

Escola de Administração Fazendária – Esaf

**GESTÃO DEMOCRÁTICA
DOS RECURSOS PÚBLICOS**

Brasília/DF

2009

1ª edição – 2004; 2ª edição – 2005; 3ª edição - 2008

Contribuíram para esta edição:

Coordenação:

Claudemir Frigo
Ana Lúcia Martins da Silva

Consultores Técnicos:

João Sifronio Diniz
José Roberto Rodrigues Afonso
Maurício Martins de Oliveira Junior
Najla Veloso Sampaio Barbosa
Sol Garson Braule Pinto
Tiago Gomes de Araújo

Revisão e atualização de textos:

Ana Gardênia Felizardo de Souza – Secretaria de Estado da Educação – SE
Ana Lúcia Martins da Silva – Escola de Administração Fazendária – Esaf
Antonio Jordão da Silva Júnior – Secretaria da Receita Federal do Brasil – 9ª RF/PR
Argemiro Torres Neto – Secretaria da Fazenda – CE
Eugênio Celso Gonçalves – Secretaria da Receita Federal do Brasil – 6ª RF/MG
Eva Rocha de Azevedo Torreias – Escola de Administração Fazendária – Esaf
Francisco de Assis Oliveira Filho – Secretaria de Estado da Educação – MA
Imaculada Maria Vidal da Silva – Secretaria de Estado de Educação – CE
Jane Milan Cândido – Secretaria de Estado da Educação – RJ
José Ronaldo Montalvão Monte Santo – Secretaria de Orçamento Federal – MPOG
José Valter Lopes de Oliveira – Secretaria da Receita Federal do Brasil – 3ª RF/PI
Kácio Manoel Campos dos Santos – Secretaria de Estado da Fazenda – SE
Lia Mayumi Evangelista Kusano – Escola de Administração Fazendária – Esaf
Lídia Araújo de Carvalho – Secretaria de Estado da Fazenda – GO
Márcia Valéria Ayres Simi de Camargo – Secretaria de Estado da Fazenda – DF
Maria Cristina Mac Dowell Dourado de Azevedo – Escola de Administração Fazendária – Esaf
Maria Lêda Leitão de Melo – Secretaria de Estado da Educação – PE
Nélida Maria de Brito Araújo – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN /DF
Orlando Pereira da Silva Júnior – Secretaria de Estado de Finanças – RO
Sandro Cavalieri Savóia – Secretaria de Estado da Educação – PR
Silvane Lopes Chaves – Secretaria de Estado da Educação – PA
Sônia Soares Arruda – Secretaria da Receita Federal do Brasil – 7ª RF/RJ
Vera Lúcia Dutra Porto – Secretaria da Receita Federal do Brasil – RJ

Revisão ortográfica:

João Francisco Sinott Lopes

Permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte

Brasil. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Gestão democrática e controle social dos recursos públicos / Programa Nacional de Educação Fiscal. 4. ed. Brasília: ESAF, 2009. 72 p. : il. ; 27 cm. (Série Educação Fiscal. Caderno 4).

1. Administração pública – Brasil. 2. Orçamento público – Brasil.
3. Controle social – Brasil. I. Título. II. Série.

CDD – 336.181

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA

Rodovia DF-001 km 27,4

Setor de Habitações Individuais Sul

Lago Sul - Brasília/DF - CEP: 71686-900

<http://www.esaf.fazenda.gov.br>

educ-fiscal.df.esaf@fazenda.gov.br

APRESENTAÇÃO

O Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF tem como objetivo promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o efetivo exercício da cidadania, visando ao constante aprimoramento da relação participativa e consciente entre o Estado e o cidadão e da defesa permanente das garantias constitucionais.

Alicerça-se na necessidade de compreensão da função socioeconômica do tributo, da correta alocação dos recursos públicos, da estrutura e funcionamento de uma administração pública pautada por princípios éticos e da busca de estratégias e meios para o exercício do controle democrático.

A implantação do PNEF é de responsabilidade do Grupo de Trabalho de Educação Fiscal – GEF, composto por representantes de órgãos federais, estaduais e municipais, a quem compete definir a política e discutir, analisar, propor, monitorar e avaliar as ações do Programa.

O material pedagógico ora apresentado, composto por quatro Cadernos, foi elaborado com o objetivo de contribuir para a formação permanente do indivíduo, na perspectiva da maior participação social nos processos de geração, aplicação e fiscalização dos recursos públicos. A atual edição busca adequar seus conteúdos aos fatos sociais, políticos e econômicos que constroem o dinamismo da história, bem como incorporar temas relacionados às novas bases de financiamento da educação básica e aos avanços promovidos pelo poder público e pela sociedade na transparência e no controle das finanças do Estado.

Caderno 1 – Educação Fiscal no Contexto Social: aborda as diretrizes do Programa, seus objetivos e abrangência, no contexto da educação fiscal e da educação pública;

Caderno 2 – Relação Estado-Sociedade: suscita temas relativos à organização da vida em sociedade e suas implicações na garantia do estado democrático de direito e da cidadania;

Caderno 3 – Função Social dos Tributos: destaca a importância do tributo na atividade financeira do Estado para a manutenção das políticas públicas e melhoria das condições de vida do cidadão; e

Caderno 4 – Gestão Democrática dos Recursos Públicos: evidencia temas relativos ao orçamento, ao compromisso social e fiscal do gestor público e ao exercício do controle social.

Este trabalho não teria êxito se não fosse o esforço do grupo de pessoas que contribuíram para sua elaboração, que mesmo consciente das limitações para construção de um material dessa natureza, coloca-o à disposição para auxiliar no alcance dos objetivos do Programa, possibilitando provocar as mudanças necessárias para que o País atinja um novo patamar de desenvolvimento sócio-econômico.

ONDE VOCÊ VÊ...

Onde você vê um obstáculo,
alguém vê o término da viagem
e o outro vê uma chance de crescer.

Onde você vê um motivo pra se irritar,
Alguém vê a tragédia total
E o outro vê uma prova para sua paciência.

Onde você vê a morte,
Alguém vê o fim
E o outro vê o começo de uma nova etapa...
[...]

Cada qual vê o que quer, pode ou consegue enxergar.
Como diz Fernando Pessoa:
“Porque eu sou do tamanho do que vejo.
E não do tamanho da minha altura.”

(autor desconhecido)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. UM BREVE PASSEIO PELA HISTÓRIA	8
1.1 No mundo	8
1.2 No Brasil	9
1.2.1 Império	9
1.2.2 República	10
1.2.3 Contemporâneo	11
2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS	13
2.1 Introdução e conceito geral de orçamento	13
2.2 Planejamento e Orçamento Público	14
2.3 Princípios orçamentários	15
2.4 Instrumentos para elaboração do Orçamento: leis orçamentárias	17
2.5 Aprovando o Orçamento	17
2.6 Prazos das Leis Orçamentárias	18
2.7 Plano Plurianual – PPA	19
2.8 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	22
2.9 Lei do Orçamento Anual – LOA	24
2.9.1 Disposições gerais	24
2.9.2 Fundamentos para a elaboração da LOA	25
2.9.3 Elaborando o Orçamento	27
2.9.4 Emenda parlamentar ao Orçamento da União	28
3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	29
3.1 O princípio do equilíbrio	29
3.2 A execução orçamentária	30
4. CONTABILIDADE DO ORÇAMENTO	31
4.1 Classificações Orçamentárias	31
4.1.1 Fundamentos para as classificações	31
4.1.2 Classificação das receitas por categoria econômica	31
4.1.3 Classificação das receitas por fontes de recursos	32
4.1.4 Classificação das despesas por categoria econômica	33
4.1.5 Classificação das despesas por grupos de despesa	34
4.2 O Balanço Orçamentário	34
4.2.1 Considerações gerais	34
4.2.2 O lado da Receita	34
4.2.3 O lado da Despesa	35
5. NATUREZA DOS GASTOS	38
5.1 Tipologia	38

5.2 Repartição de receitas.....	38
5.3 Vinculação da Saúde.....	38
5.4 Vinculação da Educação	39
5.5 Transferências Voluntárias	40
6. O PROCESSO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO	41
6.1 A Licitação	41
6.2 Contratação direta	43
7. CONTROLE SOCIAL	44
7.1 Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal	44
7.2 Dívida Pública	45
7.3 Diretrizes fiscais	45
7.4 Arrecadação Eficiente	46
7.5 Outros controles exigidos pela LRF	46
7.6 O Portal da Transparência < www.portaldatransparencia.gov.br >	47
7.7 Onde encontrar as informações sobre o uso do dinheiro público	49
7.8 A participação social	50
7.9 O que é controle social?	50
7.10 O controle social no Brasil	51
7.11 Formas e mecanismos de exercício do controle social	51
7.11.1 O controle social exercido pelos conselhos	51
7.11.2 Outras formas de exercer o controle social	56
7.11.3 A participação de professores e alunos no controle social	57
7.12 O Direito à informação e o controle social	57
7.12.1 A transparência	57
7.12.2 O direito à informação sobre os recursos públicos	58
7.13 Orçamento público e participação popular.....	59
7.13.1 Priorizando as demandas da comunidade.....	59
7.13.2 O Orçamento Participativo (OP).....	59
7.13.3 Orçamento Participativo na escola.....	61
8. ACOMPANHANDO AS CONTAS PÚBLICAS	63
8.1 Prestação de Contas	63
8.2 Como Denunciar?.....	64
9. LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL.....	67
10. EDUCAÇÃO FISCAL E DEMOCRACIA	68
REFERÊNCIAS.....	69
SÍTIOS ÚTEIS	70

INTRODUÇÃO

“Todo aquele que detém poder tende a abusar dele e assim procederá enquanto não encontrar limites”

Montaigne

A principal finalidade do Poder Público, nas suas diferentes esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), é promover o bem comum, proporcionando os meios necessários para que os cidadãos possam realizar suas aspirações e ter uma vida digna.

O Estado tem, no âmbito de sua competência e no exercício de sua autonomia política, administrativa e financeira, que buscar mecanismos para atender às demandas sociais, que são inúmeras: saúde, educação, habitação, saneamento, transportes, segurança, justiça, entre outras. O instrumento apropriado para a gestão de seus recursos é o Orçamento Público.

Para acompanhamento da correta execução do Orçamento Público e do atendimento das demandas sociais, quanto à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público, existe o controle institucional - principalmente no tocante à prevenção, ao controle, à investigação e à repressão da corrupção-, exercido por órgãos que têm a competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, tais como a Controladoria-Geral da União, os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e o Poder Judiciário (Juizes e Tribunais de Justiça).

Entretanto, tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de um país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental, para toda a coletividade, que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada, não só na elaboração do Orçamento, a partir do seu planejamento, como também no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo e fiscalizando a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público.

1. UM BREVE PASSEIO PELA HISTÓRIA

Conforme nos aponta o professor James Giacomoni, o Orçamento Público pode ser dividido em duas fases bem distintas:

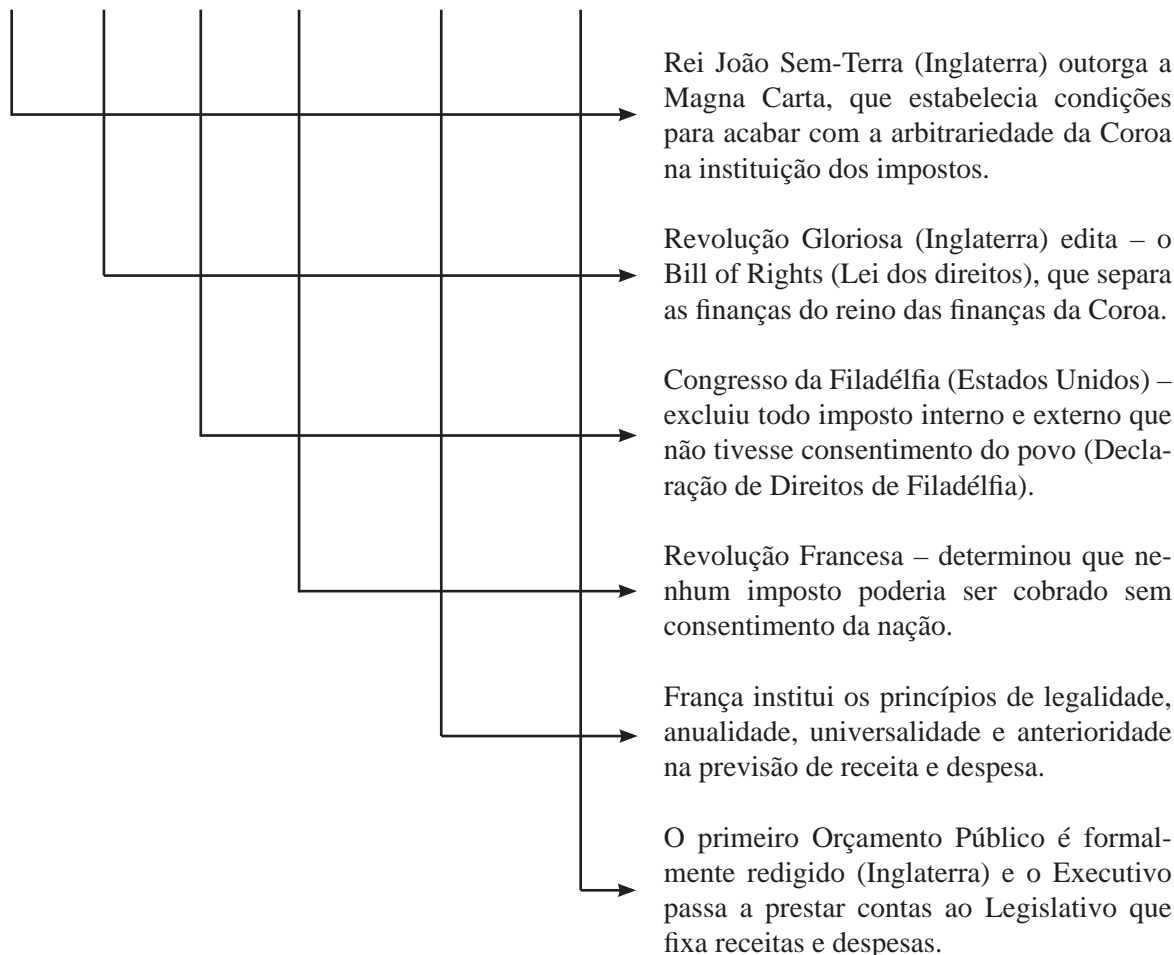
O orçamento tradicional era voltado essencialmente a conferir, aos parlamentos, instrumentos para limitar a atuação do Poder Executivo. Por essa razão, até o final do século XIX, o orçamento era organizado essencialmente como um mero demonstrativo de autorizações legislativas.

O orçamento moderno, surgido nos primórdios do século XX, foi concebido como algo diferente de simples previsão de receitas e estimativas de despesas, passando a ser visto como o programa de trabalho dos governantes. A função central do Orçamento Público deslocou-se do controle político para se tornar uma ferramenta de administração. O Orçamento passou a ser concebido como um plano capaz de materializar as principais ações do governo.

1.1 No mundo

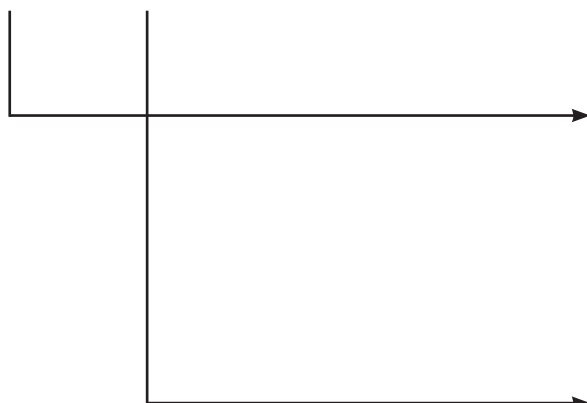
Linha do tempo

1215 1689 1774 1789 1789 a 1831 1822



No século XX, institucionalizam-se os direitos sociais; há a exigência do detalhamento do Orçamento de forma clara e precisa.

1910 a 1912 1949



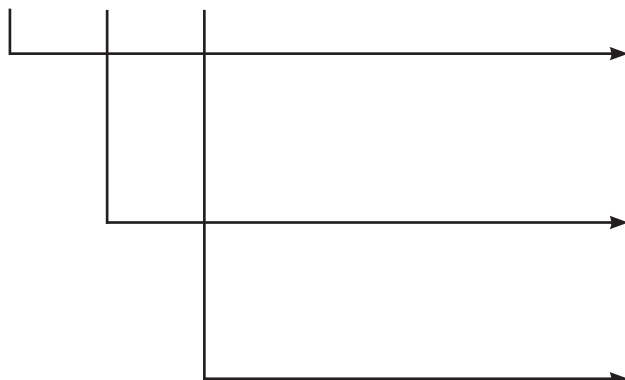
Os Estados Unidos conceituam Orçamento Público: documento para ação por parte do Congresso como um instrumento de controle e de administração para o chefe do Executivo e uma base para o funcionamento dos departamentos e órgãos.

Os Estados Unidos criam a metodologia do Orçamento por programa (a partir de uma concepção gerencial, procura definir o Orçamento como um elo entre o planejamento e as ações executivas da administração pública e, para tanto, considera os custos do programa).

