

OS PRIMEIROS 100 DIAS DE GOVERNO

planejamento físico e orçamentário da gestão municipal

Principais pontos que devem ter a atenção dos Prefeitos municipais eleitos e sua equipe no início do mandato – Destaques para os temas abordados no debate *on line* de 27 de janeiro de 2021

Bruno Mancini, secretário de Planejamento do Município de Osasco

Fernando Montoro, Secretaria de Desenvolvimento Regional

Luiz Felipe Ambrosio, professor do Curso de Gestão Pública da FESPSP

Silvia Ferreira Mac Dowell, professora do Curso de Gestão Pública da FESPSP

Secretaria de Desenvolvimento Regional do Governo do Estado de São Paulo

Fundação Escola de Sociologia e Política

Plataforma Municípios em Rede

O debate foi estruturado em três blocos, os quais estão apresentados a seguir, com destaques 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

Constituir sua equipe – secretariado, para compor o quadro de governo para iniciar a gestão. Os primeiros 100 dias de governo que podem ocorrer em dois cenários distintos:

O primeiro é quando há reeleição do prefeito (foram reeleitos 248 em São Paulo) e caracteriza-se como o período de renovação e finalização dos balanços da gestão anterior realizados em relação ao que foi entregue no primeiro mandato. Até uma boa prestação de contas a seus eleitores não se descarta. É início de um novo período, que terá políticas de continuidade, mas também de correções e mudanças de rumos.

O segundo cenário é quando há eleição de um novo prefeito, (em São Paulo são 397 novos), que pode finalizar os projetos remanescentes, dando continuidade às políticas que julgar condizentes à sua própria proposta de governo, bem como iniciar a implementação de novas políticas e novas diretrizes governamentais.

Em todos os cenários, é fundamental que os prefeitos eleitos se atentem à realidade financeira do governo que assumem.

1.2. DOCUMENTAÇÃO DOS PRIMEIROS 100 DIAS

A documentação relativa ao período fiscal no qual estão incorporados os 100 dias são os demonstrativos regulares do exercício fiscal, Relatórios Resumidos bimestrais de Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal, previsto pela LRF para municípios com mais de 50 mil habitantes, relatórios dos Fundos de Saúde e Educação, bem como, as entregas relacionadas a 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 e é importante que os municípios tenham se organizado nesse período para garantir o funcionamento de políticas públicas que já estão em prática, iniciar o processo de revisão daquelas 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 impliquem em responsabilização individual dos gestores públicos daquele governo. Como, por exemplo, o não cumprimento do art. 42 da LRF, que determina que não deve haver despesas assumidas maiores do que o saldo em caixa nos dois últimos quadrimestres de um governo.

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

1.4. INTERAÇÃO COM OS OUTROS PODERES

É importante 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, caberá 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 precisam ser aprovadas pelo poder legislativo.

É fundamental que o poder executivo mantenha um bom diálogo e mantenha um bom relacionamento e trabalhe junto ao legislativo durante o mandato. Será com os Vereadores que o Prefeito terá que dialogar e demonstrar necessidades de efetuar mudanças no orçamento para viabilizar o seu mandato.

1.5. LEGITIMAÇÃO E MARCA

Durante os primeiros 100 dias de governo é que vai ser construída a “marca” que a administração, de alguma forma, deixará na história do município. Neste período 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 das informações, sobretudo “contaminadas” pela Pandemia da COVID-19; importância de se obter informações recentes e confiáveis para governar. Uma das formações realizadas pela Secretaria de Desenvolvimento Regional teve como objetivo ajudar os municípios nesse período de transição, 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, aqui deverá colocar sua equipe para rever cada uma de suas Pastas, sabendo que, Finanças e Planejamento deverão capitanear os respectivos processos de revisão técnica, econômica e antevisão de problemas que por ventura existam. Assim começa-se a esboçar as arquiteturas da nova gestão. Avaliar a possibilidade de implementar os programas e as prioridades defendidos durante a campanha eleitoral. Claro que neste primeiro momento estará a base que norteará os próximos 4 anos de gestão.

1.8. SITUAÇÃO EMERGENCIAL DA COVID-19

Aspectos fiscais: o enfrentamento à Pandemia COVID 19 ainda implicará em muitas ações que deverão ser tomadas nesses primeiros dias de governo, como a responsabilidade dos municípios na vacinação, a revisão de contratos e a atenção nos estoques.

Ressaltamos 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 isto, é preciso estar atualizado sobre o que está em tramitação no Congresso Nacional, pois novas leis venham a vigorar 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 emergente hoje. Uma boa prática é estar atento aos pareceres jurídicos de órgão internos aos municípios e órgãos de controle. Manter um bom diálogo com a equipe jurídica do município, procurar as recomendações do TCE e avaliar cada caso com cuidado.

1.9. REVISÃO DO ORÇAMENTO

Se necessário, há a possibilidade de revisão do orçamento, incluindo, a oportunidade de revisar o decreto de execução orçamentária para avaliar se as receitas serão arrecadadas, possíveis congelamentos. Há necessidade de alterar o orçamento?

Reorganização da estrutura? Problemas estruturais de programas e ações? Possíveis insuficiências para a COVID-19? Avaliar custo-benefício de uma ação no poder legislativo.

1.10. LEVANTAR RECURSOS FINANCEIROS

Verificar a possibilidade de levantar algum recurso para políticas públicas em saldos não utilizados no passado dos fundos (cultura, esporte, fundo social de solidariedade, meio ambiente, turismo, etc.); negociar emendas parlamentares que aportem recursos na área de saúde e reorganizar as prioridades para atender às demandas prementes.

