

**Escola de Administração Fazendária – Esaf**

# **GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS**

**Brasília/DF  
2013**

Brasília-DF, 1ª edição – 2004; 2ª edição – 2005; 3ª edição – 2008; 4ª edição – 2009

**Contribuíram para esta edição**

**Coordenação**

Edson Luís da Silva  
Eugênio Celso Gonçalves

**Revisão e atualização de textos**

Ev'Angela Batista Rodrigues de Barros  
Fabiana Feijó de Oliveira Baptistucci  
Judith Soares de Lima  
Luis Henrique Monteiro Nunes  
Maria do Céu Moutinho da Costa  
Mário Borges do Amaral  
Nemer Sanches de Souza  
Silvana Maria Corrêa Figueiredo  
Solange Andreotti Tasca Santana  
Valéria Fernandes da Silva

**Comissão do Referencial Teórico e Metodológico do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, responsável pela validação dos conteúdos**

Ana Gardênia Felizardo de Souza – Secretaria de Estado da Educação de Sergipe – SEDUC / SE  
Argemiro Torres Neto – Secretaria de Estado da Fazenda do Ceará – SEFAZ / CE  
Cícero Roberto de Melo – Secretaria de Educação do Distrito Federal – SE / DF  
Eliane Leão Fernandes – Secretaria de Estado da Educação do Mato Grosso do Sul – SED / MS  
Gioia Matilde Alba Tumbiolo Tosi – Receita Federal do Brasil – RFB / SP – 8ª RF  
João Rodrigues de Carvalho Filho – Secretaria de Estado da Fazenda do Piauí – SEFAZ / PI  
Maria Joselice Lopes de Oliveira – Receita Federal do Brasil – RFB / CE – 3ª RF  
Vanete Maria Aguiar Ventura – Secretaria de Estado da Educação de Roraima – SEDUC / RR

**Equipe da Gerência do Programa Nacional de Educação Fiscal da ESAF – GERE**

Ana Paula Abrantes  
Eugênio Celso Gonçalves  
Fabiana Feijó de Oliveira Baptistucci  
Hérika Ferreira Silveira  
Nemer Sanches de Souza  
Olivia Maria Mendes Araújo Vieira  
Paula Josenete de Melo Rodrigues Alves  
Silvana Maria Corrêa Figueiredo

**Revisão**

Maria Elizabete de Sousa

**Diagramação**

Reginaldo César de Sousa Pedrosa

---

Permitida a reprodução total ou parcial exclusivamente para fins educacionais, e desde que citada a fonte

---

Brasil. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF.  
Gestão democrática dos recursos públicos / Programa Nacional de Educação Fiscal.  
5. ed. Brasília: ESAF, 2013  
68 p. ; 26,5 x 20,0 cm. (Série Educação Fiscal. Caderno 4).

1. Educação Fiscal. I. Título. II. Série.

CDD - 336.2007

---

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](mailto: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, concorrendo para a 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 implementação 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 na 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.

*A maior riqueza do homem  
é a sua incompletude.  
Nesse ponto sou abastado.  
Palavras que me aceitam como sou – eu não aceito.*

*Não aguento ser apenas um sujeito que abre portas,  
que puxa válvulas, que olha o relógio,  
que compra pão às 6 horas da tarde,  
que vai lá fora, que aponta lápis,  
que vê a uva etc. etc.*

*Perdoai  
Mas eu preciso ser Outros.  
Eu penso renovar o homem usando borboletas.*

Manoel de Barros\*

---

\* Advogado e poeta brasileiro, Manoel de Barros é um dos principais autores contemporâneos do país. O Pantanal é tema frequente de seus escritos. Poema retirado do livro *Retrato do Artista Quando Coisa*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
------------------	---

## 1. ORÇAMENTO PÚBLICO – UM BREVE PASSEIO PELA HISTÓRIA

1.1	No mundo.....	10
1.2	No Brasil.....	12
1.2.1	Império.....	12
1.2.2	República.....	13
1.2.3	Contemporâneo.....	14

## 2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS

2.1	Introdução e conceito geral de orçamento. ....	17
2.2	Planejamento e Orçamento Público .....	18
2.3	Instrumentos para elaboração do Orçamento .....	21
2.3.1	Plano Plurianual – PPA .....	21
2.3.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO .....	25
2.3.3	Lei Orçamentária Anual – LOA .....	27
2.3.3.1	Fundamentos para a elaboração da LOA .....	28
2.3.3.2	Elaborando o Orçamento .....	29
2.3.3.3	Princípios orçamentários .....	29
2.4	Aprovando o Orçamento .....	32
2.5	Prazos das Leis Orçamentárias.....	34
2.6	Importância da LOA e da participação popular .....	35
2.7	Orçamento público e participação popular .....	35
2.8	Priorizando as demandas da comunidade.....	35
2.9	O Orçamento Participativo (OP) .....	36
2.10	Orçamento Participativo na escola .....	37

## 3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

3.1	O Princípio do Equilíbrio .....	39
3.2	Estágios da Despesa Pública .....	40
3.3	O ciclo da execução do orçamento público .....	40
3.4	Execução descentralizada das ações de governo.....	42
3.4.1	Consórcios Públicos.....	42
3.4.2	Organizações Não Governamentais e Entidades do Terceiro Setor .....	44

## 4. RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

4.1	Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal .....	45
4.2	Dívida Pública .....	46
4.3	Arrecadação Eficiente.....	47
4.4	Outros controles exigidos pela LRF .....	47

## **5. O PROCESSO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO**

5.1	A Licitação.....	48
5.1.1	Procedimentos Licitatórios.....	49
5.2	Benefícios Legais .....	50
5.2.1	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.....	50
5.2.2	Agricultura Familiar .....	51

## **6. CONTROLE, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

6.1	Controles Estatais: externo e interno .....	52
6.2	Controle Social .....	53
6.3	Mecanismos de Controle Social .....	53
6.3.1	O controle social exercido pelos conselhos .....	55
6.3.2	Responsabilidades dos principais Conselhos de Políticas Públicas .....	56
6.3.3	A participação de professores e estudantes no controle social.....	57
6.4	Transparência e Lei de Acesso a Informações – LAI.....	57
6.4.1	O Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) .....	58
6.4.2	O Portal da Transparência da União .....	58
6.4.3	Portal da Criança Cidadã.....	59

## **7. ACOMPANHANDO AS CONTAS PÚBLICAS**

7.1	Prestação de Contas .....	60
7.2	Como Denunciar? .....	61

## **8. EDUCAÇÃO FISCAL E DEMOCRACIA .....**

## **REFERÊNCIAS.....**

## **SÍTIOS PARA CONSULTAS .....**

## INTRODUÇÃO

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

Montaigne

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

Para cumprir sua finalidade, o Estado institui um sistema legal que estabelece deveres e obrigações aos cidadãos. Nele encontramos a obrigação de contribuir com o pagamento de tributos (como vimos no caderno 3), cabendo ao Poder Público a autonomia em utilizar o produto da arrecadação para financiar a oferta dos serviços necessários ao bem-estar comum e ao desenvolvimento da Nação.

Portanto, o Poder Público, no âmbito de sua competência e no exercício de sua autonomia política, administrativa e financeira, dispõe dos mecanismos necessários para financiar sua estrutura e também atender às demandas sociais, que são inúmeras: saúde, educação, habitação, saneamento, transportes, segurança, justiça, dentre outras.

Porém, a realidade mais conhecida é a de cidadãos que não são suficientemente atendidos pelo Estado, em localidades onde muitas vezes não há serviços públicos disponíveis a todos. Várias podem ser as causas do problema como, por exemplo, arrecadação insuficiente, ausência de programação no uso do dinheiro público, falta de mão de obra capacitada e sucateamento de prédios e bens públicos. Os instrumentos apropriados para possibilitar a boa gestão dos recursos arrecadados e sua aplicação na aquisição de bens e na oferta igualitária de serviços são o Planejamento e o Orçamento Público.

Para acompanhamento da correta execução do Orçamento Público e verificação do atendimento das demandas sociais quanto à finalidade pública, à legislação e obediência aos princípios constitucionais básicos aplicáveis ao setor público, existe o controle institucional, chamado Controle da Administração Pública – que procura atuar com foco na prevenção, controle, investigação e repressão da corrupção – e é 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 (Juízes e Tribunais de Justiça).

Entretanto, tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de nosso país e o próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não se efetiva, se ficar restrito ao controle institucional. É fundamental, para toda a coletividade, que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada, não só nas fases de elaboração do Orçamento, a partir do seu planejamento, como também no controle sobre o gasto público,

pelo monitoramento permanente das ações governamentais. Para isso, faz-se necessária a exigência do uso adequado dos recursos arrecadados, por meio da participação nas etapas de definição das prioridades para os gastos do governo, zelando assim pela boa e correta destinação do dinheiro público.