1.2 No Brasil

1.2.1 Império

1808 1824 1830

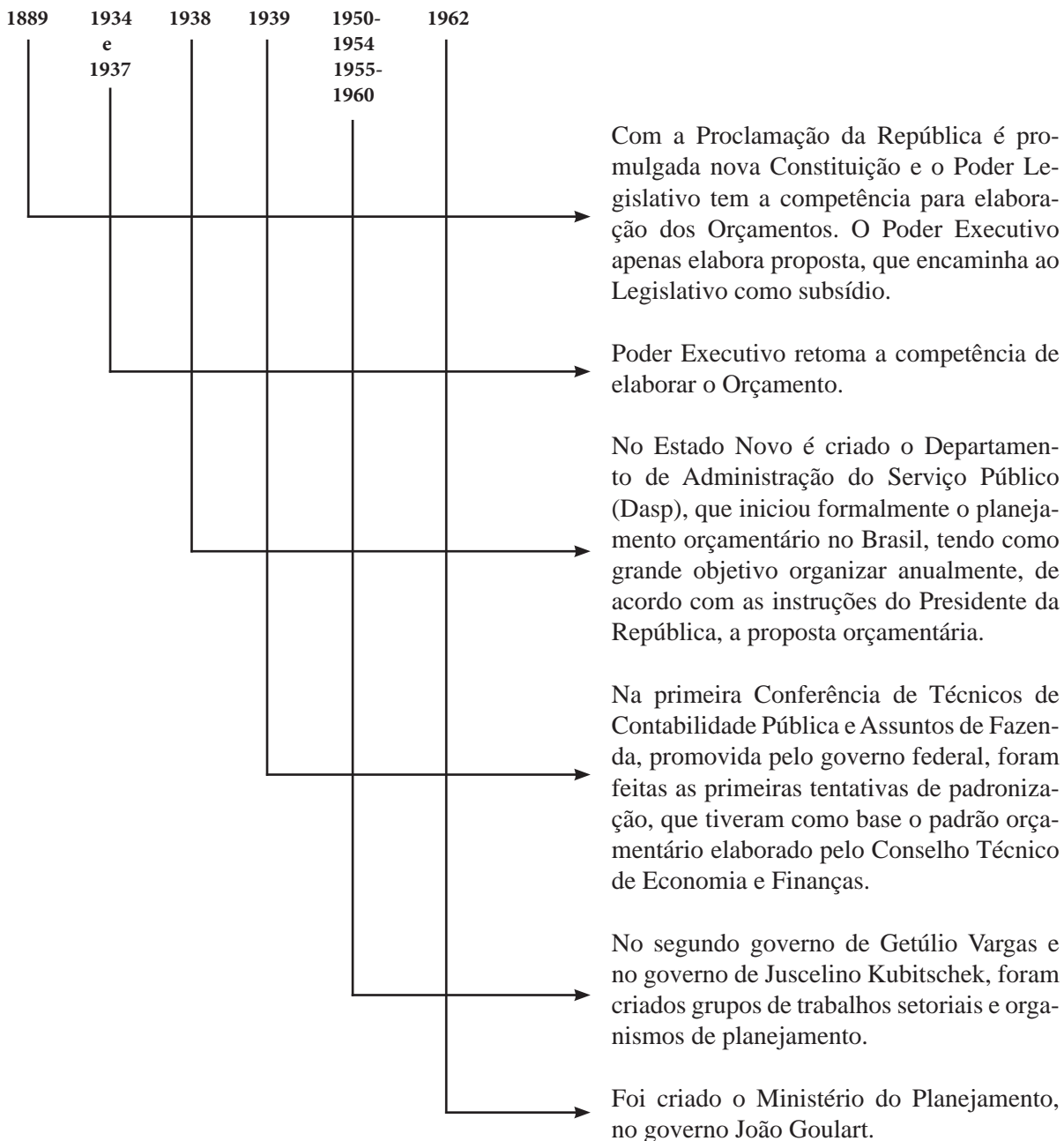


D. João VI cria o Erário Público (Ministério da Fazenda).

D. Pedro I outorga a primeira Constituição brasileira, estabelecendo exigência de elaboração de proposta orçamentária.

É aprovado o primeiro Orçamento brasileiro por meio de decreto legislativo.

1.2.2 República



1.2.3 Contemporâneo

Processo orçamentário brasileiro

A grande conquista para o Orçamentário Público no Brasil foi a publicação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Partindo dessa referência, a história do Orçamento Público brasileiro conta como seus marcos principais: a Lei nº 4.320, de 1964, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, a Constituição Federal de 1988, a Reforma Gerencial de 2000 e a Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Inicialmente, coube à Lei nº 4.320, de 1964, conhecida como “Lei de Finanças Públicas”, fixar normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Conforme explica Teixeira (1998), a Lei nº 4.320/64 notabilizou-se pela definição dos princípios basilares do Orçamento Público (universalidade, orçamento bruto, unidade, anualidade, transparência, exclusividade). Além disso, a Lei nº 4.320 regulamentou a abertura de créditos orçamentários, ou seja, a destinação de recursos públicos a ações de governo, especificando condições para sua autorização, como a indicação prévia de recursos e a existência de aprovação legislativa.

O Decreto-Lei nº 200, de 1967, dispôs sobre a organização da administração pública federal. Esse Decreto promoveu a separação do aparelho administrativo do Estado em duas categorias: administração pública direta e indireta. Entre os órgãos que compõem a administração direta encontram-se os Ministérios. Entre as entidades que compõem a administração indireta, dotadas de personalidade jurídica própria, encontram-se autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações públicas.

Se coube à Lei nº 4.320, de 1964, fixar normas gerais de finanças públicas e, ao Decreto-Lei nº 200, de 1967, estabelecer novas orientações para a organização da administração federal, foi papel da Constituição Federal, sancionada em 1988, conceber os instrumentos fundamentais de planejamento e orçamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos orçamentários serão discutidos de forma mais pormenorizada por ocasião da análise do marco legal do processo orçamentário. Além de normatizar diversas orientações de caráter orçamentário, saliente-se também que coube à Constituição Federal fixar prazos de encaminhamento dos documentos orçamentários, determinar a criação de uma comissão parlamentar permanente de orçamento – Comissão Mista de Orçamento – CMO, disciplinar a autorização para abertura de créditos adicionais.

Outro mecanismo criado, que veio a favorecer o aprimoramento do processo orçamentário brasileiro, foi a Reforma Gerencial de 2000, que deslocou o enfoque, até então incidente sobre o controle da despesa, para a obtenção de resultados. Além da adoção do planejamento estratégico, baseado na idéia de que os programas governamentais devem solucionar os problemas enfrentados pela sociedade, sugeriu-se um conjunto de medidas capazes de otimizar o impacto dos recursos públicos, especialmente:

- a) cobrança de resultados;
- b) responsabilização de gestores;
- c) fixação de metas para as ações;
- d) adoção de indicadores de desempenho para medir a eficácia dos programas.

Outro episódio relevante na história do Orçamento brasileiro consistiu na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em maio de 2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para promover o equilíbrio das contas públicas. A LRF estabeleceu limites para os gastos com pessoal e definiu diretrizes para o endividamento público (cujos limites são definidos pelo Senado Federal, como determina a Constituição de 1988).

A Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou também o rol de atribuições das leis orçamentárias, tornando imperativa, por exemplo:

- elaboração do Anexo de Metas Fiscais, no qual são divulgados os valores das metas anuais do setor público;
- divulgação de informações sobre os resultados nominal, primário e o montante da dívida pública;
- inclusão de dispositivo determinando que o Poder Executivo estabeleça a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso;
- promoção da transparência fiscal, mediante a exigência de realização de audiências públicas e o incentivo à participação popular na discussão das leis orçamentárias; e
- obrigatoriedade da publicação de documentos evidenciando o desempenho das contas públicas.

2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS

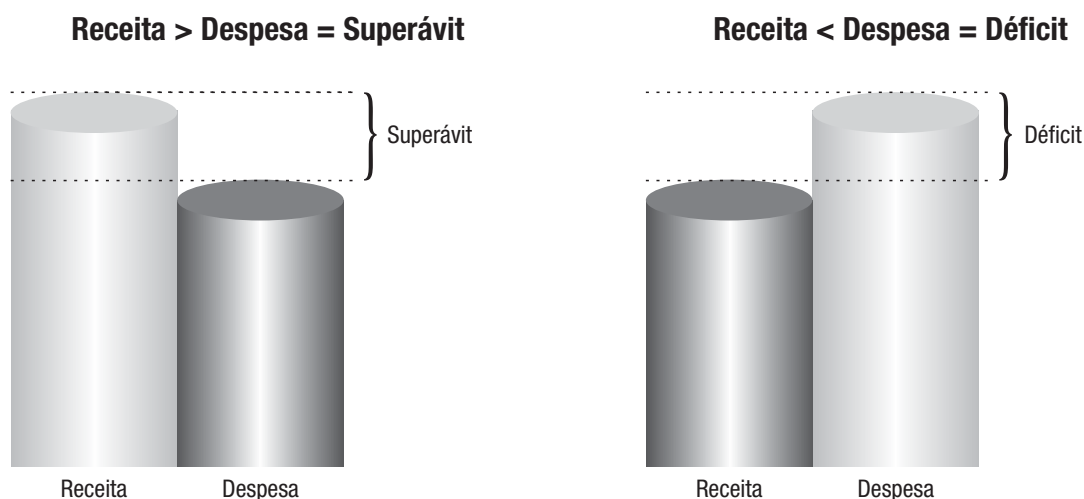
2.1 Introdução e conceito geral de orçamento

No dia a dia as pessoas precisam de dinheiro para pagar suas compras. Esse dinheiro é recebido de várias formas: de salários, de serviços prestados, de aluguéis, de juros de poupança ou de aplicações financeiras, de empréstimos, de venda de bens. Com essas entradas de dinheiro, são realizadas as compras e os pagamentos, tais como: compras de bens, como alimentos e de serviços, como consultas médicas e escola e os pagamentos de impostos, luz, telefone ou mesmo um empréstimo a um amigo. Em alguns casos, as despesas são financiadas com empréstimos. Para poder comprar agora sem dispor de dinheiro, usa-se um cartão de crédito, um financiamento bancário, o limite do cheque especial ou empréstimo com amigos ou familiares. Dessa forma faz-se um gasto com dinheiro de terceiros, para, no futuro, pagar a dívida contraída.

Podemos então dizer que, ao receber dinheiro dessas diversas fontes e gastá-lo nesses diferentes usos, as pessoas estão executando seu orçamento individual.

Na linguagem do Orçamento Público, a receita pública designa ingresso de recursos no erário, desdobrando-se em “correntes” e “de capital”. Por sua vez, a despesa pública representa a aplicação desses recursos, com a finalidade de atender às necessidades da coletividade.

A preocupação central que se deve ter é que a receita seja suficiente para cobrir a despesa. Quando se recebe mais do que se gasta, gera-se um *superávit* e quando a receita é inferior à despesa, há *déficit*. Assim:



O Orçamento Público é, pois, o documento no qual são registradas as despesas autorizadas pelo Poder Legislativo para aquele período, a partir de estimativas das receitas a ingressar num ano. As receitas compreendem, entre outras rubricas, os impostos, as taxas e as contribuições. Elas são

utilizadas para fazer frente a despesas relativas a salários de funcionários, à construção de escolas, de hospitais, de estradas etc.

O orçamento deve ser a expressão financeira do planejamento das ações governamentais. É por intermédio do orçamento que se alocam os recursos para executar as ações planejadas. Se, por exemplo, o governo está construindo uma estrada e, num ano, há necessidade de um alto montante de recursos para essa obra, ele poderá estruturar seu orçamento prevendo um empréstimo, a ser pago no futuro.

2.2 Planejamento e Orçamento Público

Como foi dito, o Orçamento Público contém a autorização para despesas em determinadas ações, a partir de uma estimativa de receitas. Ele é, portanto, um instrumento legal em que são previstas as receitas e fixadas as despesas de um determinado ente político (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para o período de um ano (exercício financeiro).

Do ponto de vista político, corresponde ao contrato formulado anualmente entre governo e sociedade sobre ações a serem implementadas pelo poder público.

Como leitura complementar, sugerimos consultar o sítio do Senado Federal e do Unicef, onde você encontrará cartilhas sobre o Orçamento Público.

Para mais informações: <www.senado.gov.br/orcamento.gov.br>
<www.unicef.org.br/>

Diferente de um simples orçamento pessoal, o Orçamento Público necessita ser autorizado pelo Poder Legislativo. O chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito) apresenta o Projeto de Lei do Orçamento ao Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Assembléia Legislativa e Câmara de Vereadores) e este deve autorizar e/ou fazer emendas ou mesmo rejeitar as propostas apresentadas.

Com a autorização do orçamento, o governo pode realizar as despesas necessárias para atender às necessidades da sociedade, que podem ser gastos correntes ou de capital.

Emenda: ação de corrigir ou alterar um projeto de lei proposto ao Poder Legislativo. Podem-se fazer emendas a qualquer Projeto de Lei, como os referentes ao Projeto de Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias ou da Lei Orçamentária.

DESPESAS CORRENTES

Despesas com a execução e a manutenção da ação governamental, como pagamento de salários, água, luz, telefone das repartições públicas, etc.

São, também, Despesas Correntes, os juros de financiamentos contraídos no passado.

As Despesas Correntes não contribuem diretamente para aumentar a capacidade produtiva da economia.

DESPESAS DE CAPITAL

Despesas com a formação de um bem de capital ou com a adição de valor a um bem já existente, como, por exemplo: construção de escolas, estradas, pontes, compra de computadores para repartições públicas, compra de imóveis etc. São classificadas em Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital. São, também, Despesas de Capital, a amortização de financiamentos contraídos no passado.

Para que os recursos arrecadados sejam aplicados no atendimento das necessidades da sociedade e para que essas aplicações possam ser acompanhadas e controladas, a Constituição de 1988 definiu um processo de planejamento do Orçamento Público. Esse processo é orientado segundo alguns princípios.

Vamos conhecer os princípios orçamentários que regem o Orçamento Público para, depois, estudarmos as três peças que compõem o processo orçamentário.

2.3 Princípios orçamentários

Ao estabelecer os fundamentos da transparência orçamentária (art. 2º), a Lei nº 4.320/64, elege os princípios básicos do Orçamento Público.

Com base principalmente em Giacomoni, apresentamos esses princípios orçamentários:

Princípio da unidade

O Orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento.

Princípio da universalidade

A lei orçamentária deve incorporar todas as receitas a serem arrecadadas e todas as despesas a serem realizadas em determinado período de tempo, de modo a evitar que a arrecadação de algum recurso financeiro, bem como sua consequente aplicação, fuja à apreciação e aprovação do Poder Legislativo.

Princípio da exclusividade

Na vigente Constituição Federal, o princípio da exclusividade aparece no § 8º, do artigo 165:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Isso evita que se coloquem no Projeto da LDO, e mesmo na LOA, dispositivos que nada têm a ver com matéria orçamentária.

Princípio da anualidade

Estabelece que a lei do orçamento deverá vigorar por apenas um ano, ou seja, o Orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal, que se inicia em janeiro e finaliza em dezembro.

Princípio do equilíbrio

O equilíbrio orçamentário estabelece que as despesas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro. Por essa razão, ao se elaborar o Projeto da LOA, o total das despesas ali discriminadas deve se limitar ao montante da receita estimada.

Princípio da publicidade

Por sua importância e significação e pelo interesse que desperta, o Orçamento Público deve merecer ampla publicidade. Nesse sentido, como as demais leis, é publicado em Diário Oficial.

Princípio da discriminação ou especialização

De acordo com esse princípio, as receitas e as despesas devem aparecer no Orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação.

Princípio do orçamento bruto

Segundo este princípio, todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no Orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.

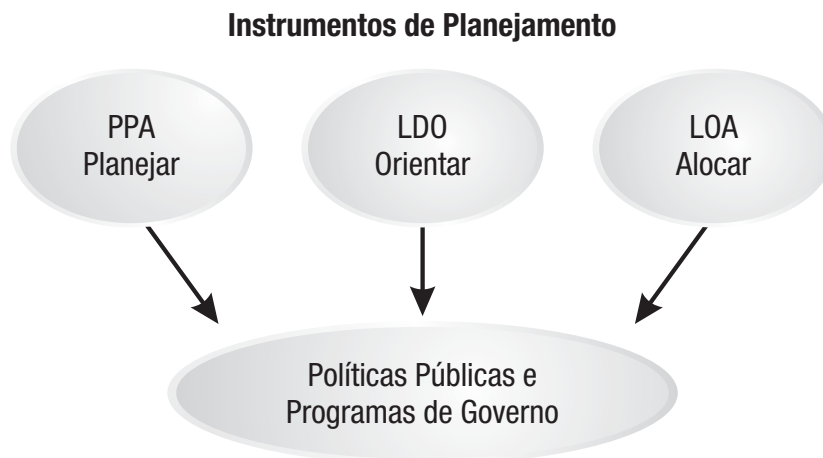
Se, de alguma receita, cabe deduzir uma parcela, essa receita deve constar por seu valor bruto e a dedução deve ser claramente explicitada. Isso ocorre, por exemplo, no caso do Fundeb. Em Municípios de algumas receitas, como a da transferência do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, 20% são deduzidos para a formação do Fundeb. Na LOA, a transferência a ser recebida pelo Município aparece em seu valor bruto – digamos R\$ 1.000 e a dedução – R\$ 200,00 – é explicitada.

2.4 Instrumentos para elaboração do Orçamento: leis orçamentárias

A Constituição Federal determina a elaboração de três instrumentos que compõem o processo orçamentário:

- o Plano Plurianual – PPA
- a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO
- a Lei do Orçamento Anual – LOA

Cada um desses instrumentos tem uma função, conforme podemos ver no quadro a seguir.



2.5 Aprovando o Orçamento

Como vimos, anteriormente, no Brasil, o Orçamento Público é aprovado por lei. O Poder Executivo elabora as propostas iniciais – os projetos de lei – do PPA, da LDO e da LOA e os encaminha para análise, discussão e aprovação do Poder Legislativo.

Esse processo passa por diversas fases:

Iniciativa: é do Poder Executivo, que apresenta o projeto de lei (do PPA, da LDO ou da LOA) ao Poder Legislativo.

Discussão: as matérias a serem apreciadas pelo Legislativo são inicialmente analisadas por comissões. Sendo o Poder Legislativo o órgão de representação da sociedade, é na fase da discussão que as propostas da sociedade que não estejam incluídas no projeto de lei orçamentária devem ser apresentadas e defendidas.

No decorrer das discussões, os parlamentares podem apresentar emendas ao projeto de lei, propondo modificações. As discussões e a aprovação final do parecer da Comissão de Orçamento devem ser realizadas em reuniões abertas. Além disso, a Comissão pode organizar audiências públicas, tanto para consulta à sociedade, como para obter informações relevantes da administração (no caso da União, forma-se uma Comissão Mista, com os membros da Câmara Federal e do Senado).

Na reunião plenária do Legislativo, o projeto de lei orçamentária chega à fase final. No caso dos Estados, isso se dá em reunião da Assembléia Legislativa e, no dos Municípios, da Câmara de Vereadores, respectivamente. No caso da União, isso ocorre em sessão do Congresso, que reúne os membros da Câmara Federal e do Senado. Os parlamentares acatam, ou não, a proposta orçamentária e suas emendas. O parecer da Comissão de Orçamento é então levado à votação pelos parlamentares.

