), será necessária uma alteração nas três peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Isso deve ser realizado por meio de lei e ainda deve haver uma audiência pública para tratar dessas alterações.

2.8. EQUILÍBRIO FISCAL E AJUSTES

Manter o equilíbrio fiscal é fundamental para que os gestores possam desenvolver uma boa gestão, sob pena de processos e responsabilização judicial. Se a situação fiscal do município exigir, há a possibilidade de utilizar os dispositivos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o enfrentamento das adversidades. Caso seja necessário fazer ajustes, ainda que impopulares, este é o momento adequado. O início do mandato é a hora de ações como: renegociação de contratos, redução de horas extras, contenção de recursos, integração entre órgãos.

3º BLOCO: Mapeamento dos planos existentes: municipal e regional - como iniciar a preparação para o planejamento estratégico e orçamentário do município, e por que é importante começar cedo

3.1. INÍCIO DA ELABORAÇÃO DO PPA 2022/2025

O planejamento da gestão deve levar em consideração a realidade do município e será o guia de ação do governo municipal no curto, médio e longo prazos.

Os elementos centrais para a elaboração do PPA são:

- 1 - Diagnóstico fiscal do município que permita estabelecer limites para a expansão de gastos;
- 2 - Avaliação criteriosa de programas e políticas públicas que já estão em execução, verificando seus custos e se as metas foram atingidas e, se for possível, detalhar os resultados;
- 3 – Definição dos programas do novo governo, procurando dar materialidade aos projetos apresentados ao longo do período eleitoral e estabelecendo metas, público-alvo, objetivos, justificativas e custo estimado durante o horizonte de quatro anos;
- 4 – Atenção aos programas prioritários: é importante ter uma lista modesta de projetos e atividades prioritárias que serão responsáveis pela marca do governo.

O principal elemento do PPA é o programa. Isso deriva da técnica de orçamentação usada no Brasil, a qual tem como base o “Orçamento Programa”. Nele são detalhados os objetivos e as metas do conjunto de ações das políticas públicas. Em geral, os municípios dão pouca atenção à construção de bons programas e essa prática leva a PPAs que possuem apenas o caráter formal e não são úteis para o planejamento de médio prazo.

Do ponto de vista formal, o PPA é uma peça extensa. Após a implantação do Projeto AUDESP, praticamente todas as despesas do município integram o PPA. Por isso, o trabalho para sua confecção é intenso. Quanto antes for possível formar uma equipe responsável para essa tarefa, melhor.

3.2. INCREMENTALISMO VICIOSO

Uma prática comum nos municípios é o incrementalismo orçamentário. Nela, acrescenta-se um determinado valor, 10%, por exemplo, ao orçamento anterior. Essa prática inviabiliza a utilização das peças orçamentárias como sendo de planejamento, além de gerar distorções e propiciar muitas alterações orçamentárias (suplementações). Ela deve ser evitada.

3.3. PRIORIZAR AÇÕES DO GOVERNO

O que fazer quando tudo parece importante, mas não se sabe o que é prioridade?

Uma boa dica é ranquear os principais projetos, de acordo com importância, riscos, custos e desempenho daqueles já em execução, sempre de acordo com a plataforma de governo proposta durante a campanha. Prioriza-se a ação do governo propondo listas modestas de itens que contenham de cinco a dez principais projetos e, se possível, com os três principais por área de política pública.

Outra dica para estabelecer prioridades do governo é analisar os demais instrumentos de planejamento existentes. O exercício de planejamento é realizado em camadas e deve considerar, além dos compromissos de campanha, os planos que a gestão municipal precisa acatar. Podem ser os planos setoriais dos municípios ou os planos regionais, nacionais e mesmo internacionais. Cabe observar seus diagnósticos, os compromissos regionais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados pelos países membros da Organização das Nações Unidas, entre outros.

3.4. INOVAÇÕES E MELHORIAS NAS TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO

Uma série de inovações no planejamento público vem sendo adotadas nos últimos anos, na administração pública. Técnicas diversas de planejamento estratégico; gestão por resultado; camadas gerenciais de planejamento, que tentam integrar planejamento estratégico e planejamento orçamentário; formação de escritórios de projetos; implantação de centros de custos, entre outras. Essas práticas já são adotadas nas demais esferas de governo, os municípios passaram a utilizá-las recentemente. Convém, portanto, ficar atento às práticas bem-sucedidas e caminhar no sentido da modernização, mesmo que em pequenos passos.

3.5. INCLUSÃO DE DIVERSOS SETORES NO PLANEJAMENTO

Um bom processo de planejamento deve levar em conta a disseminação da informação das prioridades para todas as camadas de governo, bem como se aproveitar das técnicas e experiências de quem faz a política na ponta. Por isso, é importante incluir os servidores públicos dos diversos escalões de governo no planejamento.

Isso não quer dizer que não haja a formação de um núcleo decisório mais restrito (o “*board* de governo”), que procurará organizar as demandas e selecionar as prioridades.

Uma prática aconselhável é incluir a população em uma ou mais etapas do processo de planejamento de governo. É possível que, ouvindo os alunos das escolas, por exemplo, se chegue a melhores projetos.