## 1. ORÇAMENTO PÚBLICO – UM BREVE PASSEIO PELA HISTÓRIA

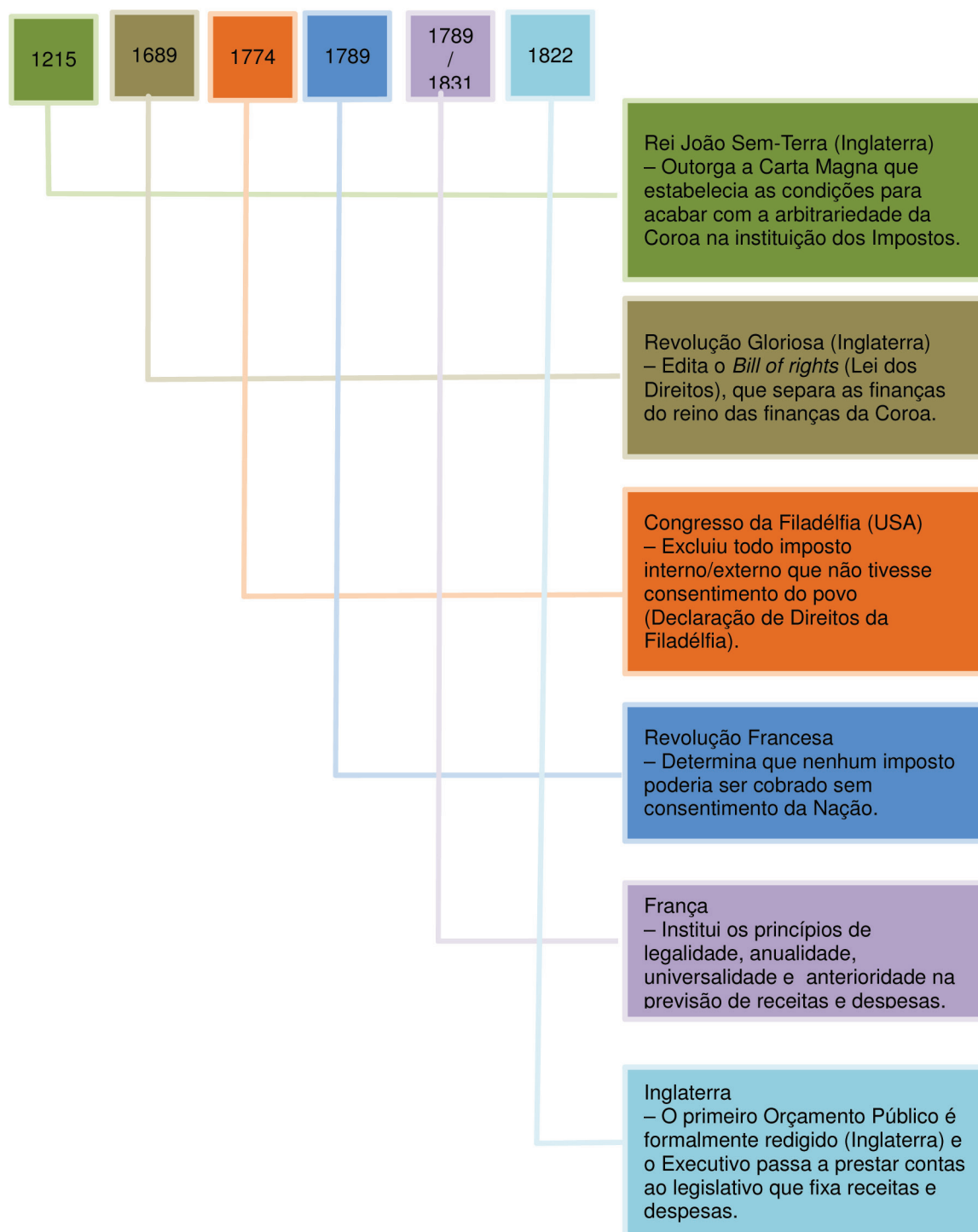
Conforme nos aponta o professor James Giacomoni, o Orçamento Público pode ser dividido em duas fases bem distintas: Orçamento Tradicional e Orçamento Moderno.

O orçamento tradicional era voltado essencialmente para conferir, aos parlamentares, 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.

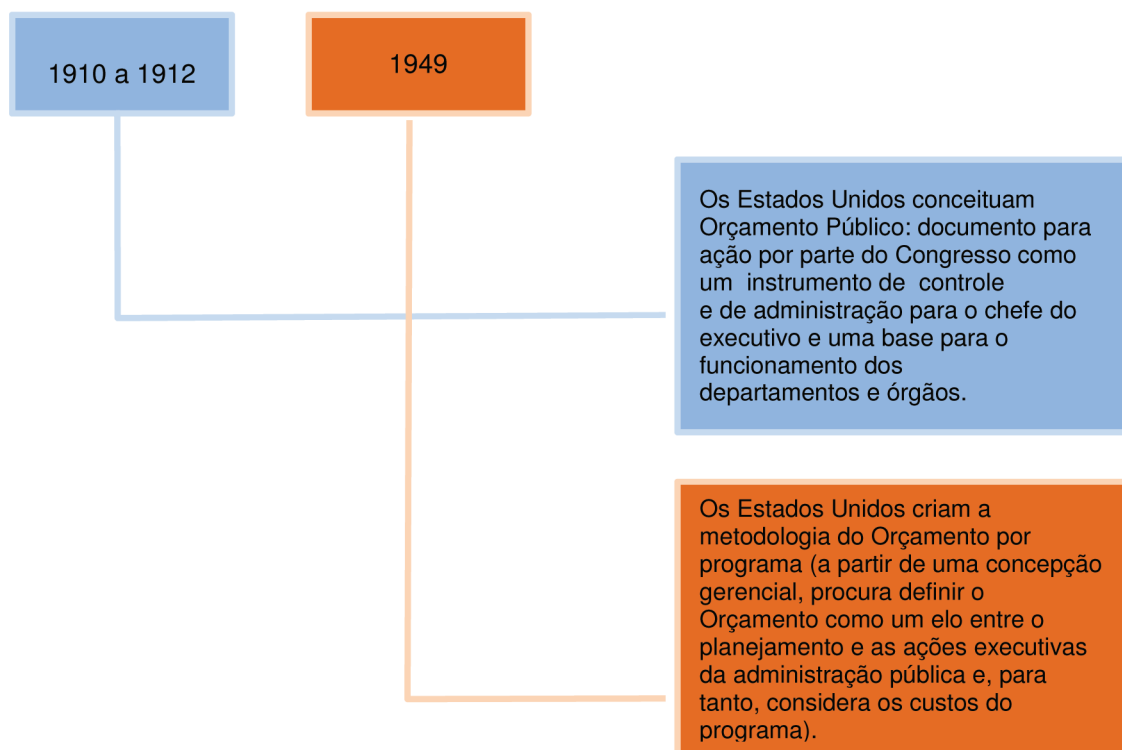
O orçamento moderno, surgido nos primórdios do século XX, foi concebido como algo diferente de simples previsão de receitas e estimativas de despesas, passando a ser visto como o programa de trabalho dos governantes. A função central do Orçamento Público deslocou-se do controle político para se tornar 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

### Linhas do Tempo

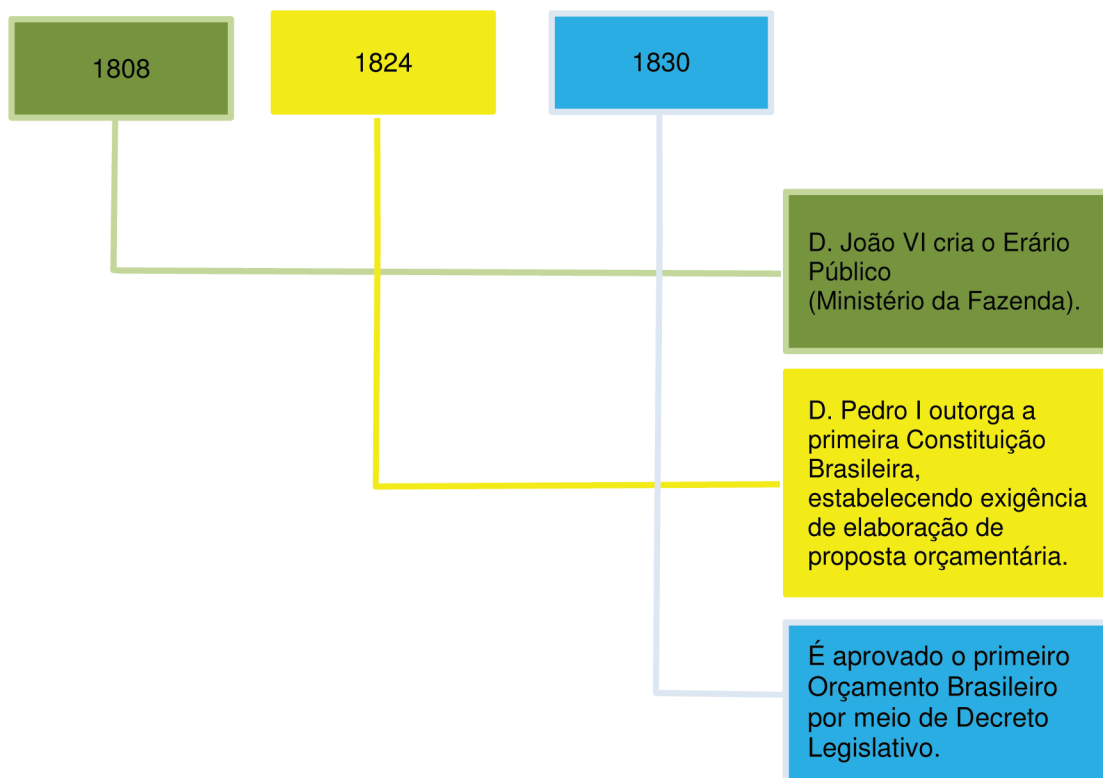


No século XX, institucionalizam-se os direitos sociais; há a exigência do detalhamento do Orçamento de forma clara e precisa.