Depois de votado, o projeto de lei orçamentária aprovado retorna ao Poder Executivo, para ser sancionado ou vetado, no todo ou em parte.

Sanção: É o ato por meio do qual o Chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito) assina a Lei de Orçamento. Para a Lei vigorar é necessária a sua publicação em Diário Oficial.

Veto: Se o titular do Poder Executivo não estiver de acordo, poderá vetar o projeto de lei, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis contados do recebimento. Ocorrendo veto do Poder Executivo, os dispositivos vetados retornam ao Legislativo.

Promulgação e publicação: O projeto será transformado em lei quando aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo Executivo, ou, quando aprovado pelo Legislativo e vetado pelo Executivo, mas com o veto rejeitado pelo Legislativo. Conforme estabelece a Constituição Federal, a publicação é obrigatória e visa a dar ciência a todos de que uma nova lei está em vigor.

2.6 Prazos das Leis Orçamentárias

Estes três instrumentos do Orçamento apresentam prazos definidos de encaminhamento ao Legislativo, por parte do Executivo, e de devolução do Legislativo ao Executivo para a sanção e publicação. Também apresentam períodos de vigência diferentes no tempo. No caso da União, os prazos são:

Lei Orçamentária	Prazo de encaminhamento ao Legislativo	Prazo de devolução ao Executivo para sanção e publicação	Prazo de vigência
Plano Plurianual – PPA	31 de agosto do primeiro ano do mandato	15 de dezembro do primeiro ano do mandato	4 anos, a contar do 2º ano de cada administração, até o 1º da seguinte, inclusive
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	15 de abril de cada ano	30 de junho de cada ano	Ano seguinte ao em que é apresentado ao Legislativo
Lei Orçamentária Anual – LOA	31 de agosto de cada ano	15 de dezembro de cada ano	Ano seguinte ao em que é apresentado ao Legislativo

No caso de Estados e Municípios, essas datas são, comumente, fixadas nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Em geral, a LDO segue o prazo federal e o PPA e a LOA são apresentados em setembro, sempre para vigência no ano seguinte.

A LDO e a LOA elaboradas a cada ano devem estar vinculadas ao PPA vigente.

Vamos agora conhecer cada lei mais profundamente.

2.7 Plano Plurianual – PPA

O Plano Plurianual – PPA estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública. O PPA contém os Programas com que a administração pretende atender às demandas da população, Esses Programas são desdobrados em ações. Constam do PPA todas as despesas de capital e de custeio delas decorrentes e as referentes aos programas de duração continuada. Se um governo pretende expandir a rede escolar, por exemplo, deverá incluir no PPA, não apenas a construção de escolas e seu equipamento, como também a despesa com a manutenção dessas novas escolas, o salário dos novos professores, o material de ensino, a merenda etc. Além disso, o PPA não pode descuidar das atividades que já existem – programas de duração continuada, como a manutenção das escolas, dos hospitais etc.

As despesas com os Programas contidas no PPA devem ser, sempre que couber, apresentadas de forma regionalizada. Para financiar essas despesas, devem ser claramente apresentadas as fontes de recursos com que se espera contar.

Apresentado pelo Poder Executivo ao Legislativo no primeiro ano de mandato, o PPA cobre 4 anos – do segundo ano da administração até o primeiro da administração seguinte, inclusive (dando tempo à nova administração de elaborar seu novo PPA). O administrador (Presidente, Governador ou Prefeito), ao assumir o governo, encontrará um PPA já em andamento, com coordenadas já definidas pelo gestor anterior para o primeiro ano de seu mandato. Como veremos abaixo, dentre de certos limites, ele poderá rever esse PPA, fazendo adaptações a esse plano já no primeiro ano de sua administração.

O PPA deve nascer na campanha do candidato a Presidente, Governador ou a Prefeito, quando estes apresentam, aos eleitores, seu Programa de Governo. Nesse Programa, o candidato informa suas intenções nas diversas áreas (saúde, educação, segurança pública, geração de emprego etc.), a serem alcançadas no período de mandato.

Essas intenções, portanto, devem estar na base do PPA. A Constituição criou esse instrumento de planejamento com a intenção de evitar descontinuidade pela substituição de governantes. No entanto, nem sempre essa determinação é cumprida, havendo governantes que interrompem, sem razão expressa, atividades ou projetos iniciados nas gestões anteriores.

A execução de iniciativas, traduzidas em ações, por qualquer um dos poderes somente poderá ser realizada se estiver incluída no PPA.

Avaliação e revisão do PPA – uma vez aprovado, o PPA orienta a elaboração da LDO e da LOA a cada um de seus quatro anos de vigência, conforme será abaixo detalhado. O PPA deverá ser monitorado e avaliado, de forma a permitir que se façam as mudanças necessárias, consistentes com as condições com que se defronte a administração pública.

O art. 165, da Constituição Federal, determina que seja aprovada Lei Complementar definindo regras de gestão financeira e patrimonial da administração pública. Há diversos projetos de lei em tramitação sobre a matéria na Câmara Federal e no Senado, mas nada foi aprovado até o momento. Não havendo regramento geral, a avaliação e a revisão do PPA são regulamentadas por um ente federativo – pela União, por cada Estado e por cada Município. No caso do governo federal, o Poder Executivo produz, anualmente, um Relatório de Avaliação e um Projeto de Lei de Revisão do PPA. A avaliação tem a finalidade de examinar o desempenho dos programas governamentais, verificando se os objetivos pretendidos foram atingidos. Os resultados dessas avaliações serão posteriormente incorporados na revisão do PPA, que também é anual. A revisão é importante e contribui para aperfeiçoar a qualidade da programação prevista no PPA, além de possibilitar ajustes necessários em decorrência de mudanças nas variáveis econômicas. Esses dois instrumentos – Relatório de Avaliação e Projeto de Lei de Revisão do PPA – são encaminhados ao Congresso Nacional para discussão e aprovação.

Estrutura do PPA

Na ausência de regramento geral, a forma de apresentação do PPA varia de um ente federativo para outro, atendidas às determinações básicas da Constituição Federal. No caso da União, por exemplo, a estrutura do PPA possui o seguinte detalhamento: as Diretrizes são desdobradas em Programas, os Programas desdobrados em Objetivos, os Objetivos desdobrados em Ações e as Ações apresentam as Metas a serem cumpridas.

Diretriz 1	Programa 1	Objetivo 11	Ação 111	Metas
			Ação 112	Metas
			Ação 113	Metas
	Programa 2	Objetivo 12	Ação 114	Metas
			Ação 115	Metas
			Ação 116	Metas
		Objetivo 13	Ação 117	Metas
			Ação 118	Metas
			Ação 119	Metas
			Ação 120	Metas

PPA

Diretrizes	Programas	Objetivos	Ações	Metas
conjunto de critérios de ação e de decisão que devem orientar e disciplinar o processo.	identificam um conjunto de ações a serem implementadas, cuja finalidade é buscar o atendimento das Diretrizes.	resultados que se buscam alcançar com a realização das Ações propostas.	representam os meios e instrumentos necessários para o atendimento do objetivo de um Programa, devendo ser identificadas por projetos, atividades ou operações especiais.	Objetivos traduzidos em números, ou seja, quantidades de produto que se pretende alcançar com cada Ação.

Conforme vimos, o PPA é detalhado por **Programas**, de forma a atingir os objetivos traçados. Eles se desdobram nas ações a serem implementadas, com a finalidade atender as diretrizes definidas para o Plano.

Apresentamos a seguir um exemplo concreto de um programa do PPA 2008-2011, da União.

Programa:	Órgão Responsável:
1060 Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	26000 Ministério da Educação (MEC)
Objetivo:	
Elevar o nível de alfabetização e de escolaridade da população de jovens e adultos	
Público-alvo:	
Jovens e adultos de 15 anos ou mais de idade, não alfabetizados ou com baixa escolaridade	
Ações:	
8790 Apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos	
8526 Apoio às iniciativas para melhoria da qualidade da educação de jovens e adultos	

<i>Metas: (unidade de medida: reais e unidades de projetos apoiados)</i>			
2008	2009	2010	2011
Ação 8790			
R\$ 160.000.000	R\$ 319.200.000	R\$ 319.200.000	R\$ 319.200.000
5.000	11.651	11.651	11.651
Ação 8526			
R\$ 25.500.000	R\$ 306.000.00	R\$ 36.720.000	R\$ 55.080.000
27	35	46	69

Anualmente, essa programação pode ser alterada durante o processo de revisão do PPA. Quem desejar consultar as mudanças ocorridas no PPA da União pode acessar o sítio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, responsável, no Governo federal, por definir as normas para a elaboração e implementação do PPA.

O sítio para acessar o PPA do governo federal e suas revisões é:
 <www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/index.htm>.

2.8 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A LDO foi uma inovação introduzida pela Constituição Federal de 1988. Com a redemocratização do País ocorrida a partir de 1985, com a posse de um Presidente civil, após vinte anos de ditadura, foi instaurada uma Assembléia Nacional Constituinte para elaborar uma nova Constituição.

O parlamento brasileiro resgatava, assim, prerrogativas que durante o regime militar foram usurpadas pelo Poder Executivo, como, por exemplo, a capacidade de propor mudanças no Projeto de Lei Orçamentária Anual.

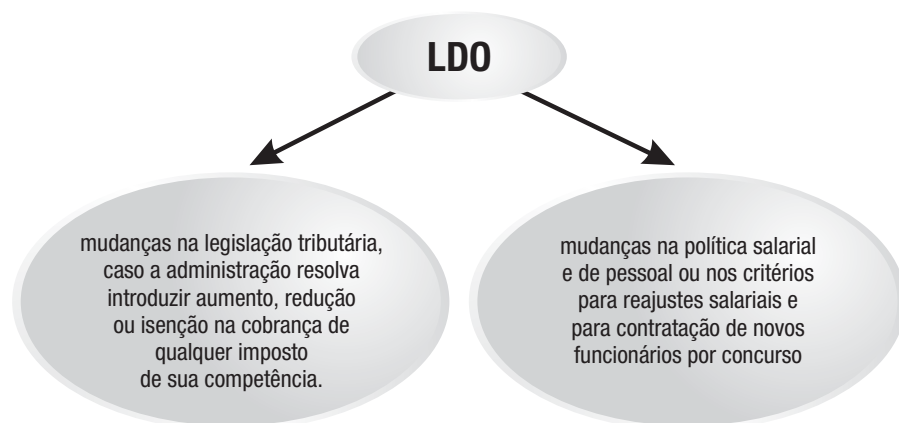
Nesse contexto, o Congresso Nacional, que representa a sociedade brasileira, não queria receber um orçamento estruturado sobre premissas que não fossem de seu conhecimento prévio e apenas participar das discussões desse projeto de lei. O parlamento queria interferir nos critérios de elaboração do Orçamento. O instrumento para isso é a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Conforme estabelece a Constituição Federal, cabe à LDO dispor sobre:

- metas e prioridades para a administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro seguinte;
- orientar a elaboração da LOA;
- efetuar as alterações na legislação tributária;
- estabelecer as formas de financiamento do Orçamento.

O Projeto da LDO é elaborado pelo Executivo e deve ser apresentado ao Legislativo e votado já no primeiro semestre de cada ano, uma vez que ele estabelece parâmetros e critérios para a elaboração do Orçamento para o ano seguinte. Assim, por exemplo, em 2009, é apresentado o Projeto da LDO 2010. Uma vez votado, tem-se uma lei, a LDO 2010, que orienta a elaboração do Projeto da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2010 – LOA 2010.

Exercício financeiro/fiscal: período de tempo em que são incorridas as receitas e despesas das entidades públicas, coincidindo com o ano civil, ou seja, inicia-se em 1º de janeiro e encerra-se em 31 de dezembro de cada ano.



Com base no PPA, a LDO deve explicitar as metas e prioridades da administração para o ano seguinte, uma vez que é para essas metas e prioridades que se destinarão os recursos do Projeto da LOA – cuja elaboração essa LDO orientará. Essas metas (físicas) e prioridades dizem respeito às ações em que se desdobram os Programas do PPA, como visto anteriormente.

Como exemplo, suponhamos que o PPA apresente três Programas, em que constem ações como abaixo:

- Programa de “Melhoria no Atendimento de Saúde”, com uma ação de construção de postos de saúde e com uma meta de três unidades;
- Programa de “Moradia Popular”, com uma ação para construção de casas populares e com uma meta de cem unidades;
- Programa de “Recuperação das Vias Urbanas”, com uma ação de pavimentação de ruas e com uma meta de 50 quilômetros.

Caso se defina que a prioridade do próximo Orçamento é a construção de postos de saúde e de recuperação das ruas, a LDO definirá esses programas como prioritários e também definirá quanto das metas serão executadas no próximo Orçamento Anual. Por exemplo, será construída uma unidade de posto de saúde e serão pavimentados dez quilômetros de ruas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, como será abaixo detalhado, agregou diversos conteúdos a LDO, com o objetivo de garantir o equilíbrio fiscal ao longo da gestão orçamentária e o correto uso do dinheiro público. Entre estes, destacam-se:

- ▶ equilíbrio entre receitas e despesas – a LDO deverá conter diretrizes para garantir o equilíbrio fiscal ao longo da execução do orçamento, recebimento e gasto dos recursos orçamentários. Esses são os critérios e formas de limitação de empenho, isto é, do compromisso com despesas, que deverão ser acionados, caso a receita não ingresse nos cofres públicos como previsto;
- ▶ controle de custos e avaliação de resultados;
- ▶ transferências a entidades públicas e privadas, deixando claros os critérios de destinação de recursos públicos;
- ▶ renúncia de receita, detalhando em que casos serão concedidos incentivos fiscais, entre outros;
- ▶ condições para a concessão de horas extras, reafirmando sua condição de excepcionalidade;
- ▶ projetos novos e em andamento/conservação de patrimônio, afirmando a prioridade da continuidade destes últimos e evitando o desperdício de recursos públicos;

2.9 Lei do Orçamento Anual – LOA

2.9.1 Disposições gerais

O Projeto de Lei Orçamentária é elaborado pelo Poder Executivo e apreciado pelo Legislativo. Após aprovado, se transforma no Orçamento do ano seguinte, a LOA. Esta lei apresenta a estimativa da receita e a discriminação da despesa autorizada, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Deve ficar claro o caráter autorizativo da LOA: dizer que a despesa foi autorizada quer dizer que ela pode ser feita, naquela ação e até aquele limite, não sendo, contudo, obrigatória. Por outro lado, não se pode gastar recursos públicos em ações para as quais não haja autorização na LOA, salvo em caso de catástrofes (enchentes, por exemplo), onde a despesa emergencial é realizada e o Legislativo é posteriormente comunicado.

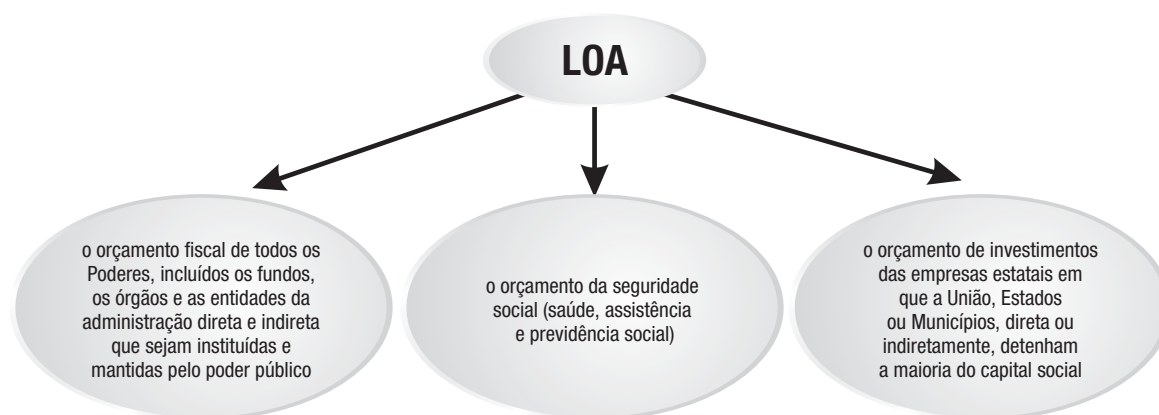
A elaboração do Projeto da LOA pelo Executivo deve seguir as determinações da LDO aprovada. A receita estimada na LOA é detalhada pelas diversas fontes e as despesas são discriminadas por órgão de governo e por função. No caso de um Município, por exemplo, o gasto com a merenda escolar deve indicar de onde vêm os recursos – as fontes – se de transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino – FNDE, ou se das receitas próprias do Município, seus impostos, que contam entre os chamados recursos do Tesouro Municipal. A LOA deverá também indicar qual o órgão pelo qual correm as despesas: por uma Secretaria ou por uma Fundação.

A LOA é, portanto, a peça orçamentária na qual são quantificados todos os gastos de todas as ações do governo para o ano seguinte.

Todos os gastos previstos devem estar contidos na LOA.

É na LOA que a igualdade entre o que é arrecadado (receita) e o que é gasto (despesa) deve aparecer. É o princípio do equilíbrio.

A LOA deve ser enviada para apreciação do Legislativo, a cada ano, nas datas legalmente fixadas, que, como vimos, variam entre União, Estados e Municípios. Se isso não ocorrer dentro do prazo legal, deverão ser obedecidas às determinações contidas na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou nas Leis Orgânicas. No caso do governo federal, o não encaminhamento do Projeto da LOA até 31 de agosto configura crime de responsabilidade do Presidente da República.



Importância da LOA e da participação popular

A Lei Orçamentária é um instrumento muito poderoso, pois nela estão previstas todas as despesas a serem realizadas pelo governo. É com ela que a população conta para garantir investimentos que melhorem a qualidade de vida na cidade e no meio rural. Porém, para termos um orçamento que atenda às necessidades dos cidadãos, é fundamental a participação no processo orçamentário, de forma que as demandas da sociedade sejam contempladas nas ações governamentais. A LDO, em particular, traz diversas determinações, não apenas de como o Orçamento deverá ser elaborado, mas também de como deverá ser executado.