1.11. PRESTAÇÕES DE CONTAS

Deve-se realizar um levantamento rigoroso das prestações de contas em aberto, reprovadas e por vir. Se o seu município perder algum prazo ou deixar de prestar contas, por qualquer motivo, ele irá perder 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 do seu município.

1.12. NOVA LEI DE LICITAÇÕES

A recém aprovada lei de licitações implica em algumas mudanças como a incorporação de elementos do antigo regime especial de licitações e o fim da tomada de preços e convites, por exemplo. Há um prazo de 3 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 a obtenção das principais informações da situação financeira municipal

2.1. DADOS E INFORMAÇÕES

É importante 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. Este trabalho de preenchimento de planilhas foi orientado no Curso sobre a Transição de Governo, com cronogramas e fontes de dados e onde obter estas informações.

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, Relatório de Gestão Fiscal, Relatório de Contas Anuais e os Balanços Municipais são os insumos necessários para o diagnóstico fiscal do município. É importante que os municípios procurem praticar 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 de início, pois aí encontraremos os gastos com pessoal e seus reflexos, bem como alguns contratos como limpeza urbana, coleta de lixo etc. Por isso, é preciso estudar detidamente as despesas deixadas pela administração anterior. As principais despesas são relativamente regulares e possuem comportamento previsível (despesa de pessoal, juros da dívida, gastos com material de consumo, etc.). Uma prática interessante é procurar projetar as grades 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 artigo 65, §

1º da lei 8.666/93. Esta lei oferece ao poder público a possibilidade de alteração de até 25% de seu valor original. Esse mecanismo continuará válido na nova lei de licitações. Deve-se ainda, analisar as Contas a Pagar da gestão anterior, que deverão ser analisadas e, se possível, negociadas.

Somente após estas análises é que se pode avaliar a possibilidade de novas despesas. É possível controlar as finanças municipais, de tal forma que permita assumir novas despesas, inclusive investimentos. Quanto a estes, é bom lembrar que existem recursos no Estado para transferências voluntárias, inclusive na Secretaria de Desenvolvimento Regional para obras de infraestrutura que, no mais das vezes, veem por meio de CONVÊNIOS.

2.4. RECEITAS

As projeções de resultados fiscais são sempre difíceis, mesmo em períodos de calmaria. A principal fonte de incertezas está nas receitas. Estimar as receitas com os métodos disponíveis e ter sempre cautela em relação à projeção. Não se trata de um campeonato de acerto 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 importante 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 doutorado que tratam do tema.

2.5. ALTERAÇÕES NO ISS E REFORMA TRIBUTÁRIA

A nova lei de ISS - Lei Complementar 175 / 2020, que regula a arrecadação pelo município do consumidor - terá impactos distintos em cada município. Municípios nos quais o fornecimento de serviços é intenso poderão sofrer queda de arrecadação, o contrário para municípios que demandam serviços ofertados em outra localidade. 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, é importante ficar atento às notícias e os 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 desse ano de 2021 ser atípico, devido ao combate à pandemia e ao início da vacinação.

É importante ficar atento à diferença entre orçamentário e financeiro. O orçamento é um volume de créditos alocados para uma determina política/tipo de gasto (estoque). Já os recursos entram no caixa da prefeitura de modo contínuo no tempo (fluxo). Deste modo, existe a possibilidade do 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, mais importantes ainda 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 FUNDEB, mas que o fluxo de despesas ordinárias (despesas “não carimbadas”) seja superior ao ingresso de recursos ordinários (não vinculados). Nesse caso o seu 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 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 PPA do primeiro ano de governo foi elaborado pela gestão anterior e o mesmo vale para a LDO e a LOA. Estas peças de planejamento e orçamento foram instituídas por lei municipal, aprovada pela Câmara dos Vereadores. Neste sentido, toda alteração deve ser realizada por meio de lei. No entanto, existe uma prática comum de incluir regras para alterações orçamentárias por decreto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. É importante se atualizar sobre a existência dessas regras, que podem ser usadas para correções menores.

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 processamento 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 porque 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 dos programas e políticas públicas que já estão em execução, verificando seus custos e as metas foram atingidas e, se for possível, detalhar os resultados;
- 3 – Definição dos programas do novo governo, procurando dar materialidade aos projetos apresentados nas eleições, estabelecendo metas; público-alvo; objetivos; justificativas e custo estimado durante o horizonte de 4 anos;
- 4 – Priorização dos 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 que tem como base o Orçamento Programa. No programa são detalhados os objetivos e metas dos conjuntos de ações das políticas públicas. Em geral os municípios dão pouca atenção à construção de bons programas e essa prática leva a PPA's que possuem apenas o caráter formal e não são úteis para o planejamento de médio prazo do município.

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 peças 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 campanha. Prioriza-se a ação do governo propondo listas modestas de itens que contenham de 5 a 10 principais projetos do governo e, se possível, com os 3 principais por área de política pública.

Outra dica para estabelecer prioridades do governo é analisar os outros instrumentos de planejamento existentes. O exercício de planejamento é realizado em camadas e deve considerar, além dos compromissos de campanha, outros planos que a gestão municipal precisa acatar. Podem ser os planos setoriais dos municípios, planos regionais, nacionais e mesmo internacionais. Cabe observar seus diagnósticos, os compromissos regionais e, também, 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 tentando integrar planejamento estratégico e o planejamento orçamentário, formação de escritórios de projetos, implantação de centros de custos, entre outras. Essas práticas já são adotadas em outras esferas de governo, os municípios passaram a utilizar recentemente essas inovações. É importante ficar atento às práticas bem sucedidas de outras esferas de governo 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 processo.

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 importante é procurar 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.