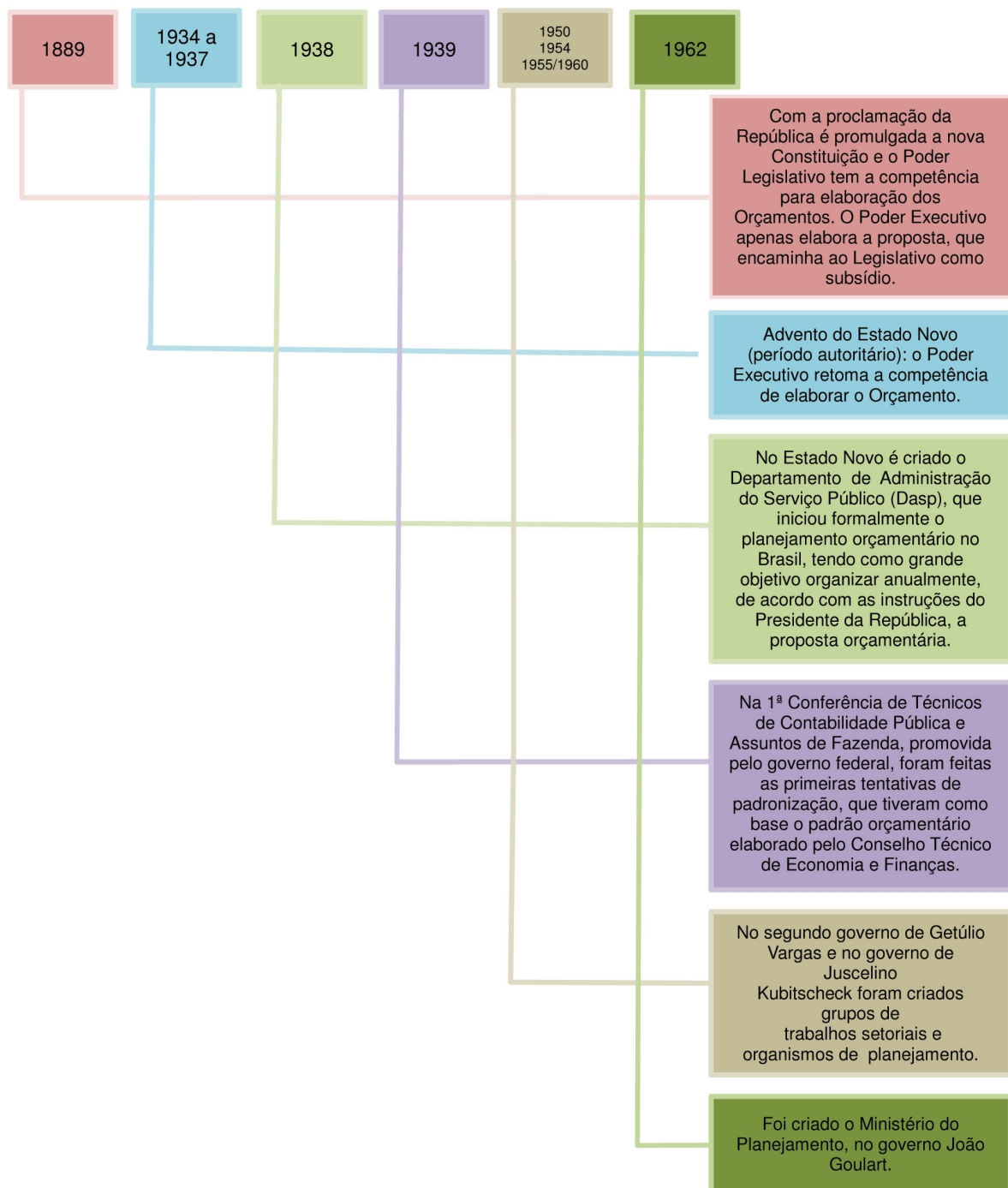


## 1.2 No Brasil

### 1.2.1 Império



## 1.2.2 República



### 1.2.3 Contemporâneo

#### Processo orçamentário brasileiro

A grande conquista para o processo 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 marcos principais: a Lei nº 4.320, de 1964, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, o Decreto 93.872, de 1986, a Constituição Federal de 1988, a Reforma Gerencial de 2000 e a Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

##### 1) Lei 4.320, de 17 de março de 1964

Conhecida como “Lei de Finanças Públicas”, coube-lhe inicialmente 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, que serão conceituados mais adiante). 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.

A Lei 4.320/64 foi o primeiro marco legal brasileiro que fixou a obrigatoriedade de elaboração de previsões plurianuais para as receitas e despesas de capital, estabelecendo que o planejamento de receitas e os investimentos contassem, no mínimo, com previsão que abrangesse um período de três anos.

##### 2) 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.

Estabelecer novas orientações para a organização da administração federal foi papel da Constituição Federal, sancionada em 1988, assim como 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, coube também 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, e disciplinar a autorização para abertura de créditos adicionais.

### **3) Reforma Gerencial de 2000**

Criada como outro mecanismo para o aprimoramento do processo orçamentário brasileiro, a Reforma Gerencial de 2000, deslocou o enfoque, que até então incidia sobre o controle da despesa, para a obtenção de resultados. Além da adoção do planejamento estratégico, baseado na ideia 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 no que tange a:

- 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.

### **4) Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal**

Por fim, destaca-se a aprovação da Lei Complementar 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em maio de 2000, cujo objetivo é regulamentar a Constituição Federal/88, no que concerne a Tributação e Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. Em particular, a LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da CF de 1988, pois cuida em especial de dispor sobre finanças, dívidas públicas e fiscalização financeira da administração pública, com distinto detalhamento conferido ao processo de planejamento e orçamento.

A Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, ampliou o rol de conteúdos das leis orçamentárias, tornando imperativo, por exemplo:

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

A responsabilidade na gestão fiscal, objetivo preponderante da Lei, foi estabelecida a partir da fixação dos seguintes preceitos:

- ação planejada e transparente;
- prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
- garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.



## 2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS

*O Orçamento Nacional deve ser equilibrado.  
As Dívidas Públicas devem ser reduzidas, a  
arrogância das autoridades deve ser  
moderada e controlada.*

*Os pagamentos a governos estrangeiros  
devem ser reduzidos, se a Nação  
não quiser ir à falência.*

*As pessoas devem novamente aprender a  
trabalhar, em vez de viver por conta pública.*

Marco Túlio Cícero – Roma, 55 a.C.

### 2.1 Introdução e conceito geral de orçamento.

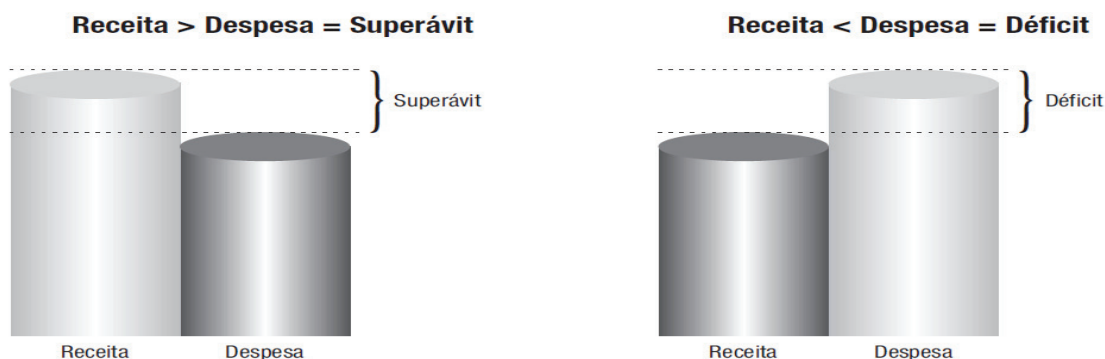
No dia a dia, as pessoas precisam de dinheiro para pagar suas compras. Esse dinheiro é recebido de várias formas: salários, serviços prestados, aluguéis, juros de poupança ou aplicações financeiras, empréstimos, venda de bens. Com essas “entradas” de dinheiro são realizadas as compras e os pagamentos, tais como: compras de bens, alimentos e contratação de serviços, consultas médicas e escola e os pagamentos de impostos, luz, telefone ou mesmo uma viagem de férias. Em alguns casos, as despesas são financiadas com empréstimos. Para efetuar uma compra sem dispor de dinheiro no momento, 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.

Assim, podemos dizer que, ao receber dinheiro dessas diversas fontes e gastá-lo de diferentes formas, as pessoas estão executando seu orçamento individual.

Em sociedades organizadas é preciso que se institua legalmente os meios financeiros que serão cobrados de todos para o financiamento das ações de interesse da coletividade. Desse modo, o que financia a ação governamental origina-se da arrecadação dos tributos, como vimos no Caderno 3, e também da exploração de bens e dos serviços prestados pelo Poder Público.

No Brasil, o Orçamento Público é composto por um conjunto de leis que autorizam o presidente da República, os governadores e os prefeitos a realizarem as Despesas Públicas necessárias ao atendimento das demandas da sociedade. Todos os gastos do governo devem estar previstos no Orçamento: pagamento de salários, compra de medicamentos, construção de escolas, manutenção dos prédios e órgãos públicos, restauração das estradas, etc. Para tanto, deve constar no Orçamento o valor estimado da Receita Pública, que é o conjunto dos valores que se pretende arrecadar, e que vai permitir a realização das Despesas.

Assim, o Orçamento é o processo de planejamento contínuo e dinâmico utilizado pelo Estado para demonstrar como serão executados os planos e programas de trabalho, por determinado período de tempo.



## 2.2 Planejamento e Orçamento Público

A palavra orçamento, originada do latim *orsus sum*, significa planejar/calcular.

O modelo de Orçamento Público adotado no Brasil é estabelecido em Leis que contêm a estimativa das receitas que se pretende arrecadar e a previsão das despesas necessárias à manutenção das atividades do Estado, com o objetivo de promover a execução dos planos e programas de Governo.

Em nosso país, o planejamento da ação governamental se materializa no plano de governo de médio prazo, chamado Plano Plurianual, conhecido como PPA, que anualmente é desdobrado, para fins de execução, na Lei Orçamentária Anual – LOA, a partir da definição de metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.



A Constituição Federal/88 estabelece, em seu art. 3º, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e ou quaisquer outras formas de discriminação.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, prevê, ainda, que toda a atividade governamental, especialmente o planejamento, deve estar orientada para cumprir os objetivos da República e os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, o Plano Plurianual do governo federal para o quadriênio 2012- 2015 foi direcionado para a execução das políticas públicas, à luz dos seguintes eixos estruturantes:

- Desenvolvimento Social e Erradicação da Miséria;
- Direitos da Cidadania e Movimentos Sociais;
- Gestão, Infraestrutura e PAC;
- Desenvolvimento Econômico.

Os gestores dos Estados, Distrito Federal e Municípios também organizam suas estratégias de governo em planos plurianuais onde são considerados os cenários atuais e futuros para construção de uma matriz orientadora do que se pretende realizar.

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

Diferente de um simples orçamento pessoal, para que possa surtir efeitos, 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, Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores) que deve autorizar e/ou fazer emendas ou mesmo rejeitar as propostas apresentadas.