2.9.2 Fundamentos para a elaboração da LOA

O primeiro passo para a confecção do Orçamento Público consiste em estimar as receitas a serem arrecadadas pelo governo. Em se tratando de estimativas, elas podem, no decorrer do exercício, ser maiores ou menores do que foram inicialmente previstas. Caso um Município tenha uma

arrecadação de seus impostos acima do esperado ou um aumento das transferências dos Estados e da União, ele terá mais dinheiro, permitindo a expansão dos gastos para atender à sociedade. As despesas fixadas no Orçamento são cobertas com o produto da arrecadação dos tributos, mas também são custeadas por outras fontes, por exemplo: transferências de outros entes da federação, operações de crédito – financiamentos de bancos, alienação de bens – vendas de prédios ou privatização de empresas, entre outros. No caso de Estados e Municípios, parte da receita advém das transferências constitucionais e legais. Na maioria dos Municípios brasileiros, parte expressiva da receita resulta das transferências para o Fundo de Participação dos Municípios.

Em 2000, com o advento da LRF, foram instituídos mecanismos voltados à ampliação da participação popular. A transparência da gestão fiscal, um dos pilares da LRF, teve seus instrumentos especificados no art. 48 dessa Lei, aos quais será dada ampla divulgação:

- os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias;
- as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal; e,
- as versões simplificadas desses documentos.

A transparência será assegurada também mediante:

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

(Parágrafo único do art. 48, da LRF, com nova redação dada pela LC nº 131, de 27 de maio de 2009).

A transparência dos dados orçamentários e fiscais fornece à sociedade importantes elementos para saber como o dinheiro público vem sendo gasto. Cidadãos conscientes e bem informados podem contribuir para melhorar a qualidade do Orçamento Público e fiscalizar a correta aplicação dos recursos.

Em termos de participação popular, especialmente nos níveis estadual e municipal, o Brasil já registra algumas iniciativas. Apesar disso, a participação da sociedade ainda é tímida, podendo ser substancialmente ampliada com a divulgação de informações sobre finanças públicas.

O cidadão-fiscal é indispensável para fortalecer a democracia participativa no País, favorecendo a construção de um sistema de governança social.

Governança social: o direito do cidadão de participar de todo o processo de construção das políticas públicas, desde a sua concepção, passando pela definição das diretrizes orçamentárias, o controle sobre a execução do Orçamento, até a avaliação dos resultados alcançados e a adoção dos ajustes e correções necessárias ao início de um novo ciclo.

2.9.3 Elaborando o Orçamento

A Lei Orçamentária Anual (LOA) define um programa de trabalho para o ano seguinte.

Como os recursos são limitados, é necessário priorizar as ações que serão realizadas. De forma simplificada, podemos listar os passos básicos que segue a elaboração da proposta orçamentária, que deve ser coordenada por um órgão central de orçamento:

- elaboração da estimativa da receita, em conjunto com o órgão de administração financeira;
- priorização das ações que serão realizadas, que pode se iniciar a partir dos próprios órgãos de governo, que preparam, por demanda do órgão central de orçamento, suas propostas de despesas para compor orçamento do ano seguinte;
- caso a administração trabalhe com o orçamento participativo, uma segunda etapa pode ser a negociação do governo com a sociedade, representada por associações comunitárias, partidos políticos, sindicatos de classe, segmentos corporativos, entre outros, que apresentam suas reivindicações;
- consolidação das diversas propostas e compatibilização com a receita estimada e encaminhamento ao Poder Legislativo.

O Orçamento é uma peça política essencial na consecução das prioridades da comunidade, que pode fazer diferença na construção de um modelo de desenvolvimento social sustentável. Para isso, é primordial que os elaboradores e executores do Orçamento Público saibam eleger essas prioridades e efetivamente executá-las.

O controle social é essencial para que o orçamento público se torne um instrumento de desenvolvimento econômico e social. A participação da sociedade é importante para assegurar que as prioridades escolhidas sejam respeitadas. Como vimos anteriormente, a despesa que consta do orçamento é autorizada, mas não obrigatória. Por isso, pode ocorrer que a destinação de recursos, inicialmente prevista nas fases de planejamento e aprovação de peça orçamentária, não se tornem efetiva. Isso pode resultar de diversas motivações. Como as despesas autorizadas baseiam-se numa estimativa de receita, o Poder Executivo pode bloquear, ainda que temporariamente, algumas despesas, caso suponha que o ingresso de receita não ocorrerá como previsto. Esse bloqueio tem como objetivo assegurar o equilíbrio fiscal e impedir o excessivo endividamento, que onerará as gerações futuras. O bloqueio das despesas é feito por meio da edição dos “Decretos de Contingenciamento”. Nesse caso, deve-se discutir a escolha das despesas a bloquear com o objetivo de preservar, no possível, as prioridades inicialmente estabelecidas.

Como vimos anteriormente, o PPA apresenta os Programas de cada administração, desdobrados em ações. Essas ações e, portanto, os Programas do PPA se tornam realidade ao lhes serem alocados os recursos orçamentários. É na LOA que, seguindo as metas e prioridades definidas na LDO, a administração distribuirá os recursos arrecadados para tornar efetivas as ações do PPA. A cada ação atribuirá uma dotação orçamentária, uma parcela dos recursos que estima arrecadar.

Desenvolvimento social sustentável: planejado com base na utilização de recursos da comunidade, de forma a não esgotá-los ou degradá-los.

Dotação orçamentária: quantia designada no orçamento para fazer face a determinado serviço público.

2.9.4 Emenda parlamentar ao Orçamento da União

As alterações do Projeto de Lei Orçamentária encaminhadas ao Legislativo pelo Poder Executivo se processam por meio das emendas parlamentares. Essas emendas podem atender a diversas motivações. Entre elas, a de autorizar que parcela dos recursos de um ente federativo – da União, por exemplo – seja transferido para órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, para financiar as despesas com projetos específicos. No caso da União, a forma mais utilizada para apresentar as propostas de alterações ao Projeto da LOA é a “emenda de bancada”, cujo proponente é toda uma bancada de representantes. Difere, portanto, da “emenda individual”, que tem como proponente um único parlamentar.

3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

3.1 O princípio do equilíbrio

O ciclo das finanças públicas desenvolve-se em três etapas:

Obtenção dos recursos	Gestão dos recursos	Aplicação dos recursos
Toda arrecadação advinda do sistema tributário nacional, dos empréstimos e venda/aluguel do patrimônio público.	Compreende a administração e conservação do patrimônio público.	Realização de despesas visando ao alcance das finalidades do Estado e satisfação das demandas da sociedade.

A gestão financeira deve obedecer ao princípio do equilíbrio financeiro, ou seja, deve zelar para que os valores gastos não ultrapassem os valores arrecadados.

$$\text{DESPESA} = \text{RECEITA} \text{ (D = R)}$$

De acordo com a legislação brasileira, o orçamento público deve limitar as despesas à receita estimada. Assim, tanto o Projeto da LOA quanto a LOA aprovada devem apresentar igualdade dos totais de receitas e despesas. Durante a execução orçamentária e financeira, no entanto, as despesas podem seguir ritmo diferente das receitas. O gestor financeiro – o Secretário de Fazenda de um Município, por exemplo – deve monitorar o ingresso de receita, evitando que as diversas Secretarias – Educação, Saneamento, Saúde, por exemplo, façam despesas sem cobertura de receita. Se isso ocorre, tem-se um déficit orçamentário, ficando parte das despesas de um exercício pendentes de cobertura. Neste caso poderá haver a complementação por meio de créditos adicionais (autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento), ou ainda em forma de restos a pagar, obedecidas às condições legais.

restos a pagar: despesas pagas em exercícios seguintes.

Com a LRF, foram criados diversos limites de gastos, de forma a propiciar a gestão fiscal responsável e aumentar o nível de controle das contas públicas.

A gestão financeira da Fazenda Pública pode ser assim explicada:

$$D < R$$

Se a despesa (D) for menor que a receita (R), a administração pode estar exigindo dos contribuintes sacrifício maior do que os serviços postos à sua disposição ou a carga tributária está excessiva.

$$D > R$$

Se o resultado for o inverso, ou seja, a despesa maior que a receita, será preciso aumentar a arrecadação de impostos para fazer frente às despesas programadas ou tomar empréstimos, ele-

vando a dívida pública. Uma terceira opção é a redução de despesas mediante o corte de parte das atividades inicialmente programadas.

Para a sociedade, importa que o administrador público esteja preparado para gerir os recursos que lhe são confiados, de forma a obter o maior proveito social possível mediante benefícios públicos em quantidade e qualidade que atendam às necessidades da população.

3.2 A execução orçamentária

Após a publicação da Lei Orçamentária Anual – LOA, o Orçamento entrará em vigor. Sua vigência será de 1º de janeiro (ou da data da publicação, se esta for posterior) a 31 de dezembro do ano em curso.

Os três estágios da despesa pública são: o empenho, a liquidação e o pagamento. O desrespeito a qualquer um desses estágios, conforme prevê a legislação, poderá ensejar punições para os infratores.

Empenho: O uso das dotações orçamentárias se inicia por meio do empenho. Trata-se de um documento numerado sequencialmente, a ser emitido sempre que a administração decidir realizar uma despesa. A emissão significa que a dotação orçamentária já está comprometida até aquele valor empenhado. Nenhuma despesa pode ser realizada sem o prévio empenho.

Liquidação: ocorre quando o bem ou serviço que está sendo adquirido pelo setor público lhe é entregue. Para liquidar uma despesa, deve-se verificar se a despesa (obra contratada, serviço prestado ou material entregue) está de acordo com as especificações contratadas e se a nota fiscal está correta. Esse trabalho é feito pelo setor contábil ou financeiro do órgão público responsável pela despesa.

Pagamento: É a remuneração pecuniária do órgão público ao prestador do serviço, ou ao fornecedor dos bens adquiridos – quem executou uma obra ou vendeu materiais, por exemplo.

Para que uma despesa pública possa ser efetuada, ela deve estar fundamentada em documentos, tais como: empenho, nota fiscal, contrato, recibo, folha de pagamento, guia de recolhimento e outros, que devem ser preenchidos com clareza, sem rasuras, e que discriminem precisamente quantidade, valores, órgão interessado e outros elementos que permitam sua perfeita identificação.

O não cumprimento de qualquer dessas fases ou o seu cumprimento fraudulento gera condições para denúncias jurídicas contra o gestor público.

4. CONTABILIDADE DO ORÇAMENTO

Para que se possa entender e acompanhar a execução do Orçamento, é necessário compreender os conceitos básicos e a estrutura do Orçamento Público. Tanto as receitas como as despesas apresentam classificações padronizadas que facilitam a análise do Orçamento, seja ele da União ou do Estado, Distrito Federal ou Município.

4.1 Classificações Orçamentárias

4.1.1 Fundamentos para as classificações

De grande importância para a compreensão do Orçamento, são os critérios de classificação das contas públicas. As classificações são utilizadas para facilitar e padronizar as informações que se desejam obter. Pela classificação, é possível visualizar o Orçamento por poder, por instituição, por função de governo, por programa, por natureza de gasto, ou, ainda, por categoria econômica.

Várias são as razões por que deve existir um bom sistema de classificação do Orçamento. Podemos citar algumas:

- facilitar a formulação de programas;
- proporcionar uma contribuição efetiva para o acompanhamento da execução do Orçamento;
- determinar a fixação de responsabilidades;
- possibilitar a análise dos efeitos econômicos das atividades governamentais;
- permitir a divulgação de dados à sociedade, conferindo transparência à execução orçamentária e financeira do governo.

Dependendo do critério de classificação, alguns aspectos das contas poderão ser evidenciados. A Lei nº 4.320/64 estabelece a obrigatoriedade de classificação segundo vários critérios, conforme veremos a seguir:

4.1.2 Classificação das receitas por categoria econômica

A primeira classificação em que se divide o Orçamento é a categoria econômica. Por esse critério, o Orçamento separa as receitas, em correntes e de capital.

Categorias Econômicas	Definição
Receitas Correntes	são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ou privado (empresas privadas e particulares), destinadas a atender despesas geradas pela manutenção do órgão a que o Orçamento está ligado.

Categorias Econômicas	Definição
Receitas de Capital	são receitas provenientes de empréstimos, de venda de bens do patrimônio público, do pagamento, pelos devedores, de empréstimos realizados pelo órgão público, bem como de transferências recebidas de outros entes federados, com objetivo de investimentos.

4.1.3 Classificação das receitas por fontes de recursos

As Receitas Correntes e as de Capital são subdivididas em fontes de recursos. Quase todo o recurso para cobrir o gasto do ente público é originário das fontes de recursos das Receitas Correntes.

Em muitos Municípios a Transferência Corrente é a principal forma de entrada de dinheiro no caixa da Prefeitura, suplantando em muito a receita de impostos municipais.

Categorias econômicas	RECEITAS CORRENTES	RECEITAS DE CAPITAL
Fontes de recursos	Receita Tributária	Operações de Crédito
	Receita de Contribuições	Alienação de Bens
	Receita Patrimonial	Amortização de Empréstimos
	Receita Agropecuária	Transferências de Capital
	Receita Industrial	Outras Receitas de Capital
	Receita de Serviços	
	Transferências Correntes	
	Outras Receitas Correntes	

- **Receita Tributária:** é a receita de tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria) conforme a competência tributária, de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, definida pela Constituição Federal.
- **Receita de Contribuições:** receita decorrente de contribuições, como, por exemplo, a contribuição de empregadores e trabalhadores para seguridade social (INSS) etc.
- **Receita Patrimonial:** decorrente da utilização de bens imóveis pertencentes ao órgão público, de rendimentos de valores mobiliários, tais como: títulos de rendas e receitas derivadas do patrimônio (juros bancários).
- **Receita Agropecuária:** receita decorrente de explorações agropecuárias: agricultura (cultivo do solo), inclusive hortaliças e flores; pecuária (criação, recriação ou engorda do gado e de pequenos animais); silvicultura (ou reflorestamento) e extração de produtos vegetais.

- **Receita Industrial:** aquela proveniente das atividades industriais do órgão público, conforme definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
- **Receita de Serviços:** receita decorrente das atividades de prestação de serviços, tais como: comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos e culturais etc.
- **Transferências Correntes:** recursos recebidos de outra pessoa de direito público ou privado, independentemente de contraprestações diretas de bens ou serviços. Podem ocorrer em nível intragovernamental (dentro do âmbito de um mesmo governo) ou intergovernamental (entre governos diferentes, da União para o Estado, do Estado para os Municípios), assim como recebidos de instituições privadas, do exterior e de pessoas.
- **Outras Receitas Correntes:** integram essas receitas as multas e juros de mora, indenizações e restituições, receita da dívida ativa e receitas diversas.
- **Operações de Crédito:** recursos decorrentes da colocação de títulos públicos ou de empréstimos obtidos em entidades estatais ou com agentes financeiros internos ou externos.
- **Alienação de Bens:** proveniente da alienação (venda) de bens imóveis e móveis pertencentes ao órgão público.
- **Amortização de Empréstimos:** provenientes da amortização (pagamento) de empréstimos concedidos pelo poder público, ou seja, a receita obtida com o retorno de recursos que haviam sido emprestados.
- **Transferências de Capital:** por identidade, as descrições das transferências de capital correspondem àquelas apresentadas em transferências correntes, salvo no que se refere à sua destinação, pois as receitas de capital, em sua aplicação, devem ser destinadas obrigatoriamente a gastos de capital: investimentos ou inversões financeiras.
- **Outras Receitas de Capital:** referem-se às receitas de capital que não atendem às especificações anteriores. Deve ser empregado apenas no caso de impossibilidade de utilização das demais rubricas

4.1.4 Classificação das despesas por categoria econômica

Categorias Econômicas	Definição
Despesas Correntes	São as despesas com a manutenção das atividades do ente público, tais como as despesas de pessoal – salários, obrigações patronais etc, com a compra de materiais de consumo – material escolar, medicamentos etc, com o pagamentos de serviços – energia elétrica, telefone etc. Incluem-se ainda as despesas com juros e encargos da dívida pública.
Despesas de Capital	Compreende despesas com investimentos – obras, equipamentos, inversões financeiras – aquisição de imóveis, de títulos de capital, bem como a amortização da dívida pública.

4.1.5 Classificação das despesas por grupos de despesa

As categorias econômicas podem ser classificadas em dois grupos de despesa: corrente e capital.

Categoria econômica	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL
Grupos de despesa	Pessoal e Encargos Sociais	Investimentos
	Juros e Encargos da Dívida	Inversões Financeiras
	Outras Despesas Correntes	Amortização da Dívida
		Outras Despesas de Capital

- **Pessoal e encargos sociais:** despesas com pagamentos de salários e encargos, incluindo aposentadorias e pensões dos servidores públicos;
- **Juros e encargos da dívida:** despesas relativas a juros, comissões e outros encargos da dívida pública;
- **Outras despesas correntes:** despesas decorrentes de aquisição de material de consumo, pagamento de concessionárias de serviços públicos, água, energia elétrica, pagamento de diárias e benefícios trabalhistas etc;
- **Investimentos:** despesas com planejamento e execução de obras, aquisição de instalações, equipamento e material permanente;
- **Inversões financeiras:** despesas com aquisição de imóveis e de títulos de empresas;
- **Amortizações da dívida:** despesas com o pagamento de dívidas e de títulos da dívida pública.

4.2 O Balanço Orçamentário

4.2.1 Considerações gerais

Para o controle contábil do que é recebido e do que é gasto, a administração pública necessita apurar o seu Balanço Orçamentário. O Balanço Orçamentário é apurado mensalmente, para que as contas públicas possam ser, além de controladas pelo gestor público, monitoradas pela sociedade.

O Balanço Orçamentário apresenta as receitas que foram previstas e as despesas que foram fixadas para o exercício quando da aprovação da LOA, além de registrar os montantes efetivos arrecadados e gastos durante o exercício.

A Lei nº 4.320/64 definiu em seu art. 12 a estrutura básica a ser usada na apresentação do Balanço Orçamentário, que consiste em duas partes: receita e despesa.

4.2.2 O lado da Receita

Para a estrutura da receita, são relacionados os valores definidos na LOA aprovada pelo Legislativo, o valor da arrecadação realizada no exercício até o momento da apuração, o valor da diferença entre o que estava estabelecido na LOA e o que foi arrecadado.