O ciclo de elaboração do Orçamento envolve, portanto, a formulação da proposta, a discussão e a aprovação do Projeto de Lei. 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, que estabelece que seja dada ampla divulgação a:

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

A transparência será assegurada também mediante:

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

## CENÁRIO DE PLANEJAMENTO DA GESTÃO GOVERNAMENTAL



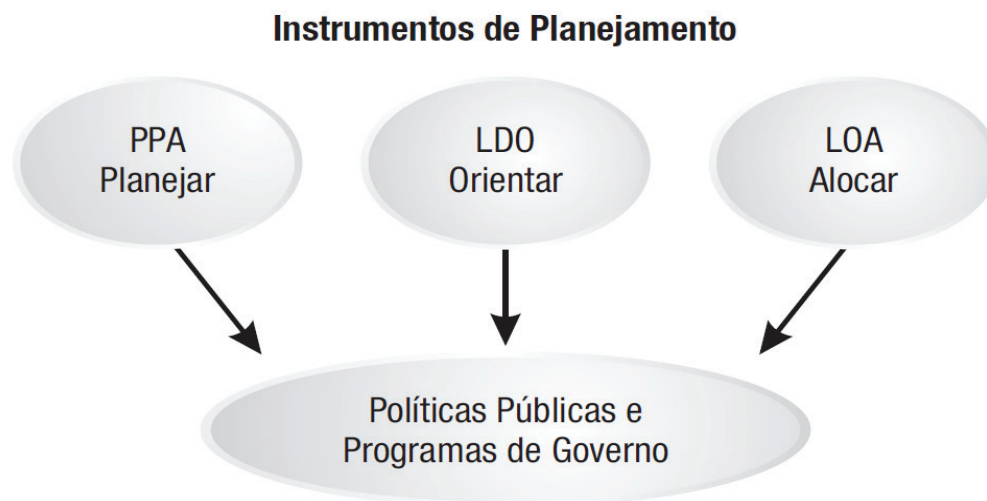
**Governança social: o direito do cidadão de participar de todo o processo de construção de políticas públicas, desde a sua concepção, passando pela definição das diretrizes orçamentárias, o controle sobre a execução do Orçamento, até a avaliação dos resultados alcançados e a adoção dos ajustes e correções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

## 2.3 Instrumentos para elaboração do Orçamento

A Constituição Federal de 1988 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.



Vamos agora conhecer cada instrumento mais profundamente.

### 2.3.1 Plano Plurianual – PPA

O Plano Plurianual – PPA – estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública.

No PPA a formulação da proposta de governo se materializa por meio de Programas, que expressam como 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.

Como exemplo, se um governo pretende expandir a rede escolar, deverá incluir no PPA não apenas a construção de escolas e aquisição de seus equipamentos como também as

despesas 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 já existentes, dos hospitais, etc.

As despesas com os Programas contidos no PPA devem ser apresentadas de forma regionalizada (sempre que possível), ou seja, em se tratando dos municípios, devem abranger o atendimento de demandas da população urbana e rural, ou de suas regiões administrativas. É importante detalhar não só a previsão do custo necessário a realizar as despesas, mas também indicar de onde será obtido o recurso financeiro que irá financiá-la, a chamada “fonte de recurso”.

Apresentado pelo Poder Executivo ao Legislativo no primeiro ano de mandato, o PPA será executado nos 04 anos subsequentes, ou seja – do segundo ano da administração em que for votado até o primeiro da administração seguinte.

Veja como funciona: um governante toma posse em 01/01. No seu primeiro ano de governo vai formular um novo projeto de Plano Plurianual e encaminhar ao poder legislativo para aprovação. Enquanto isso, até o final daquele mesmo ano, ele vai executar os programas previstos no PPA deixado por seu antecessor. Ou seja, apenas a partir do segundo ano de seu mandato entrará em vigor o PPA por ele formulado.

O procedimento tem por objetivo propiciar ao novo governante tomar conhecimento da gestão anterior a fim de que, sabendo dos programas vigentes, da situação financeira e dos compromissos já assumidos, possa compatibilizar a sua estratégia de governo, materializada no projeto do PPA que pretende formular, com os programas e as ações já em andamento.

É no PPA que estarão expressos em programas, as intenções do Presidente, Governador ou Prefeito, nas diversas áreas (saúde, educação, segurança pública, geração de emprego, etc.), formuladas durante a campanha eleitoral, com as demandas já em andamento. A Constituição criou esse instrumento de planejamento com o objetivo de evitar descontinuidade da ação governamental quando da substituição de governantes.

Fique de olho: há governantes que deixam perecer investimentos e projetos relevantes para a cidade só por que foram iniciados pelos seus antecessores. Isso é uma herança antiga de outros tempos em que, pela desinformação, havia uma indevida apropriação dos cargos públicos e o culto ao governante em prejuízo dos interesses da coletividade.

### **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. O PPA deverá ser monitorado e avaliado, de forma a permitir que se façam as mudanças necessárias, em face de necessidades que não tenham sido inicialmente previstas, ou de ações governamentais que venham a ser descontinuadas, conforme determina o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não havendo regramento geral, a avaliação e a revisão do PPA são regulamentadas por um ente federativo – pela União, e individualmente pelos Estados e Municípios. 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 as determinações básicas da Constituição Federal de 1988. No caso da União, por exemplo, foi apresentado o novo modelo como descrito na figura abaixo:

Figura 2. Estrutura do PPA 2012-2015.



Elaboração: SPI/MP

A Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012 e seus anexos, institui o PPA 2012-2015 – chamado Plano Mais Brasil – que segundo o Poder Executivo, está alicerçado nas dimensões estratégica, tática e operacional, como segue:

PPA 2012-2015		
Dimensão Estratégica	Dimensão Tática	Dimensão Operacional
Dimensiona os macrodesafios, valores e a visão de longo prazo do Governo.	Demonstra como fazer para alcançar os objetivos e as transformações definidas na Dimensão Estratégica.	Relacionada ao desempenho da ação governamental no nível da eficiência, eficácia e economicidade.

### Elementos do PPA

O PPA é organizado por tipos de programas, conforme sua finalidade, de forma a atingir os objetivos traçados.

ELEMENTOS DO PPA	
Diretrizes	Conjunto de critérios de ação e de decisão que devem orientar e disciplinar o processo.
Programas	Expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade, e as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, cuja finalidade é buscar o atendimento das Diretrizes.
Objetivo	Expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território.
Iniciativa	Declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas.

A página na internet para acessar o PPA do governo federal e suas revisões é: **[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)**, no item Planejamento e Investimentos/Plano Plurianual – PPA e Ciclo de Gestão.

Apresentamos a seguir um exemplo concreto de um programa do PPA 2012-2015, da União.



## Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica

Objetivos	Metas
Expandir, interiorizar, democratizar e qualificar a oferta de recursos de educação profissional e tecnológica, considerando os arranjos produtivos, sociais, culturais, locais e regionais, a necessidade de ampliação das oportunidades dos trabalhadores e os interesses e necessidades das populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes, das mulheres de baixa renda e das pessoas com deficiência.	Elevar a relação aluno/professor nos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica, em consonância com o PNE 2011-2020.
	Elevar o número das escolas de nível federal de educação profissional e tecnológica para 622.
	Elevar o número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio, em consonância com o PNE 2011-2020.
	Oferecer 8 milhões de vagas para a educação profissional e tecnológica, com a concessão de 4 milhões de bolsas a estudantes de ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos, trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda.

Estados, Distrito Federal e Municípios elaboram sua proposta de PPA considerando a legislação local, os planos setoriais e as diretrizes determinadas pelo gestor. Em 2009, o Ministério do Planejamento editou o manual para elaboração do PPA para municípios, disponível na página:

[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205\\_manual\\_elaboracao\\_PPA\\_municipios.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf)

### 2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A LDO foi uma inovação introduzida pela Constituição Federal de 1988, que procurou estabelecer uma relação direta entre seus instrumentos de planejamento e orçamento.

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

- metas e prioridades para a administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro seguinte;

- orientação para a elaboração da LOA;
- alterações na legislação tributária;
- as formas de financiamento do Orçamento;
- equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios e forma de limitação de empenho;
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

É parte integrante da LDO o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes e também o Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

O Projeto da LDO é elaborado pelo Executivo e deve ser apresentado ao Legislativo para votação e sanção já no primeiro semestre de cada ano, uma vez que a LDO estabelece parâmetros e critérios para a elaboração do Orçamento para o ano seguinte. Assim, por exemplo, em 2012, é apresentado o Projeto da LDO 2013. Uma vez votado, tem-se uma lei, a LDO 2013, que orienta a elaboração do Projeto da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2013 – LOA 2013.

**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.

Uma vez estabelecidos os programas que serão executados no período de vigência do PPA, a função da LDO é estabelecer as metas e prioridades da administração para o ano seguinte, por meio da seleção de programas que terão os recursos alocados na LOA.

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. Caso não esteja contemplado na LDO, por exemplo, o Programa “Moradia Popular”, ele não será executado neste exercício.

A LDO, em particular, traz diversas determinações, não apenas de como a Lei do Orçamento deverá ser elaborada, mas também de como deverá ser executada. Sua importância é desconhecida pela população, mas é uma lei essencial, pois é ela que estabelece a autorização para alterações na legislação tributária (aquela que cria/altera/extingue tributos); permite a criação de cargos públicos, a concessão de aumentos para os servidores, a contratação de dívidas pelo ente público e concede outras autorizações de vital importância no ciclo da gestão de recursos públicos, além de estabelecer prioridades para a execução de programas, como vimos acima.

**Política geral de pessoal:** admissão, planos de carreira, concessão de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, deverão obedecer a critérios legais sob pena de invalidação.

**Quando você ouvir a notícia de que o Governo está baixando a taxa de juros, saiba que a medida foi prevista na Lei do Orçamento, e os impactos da ação foram evidenciados na Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

### 2.3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual é um instrumento de programação de trabalho do governo como um todo, e de cada um de seus órgãos em particular, que permite um controle sobre as finanças públicas, evitando que sejam realizados gastos que não tenham sido orçados.

Materializa-se numa lei ordinária, de validade anual, que exprime em termos financeiros e técnicos, as decisões políticas na alocação de recursos públicos, estabelecendo ações e programas prioritários para atender às demandas da sociedade.

Funciona como *ato-condição*, isto é, toda a despesa, inclusive as obrigatórias, só serão realizadas se autorizadas na lei orçamentária.

No Brasil, a lei tem o caráter autorizativo, e não impositivo, isto é, a programação de despesa foi autorizada para cobertura daquelas ações, contudo, sua realização dependerá do ingresso dos recursos que irão financiá-las, e da conveniência administrativa.

O projeto de lei prevê ainda a possibilidade de se adicionar créditos ao orçamento para cobertura de despesas insuficientemente dotadas ou que constituam novas necessidades de gastos. Normalmente essas autorizações são limitadas a um percentual sobre o total do orçamento, e dependem da indicação da origem de recursos que irão custeá-las. Podem ser originados por anulações de outras categorias de programação do orçamento, pelo excesso de arrecadação, ou pelas sobras financeiras do ano anterior.

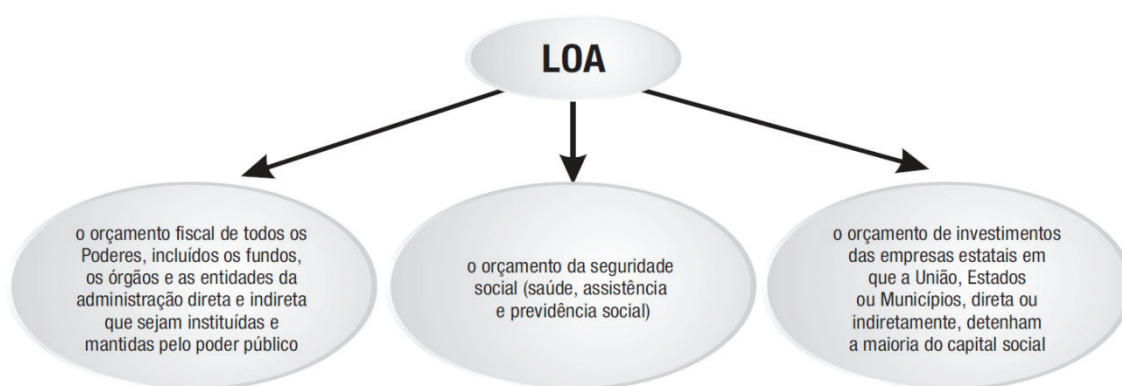
A própria Lei 4.320/64 prevê a possibilidade excepcional de realização de despesas não previstas na LOA, como nos casos de calamidades públicas (enchentes, por exemplo), mas, neste caso, obrigam o Executivo a posterior comunicação do gasto ao Legislativo.

A elaboração do Projeto da LOA pelo Executivo deve seguir as determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (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, os gastos com a merenda escolar devem 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, chamados recursos do Tesouro Municipal. A LOA deverá também indicar quais os órgãos serão responsáveis pela gestão dos recursos.

Ao elaborar a LOA deve-se considerar ainda, na alocação dos recursos, as metas de superávit e a reserva de contingência, conforme parâmetros estabelecidos na LDO.

A LOA inclui:



A LOA será 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 as determinações contidas na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou nas Leis Orgânicas.

A lei é composta pelo orçamento fiscal de todos os Poderes, incluídos os fundos, os órgãos e as entidades da administração direta e indireta que sejam instituídas e mantidas pelo poder público, pelo orçamento da seguridade social (saúde, assistência e previdência social) e pelo orçamento de investimentos das empresas estatais em que a União, Estados ou Municípios, direta ou indiretamente, detenham a maioria.

### 2.3.3.1 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, serem maiores ou menores do que foram inicialmente previstas. Caso um município tenha uma arrecadação de seus tributos 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 da União são cobertas, principalmente, com o produto da arrecadação dos tributos, mas também são custeadas, de forma acessória, por outras fontes, por exemplo: 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 recebidas do Fundo de Participação dos Municípios.

### 2.3.3.2 *Elaborando o Orçamento*

A Lei Orçamentária Anual (LOA) define a execução de 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 após a elaboração da proposta orçamentária, que deve ser coordenada por um órgão central de orçamento:

- definição 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, os quais preparam, por demanda do órgão central de orçamento, suas propostas de despesas para compor o orçamento do ano seguinte;
- uma terceira 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, caso esteja estabelecida a participação popular no orçamento;
- consolidação das diversas propostas, compatibilização com a receita estimada e encaminhamento ao Poder Legislativo.

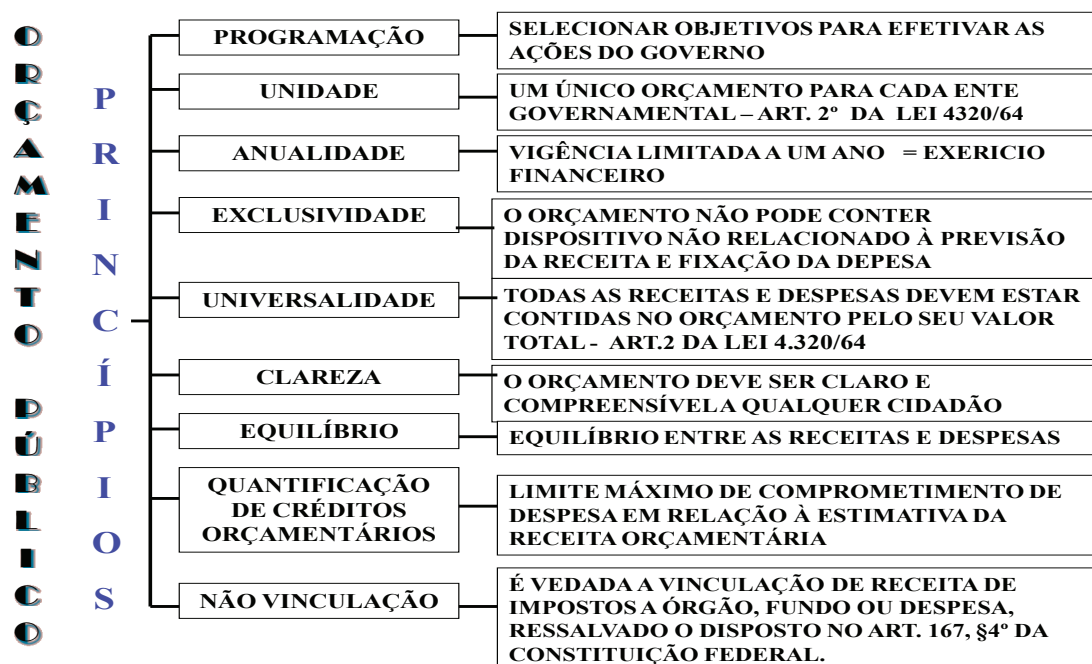
Para que os recursos arrecadados sejam aplicados no atendimento das necessidades da sociedade e para que essas aplicações possam ser acompanhadas e controladas, a Constituição de 1988 definiu um processo de planejamento do Orçamento Público. Esse processo é orientado segundo alguns princípios.

Vamos conhecer os princípios orçamentários que regem o Orçamento Público para, depois, estudarmos as três peças que compõem o processo orçamentário (PPA, LDO e LOA).

### 2.3.3.3 *Princípios orçamentários*

Para elaborar os orçamentos, algumas normas básicas, chamadas de princípios orçamentários, são utilizadas para conferir uniformidade ao processo de elaboração, execução e controle do orçamento público brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/64 e até mesmo a Lei Complementar 101/2000, estabelecem alguns princípios básicos do Orçamento Público.



Além desses, é imprescindível destacar também:

### Princípio da publicidade (transparência)

Princípio básico da atividade da Administração Pública no regime democrático. Está previsto no *caput* do art. 37 da Magna Carta de 1988. Justifica-se especialmente pelo fato de o orçamento ser fixado em lei que autorize aos Poderes a execução de suas despesas.

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal dá especial tratamento ao princípio ao dispor no artigo 48:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: 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 de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

### Princípio da legalidade

Aplica-se ao Orçamento o mesmo fundamento do princípio da legalidade que norteia a administração pública, segundo o qual cabe ao Poder Público fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar, ou seja, subordina-se aos ditames da lei. A Constituição Federal de 1988, no art. 37, estabelece os princípios da administração pública, dentre os quais o da legalidade e, no seu art. 165, estabelece a necessidade de formalização legal das leis orçamentárias:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

### **Princípio do Orçamento Bruto**

Segundo este princípio, todas as parcelas de 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 que, para formação do fundo, os Estados, Municípios e Distrito Federal participam com 20% da receita de impostos e transferências.

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 (controle do Estado pelo cidadão) é essencial para que o orçamento público se torne um instrumento de desenvolvimento econômico e social e será abordado em item específico.

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 há uma imposição de realizá-la. Isto porque pode ocorrer que a destinação de recursos, inicialmente prevista nas fases de planejamento e aprovação de peça orçamentária, não se torne efetiva. Como as despesas autorizadas baseiam-se numa estimativa de receita, o Poder Executivo pode bloquear, ainda que temporariamente, a realização de 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 pode ser 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, se possível, as prioridades inicialmente estabelecidas, ressalvando-se que as despesas com educação e saúde só podem ser contingenciadas se atendidos os percentuais mínimos de execução.

Como vimos anteriormente, o PPA apresenta os Programas de cada administração, desdobrados em ações na LOA. 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. Para cada ação será atribuída uma dotação orçamentária, com indicação da parcela dos recursos do orçamento que serão comprometidos para execução daquela ação.



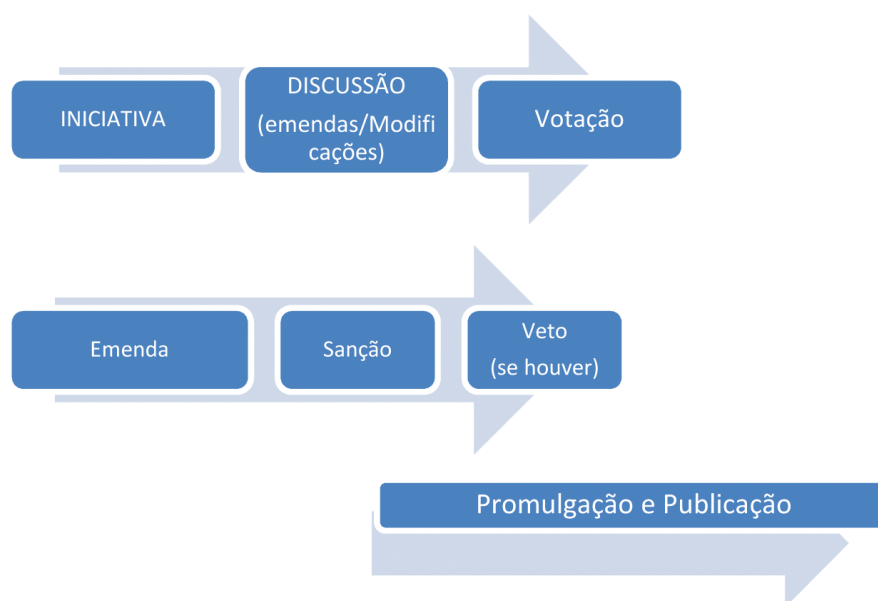
**Desenvolvimento social sustentável:** planejado com base na utilização de recursos da comunidade, de forma a não esgotá-los ou degradá-los.