Receitas	Previsto ou Inicial	Executado ou Realizado	A Realizar
Relaciona os títulos por categoria econômica e por fontes de recursos	Apresenta o montante da receita prevista na LOA para o exercício	Apresenta o valor realizado durante a execução da receita até o mês de apuração	Observa-se a diferença entre a receita prevista e a receita executada

Fonte: Lima Mota, pg. 396.

4.2.3 O lado da Despesa

A despesa apresenta uma estrutura semelhante à da receita, diferenciando-se em relação às colunas dos valores empenhados e liquidados. Esses valores apresentam uma divisão muito importante para entender o Orçamento e para monitorar a execução da despesa.

Como vimos, o processo de despesa – de aquisição de um bem, por exemplo, se inicia pelo empenho da despesa. Só posteriormente, após ser entregue esse bem, é que ele é liquidado. Por isso, durante a execução do Orçamento, o valor empenhado normalmente é superior ao liquidado. Ambos terão seus valores iguais somente quando tudo que foi empenhado também for liquidado.

Despesas	Previsto ou inicial	Empenhado	Liquidado	A realizar
Relaciona os títulos por categoria econômica e por grupo de despesa	Apresenta o montante da despesa fixada na LOA para o exercício	É o valor da despesa que já está reservada para ser usada	É o valor da despesa que já finalizou o processo de liquidação	Observa-se a diferença entre a despesa prevista e a despesa executada

Fonte: Lima Mota, pg. 397.

Apenas após a liquidação, a tesouraria do órgão público poderá efetuar o pagamento, mediante a transferência do valor devido ao credor.

Exemplo de Balanço Orçamentário

RECEITAS	PREVISÃO DO ANO	POSIÇÃO 4º BIMESTRE	ACUMULADO NO ANO	A REALIZAR
	INICIAL	REALIZADO	REALIZADO	
	(A)	(B)	(C)	(D= A-C)
RECEITAS CORRENTES	6.354.575,00	885.747,00	3.968.930,00	2.385.645,00
Receita Tributária	4.140.141,00	552.832,00	2.660.611,00	1.479.530,00
<i>Impostos</i>	<i>4.047.075,00</i>	<i>541.670,00</i>	<i>2.598.994,00</i>	<i>1.448.081,00</i>
<i>Taxas</i>	<i>93.066,00</i>	<i>11.162,00</i>	<i>61.617,00</i>	<i>31.449,00</i>
<i>Contribuições de Melhoria</i>	-	-	-	-
Receita de Contribuições	384.763,00	96.089,00	352.722,00	32.041,00
Receita Patrimonial	23.119,00	6.471,00	26.297,00	(3.178,00)
Receita Agropecuária	-	2,00	13,00	(13,00)
Receita Industrial	129,00	103,00	484,00	(355,00)
Receita de Serviços	330.111,00	39.226,00	140.854,00	189.257,00
Transferências Correntes	1.151.437,00	154.337,00	655.445,00	495.992,00
(-) Transf. Intragovernamentais	-	-	-	-
Outras Receitas Correntes	324.875,00	36.687,00	132.504,00	192.371,00
RECEITAS DE CAPITAL	520.157,00	11.873,00	69.504,00	450.653,00
Operações de Crédito	73.434,00	6.363,00	36.964,00	36.470,00
Alienação de Bens	176.735,00	30,00	215,00	176.520,00
Amortizações de Empréstimos	7.440,00	1.685,00	6.217,00	1.223,00
Transferências de Capital	262.548,00	3.795,00	26.108,00	236.440,00
(-) Transf. Intragovernamentais	-	-	-	-
Outras Receitas de Capital	-	-	-	-
TOTAL	6.874.732,00	897.620,00	4.038.434,00	2.836.298,00

DESPESAS	DOTAÇÃO DO ANO	4º BIMESTRE		ACUMULADO NO ANO		A REALIZAR	
		INICIAL	EMPENHADO	LIQUIDADO	EMPENHADO		LIQUIDADO
DESPESAS CORRENTES	5.161.202,00	829.898,00	865.797.537,00	3.526.840,00	3.286.947,00	1.874.255,00	
Pessoal e Encargos Sociais	2.096.735,00	375.010,00	377.266.929,00	1.394.750,00	1.388.479,00	708.256,00	
Juros e Encargos da Dívida	143.952,00	15.843,00	15.834.210,00	78.927,00	78.916,00	65.036,00	
Outras Despesas Correntes	2.920.515,00	439.045,00	472.696.398,00	2.053.163,00	1.819.552,00	1.100.963,00	
DESPESAS DE CAPITAL	1.399.624,00	116.054,00	125.254.387,00	621.421,00	442.645,00	900.106,00	
Investimentos	1.098.052,00	78.216,00	86.450.233,00	471.123,00	292.744,00	805.308,00	
Inversões Financeiras	179.029,00	28.390,00	29.355.561,00	103.437,00	103.043,00	75.986,00	
Amortizações da Dívida	65.670,00	9.448,00	9.448.593,00	46.861,00	46.858,00	18.812,00	
Outras despesas de Capital	56.873,00						
TOTAL	6.560.826,00	945.952,00	991.051.924,00	4.148.261,00	3.729.592,00	2.774.361,00	

Para mais informações detalhadas sobre o Balanço Orçamentário da União, acesse:

<www.tesouro.fazenda.gov.br>

5. NATUREZA DOS GASTOS

5.1 Tipologia

Os economistas costumam separar as despesas de um governo, em duas categorias – as obrigatórias e aquelas de livre aplicação.

Os gastos obrigatórios são aqueles que o governo precisa realizar em decorrência de exigências constitucionais, legais ou de outros atos normativos. Nesta categoria, são computadas as transferências para outros governos de parcelas da receita arrecadada de um imposto e os pagamentos de salários dos servidores públicos e dos benefícios aos aposentados, e os gastos mínimos com educação e saúde. Esse conceito é importante porque os gastos obrigatórios consomem parcela significativa da arrecadação tributária. No governo federal, por exemplo, esses gastos representam mais de 80% do total de despesas públicas.

Quando o gasto não é obrigatório, isto é, o governo tem liberdade para definir livremente a alocação do recurso, então o gasto é discricionário. Os gastos discricionários são importantes porque permitem ao governo, de acordo com seu programa de trabalho, escolher quais setores serão beneficiados.

5.2 Repartição de receitas

Parcela das receitas de impostos cobrados pela União tem que ser repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Dentre as principais transferências exigidas pela Constituição, destacam-se: O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX; o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – Fundeb; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.

O Tesouro Nacional tem que efetuar tais repasses financeiros em prazos legalmente estabelecidos. O rateio dos recursos entre cada unidade de uma mesma esfera de governo é fixado previamente, segundo critérios definidos em leis, e geralmente cabendo ao Tribunal de Contas fiscalizar o cálculo do índice de cada governo e, depois, se o repasse foi efetuado corretamente. No caso do FPE e FPM, as mais importantes transferências no País, o objetivo do rateio é amenizar as desigualdades regionais de modo a dar aos Estados e Municípios das regiões mais pobres e de menor porte no interior, condições financeiras semelhantes aos de seus congêneres nas regiões mais ricas e de maior porte e das capitais.

5.3 Vinculação da Saúde

Cada governo tem a obrigatoriedade de aplicar um percentual de sua arrecadação na saúde – a exemplo da educação, a ser comentada a seguir. A não aplicação desses percentuais pode ensejar intervenção da União nos Estados (Constituição Federal, art. 34, VII) e dos Estados nos Municípios (CF, art. 35, III).

A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, vinculou receitas orçamentárias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para serem gastas obrigatoriamente em ações e serviços públicos de saúde.

Para calcular o montante exato a ser aplicado em ações e serviços públicos em saúde, é utilizada a seguinte metodologia:

No caso da União, como não há vinculação à receitas orçamentárias na EC 29, será aplicado o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde do exercício financeiro do ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB.

Nos Estados e Distrito Federal, pelo menos 12% (doze por cento) e nos Municípios, 15% (quinze por cento), ambos da base vinculável de receitas orçamentárias para esse fim.

5.4 Vinculação da Educação

A Constituição Federal, no seu artigo 212, define que os Municípios e os Estados deverão destinar, durante o exercício, nunca menos de 25% para a educação. À União cabe aplicar 18%. Todos esses percentuais serão calculados sobre a receita resultante de impostos, incluindo a proveniente de transferências.

A Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006, alterou o texto do artigo 60 e criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

Esse fundo:

- destina recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação básica;
- amplia os valores que anteriormente eram geridos pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb;
- amplia a atuação para o atendimento da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e ensino de jovens e adultos);
- determina que, até 2009, 20% dos impostos federais e estaduais irão constituir o Fundo;
- determina que a União complementarará, nos Estados e no Distrito Federal, os recursos do Fundo quando o valor por aluno, por Estado e Distrito Federal, não alcançar o mínimo definido nacionalmente ;
- define que 60% dos recursos devem ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício;
- determina que os outros 40% deverão ser aplicados nos gastos referentes à manutenção e desenvolvimento da educação básica;
- não é composto pelos impostos de competência do Município.

Dessa forma, é importante verificar se o prefeito ou governador estão realizando a aplicação necessária em educação e saúde.

5.5 Transferências Voluntárias

Ao contrário da aplicação compulsória de recursos antes abordada, aqueles de livre aplicação são definidos no orçamento, a cada ano, e geralmente compreendem investimentos. O caso mais típico envolve as transferências concedidas por um governo para outro governo de forma discricionária.

A LRF (art.25) define como transferências voluntárias a ”... entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

A concessão desses auxílios costuma ser contratada entre dois governos na forma de um convênio. Este é um acordo firmado por entidades públicas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ou entre essas entidades e instituições privadas, sem fins lucrativos, para a realização de obras e serviços que atendam às necessidades das populações. A título de ilustração, consideremos o caso de um Município que necessite realizar a construção de escolas para comunidades carentes, mas não disponha de recursos suficientes. Nesse caso, poderá ser firmado um convênio com a União, por exemplo, de tal forma que o Município entre só com o terreno ou com uma parte dos recursos financeiros relativos à contrapartida.

O termo de convênio é um ato formal que inclui cláusulas com obrigações para o conveniente e o conveniado. Uma boa parte de recursos do Orçamento da União, ou seja, as transferências voluntárias, é executada por meio de convênios, principalmente o que é decorrente de emendas de parlamentares. Por isso, é importante a participação da população para fiscalizar a execução de convênios para garantir a entrega do seu objeto à sociedade.

6. O PROCESSO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO

6.1 A Licitação

Toda execução da despesa pública respeita um processo de compra que recebe o nome de licitação pública. Esse processo existe para assegurar que as compras efetuadas pelo setor público tragam maior benefício para a administração e evitem privilégios ou favorecimentos a alguns dos participantes.

A regulamentação que rege esse processo de aquisição de mercadorias ou contratação de serviços no Brasil é a Lei nº 8.666/93 – chamada de Lei das Licitações. Segundo ela, conforme o valor da compra tem-se uma diferente modalidade de licitação, sendo que, quanto mais alto o valor, maior será a transparência dos atos a serem realizados.

Licitação é o procedimento administrativo formal em que a administração pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (editais e convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.¹

O valor estimado para contratação é o principal fator para escolha de licitação, exceto quando se trata de pregão, que não precisa observar restrição de valores. Todo processo de licitação é aberto com um documento chamado Edital de Licitação, que define, além da descrição do que está sendo comprado, também os critérios que serão levados em consideração para a avaliação do produto ou serviço ganhador, entre as propostas apresentadas. Modalidade de licitação é a forma de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei. O quadro a seguir apresenta uma classificação das diferentes formas desse processo.

Tipos e limites das modalidades de licitação

Modalidades de licitação	Descrição	Limites monetários para a definição do tipo de modalidade de licitação a ser aplicada
Concorrência (Lei nº 8.666/93, art. 22, §1º)	Modalidade em que podem participar quaisquer interessados, previamente cadastrados ou não, que comprovarem, numa fase preliminar de habilitação, que possuem os requisitos necessários de qualificação exigidos no edital.	Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00; compras e outros serviços acima de R\$ 650.000,00.

¹ Licitações e Contratos, Tribunal de Contas da União, pg, 16.

Modalidades de licitação	Descrição	Limites monetários para a definição do tipo de modalidade de licitação a ser aplicada
<p>Tomada de preços (Lei nº 8.666/93, art. 22, §2º)</p>	<p>Modalidade entre interessados já cadastrados ou que atenderem às exigências de cadastramento até o terceiro dia antes da data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.</p>	<p>Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 150.000,00 até R\$ 1.500.000,00; compras e outros serviços acima de R\$ 80.000,00 até R\$ 650.000,00.</p>
<p>Convite (Lei nº 8.666/93, art. 22, §3º)</p>	<p>É a modalidade mais simples; é realizada entre interessados do ramo, previamente cadastrados ou não, de que trata o objeto da licitação, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela administração.</p>	<p>Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 15.000,00 até R\$ 150.000,00; compras e outros serviços: acima de R\$ 8.000,00 até R\$ 80.000,00.</p>
<p>Pregão (Lei nº 10.520/2002)</p>	<p>Modalidade em que a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns é feita em sessão pública. Os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito e por lances verbais ou via internet, independentemente do valor estimado da contratação. Essa modalidade não se aplica a contratação de obras de engenharia, vendas de bens públicos ou aluguéis de imóveis de terceiros.</p>	<p>Não há limite de valores.</p>
<p>Concurso (Lei nº 8.666/93, art. 22, §4º)</p>	<p>É a modalidade usada para a contratação de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, com a estipulação prévia de prêmio ou remuneração. É usado para a contratação de servidores públicos, especialistas ou a compra de obras artísticas.</p>	<p>Não há limite de valores.</p>
<p>Leilão (Lei nº 8.666/93, art. 22, §5º)</p>	<p>Modalidade de licitação para a venda de bens móveis que já não servem para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a venda de bens imóveis públicos.</p>	<p>Não há limite de valores.</p>

6.2 Contratação direta

A lei definiu também casos em que:

- a) não há necessidade de realizar a licitação,
- b) é dispensável,
- c) não se exige a licitação.

Contratação direta é aquela realizada sem licitação, em situações excepcionais, expressamente previstas em lei, sendo as suas diferentes formas apresentadas no quadro a seguir.

Contratação direta

Modalidades	Descrição	Limites monetários
Licitação dispensada (Lei nº 8.666/93, art. 17)	É a modalidade em que a lei desobriga expressamente a administração do dever de licitar no caso de venda de bens móveis e imóveis. Nesse caso o gestor público não pode licitar.	Não há limite de valores.
Licitação dispensável (Lei nº 8.666/93, art. 24)	Modalidade em que a lei estabelece em lista fechada as várias situações em que a licitação, embora possível, não é obrigatória.	Pelo inciso I, a licitação é dispensável para obras e serviços de engenharia até o valor de R\$ 15.000,00 e, pelo inciso II, é dispensável a licitação para compras e outros serviços até o valor de R\$ 8.000,00. Não excluídos os outros incisos desse artigo.
Inexigibilidade (Lei nº 8.666/93, art. 25)	Na inexigibilidade a contratação se dá em razão da inviabilidade da competição ou da desnecessidade do procedimento licitatório.	Não há limite de valores.

O administrador público deve ser cauteloso ao decidir-se pela contratação direta, pois a Lei de Licitações considera ilícito penal dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses descritas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes.

7. CONTROLE SOCIAL

7.1 Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal

Até a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, era comum o descontrole dos gastos e da dívida pública no País, sobretudo no último ano de mandato dos governantes nas três esferas de governo. Isso porque os governantes costumavam assumir compromissos e deixar as contas para os seus sucessores, que assumiam e logo se deparavam com uma difícil situação, já que as receitas disponíveis não eram suficientes para cobrir o aumento das despesas, muitas vezes com a folha de pessoal, outras com mais obras e serviços. Em casos extremos, as despesas com pessoal chegaram a ultrapassar 90% da receita de um determinado Estado ou Município, o que acabava impossibilitando a realização de obras e a aquisição de serviços essenciais para atender às necessidades da população.

Para criar uma mínima disciplina fiscal e tornar transparente a utilização dos recursos públicos nas três esferas de governo, foi então estabelecida a LRF. Ela estabelece normas de finanças públicas voltadas para uma gestão fiscal responsável, mediante ações que previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilidade como premissas básicas.

Ela define princípios e fixa regras. Dentre as últimas, a que ficou mais conhecida foi a fixação de limites para os gastos com pessoal: a União só pode gastar 50% da sua **Receita Corrente Líquida – RCL**, enquanto os Estados e os Municípios não mais que 60% da mesma receita. A apuração é feita por quadrimestre.

Se o gasto com a folha salarial de um governo tiver ultrapassado o limite fixado pela LRF, o excedente deverá ser reduzido nos dois quadrimestres seguintes, sob pena, no caso de um Estado ou de um Município, de não poder receber transferências voluntárias de recursos, nem contratar operação de crédito, conforme disposto no art. 23, § 3º da LRF. Para alcançar o necessário ajuste, as seguintes medidas poderão ser tomadas:

- ▶ redução em 20%, pelo menos, das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
- ▶ a exoneração de servidores não estáveis;
- ▶ se necessário, a exoneração também de servidores estáveis, nos termos do disposto no § 4º do art. 169 da Constituição Federal de 1988. É importante observar que no 1º quadrimestre deverá ser reduzido pelo menos um terço do excesso de gasto.

Receita Corrente Líquida - RCL: Na União, a Receita Corrente Líquida é a receita corrente (que é aquela resultante da arrecadação dos tributos), menos as transferências constitucionais ou legais, as contribuições ao INSS e ao PIS/Pasep. Nos Estados são deduzidas das receitas correntes as parcelas constitucionais (do ICMS e do IPVA) transferidas aos municípios. Em todos os governos também deve ser deduzida da receita corrente a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência social e a compensação financeira do INSS.

A LRF é uma espécie de código de conduta para os administradores públicos de todo o País. Ela é aplicada igualmente aos três níveis de governo que compõem a Federação, e, em cada ente, se aplica a todos os Poderes e também à administração descentralizada, como autarquias, fundações e fundos.