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

## 2.4 Aprovando o Orçamento

Como já vimos, 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). As modificações devem ser compatíveis com as disposições contidas no PPA e na LDO.



Na reunião plenária do Legislativo, o projeto de lei orçamentária chega à fase final. No caso dos Estados, isso se dá em reunião da Assembleia 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 aca- tam, 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.

**Emenda:** ação de corrigir ou alterar um projeto de lei proposto ao Poder Legislativo. Podem-se fazer emendas a qualquer Projeto de Lei, sendo que, no que se refere ao Projeto de Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias ou da Lei Orçamentária, desde que seja indicada a fonte de recurso que irá suportar a despesa se o objetivo da emenda for a criação de uma nova despesa.

#### 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 repre- sentantes. Difere, portanto, da “emenda individual”, que tem como propo- nente um único parlamentar.

**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 parcialmente o projeto de lei, 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 aprova- do 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 dar ciência a todos de que uma nova lei está em vigor.

## 2.5 Prazos das Leis Orçamentárias

Esses 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:

**Ciclo de encaminhamento e vigência das Leis**

Projeto	Encaminhamento ao Poder Legislativo	Devolução ao Poder Executivo (aprovação)	Prazo de vigência
Plano Plurianual	4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31 de agosto).	Até 22 de dezembro de cada exercício financeiro que encaminhado.	4 anos, a contar do 2º ano de cada administração, até o 1º ano da seguinte, inclusive
Lei de Diretrizes Orçamentárias	8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril)	Até 17 de julho	Ano seguinte ao em que é apresentado ao Legislativo
Lei Orçamentária Anual	4 meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto)	Até 22 de dezembro de cada exercício financeiro.	Ano seguinte àquele em que é apresentado ao Legislativo <sup>2</sup>

No caso de Estados e Municípios, essas datas são, comumente, fixadas nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, e via de regra, acompanham os prazos fixados na Constituição Federal de 1988.

O Estado realiza as necessidades públicas por meio do orçamento. Na falta do orçamento o Estado fica impedido de demonstrar a razão de sua existência. Neste sentido é interessante observar que, sem a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, os parlamentares não podem entrar em recesso legislativo, e sem a aprovação da Lei Orçamentária Anual, inviabiliza-se a realização de projetos relevantes para a sociedade, pois esta Lei programa a vida econômica e financeira da administração, por certo período de tempo.

O Orçamento é tão imprescindível que a Constituição estabelece um processo legislativo fortemente vinculado. Fixa prazo para a iniciativa. No momento de discussão e votação, limita a apresentação de emendas, e determina o momento do retorno do projeto de lei para a sanção. Tudo isto para evitar que o Estado venha a sofrer descontinuidade de suas ações.

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

Como leitura complementar, sugerimos consultar a página do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, a do Senado Federal, e da Secretaria de Orçamento Federal na internet, onde o leitor terá acesso a manuais e cartilhas sobre o Orçamento Público, bem como à Legislação Orçamentária.

*Para mais informações:*

[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

[www.orcamentofederal.gov.br](http://www.orcamentofederal.gov.br)

## 2.6 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.

## 2.7 Orçamento público e participação popular

Dependendo da forma como o Poder Executivo conduz o processo de elaboração do Orçamento Anual, os cidadãos têm a possibilidade de participar ativamente já na fase de elaboração da proposta. É o que se tem denominado **“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 os gastos realizados no município. Assim, o cidadão pode contatar os vereadores, que têm o dever de prestar informações à população sobre a gestão governamental.

É importante destacar que os órgãos federais também comunicam às Câmaras Municipais, as verbas transferidas aos Municípios. Por sua vez, o município deve comunicar, por escrito, aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais com sede no Município, o recebimento desses recursos.

## 2.8 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 devem ser acompanhados 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.

## 2.9 O Orçamento Participativo (OP)

A análise da comunidade envolvida em um Orçamento Participativo é que dá a informação se essa comunidade está preparada para as prioridades e principalmente para novos desafios. É nesse intuito de sintonia entre Poder Público e Comunidade que o Orçamento Participativo se alicerça regido pelos seguintes princípios:

CONSTITUIR	GARANTIR	VIABILIZAR	PRIORIZAR	ABRIR-SE
Um espaço de negociação	A participação direta do poder público	O caráter deliberativo	A destinação de recursos	Para a 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, com 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, apregoado pela CF/88.

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. Não existe uma fórmula mais ou menos correta. Tudo depende das relações entre os atores sociais. 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.

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

### ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

LIMITAÇÕES	CONTRIBUIÇÕES
<b>Papel consultivo ou deliberativo do Conselho do Orçamento Participativo.</b>	Maior compreensão dos problemas da cidade e dos meios para sua solução.
<b>Porcentagem dos recursos orçamentários submetidos à sua deliberação.</b>	Articulação das políticas setoriais do Município.
<b>Grau de compromisso do conjunto do governo com as deliberações do conselho.</b>	Superação da segmentação e setorização tecnocrática ou clientelista a que podem tender os diversos órgãos do governo.
	Adoção de critérios mais diversos, restringindo práticas ideológicas ou partidárias no uso dos recursos públicos.
	Entendimento do sentido de solidariedade.
	Capacidade de construir parâmetros para avaliar os gastos públicos.
	Transparência da administração pública.

Adaptado de CARVALHO, 1998, p. 4.

## 2.10 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 construção 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.portal.mec.gov.br](http://www.portal.mec.gov.br), itens: pais e familiares/ conselho escolar.

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 e também 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 ideias, 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](http://www.paulofreire.org)>.

*Tudo o que a gente puder fazer no sentido de abrir mais a escola (...), tudo o que a gente puder fazer para convocar os que vivem em torno da escola e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão 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 conhecer como o Estado se organiza para arrecadar suas receitas e programar suas despesas, de acordo com o que determina o ordenamento jurídico. Ou seja, é preciso entender como funciona o processo de orçamentação pública.

### 3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

#### 3.1 O Princípio do Equilíbrio

O ciclo das finanças públicas desenvolve-se em 03 etapas:

Obtenção de recursos	Gestão de 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.	Refere-se à 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 em si, devem apresentar igualdade dos totais de receita e despesas. Durante a execução orçamentária e financeira, no entanto, as despesas podem seguir ritmo diferente das receitas. O gestor financeiro – o Secretário da 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. Nesse 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** (despesas pagas em exercícios seguintes), obedecidas as condições legais.

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	D > R
Se a <b>Despesa (D)</b> for <b>menor</b> que a <b>Receita (R)</b> A administração pode estar exigindo dos contribuintes sacrifício maior do que os serviços postos à sua disposição ou a carga tributária está excessiva.	Se a <b>Despesa (D)</b> for <b>maior</b> que a <b>Receita (R)</b> Será preciso aumentar a arrecadação de impostos para fazer frente às despesas programadas ou tomar empréstimos, elevando a dívida pública, ou ainda a redução das 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 Estágios da Despesa Pública

Os três estágios da despesa pública são:

- Empenho,
- Liquidação e
- Pagamento.

O desrespeito a qualquer um desses estágios poderá ensejar punições para os infratores, conforme prevê a legislação.

- a) **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.
- b) **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.
- c) **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, 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 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.

### 3.3 O ciclo da execução do orçamento público

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

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



Segundo os fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A gestão financeira se opera mediante a instituição e arrecadação dos tributos, a correta alocação destes para realização de despesas segundo o que foi estabelecido no PPA e na LOA, e ainda, a austeridade na assunção de compromissos futuros, e a conjugação de esforços para diminuir déficits e obter superávits na execução do orçamento, segundo o que estiver proposto no anexo de metas fiscais da LDO.

A LRF condiciona a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, na emissão de declaração contendo a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, tem compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Também está previsto na mesma lei que a assunção de compromissos nos últimos oito meses que antecedem ao fim do mandato, devem contar com a necessária fonte de recursos para seu pagamento, sinalizando que os restos a pagar, que são aquelas despesas já realizadas, mas pendentes de pagamento, deverão contar com recursos em caixa, originários da arrecadação do orçamento do ano a que se referem.

Com o advento da LRF, foram criados outros limites para realização de despesas, de forma a propiciar a gestão fiscal responsável e aumentar o nível de controle das contas públicas.

Exemplificando: a Lei estabelece a obrigação de limitar empenho, quando a arrecadação não se comportar conforme o previsto e impõe que, para realização de uma despesa nova, seja primeiro reduzida uma outra despesa ou se comprove o aumento da arrecadação em montante suficiente a acobertar o novo gasto. Assim, se em um determinado município a arrecadação não se comportar conforme foi previsto, e houver necessidade de contratar médicos para atender no posto de saúde recém-instalado, será necessário diminuir uma outra despesa ou buscar novas fontes de ingresso de receitas que possam financiar o novo gasto.

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.

### 3.4 Execução descentralizada das ações de governo

A Constituição Federal de 1988 trouxe novo formato institucional para a gestão de recursos públicos no Brasil. Com a criação dos Conselhos Gestores foram criados canais de participação em diversas áreas sociais: na *saúde*, como “participação da comunidade” (art. 198, inciso II); na *assistência social*, como “participação da população”, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e controle em todos os níveis de governo (art. 204, inciso II); e na *educação*, como “gestão democrática do ensino público” (art. 206, inciso VI).

A partir de 1990, com a regulamentação do SUS, vimos surgir novas iniciativas de gestão democrática das políticas públicas, com a introdução de reformas institucionais que visam ao fortalecimento da autonomia dos municípios e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores organizados da sociedade civil.