Perseguindo o objetivo maior de melhorar a administração das contas públicas no Brasil, a Lei exige dos governantes compromissos com o equilíbrio das contas no médio e longo prazo e estimula a disciplina e a responsabilidade.

Nenhum governante poderá criar nova despesa continuada, por mais de dois anos, sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir despesas já existentes. Isso obedece à lógica da restrição orçamentária. Dessa forma, o governante poderá efetuar despesas desde que não comprometam o Orçamento Anual e os Orçamentos futuros.

Nesse sentido, a lei procurou criar condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no sentido da participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

7.2 Dívida Pública

Quando uma pessoa gasta mais do que recebe, precisa de recursos de terceiros para pagar as contas, como, por exemplo, tomar empréstimos nos bancos, usar cheque especial ou pegar dinheiro emprestado com amigos ou parentes.

O passado do Poder Público no Brasil foi de grande descontrole, com muitos governos se endividando além da capacidade de pagamento. Para mudar essa situação, a LRF regulamentou de forma restritiva determinações que já estavam na Constituição Brasileira há anos, mas nem sempre foram aplicadas com eficiência. Ela estabelece que caberá ao Senado Federal fixar limites e condições para diferentes formas da dívida pública. A LRF previu que tais limites fossem fixados como percentuais das receitas de cada ente da Federação. A ideia é que cada um deve respeitar a uma relação máxima entre a dívida e a receita, para assegurar que um financiamento tomado no presente atenda sua capacidade de pagamento no futuro.

Depois disso, se continuar havendo excesso, a administração pública fica impedida de contratar novas operações de crédito.

Se ao final de um quadrimestre o governante verificar que ultrapassou os limites de endividamento, deve tomar providências para corrigir isso no prazo de dois quadrimestres, reduzindo o excesso em pelo menos 25%, nos primeiros quatro meses.

7.3 Diretrizes fiscais

A LRF determina que a LDO, de cada ente da Federação e elaborada a cada ano, fixe metas fiscais para os três anos seguintes àquela em que é aprovada.

O Anexo de Metas Fiscais apresenta informações sobre avaliação do cumprimento das metas fiscais do ano anterior e definição de metas para os próximos anos, entre outras. A meta mais conhecida é a do superávit primário.

Superávit primário é a diferença entre quanto cada governo arrecada normalmente e quanto gasta antes de pagar os juros da dívida pública, ou seja, dá uma ideia da economia feita por um governo num período presente para honrar com os compromissos que assumiu no passado, junto a bancos e investidores.

A ideia é funcionar como uma espécie de bússola que leve o governante a se planejar, de acordo com as receitas esperadas e fixe as despesas num nível em que permita atender ao resultado que constitui o objetivo. Depois, durante a execução do orçamento de cada ano, periodicamente, cabe avaliar se a meta está por ser atendida e se pode corrigir os rumos, se problemas eventualmente surgirem.

Outro documento que integra cada LDO é o Anexo de Riscos Fiscais. Ele descreve os principais riscos que podem afetar as contas públicas – seja para diminuir receitas, seja para aumentar gastos ou dívidas.

Tais Anexos, de Metas e Riscos Fiscais, incluídos na LDO, constituem uma forma de anunciar as intenções do governo e, depois, de prestar contas à sociedade, porque fica mais claro saber quais são os objetivos que um governo está perseguindo e quais os eventuais desvios mais prováveis que podem lhe afastar daquele caminho.

7.4 Arrecadação Eficiente

Cada governo tem por obrigação instituir e cobrar os impostos que a Constituição Federal lhe atribui, sob pena de não poder pedir auxílio financeiro a outros governos ou empréstimos – ou seja, antes de tudo, cabe ao governo fazer sua parte, inclusive cobrando tanto administrativa, quanto judicialmente, se necessário.

A prudência recomenda que se evite ao máximo a concessão de anistias fiscais, que acabam penalizando o contribuinte que pagou seus impostos em dia e corretamente.

Renúncia de receita é quando se faz uma lei que beneficiará alguém para que este não pague os impostos devidos – como isenções, incentivos fiscais, reduções de alíquotas. A LRF dá um tratamento a renúncia de receita igual ao da criação de uma nova despesa. Juntamente com essa lei, deverá ser apresentada a forma de como se compensará essa receita que não será recebida. O Legislativo ou o Executivo deverão dizer de onde sairão os recursos que cobrirão a receita que o beneficiário não estará obrigado a recolher aos cofres públicos. Um dos princípios mais importantes por trás desse regramento é combater a guerra fiscal entre os governos, na qual um diminui a receita de impostos que outro ente federado poderia receber e, por vezes, sem que ele possa evitar isso.

7.5 Outros controles exigidos pela LRF

A LRF contempla muitas condições e medidas que visam melhorar a transparência e o controle.

Dentre aqueles que exigem publicações, podemos citar dois relatórios. Primeiro, o Chefe de um Poder, seja do Executivo, seja de um poder dito independente, precisa assinar e publicar, a cada quatro meses, o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, no qual deve atestar como está cumprindo os limites regulados pela LRF (folha de pessoal e dívida) e as metas fiscais da respectiva LDO. Segundo, o governo também precisa publicar a cada bimestre o chamado Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, no qual mostre como estão se comportando a arrecadação e a despesa em relação àquela prevista e fixada para o ano.

Um tema que mereceu atenção especial da LRF foi o controle das contas públicas em ano de eleição, tendo sido estabelecido o seguinte:

- fica impedida a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária;
- é proibido assumir compromisso que não possa ser honrado no mesmo ano; se for para uma despesa ser paga pelo sucessor (restos a pagar), é preciso que haja a correspondente disponibilidade em caixa;
- é proibida qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal seis meses antes do final do mandato ou da legislatura;

Sanções pessoais são previstas na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que ficou conhecida como “Lei de Crimes Fiscais”. Os governantes poderão ser responsabilizados pessoalmente e punidos com perda de cargo, proibição de exercer emprego público, pagamento de multas e até prisão.

Apesar de ter tantos princípios e regras, de impor restrições e até mesmo prever sanções criminais, para a LRF “é melhor prevenir do que punir”. Para tanto, dar o máximo de transparência às coisas e contas públicas é um avanço. Todos os relatórios, demonstrativos e balanços são de acesso público e amplo, inclusive por meio eletrônico. Isto permite à sociedade cobrar ações e providências de seus governantes, para que atuem da forma mais responsável na gestão dos recursos públicos, como um chefe de família toma conta de seus próprios recursos, ainda mais quando eles são contados e sempre ficam aquém das necessidades.

Procure participar de forma organizada, individualmente ou em grupo, exercendo sua cidadania em prol da sociedade.

A legislação prevê o acesso às contas públicas. Fique atento aos momentos em que, como cidadão, pode e deve participar.

7.6 O Portal da Transparência <www.portaldatransparencia.gov.br>

A administração pública deve trabalhar para incrementar cada vez mais a transparência pública. Assim, a ampliação da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, valoriza e desenvolve as noções de cidadania.

Quanto mais bem informado o cidadão, melhores condições ele tem de participar dos processos decisórios e de apontar falhas. Isso possibilita a eficiência da gestão pública e contribui para o combate à corrupção.

Para alcançar essa realidade, o governo federal oferece aos cidadãos um portal que possibilita o acompanhamento da execução financeira dos seus programas e ações: o Portal da Transparência. Por meio dele, qualquer cidadão pode ser um fiscal da correta aplicação dos recursos públicos, sobretudo no que diz respeito às ações destinadas à sua comunidade. Basta acessar, na internet, o endereço: <www.portaldatransparencia.gov.br>

No Portal, o cidadão encontra informações sobre os recursos públicos federais transferidos a Estados, Municípios e Distrito Federal e sobre os recursos transferidos diretamente aos cidadãos, como o “Bolsa-Família”.

Também estão disponíveis dados sobre os gastos realizados pelo próprio governo federal em compras ou contratação de obras e serviços, por exemplo, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços, e também os gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do governo federal.

No Portal pode-se, por exemplo, consultar o valor que foi repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), do Ministério da Educação, para qualquer Município do País ou mesmo quem são os beneficiários do “Bolsa-Família”, quanto receberam e em que meses.

O Portal é uma ferramenta de apoio ao exercício do controle social, pois permite ao cidadão ficar sabendo sobre como o dinheiro público está sendo utilizado, ampliando as condições de controle desse dinheiro.

No Portal, as informações estão disponíveis ao usuário em linguagem simples e com navegação amigável, podendo ser acessado sem qualquer restrição ou necessidade de uso de senhas, em uma versão “cidadã” e compreensível, inclusive por pessoas sem familiaridade com o sistema orçamentário-financeiro brasileiro.

Ao acessar o Portal da Transparência, o cidadão poderá fazer três tipos de consultas:

- Aplicações Diretas – Por essa consulta, o cidadão pode obter informações sobre como são realizados os gastos diretos do governo federal em compras ou contratação de obras e serviços. A pesquisa pode ser feita por órgão ou por tipo de despesa, como diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços, e, ainda, podem ser consultados os gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do governo federal.
- Transferências de Recursos – Esta consulta permite que o cidadão confira como é feita a transferência do dinheiro público federal aos Estados, Municípios, Distrito Federal e direto ao cidadão. Aqui é possível consultar a distribuição de recursos de programas como o “Bolsa-Família”, a merenda escolar e a aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros.

Além dessas duas formas de consulta, o Portal da Transparência também permite conhecer informações sobre os convênios firmados pelo governo federal, o que torna possível verificar junto às entidades municipais, estaduais ou privadas o andamento das atividades realizadas com recursos federais repassados via convênio.

Além disso, o Portal oferece a seção “Aprenda Mais”, na qual o cidadão poderá aprender sobre os diversos programas do governo federal. Nela, o usuário do Portal da Transparência encontra informações gerais, formalidades e cuidados que devem ser observados relativos a cada programa de governo. Com o objetivo de facilitar a compreensão dos assuntos, as informações estão disponíveis em apresentações, elaboradas de forma simples e clara. Tudo isso com o objetivo de fornecer instrumentos para que o cidadão possa participar do controle do gasto público.

7.7 Onde encontrar as informações sobre o uso do dinheiro público

Merenda:

- Conselho de Alimentação Escolar;
- Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios;
- Câmara de Vereadores;
- Partidos políticos e sindicatos;
- <www.fnde.gov.br>;
- 0800 616161 – Central de Atendimento ao Cidadão (ligação gratuita).

Saúde:

- Conselho Municipal de Saúde;
- Secretarias de Saúde dos Estados e dos Municípios;
- Câmara de Vereadores;
- partidos políticos e sindicatos;
- www.saude.gov.br;
- 0800 644 8001 – Central de Atendimento do Fundo Nacional de Saúde (ligação gratuita);
- 0800 644 9000 – Serviço de Atendimento ao Usuário do SUS (ligação gratuita).

Recursos da educação:

- Conselho do Fundeb;
- Prefeitura e Secretarias de Educação (do Estado e do Município);
- Câmara de Vereadores;
- Partidos políticos e sindicatos;
- <www.stn.fazenda.gov.br>;
- 0800 616161 – Central de Atendimento ao Cidadão (ligação gratuita).

Recursos da assistência social:

- Conselhos de Assistência Social;
- Prefeitura;

- Câmara de Vereadores;
- Partidos políticos e sindicatos.

Estradas, poços, barragens e obras em geral:

- Prefeitura;
- Câmara de Vereadores;
- Partidos políticos e sindicatos.

Bolsa-Família

- Prefeitura (informa sobre as famílias que estão cadastradas para receber o benefício);
- <www.desenvolvimentosocial.gov.br>;
- <www.portaldatransparencia.gov.br>;
- 0800 574 0101 – Fale com o Bolsa-Família (ligação gratuita).

7.8 A participação social

A obrigação de controlar o uso do dinheiro público é um dever de todo cidadão e do próprio Poder Público, sendo o Orçamento Público o instrumento pelo qual se processa a alocação dos recursos públicos.

Nesse sentido, a Constituição Federal Brasileira estabelece mecanismos que permitem ao cidadão controlar a gestão dos recursos públicos, ao mesmo tempo em que disciplina como os órgãos estatais devem exercer esse controle.

Essa forma de controle exercida pelo Poder Público é chamada de controle institucional, exercida por órgãos que têm a competência constitucional para fiscalizar a captação e a aplicação dos recursos públicos. No caso do governo federal a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), são responsáveis, respectivamente, pelos controles interno e externo. No caso dos Estados e dos Municípios, essas funções são desempenhadas por órgãos de controle interno de cada um dos entes federados e por Tribunais de Contas de Estados e de Municípios.

Entretanto, tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de um país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da administração pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental para toda a coletividade, pois, que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados.

7.9 O que é controle social?

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

No Brasil, a preocupação em estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da extensão territorial do País e do grande número de Municípios que possui.

O controle social, complemento indispensável ao controle institucional, contribui para a correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente.

Para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem fiscalizar os gastos públicos.

7.10 O controle social no Brasil

Para se entender a evolução do controle social no Brasil, faz-se necessário mencionar aspectos da história recente do País, especialmente do processo de redemocratização posterior ao regime militar.

Nesse sentido, a década de 1980 é um marco importante, pois se caracterizou por um movimento intenso de luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos. A Constituição de 1988, elaborada sob forte influência da sociedade civil por meio de emendas populares, definiu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente na área de política social e de política urbana.

Assim, essa que foi chamada de “Constituição Cidadã”, por possuir o texto mais democrático que o País já conheceu, priorizou a participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas essenciais ao bem-estar da população.

Entre essas iniciativas, podemos citar a instituição dos conselhos de políticas públicas. Nesses conselhos, os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da administração pública, mas também, do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental.

O controle social é, portanto, tema atual, de interesse tanto do Estado quanto da sociedade. Mais que isso, o controle social tornou-se atitude concreta em muitas instâncias. Há uma diversidade de iniciativas acontecendo, seja no interior das instituições civis, seja nos organismos públicos, que procuram mostrar ao cidadão a necessidade de zelar pelo que é de interesse comum, pelo que é de todos.

7.11 Formas e mecanismos de exercício do controle social

O controle social pode ser exercido pelos conselhos e pelos cidadãos, individualmente ou de forma organizada.

7.11.1 O controle social exercido pelos conselhos

Os conselhos representam a possibilidade de participação popular nas políticas públicas e podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria.

A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.

A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

A legislação brasileira prevê a existência de inúmeros conselhos de políticas públicas, alguns com abrangência nacional e outros cuja atuação é restrita a Estados e Municípios.

A instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento é condição obrigatória para que Estados e Municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações.

No caso dos Municípios, os conselhos foram criados para auxiliar a Prefeitura na tarefa de utilizar bem o dinheiro público. A seguir, alguns exemplos de conselhos que devem ser constituídos pelos Municípios:

a) Conselho Municipal de Educação

O que faz:

- responde a consultas sobre questões que lhe são submetidas;
- emite opinião e oferece sugestões quanto à definição das políticas e do planejamento educacional;
- estimula a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais;
- decide sobre questões de sua competência em determinada área;
- interpreta normas complementares e interpreta a legislação e as normas educacionais de seu sistema de ensino;
- acompanha a execução das políticas públicas e a verificação do cumprimento da legislação;
- aplica sanções, previstas em lei, em caso de descumprimento das normas legislativas;
- pronuncia-se, solicitando esclarecimento dos responsáveis sobre irregularidades ou descumprimento da legislação;
- denuncia aos órgãos fiscalizadores irregularidades ou descumprimento da legislação;
- aprova estatutos e regimentos;
- promove sindicâncias;
- elabora normas educacionais complementares;
- credencia escolas;
- autoriza cursos, séries ou ciclos;
- emite pareceres.

Quem faz parte:

- representante(s) da Prefeitura;
- representante(s) da câmara municipal;
- representante(s) dos professores;
- representante(s) de associações de pais;
- representante(s) de sindicatos de profissionais de instituições públicas e privadas;
- representantes de conselhos sociais;
- representantes de sindicatos ou associações de instituições privadas de ensino;
- representantes de estudantes;
- representantes de associações empresariais, comunitárias, sindicatos de trabalhadores, etc.

Para saber mais

Ministério da Educação – Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação – (61) 2104-8924 – <www.mec.gov.br/seb/proconselho>.

b) Conselho Escolar**O que faz:**

- delibera sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola;
- analisa as ações a empreender e os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola;
- representa as comunidades escolar e local, atuando em conjunto e definindo caminhos para tomar as deliberações que são de sua responsabilidade;
- assume funções deliberativas, consultivas, fiscais, mobilizadoras.

Quem faz parte:

- representante(s) dos professores;
- representante(s) dos funcionários;
- representante(s) dos alunos;
- representante(s) dos pais de alunos.

Para saber mais:

Ministério da Educação – Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – (61) 2104-8666 – conselhoescolar@mec.gov.br – <www.mec.gov.br/seb/conselhoescolar>.

c) Conselho de Alimentação Escolar

O que faz:

- controla o dinheiro para a merenda; parte da verba vem do governo federal, a outra parte vem da Prefeitura;
- verifica se o que a Prefeitura comprou está chegando às escolas;
- analisa a qualidade da merenda comprada;
- examina se os alimentos estão bem guardados e conservados;
- deve se reunir frequentemente.

Quem faz parte:

- representante(s) da Prefeitura;
- representante(s) da câmara municipal;
- representante(s) dos professores;
- representante(s) de pais de alunos;
- representante(s) de um sindicato ou associação rural (cada órgão ou entidade indica seu representante).

Para saber mais:

Ministério da Educação – 0800 616161.

d) Conselho Municipal de Saúde

O que faz:

- controla o dinheiro da saúde;
- acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais;
- participa da elaboração das metas para a saúde;
- controla a execução das ações na saúde;
- deve se reunir frequentemente.

Quem faz parte:

- representante(s) das pessoas que usam o Sistema Único de Saúde;
- profissionais da área de saúde (médicos, enfermeiras);
- representante(s) de prestadores de serviços de saúde (hospitais particulares);
- representantes da Prefeitura.