**A descentralização das ações de governo busca conferir maior celeridade ao atendimento de demandas sociais, diminuir o aparato estatal na execução das políticas públicas e corrigir deficiências históricas do poder público, num processo de transferência do poder decisório aos núcleos de poder mais próximos do cidadão.**

**As estratégias nacionais de enfrentamento de questões sociais passam pela discussão entre o poder público e a sociedade, e a formulação e execução das políticas muitas vezes são compartilhadas entre diversos entes do poder público e da sociedade civil que se associam com o objetivo de promover o bem-estar social.**

No entanto, não são poucos os casos de desvio e malversação de recursos públicos entregues às chamadas entidades sem fins lucrativos. Poucos são os mecanismos de controle e fiscalização exercidos sobre recursos públicos disponibilizados para essas entidades, e, uma vez causado o prejuízo, dificilmente é possível recuperar o recurso desviado, e em muitos casos sequer é possível ser quantificado, por que em última instância não se pode quantificar o prejuízo causado pela falta de atendimento, pela fome ou pela morte de alguém que devia ter se beneficiado com a política pública.

Traremos aqui dois institutos de descentralização de recursos públicos mais conhecidos: os Consórcios Públicos e as Organizações Sociais sem Fins Lucrativos.

#### 3.4.1 Consórcios Públicos

Saneamento básico, criminalidade, serviços de saúde, mobilidade urbana são problemas que ultrapassam as fronteiras dos municípios e estados. O próprio governo federal ao implantar políticas públicas reconhece a necessidade de articulação com outros entes

federados para realizar cooperações visando o enfrentamento de problemas comuns que exigem articulação e união dos vários atores na busca de soluções.

É fácil dimensionar o problema quando se vive em municípios de pequeno porte, que não possuem recursos suficientes para a implantação de serviços mais complexos ou têm uma demanda pequena que, economicamente, torna-se de execução inviável se for conduzida isoladamente.

Além disso, muitos dos problemas transcendem o território municipal, ou do próprio estado, tornando necessário que as ações de enfrentamento sejam discutidas com os municípios/estados vizinhos.

Neste cenário nasce a necessidade de organização onde formas de cooperação intermunicipal ou interestadual (consórcios, associações, agências, etc.) surgem como alternativa para viabilizar a prestação de serviços e podem auxiliar na racionalização das atividades com economia de escala e sem a necessidade de criação de estruturas administrativas complexas.

As atuações mais conhecidas são nas áreas de saúde e recursos hídricos, que têm se utilizado desses arranjos institucionais, principalmente o consórcio intermunicipal, como uma forma de organizar os sistemas descentralizados de atendimento, realizar atividades e serviços especializados, executar obras, adquirir insumos, entre outras ações. As associações, agências, fóruns, redes e outras formas de cooperação são alternativas também encontradas pelos municípios para trabalharem de forma articulada questões que transcendem ao seu território.

Os municípios utilizam essas modalidades de cooperação para alcançar objetivos comuns e até mesmo para executar obras, serviços e atividades de interesse comum. Construção e manutenção de hospitais e serviços especializados de saúde; preservação de rios; manutenção de estradas e de escolas técnicas; aquisição e locação de equipamentos para uso comum; compra de sistemas informatizados; tratamento e destinação de resíduos sólidos; preservação de mata ciliar; organização de um plano regional de turismo; capacitação das equipes técnicas municipais são alguns dos exemplos de ações desenvolvidas de forma cooperada.

Os consórcios são criados por lei, têm um regulamento próprio, chamado “Protocolo de Intenções” instituído pela assembleia dos municípios participantes e o objeto de sua atuação é firmado no Contrato de Programa, instrumento que estabelece as obrigações de prestação de serviços pelos entes consorciados, a forma de transferência total ou parcial dos encargos, de pessoal ou bens necessários ao seu funcionamento. O Contrato de Programa exige uma Programação Pactuada Consorciada (PPC) das demandas locais, baseada nas necessidades reais e no perfil da população.

A Lei 11.107/03 rege os consórcios públicos e exige que os municípios participantes de consórcios, incluam nas respectivas leis do orçamento, as parcelas de recursos que serão transferidas a título de participação e/ou para cobertura dos serviços prestados.

A Secretaria do Tesouro Nacional, por sua vez, determinou que as transferências a consórcios contassem com codificação específica nas leis do orçamento, instituindo um código próprio para identificação do gasto. Este código, chamado “modalidade de aplicação”, é identificado na classificação da despesa pelo número 71.

### 3.4.2 Organizações Não Governamentais e Entidades do Terceiro Setor

Historicamente, a Igreja Católica era responsável pela prestação de serviços de saúde, educação e assistência social às camadas pobres da população no Brasil. As Santas Casas, orfanatos, asilos eram entidades de cunho religioso, que durante muitos anos eram a única rede de assistência social existente no país.

Com o advento da Constituição de 1988 criou-se a Ordem Social, que trata da obrigatoriedade do Estado de prover serviços públicos de saúde e educação, previdência e assistência social. Contudo, outras instituições atuam na área social, em muitos casos pela incapacidade de prestação direta de serviços pelo poder público. Nesse universo, convivem entidades religiosas, assistenciais e filantrópicas, organizações de base, associações de bairro, ONGs, fundações e institutos de origem empresarial, sob muitas formas e perspectivas de atuação social. Essas organizações, em muitos casos, têm finalidade não lucrativa (fins ideais) e o financiamento de suas atividades se faz com doações do setor privado e com recursos públicos.

No Brasil, o termo ONG – Organização Não Governamental – não é formalmente um título legal concedido a um segmento de instituições. Não há no direito brasileiro qualquer menção a entidades chamadas de “ONG”. Devido a um fenômeno mundial passou-se a designar ONG algumas entidades do chamado “Terceiro Setor”, ou seja, entidades que não são estatais e nem têm caráter empresarial, em um reconhecimento supralegal, de cunho cultural, político e sociológico que se sedimentou ao redor do mundo.

O nome “Terceiro Setor” indica os entes que estão situados entre os setores público (primeiro setor) e privado (segundo setor). Os entes que integram o Terceiro Setor são entes privados, não vinculados à organização centralizada ou descentralizada da Administração Pública, que não almejam entre seus objetivos sociais o lucro e que prestam serviços em áreas de relevante interesse social e público.

Já o termo OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – refere-se à qualificação regulada pela Lei nº 9.790/99 e que pode ser solicitada por organizações do terceiro setor.

Uma ONG, organização, entidade ou instituição da sociedade civil (em termos jurídicos), será sempre uma associação ou uma fundação.

Uma vez organizada em um desses formatos, a entidade pode buscar a obtenção de títulos ou certificados que atestem sua qualidade de OSCIP, de Utilidade Pública ou de Entidade Beneficente de Assistência Social, titulações que viabilizam às entidades alguns benefícios legais, incluindo a possibilidade de receberem recursos públicos por meio de convênios.

Veja mais em *Manual do Terceiro Setor*. Disponível em:  
[www.probono.org.br](http://www.probono.org.br)

## 4. RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

### 4.1 Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal

Até a edição da Lei Complementar nº 101, de 04 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 assumiam compromissos e deixavam as contas para os seus sucessores, que 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 disciplina fiscal e tornar transparente a utilização dos recursos públicos nas três esferas de governo, foi então estabelecida a LRF. Ela instituiu 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. A que ficou mais conhecida foi a que determina a fixação de limites para os gastos com pessoal: a União só pode comprometer 50% da sua Receita Corrente Líquida – RCL (veja em leitura complementar do Módulo 3). 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, como os chamados convênios ou contratos de repasses de recursos, nem contratar operação de crédito, conforme disposto no art. 23, § 3º da LRF, além disso, o governante fica sujeito às punições previstas no art. 73 da mesma Lei.

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;
- exoneração de servidores não estáveis; e
- 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, se verificado o excesso na despesa, no 1º quadrimestre subsequente esta deverá ser reduzida pelo menos em um terço.

Outra medida que poderá ser adotada para compensar a despesa é a de aumentar a arrecadação ou reduzir as renúncias de receitas e anistias fiscais.

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 na gestão do recurso público.

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 cidadão no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

## 4.2 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. Cada um deve respeitar a 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 subsequentes.

A LRF exige acompanhamentos bimestrais e semestrais da execução orçamentária.

A ideia é funcionar como uma espécie de bússola que leve o governante a se planejar, de acordo com as receitas esperadas e fixar as despesas em parâmetros que permitam

atender ao resultado que constitui o objetivo. Durante a execução do orçamento de cada ano, periodicamente, cabe avaliar se a meta está por ser atendida e, caso aconteça fatores que impeçam a execução daquilo que foi programado, quais medidas serão adotadas para corrigir os rumos.

### **4.3 Arrecadação Eficiente**

Cada governo tem por obrigação instituir e cobrar os impostos que a Constituição Federal/88 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.

Importante destacar que a concessão de recursos a título de transferências voluntárias está condicionada à comprovação de que Estados, Distrito Federal e Municípios instituem e cobrem os tributos de sua competência, conforme expressa o art. 11 da LRF.

### **4.4 Outros controles exigidos pela LRF**

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 a 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.



## 5. O PROCESSO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO

### 5.1 A Licitação

Para o cumprimento dos programas e projetos do agente econômico do Governo, bem como o seu pleno funcionamento, faz-se necessária a aquisição de produtos e serviços a serem escolhidos dentre aqueles que ofereçam melhores condições. Seleciona-se a melhor proposta oferecida no mercado para suprir as necessidades governamentais, visando atender o interesse público por meio de critérios que priorizem o tratamento igualitário entre os que queiram ofertar seus produtos, a qualidade dos produtos/serviços adquiridos e a otimização no emprego dos escassos recursos públicos (melhor preço).

Para regulamentar os critérios de aquisições e contratos, assegurando a obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como a igualdade de condições a todos os concorrentes, foi promulgada, em 21 de junho de 1993, a Lei Federal nº 8.666, que institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.

Subordinam-se ao regime desta lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da *isonomia* e a *selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração* e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Portanto, excetuando-se os casos em que a licitação for dispensável ou inexigível, a administração pública somente poderá contratar obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações, com terceiros, mediante licitação pública.