Para saber mais:

Disque-Saúde: 0800 61 1997.

e) Conselho do Fundo da Educação Básica (Fundeb)

O que faz:

- examina os gastos realizados com recursos do Programa;
- supervisiona o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros;
- acompanha a aplicação dos recursos federais referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, e, ainda, recebe e analisa as prestações de contas referentes a esses programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Quem faz parte:

- representantes do Poder Executivo Municipal (Prefeitura), dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- representante dos professores da educação básica pública;
- representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- representante(s) dos pais de alunos da educação básica pública;
- representante(s) dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas;
- representante(s) do respectivo Conselho Municipal de Educação;
- representante do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, indicados por seus pares, quando houver no Município.

Para saber mais:

- Prefeitura;
- Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Financiamento da Educação Básica – Defneb
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, 5º andar, sala 510 – CEP 70047-900 – Brasília-DF
Ligação gratuita: 0800-616161
Ligação paga pelo usuário: (0xx61) 2104-8634 ou 2104-9535 Fax – (0xx61) 2104-9283
Endereço Eletrônico: <fundeb@mec.gov.br>.

f) Conselho de Assistência Social

O que faz:

- acompanha a chegada do dinheiro e a aplicação da verba para os programas de assistência social;

- os programas são voltados para as crianças (creches), idosos, portadores de deficiências físicas;
- aprova o plano de assistência social feito pela Prefeitura.

Quem faz parte:

- representantes indicados pela Prefeitura e pelas entidades que fazem assistência social no Município, como creches, associações de apoio ao adolescente, ao idoso, associações comunitárias.

Para saber mais:

- Prefeitura;
- Conselho Estadual de Assistência Social (funciona na capital do seu Estado). O Conselho Nacional de Assistência Social, em Brasília, informa os telefones dos conselhos estaduais: (61) 317-5553/317-5554. <www.assistenciasocial.gov.br/mas_htm/fnas/fnas.htm>.
- Outros conselhos que cuidam de outras verbas podem existir nos Municípios. Essa informação deve ser buscada na Prefeitura ou na Câmara de Vereadores. Cada cidadão deve procurar saber quem são os conselheiros e discutir com eles os problemas do seu Município. A participação de todos evita desvios e mau uso do dinheiro público.

7.11.2 Outras formas de exercer o controle social

Mesmo sem participar dos conselhos, cada cidadão ou grupo de cidadãos, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, pode ser fiscal das contas públicas. Cada um desses atores sociais pode, por exemplo, verificar se o Município, o Estado e a União realizaram, na prática, as obras das escolas conforme previsto ou se os valores das notas fiscais e valores das compras e obras realizadas são compatíveis com os preços de mercado.

No caso dos Municípios a Constituição Federal assegura, no § 3º do art. 31, que suas contas ficarão à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação durante 60 dias, anualmente, sendo possível o questionamento da legitimidade das contas nos termos da lei. O cidadão também tem o direito de ter acesso aos processos de compras e ao conteúdo dos contratos celebrados pela administração pública, podendo acompanhar, por exemplo, a sessão pública de julgamento de propostas em uma licitação.

O cidadão, no exercício do controle social, deve estar atento ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas, denunciando possíveis irregularidades encontradas aos diversos órgãos que possuem competência para atuar, conforme o caso. São exemplos a CGU, o Ministério Público Estadual, o Ministério Público Federal, os Tribunais de Contas do Município, do Estado e da União; as Câmaras de Vereadores e Assembléias Legislativas e os Conselhos responsáveis pelo acompanhamento da respectiva política.

A efetividade dos mecanismos de controle social depende essencialmente da capacidade de mobilização da sociedade e do seu desejo de contribuir, o que permitirá uma utilização mais adequada dos recursos financeiros disponíveis.

7.11.3 A participação de professores e alunos no controle social

Os professores, agentes formadores de consciências, têm papel importante no incentivo ao controle social. Desse modo, eles podem atuar:

- a) como membros de conselhos formalmente constituídos, a exemplo daqueles que são pré-requisitos para o repasse de recursos federais aos Municípios (Conselho de Alimentação Escolar – CAE, Conselho de Acompanhamento do Fundeb, Conselho do Programa Bolsa-Família, Unidades Executoras do Programa de Dinheiro Direto na Escola – PDDE, etc);
- b) como colaboradores diretos dos conselhos existentes, subsidiando-os com informações e percepções a partir da realidade das escolas onde lecionam;
- c) como colaboradores indiretos, disseminando informações sobre a existência e as finalidades dos conselhos entre seus alunos, público-alvo das políticas de educação. Tais informações podem também ser levadas aos pais de alunos e demais servidores da escola (auxiliares administrativos, merendeiras, vigias, etc.).

A contribuição dos professores é essencial na divulgação das formas de controle social pela comunidade escolar na qual atuam, mostrando que essas possibilidades foram criadas para auxiliar na boa gestão dos recursos públicos.

Em algumas situações, o professor pode avaliar se é oportuna uma ação de governo e contribuir para a correção de rumos. Exemplo: aquisição de bens ou serviços, a partir de reais necessidades da escola.

Conselheiros, professores, alunos e pais desempenham importante papel nos conselhos municipais, contribuindo com suas experiências e vivências para a sedimentação das instâncias de controle e para o aprimoramento da execução das políticas públicas.

Os cidadãos em geral podem e devem demandar ações dos conselhos municipais, parceiros fundamentais do controle social. Para tanto, devem entrar em contato, por telefone ou correspondência escrita. A depender da situação a ser tratada, é recomendável, inclusive, que se faça um registro por escrito. Exemplo: os alunos em sala reclamam da falta de merenda rotineiramente ou que determinado equipamento apresenta defeitos regularmente. Os conselhos podem ser convidados a visitar a escola, com o objetivo de identificar a existência de ações de governo para solução desses problemas.

7.12 O Direito à informação e ao controle social

7.12.1 A transparência

A participação ativa do cidadão no controle social pressupõe a transparência das ações governamentais. Para tanto, é fundamental que se construa uma gestão pública que privilegie uma relação governo-sociedade baseada na troca de informações e na corresponsabilização das ações entre o governo e o cidadão. O governo deve propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os mecanismos de gestão, para que ele possa influenciar no processo de tomada de decisões. O acesso do cidadão à informação simples e compreensível é o ponto de partida para maior transparência.

A transparência da gestão pública e das ações do governo depende, portanto:

- da publicação de informações, de forma clara e compreensível ao público a que se destinam;
- de espaços para a participação popular na busca de soluções para problemas na gestão pública;
- da construção de canais de comunicação e de diálogo entre a sociedade civil e o governante;
- do funcionamento dos conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil, com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas;
- da modernização dos processos administrativos, que, muitas vezes, dificultam a fiscalização e o controle por parte da sociedade civil;
- da simplificação da estrutura de apresentação do Orçamento Público, e do processo de execução desse orçamento, assim entendida a arrecadação e o gasto dos recursos públicos.

A transparência implica num trabalho simultâneo do governo e da sociedade: o governo, levando a informação à sociedade; a sociedade, buscando essa informação, consciente de que tudo o que é público é de cada um de nós.

7.12.2 O direito à informação sobre os recursos públicos

É dever de todo ente público informar a população, com clareza, sobre como gasta o dinheiro e prestar contas dos seus atos. Além disso, os entes públicos devem incentivar a participação popular na discussão do planejamento e da execução das políticas públicas, incluindo seus orçamentos.

O Orçamento Público contém a estimativa de receita que os governos pretendem arrecadar a cada ano e a forma como estão autorizados a gastar esses recursos. No Brasil, o Orçamento é proposto pelo Poder Executivo – federal, estadual ou municipal – ao respectivo Poder Legislativo – Congresso Nacional, Assembleias Legislativas ou Câmaras de Vereadores. A cada ano, propõe-se e se discute o orçamento que será executado no ano seguinte. Essa proposta – Projeto de Lei Orçamentária – é discutida e eventualmente modificada (emendada) pelo Legislativo. Uma vez aprovada, torna-se lei, a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Dependendo da forma como o Poder Executivo conduz esse processo, os cidadãos têm a possibilidade de participar ativamente já na fase de elaboração da proposta. É o que se tem denominado de orçamento participativo, caso em que os cidadãos são chamados a opinar sobre a destinação da receita orçamentária estimada para o próximo ano. Além disso, os cidadãos podem participar da fase seguinte, de discussão da proposta encaminhada ao Legislativo. Essa participação é importante, pois lhes permitirá entender como o orçamento foi elaborado e os capacitará para fiscalizar o gasto desses recursos orçamentários.

No caso dos Municípios, por exemplo, a Câmara Municipal, através de seus vereadores, deve fiscalizar a Prefeitura. Assim, o cidadão pode procurar os vereadores, que têm o dever de prestar informações sobre a gestão governamental.

É importante destacar que os órgãos federais também comunicam, às Câmaras Municipais,

as verbas transferidas aos Municípios. Por sua vez, a Prefeitura deve comunicar, por escrito, aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais com sede no Município, o recebimento desses recursos.

7.13 Orçamento público e participação popular

7.13.1 Priorizando as demandas da comunidade

Em todas as regiões do País, há problemas de infraestrutura e de oferta de serviços públicos, tais como serviços de esgoto, fornecimento de água, coleta de lixo, limpeza urbana, manutenção de estradas, habitação, saúde, educação, transporte urbano, que geram insatisfação com a qualidade de vida da sociedade.

A sociedade exige dos governantes que os recursos arrecadados atendam suas demandas. O Orçamento é o instrumento legal que torna realidade o que é priorizado pelas políticas públicas. A participação dos cidadãos na definição das prioridades para o gasto público possibilitará converter as demandas da sociedade em ações previstas nos programas de trabalho da administração pública, constantes do Orçamento.

Como antes assinalado, a estrutura final do Orçamento é definida pelo Poder Legislativo, que discute a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, emenda-a (ou não) e aprova-a. Uma vez aprovado, o Orçamento pode ser visto como um contrato entre o governo e a população sobre o que deve ser feito em prol de todos. A execução orçamentária, ou seja, a arrecadação e o gasto dos recursos do orçamento deve ser acompanhada pela sociedade. Quando um eleitor for julgar a administração de um governante, deve analisar criteriosamente o Orçamento executado, que reflete as verdadeiras prioridades do administrador público.

É preciso que todos tenham a consciência de que o processo orçamentário não é e não pode ser algo frio, somente para técnicos, distante da realidade do cidadão. O Orçamento Participativo permite, à comunidade, participar das diversas etapas de elaboração do Orçamento.

7.13.2 O Orçamento Participativo (OP)

A análise de sua comunidade poderá lhe dar a informação do quanto ela está preparada e pronta para novos desafios e um deles é a organização de um Orçamento Participativo, cujos princípios gerais são:

- constituir-se num espaço de negociação;
- garantir a participação direta do poder público;
- viabilizar o caráter deliberativo;
- priorizar a destinação de recursos;
- abrir-se à participação de todos.

Contribuir para a elaboração do Orçamento anual e participar de sua execução pelo acompanhamento da aplicação dos gastos públicos são meios pelos quais os cidadãos organizados podem ter um controle social e exercer a sua cidadania.

**É nessa forma de controle democrático,
a interferência do cidadão nas decisões
que afetam diretamente a sua qualidade
de vida, que o Programa de Educação Fiscal
se propõe a estar junto com a comunidade
para o exercício da cidadania,
apregoadado pela Constituição.**

A prática do Orçamento Participativo (OP) é crescente em nosso país, revelando-se valioso instrumento de participação popular e democratização da gestão pública. Nos Estados e Municípios onde o OP foi implementado, o Poder Executivo consulta a população, a partir de reuniões abertas à sociedade, sobre as suas demandas prioritárias e o que espera ver incluído no Projeto de Lei do Orçamento Anual. Essa ferramenta de participação social pode colocar em discussão o conjunto das ações públicas e não apenas ações pontuais. Além disso, a participação popular pode conferir aos cidadãos poder de decisão ao menos sobre parcela da destinação dos recursos públicos.

O OP tem, como característica, a construção permanente de sua metodologia. As relações entre a população participante e o governo vão gerando novos aprendizados, que permitem redefinir a maneira como é realizado o OP. Não existe uma fórmula mais ou menos correta. Tudo depende das relações entre os atores. Por isso, conhecer novas experiências e manter contatos com Municípios que apresentam essa ferramenta de administração torna-se essencial para o desenvolvimento das relações dentro do OP. Existem várias publicações sobre o tema e instituições envolvidas no seu estudo; uma delas é o Instituto Polis, <www.polis.org.br>, onde poderão ser conhecidos vários textos sobre o assunto.

Através deste processo a população de algumas cidades brasileiras – especialmente os seus setores mais pobres – passam a discutir os problemas urbanos que afetam suas vidas, as prioridades de investimento do governo municipal e a decidir o que deve ser feito, onde e quando. Depois se organizam grupos de acompanhamento da execução orçamentária e das obras realizadas com esses recursos. Esse procedimento se repete a cada ano: realizam-se assembléias nos bairros, nas regiões e no Município, elegem-se as prioridades e os delegados que representarão cada região. Um “Conselho Municipal de Orçamento” discute então a que prioridades deverão ser destinados os recursos disponíveis para o investimento e os delegados de cada bairro ou região acompanham e fiscalizam a realização das obras aprovadas.

Estas experiências têm encontrado grande repercussão, como forma inovadora de gestão pública, pelo seu caráter modernizador e democratizador, com grande capacidade de aumentar a eficácia e a legitimidade do governo. Têm sido premiadas por escolas de gestão pública e aplaudidas por organismos internacionais como a Conferência da ONU, sobre o Habitat, o que tem gerado uma certa generalização dessas iniciativas.

Participação Social no Brasil, Maria do Carmo A. A. Carvalho.

Disponível em: http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169 – arquivo em PDF>.

Acesso em: 21 ag. 2007.

Entre as várias experiências, notam-se muitas diferenças, que são resultantes da amplitude e do alcance das decisões na execução do OP¹:

- o papel consultivo ou deliberativo do Conselho do Orçamento Participativo;
- a porcentagem dos recursos orçamentários que é submetida à sua deliberação;
- o grau de compromisso do conjunto do governo com as deliberações desse Conselho.

Mesmo com essas limitações, o OP pode contribuir com²:

- a compreensão mais geral dos problemas da cidade;
- a articulação das políticas setoriais do Município;
- a superação da segmentação e setorização tecnocrática ou clientelista a que podem tender os diversos órgãos de governo;
- a adoção de critérios mais universais, colocando restrições a práticas ideológicas ou partidárias no uso dos recursos públicos;
- o entendimento do sentido de solidariedade;
- a capacidade de construir parâmetros para avaliar o gasto público;
- a transparência da administração pública.

O ciclo do OP³ é formado de, pelo menos, seis momentos importantes:

- a construção do formato do OP;
- a mobilização e a divulgação do OP;
- as reuniões com a população;
- a representação;
- a negociação;
- o monitoramento.

7.13.3 Orçamento Participativo na escola

Como unidade administrativa, a escola também possui seu orçamento.

Uma ação pedagógica importante que o Programa de Educação Fiscal propõe é a da democratização da gestão escolar, que tem como um de seus pilares a adoção do Orçamento Participativo na escola.

Como prática pedagógica, o Orçamento Participativo escolar constitui-se em uma vivência de aprendizado do cidadão, essencial ao processo de socialização do educando. Essa vivência poderá legar, à sociedade de amanhã, cidadãos conscientes sobre o papel do Estado na constru-

1 Adaptado de CARVALHO, pg. 4.

2 Idem, ibidem.

3 A descrição de cada um desses processos pode ser conhecida em “Orçamento Participativo nos municípios paulistas: gestão 1997-2000”. CARVALHO, TEIXEIRA, ANTONINI, MAGALHÃES. São Paulo, Pólis, 2002. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=93 – arquivo em PDF>. Acesso em: 21 ag. 2007.

ção das políticas públicas, capazes de atuar para o aperfeiçoamento do sistema democrático e a consolidação de uma verdadeira democracia social no Brasil.

Para isso a existência de Conselho Escolar é imprescindível para a discussão democrática dos temas, pois ele agrega representantes da comunidade escolar para decidir sobre os destinos da escola. Mais informações podem ser conseguidas no Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares, em: <www.mec.gov.br/seb/conselhoescolar>.

Com a adoção da Educação Fiscal e do Orçamento Participativo escolar, o educando passa a perceber, com maior nitidez, o caráter público das ações educativas, quais as fontes de financiamento da educação no Brasil, de que forma os recursos da escola são geridos. O estudante toma consciência de que os recursos públicos advêm dos tributos que a sua comunidade paga, que eles são limitados e, portanto, devem ser aplicados com racionalidade. Passa a perceber que tudo na escola é mantido com a arrecadação dos tributos e que, portanto, ele precisa ter cuidado com as instalações, pois o que é público pertence a todos nós.

Descortina-se um novo mundo quando ele passa a ter consciência do seu poder de influenciar e de decidir. Começa a se perceber como um cidadão, consciente de seus direitos e obrigações. É estimulado a exercer uma postura ativa na decisão sobre a gestão dos recursos escolares.

O educando aprende a definir prioridades, focar objetivos, defender suas idéias, negociar, transigir e ceder. Adquire, assim, maior consciência dos seus limites. Passa a perceber que o interesse coletivo há de prevalecer sobre o interesse individual e que muito é possível realizar com a racionalização dos recursos públicos, desde que geridos com transparência, probidade e participação da comunidade escolar.

Existem algumas experiências muito interessantes de adoção do OP nas escolas e, inclusive, de vinculação do OP escolar ao OP do Município, transformando as prioridades da comunidade escolar em ações concretas a serem realizadas pela municipalidade.

Para mais informações a respeito dessa prática pedagógica, sugerimos consultar o site do Instituto Paulo Freire, no seguinte endereço: <www.paulofreire.org>.

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola nas mãos também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente.

Paulo Freire

Para que o controle social seja exercido de modo mais eficaz, é importante que conheçamos como o Estado se organiza para arrecadar suas receitas e programar suas despesas, de acordo com o que determina nosso ordenamento jurídico. Ou seja, é preciso entendermos como funciona o processo de orçamentação pública.

8. ACOMPANHANDO AS CONTAS PÚBLICAS

8.1 Prestação de Contas

Se muito já se falou sobre orçamento participativo, é hora de dar um passo além e também aplicar a mesma filosofia, de acompanhar e vigiar as contas públicas, na hora da execução do orçamento.

Uma ampla mobilização da comunidade muitas vezes consegue colocar no Orçamento recursos para a construção de uma creche para o bairro. Porém a construção da creche não estará garantida, pois o Orçamento não obriga a Prefeitura a fazer o que está previsto. Os recursos para construção da creche previstos no Orçamento tornam-se instrumento de pressão bastante forte sobre o governo. No caso da creche, o gasto está autorizado e, se a Prefeitura não o realizar, cabe à sociedade organizada pressioná-la, exigindo esclarecimentos e sua possível realização.

A publicação da Lei Orçamentária do exercício autoriza a execução das despesas pelos responsáveis. Entretanto, o chefe do Executivo pode bloquear a realização da despesa por meio do dispositivo chamado contingenciamento, ou seja, a autoridade maior não libera recursos autorizados pela Lei Orçamentária. O contingenciamento serve para equilibrar a realização da despesa com a receita obtida, mas também serve para impedir a realização de uma ação prevista na lei e que não seja de seu interesse.

Não basta incluir uma reivindicação no plano plurianual, nas diretrizes e no orçamento anual; é necessário também acompanhar o desenrolar da execução orçamentária. Isto pode ser feito por meio da análise dos demonstrativos contábeis que o Executivo é obrigado a publicar.

Lembrando que, de dois em dois meses, cada governo é obrigado pela LRF a publicar um relatório resumido da execução do respectivo orçamento – inclusive divulgar na internet. Outra forma mais eficaz, embora de aplicação mais difícil, seria a aferição, isto é, a verificação física do serviço, da obra reivindicada. De qualquer forma, informações detalhadas poderão ser obtidas, todos os meses, na Inspeção Regional do Tribunal de Contas, e, inclusive, o acesso aos processos e documentos.

Atente que qualquer cidadão poderá requerer ao Executivo essas informações, pois são de interesse geral, e não fornecê-las é considerado crime de responsabilidade. Essa avaliação permanente é fundamental para evitar desvios de recursos e orientar outras ações, como denúncias aos órgãos competentes.

Anualmente, durante sessenta dias (abril e maio), toda a documentação do ano anterior referente à receita e às despesas da Mesa da Câmara e da Prefeitura fica disponível para exame dos contribuintes e dela pode-se obter certidão para efeito de denúncia de irregularidade.

Em qualquer ocasião, os cidadãos poderão ainda examinar as licitações e denunciar irregularidades perante o Ministério Público e, no caso de indícios de enriquecimento ilícito, requerer instauração de inquérito (Lei nº 8.666/93).

8.2 Como Denunciar?

O objetivo do chamado Controle Social é verificar se o dinheiro está sendo usado adequadamente ou se está sendo desviado para outras finalidades. Mas os agentes desse controle não podem julgar nem punir, afastando ou prendendo os responsáveis por irregularidades. Esse papel, nos países democráticos, cabe à Justiça, que precisa ser acionada pelo Ministério Público (Promotor) ou mesmo por qualquer cidadão.

Assim, pode haver casos em que o cidadão, ao exercer o Controle Social, depare com irregularidades na gestão dos recursos ou com outras situações em que seja necessário encaminhar denúncias aos órgãos responsáveis.

Nesses casos, recomenda-se que a denúncia seja encaminhada da forma mais fundamentada possível, o que poderá ser feito de várias formas, dentre as quais destacamos as seguintes:

► Cópia de documentos

Caso haja acesso aos documentos e processos, deve-se copiar aquelas partes que comprovam as informações denunciadas e encaminhá-las junto com o formulário de denúncias. Tais documentos podem ser, por exemplo, notas fiscais, contratos, orçamentos, cópias de cheques etc.

► Fotos

O registro fotográfico é importante para comprovar a divergência entre uma situação desejada e uma situação real. As fotos são recomendadas, por exemplo, no caso de obras declaradas como concluídas e que estão inacabadas ou que nem sequer foram iniciadas. Também podem comprovar a existência de estoques inadequados (alimentos, medicamentos etc.); a utilização indevida de equipamentos, veículos e máquinas ou, ainda, a realização de promoção pessoal do agente público. Da mesma forma, quando verificado que uma empresa fornecedora ou participante de uma licitação não existe no endereço informado nos documentos, pode-se fotografar o local informado para auxiliar na comprovação desse fato.

► Declarações e entrevistas

Pode-se entrevistar ou solicitar declarações da população com relação ao fato denunciado. A população pode, por exemplo, informar quando uma determinada obra foi iniciada, se foi executada pela empresa que venceu a licitação, quais foram as características da construção etc. Há também a possibilidade de se entrevistar os funcionários que executaram determinada obra pública para verificar se eles realmente trabalharam na empresa vencedora da licitação.

Da mesma forma, os vizinhos dos endereços informados pelas empresas fornecedoras e participantes de licitações podem ser entrevistados para confirmar se elas realmente existem naquele local.

Outra possibilidade é coletar declarações assinadas de pessoas que deveriam ser beneficiadas com ações do poder público, mas que não foram corretamente assistidas. No caso do Bolsa-Família, por exemplo, a população também pode informar se os beneficiários possuem o perfil necessário para receber os recursos do Programa (situação de pobreza ou de extrema pobreza).

No corpo da denúncia deve ser informado o número de pessoas entrevistadas. As declarações devem conter a identificação de quem as assina e devem ser enviadas juntamente com o formulário de denúncia.

► **Informações obtidas por pesquisa**

O denunciante pode obter informações relevantes e também anexá-las à denúncia. Por exemplo, dados cadastrais das empresas contratadas podem ser pesquisados no sítio <www.sintegra.gov.br>. Já os dados sobre recursos federais transferidos aos Estados e Municípios ou informações sobre os convênios firmados podem ser obtidos no Portal da Transparência <www.portaldatransparencia.gov.br>.

Conheça algumas instituições parceiras da sociedade civil, as quais têm o dever de receber e processar as denúncias formuladas por qualquer cidadão ou associação:

Controladoria-Geral da União (CGU)

<<http://www.cgu.gov.br>>

.....

A Controladoria-Geral da União (CGU) recebe denúncias relativas à defesa do patrimônio público, ao controle sobre a aplicação dos recursos públicos federais, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

A denúncia pode ser apresentada por meio do preenchimento e envio do formulário eletrônico de denúncia, disponível no sítio da CGU.

Tribunal de Contas da União (TCU)

<<http://www.tcu.gov.br>>

.....

Julga a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais e auxilia o Congresso Nacional no controle externo da administração federal e no julgamento das contas do Presidente da República.

Ao TCU cabe a fiscalização dos atos que envolvam a utilização de recursos públicos federais. Para irregularidades que envolvam a utilização de recursos públicos estaduais ou municipais, deve-se oferecer denúncia ao Tribunal de Contas do Estado ou ao Tribunal de Contas do Município, quando existir.

As denúncias que cabem ao TCU podem ser encaminhadas das seguintes maneiras:

- denúncia formal – mediante entrega da documentação no protocolo do TCU, no edifício-sede ou nas secretarias regionais;
- reclamação via Ouvidoria - mediante preenchimento de formulário eletrônico, disponível no sítio do TCU, link “Ouvidoria”;
- central de atendimento (0800-6441500).

Tribunais de Contas dos Estados (TCE)

Existem em todos os Estados. Fazem fiscalizações e auditorias, por iniciativa própria ou por proposta do Ministério Público, além de examinar e julgar a regularidade das contas dos gestores públicos estaduais e municipais (nos Estados onde não existem Tribunais de Contas de Municípios). Esses gestores podem ser governadores, prefeitos, secretários estaduais e municipais, ordenadores de despesas e dirigentes de autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Tribunais de Contas dos Municípios (TCM)

Existem apenas em quatro Estados (Bahia, Ceará, Goiás e Pará) e em dois Municípios específicos (Rio de Janeiro e São Paulo). Analisam e julgam anualmente as contas das Prefeituras.

Ministério Público Estadual (MPE) e Ministério Público Federal (MPF)

Os promotores de justiça, integrantes do Ministério Público, defendem os interesses da sociedade, portanto também recebem e investigam denúncias de desvios de dinheiro público e denunciam os envolvidos à Justiça para o julgamento e a punição. A diferença entre os dois é o âmbito de atuação: o MPF atua nos casos que envolvem recursos federais e o MPE, quando os recursos forem estaduais.

Câmaras de Vereadores e Assembléias Legislativas

Fiscalizam as Prefeituras e os governos estaduais, recebem e apuram denúncias e podem até afastar administradores envolvidos em corrupção (prefeitos, governadores, secretários etc.).

Poder Judiciário (juízes e Tribunais de Justiça)

São eles que dão a última palavra: decidem quem vai ou não para a cadeia, quem perde ou não o mandato etc. Mas, eles só podem agir se forem acionados por alguém: pelo promotor de Justiça, por exemplo, ou por qualquer pessoa que, nesse caso, precisa ser assistida por um advogado.

9. LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL

Nossa Constituição inaugurou um novo tempo no cenário da participação popular. Muitos caminhos foram abertos. A sociedade está aprendendo a participar e a se interessar pelo que é coletivo, como podemos ver, por exemplo, nas iniciativas de controle social.

Praticar o exercício do controle social é uma jornada que nos leva a discutir o controle dos gastos públicos e a destinação dos recursos imprescindíveis ao desenvolvimento do nosso país.

Nesse sentido, foi aprovado pelo Senado, em abril de 2009, o Projeto de Emenda à Constituição – PEC nº 29/2003, que trata da Lei de Responsabilidade Social. O Projeto, aprovado em primeiro turno (passará por um segundo turno de votação), se propõe a redesenhar a ação do Estado, criando estratégias capazes de dirimir as dificuldades decorrentes dos atuais procedimentos administrativos causadores das perniciosas desigualdades sociais.

Conforme encontra-se em

<www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2009/04/01042009/08223.pdf>, os principais pontos da Proposta de Emenda Constitucional são:

1. Estabelece que os parâmetros indicados devem ser detalhados em uma lei complementar, a ser denominada Lei de Responsabilidade Social;
2. Exige do administrador público o cumprimento de metas chamadas “Macrossociais”, a serem adotadas nos três níveis de governo e que definirão as prioridades gerenciais na área social;
3. Propõe também a PEC a instituição de um “Índice de Responsabilidade Social”, de modo a permitir a verificação do cumprimento dessas metas;
4. Indica que a iniciativa de elaboração de uma Lei de Responsabilidade Social pode ser inserida dentro dos esforços para alcance dos objetivos das metas do milênio;
5. Entende que o processo de responsabilidade, na gestão social, passa pela definição e normalização de metas Macrossociais para o País, a exemplo das metas Fiscais e Macroeconômicas;
6. Ressalta a necessidade de parâmetros sólidos para avaliar as ações que interessam às camadas mais pobres da população, de modo que a ação estatal promova significativa melhoria na qualidade da vida e a integração dessa parcela de pessoas às forças produtivas da sociedade.

Segundo Rudá Ricci (2004):

(...) O tema da criação de uma Lei de Responsabilidade Social vem despertando a atenção de movimentos e redes sociais envolvidas com a construção de um sistema de controle social sobre a gestão estatal, em especial sobre a execução orçamentária em nosso país nos últimos anos. (...)

(...) A elaboração de uma rígida Lei de Responsabilidade Social redefiniria o desenho da ação pública no País. Poderia, assim, criar uma estratégia nacional de articulação de esforços para superação da desigualdade social, definindo padrões mínimos de investimento, de resultado e, principalmente, estabelecendo um amplo sistema de monitoramento e avaliação participativa dos gastos públicos (...)

10. EDUCAÇÃO FISCAL E DEMOCRACIA

Em conclusão, a democracia exige duas condições básicas e simples. Primeiro, todo imposto tem que ser criado por lei, ou seja, um governo só pode exigir um imposto depois que os representantes eleitos diretamente pelo povo tenham autorizado sua cobrança e a forma e a carga de sua exigência. Segundo, todo gasto público precisa ser autorizado por lei, ou seja, um governo só pode aplicar o dinheiro público depois que os mesmos representantes eleitos pelo povo autorizem prévia e expressamente, através do orçamento, como serão aplicados.

Acompanhar as coisas e contas pública é um direito elementar da cidadania e um pilar da responsabilidade social. Cabe reivindicar e participar ativamente das decisões dos governos e dos legislativos sobre os recursos públicos.

O controle não deve se reduzir à mera fiscalização burocrática. Os cidadãos podem pressionar o poder público para que haja transparência em seus atos, que possam avaliar o desempenho da gestão e que cobrem a correção de eventuais irregularidades e a responsabilização das autoridades e agentes políticos.

A democracia pressupõe que a sociedade civil participe efetivamente desde a elaboração até a execução do orçamento público. A educação fiscal, que se procurou desenvolver através deste livro, é um instrumento para o exercício dessa liberdade democrática.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Secretaria da Fazenda. *Os efeitos da reforma tributária na arrecadação dos estados e nos financiamentos da educação*. Salvador, s.d.
- BARACHO, Maria Amarante Pastor. *Orçamento Público e Lei de Responsabilidade Fiscal*. PowerPoint / PPS, 105 e 45 slides: coloridos, Brasil, s.d.
- BRASIL. Constituição /1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. MEC. Secretaria de Educação Básica. PRÓ-CONSELHO: <<http://portal.mec.gov.br/seb>>.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Lei de Responsabilidade Fiscal - *cartilha*. Brasília, 2000a.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento: instrução para a elaboração da proposta orçamentária da União para 2008* Brasília: Imprensa Nacional, 2008.
- BRASIL. Senado Federal. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. Brasília: Programa Interlegis, 2001.
- CARVALHO, Maria do Carmo A.A. *Participação social no Brasil*. São Paulo. Instituto Pólis. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169 arquivo em PDF >. Acesso em: 21 ag. 2007.
- CANCIO, Anardino José. *Orçamento público: apostila do Curso Formação de Capacitadores do Programa Nacional de Educação Fiscal-PNEF*. Brasília, 2001.
- CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque; TEIXEIRA, Ana Claudia C.; ANTONINI, Luciana; MAGALHÃES, Inês. *Orçamento Participativo nos Municípios paulistas: gestão 1997-2000*. São Paulo, Pólis, 2002. 32p. (Cadernos Pólis, 5). Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=93 – arquivo em PDF>. Acesso em: 21 ag. 2007.
- CGU. *Cartilha Olho vivo no dinheiro público*. Um guia para o cidadão garantir os seus direitos. Brasília, DF, 2005.
- CGU. *Gestão de Recursos Federais – Manual para os agentes municipais*.
- CGU/Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília-DF. 2005.
- CGU. *Olho vivo no dinheiro público*: <www.cgu.gov.br>.
- CGU. Portal da Transparência:<www.portaldatransparencia.gov.br>.
- FONTANELLA, Francisco Ricieri. *Finanças públicas: lições introdutórias destinadas aos docentes do Programa de Educação Fiscal*. Versão 6.9. Florianópolis: SEF, 2000.
- FONSECA, Gilberto Nardi. *A gestão democrática dos Municípios*. Disponível em Jus Navegandi. 2002.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática e qualidade de ensino*. 1º Fórum nacional
- Desafio da qualidade total no ensino público. Disponível em: <http://www.paulofreire.org/twiki/pub/Institucional/MoacirGadottiArtigosIt0025/Gest_democ.pdf>. Belo Horizonte, 1994
- GAETANI, Francisco; GONÇALVES, Maria Beatriz Ribeiro de Oliveira; BUVINICH, Manuel. *Orçamento*

público: entendendo tudo. Brasília: Unicef; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000a. 4v.

____ *Orçamento público*: construindo a cidadania. Brasília: Unicef; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000b.

____ *Orçamento público*: decifrando a linguagem. Brasília: Unicef; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000c.

____ *Orçamento público*: viabilizando uma proposta. Brasília: Unicef; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000d.

GAMA, Heleny Uccello; OLIVEIRA, Márcia Terezinha Jerônimo; SILVA, Odenor Aquino da; LIMA, Wanderley Peres de; ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. *Gestão democrática dos recursos públicos* – Módulo IV. Brasília: Esaf, 2000.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

____ *Licitações e contratos*: orientações básicas. Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Interno. 3. ed. rev. atual. e ampl. Brasília, 2006.

MACHADO Jr., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei nº 4.320 comentada*. 15. ed. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1982.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: [s.n.], s.d.

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. Escola do Legislativo. *Os controles internos e externos e diretos da administração pública*: Belo Horizonte, 2000.

MONTEIRO, Elizabeth Leda Barros; MARQUES, Tânia Regina Cintra; BRAGA, Aparecida Geralda; NUNES, Tereza Luiza Dias W. *Educação tributária*: manual do professor. Brasília: Sefaz /Seduc; Tocantins: Bandeirantes, s.d.

MOTA, Francisco Glauber Lima. *Contabilidade aplicada à administração pública*. Editora Vestcon, Brasília, 2003.

ONG AVANTE. Mobilização e qualificação para o controle social. GUIA DO MULTIPLICADOR/REEDITOR SOCIAL. Salvador, setembro de 2006.

RICCI, Rudá. *Por uma lei de responsabilidade social ou para se contrapor ao Estado facilitador*. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/033/33ricci.htm>. Acesso em: 30 nov. 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Orçamento municipal*: a participação da sociedade civil na sua elaboração e execução. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 1996.

WERNECK, Nízia. Tecendo o amanhã. In: *Pela justiça na educação*, Capítulo 23. Brasília-DF, MEC, FUNDESCOLA, 2000.

SÍTIOS ÚTEIS

- ▶ www.abmp.org.br
- ▶ www.abop.org.br/index/orcamentopublico
- ▶ www.camara.gov.br/
- ▶ www.federativo.bndes.gov.br
- ▶ www.forumfbo.org.br

- ▶ www.interlegis.gov.br/cidadania
- ▶ www.ms.gov.br
- ▶ www.planalto.gov.br/cgu
- ▶ www.planejamento.gov.br
- ▶ www.receita.fazenda.gov.br/leaozinho
- ▶ <http://recife.pe.gov.br/secorcamento>
- ▶ www.sefaz.se.gov.br/
- ▶ www.sefaz.to.gov.br/
- ▶ www.senado.gov.br/
- ▶ www.sjriopreto.org.br/orcamento/toc.htm
- ▶ www.inesc.org.br
- ▶ www.pnud.org.br
- ▶ www.paulofreire.org
- ▶ www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf
- ▶ www.unesco.org.br
- ▶ www.unicef.org.br