Segundo Meirelles (2007, p. 272):

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Assim, pode-se definir licitação como o meio pelo qual se abre a possibilidade de o particular contratar com a Administração Pública, por ser garantida a igualdade de oportunidades a todos os interessados, sem nenhum privilégio por parentesco, amizade, apadrinhamento ou outras imoralidades.

A licitação poderá ser escolhida em uma das seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, pregão presencial e pregão eletrônico, em função de seu objeto e/ou do valor estimado da contratação, sendo vedado seu parcelamento, nos termos da lei de licitações.



O tipo da licitação pode ser classificado em: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta, expressos nos arts. 45 e 46, da Lei de Licitações e Contratos e de acordo com os fins almejados pela Administração.

Caso haja ilegalidade, anular-se-á a licitação, ou mesmo se não houver mais interesse público na contratação, sendo observados os princípios da oportunidade e da conveniência, poderá ocorrer a revogação da licitação, conforme o caso.

### 5.1.1 Procedimentos Licitatórios

Em razão de regra constitucional, o Poder Público é obrigado a contratar mediante uma prévia licitação, excetuados os casos de aquisições diretas e outras hipóteses com regime jurídico próprio que não vem ao caso mencionar.

Uma licitação é uma espécie de competição entre empresas interessadas em fornecer algum bem ou serviço (ou obra) de que a Administração Pública necessita. A empresa que conseguir apresentar as melhores condições e o menor melhor preço (geralmente, esse é o critério de julgamento), vence a disputa, assina-se um contrato (ou algum outro documento que o substitua) com o governo e torna-se fornecedora do certame (licitação).

Há seis modalidades diferentes de licitação denominadas:

- Concorrência
- Tomada de Preços
- Convite
- Pregão
- Concurso e
- Leilão

A modalidade mais privilegiada pela legislação vigente é o **pregão** que pode assumir a forma presencial ou eletrônica.

Um processo de aquisição, modulado sob a forma de pregão, segue basicamente as etapas que serão detalhadas na sequência.

Dentro desses procedimentos é que os benefícios da Lei Geral se materializam, conforme já dissemos anteriormente.

Além dos procedimentos explicitados, não podemos nos esquecer das “aquisições diretas de pequeno valor”, cujo montante fica entre R\$ 8 mil e R\$ 15 mil, conforme tratem de serviços e bens (produtos), respectivamente. São contratações que, segundo a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), “dispensam o certame”, o que não pode ser confundido com o desprezo à formalização ou instrumentalização do procedimento, na forma do art. 26 da mesma Lei.

Algumas questões mínimas devem constar obrigatoriamente do edital e devem ser observadas. Via de regra, observam-se os artigos 27 a 33 da Lei 8.666/93.

Assim, o cidadão pode solicitar esclarecimentos e até mesmo impugnar o edital, se necessário. São direitos protegidos pela Lei. Para tanto, pode-se acompanhar os editais e contratos, que normalmente são publicados em jornais de grande circulação, nos portais de compra e mesmo afixados na sede do órgão e, em caso de irregularidades que caracterizem possibilidade de desvio de recursos públicos, denunciar aos órgãos competentes.

## 5.2 Benefícios Legais

**Você sabia que as Micro e Pequenas Empresas correspondem a 99% das empresas constituídas no Brasil?**

Quando a produção é estimulada e são criados mecanismos de fortalecimento da economia local todos ganham: os municípios aumentam a arrecadação, e, em assim sendo, contarão com mais recursos para atender as necessidades públicas; a população alcança novos níveis de renda e tem acesso a bens e serviços, estimulando a produção.

No atual cenário econômico brasileiro, temos implantados programas de transferência de renda que muitas vezes não resultam em fortalecimento da economia local, especialmente quando não há estímulo ao consumo que valorize os produtos e serviços produzidos naquela comunidade. O mesmo se pode dizer quando os governantes optam por aquisições de bens e serviços nos grandes centros, e não induzem o desenvolvimento da economia local por meio de leis, benefícios e serviços que fomentem a circulação de riquezas, o resgate da cidadania e a ação empreendedora da população local.

Como já visto no Caderno 1, entre as metas e objetivos do milênio que o Brasil pretende alcançar até o ano de 2015, estão as de acabar com a extrema pobreza e a fome, promover a igualdade entre os sexos, erradicar doenças que matam milhões e fomentar novas bases para o desenvolvimento sustentável dos povos.

Desenvolvimento Sustentável, no contexto de um município, significa produzir ações que possibilitem a maior circulação de renda local, melhor distribuição de riqueza, uso racional dos recursos naturais, reaproveitamento de materiais recicláveis, transparência na destinação do dinheiro público, controle social e resgate da autoestima da população.

Atualmente existem dois marcos regulatórios para indução à produção de bens e serviços por pequenos produtores e empresas, a Lei Complementar nº 123/2006 que trata das microempresas e empresas de pequeno porte, e a Lei Complementar nº 128/2008 que regulamenta o Empreendedor Individual.

Uma das estratégias de governo é fomentar a economia local para fazer com que pequenas comunidades se desenvolvam a partir do emprego de recursos como o de transferência de renda, no comércio local. Programas como o Pronaf – Programa Nacional de Agricultura Familiar – incentivam a produção de pequenos agricultores e a venda dos produtos para escolas, mercados e feiras comunitárias para estimular o crescimento econômico do local.

### 5.2.1 Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

A fim de estimular e promover o desenvolvimento de empresas de pequeno porte, o especialista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes escreveu a cartilha *O município contratando com a micro e pequena empresa: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios*, disponível na página [www.biblioteca.sebrae.com.br](http://www.biblioteca.sebrae.com.br). O trabalho valoriza o

poder local de compras por parte do município e demonstra como as micro e pequenas empresas podem impulsionar a economia local através de aquisições públicas.

Segundo o autor, “utilizar o dinheiro público para esse propósito não significa fazer caridade junto ao pequeno empresário, mas investir estrategicamente recursos públicos em segmentos produtivos locais que, certamente, poderão alavancar o desenvolvimento do município”.

### 5.2.2 Agricultura Familiar

Os agricultores familiares podem fornecer alimentos para as escolas da Rede Pública de Ensino com fundamento no que dispõe a Lei 11.947/2009. A legislação determina que no mínimo 30% do valor destinado para a compra da merenda escolar – recurso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – deverá ser utilizado na aquisição da produção agrícola familiar.

Os interessados em vender alimentos para a Rede Pública de Ensino podem saber como proceder lendo a cartilha *O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar*, disponível na página do SEBRAE.

A iniciativa contribui para que a agricultura familiar se organize cada vez mais e qualifique suas ações comerciais. Para quem adquire esses produtos, o resultado é mais qualidade da alimentação a ser servida, manutenção e apropriação de hábitos alimentares saudáveis e mais desenvolvimento local de forma sustentável.

Fique de olho nos seguintes portais:

- **[www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)** – Tem informações detalhadas sobre compras do governo, acesso a pregões em andamento, cotações eletrônicas, legislação.
- **[www.licitacoes-e.com.br](http://www.licitacoes-e.com.br)** – Portal de compras criado pelo Banco do Brasil no qual os entes públicos e privados realizam processos licitatórios eletrônicos. Diariamente, centenas de novas licitações são abertas pelos 1.300 usuários do *Licitações-e*.
- **[www.sebrae.com.br/customizado/canal-do-fornecedor/acesse/portais-de-compras](http://www.sebrae.com.br/customizado/canal-do-fornecedor/acesse/portais-de-compras)** – Através desse site, você confere outros portais de compras em todo o país.
- **[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)** – Informações sobre como as micro e pequenas empresas podem se beneficiar do tratamento diferenciado nas Licitações Públicas, previsto na Lei Complementar 123/2006.

## 6. CONTROLE, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A função do Estado é promover a realização do bem-estar social, regular e controlar.

As despesas são efetuadas para permitir a realização de programas, projetos e ações do Estado, tendo em vista que o gasto público é cada vez maior pela exigência dos administrados, e que os recursos são limitados e, portanto devem ser utilizados com eficiência. Para ser eficaz é preciso planejar a fim de que se estimem receitas suficientes para as despesas.

Dessa forma é preciso garantir, entre outras coisas, maior eficiência, eficácia e efetividade da Gestão Pública, daí a necessidade também de um bom sistema de controle.

Controlar é examinar se uma ação foi realizada conforme o previsto, sem desvios, atendendo à finalidade, observando a legislação e os princípios básicos aplicáveis.

### 6.1 Controles Estatais: externo e interno

O acompanhamento dos gastos públicos é um instrumento estratégico em todo o ciclo da gestão pública.

Na Administração Pública existem os seguintes segmentos de controle:

- o controle externo, exercido pelo poder legislativo auxiliado pelos Tribunais de Contas, como o Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União; e
- o controle interno, exercido pelo sistema de controle de cada Poder, conforme definidos na Constituição Federal em seus art. 31, 70, 71 e 74.

No âmbito federal, a **Controladoria-Geral da União – CGU** – é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, responsável pelas funções de controle interno, correição, ouvidoria, bem como de ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção (Lei 10.683, de 28 de maio de 2003).

Além de fiscalizar e detectar fraudes em relação ao uso do dinheiro público federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) também é responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. O objetivo é que a CGU não apenas detecte casos de corrupção, mas que, antecipando-se a eles, desenvolva meios para prevenir a sua ocorrência.

O Controle Institucional, no caso da Administração Pública, é a forma de controle exercida por órgãos que têm a competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos; além da CGU e dos Controles Internos dos Estados e Municípios, também é exercido por órgãos como o Ministério Público Federal e Estaduais, Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e por organizações privadas.

No entanto, devido às dimensões do Estado brasileiro e à complexidade político-social de mais de cinco mil municípios existentes, é indispensável o fomento permanente à participação social, a fim de que os cidadãos assumam o controle dos gastos públicos e a condição de coautores da gestão pública. A CGU e os demais órgãos contam com a participação dos cidadãos para que o controle dos recursos seja feito de maneira ainda mais eficaz.

A participação e o controle social não são apenas um direito de cada cidadão, assegurado pela Constituição Federal, mas também, um dever. Por isso, é muito importante que todos fiscalizem de forma contínua a aplicação dos recursos públicos.

## **6.2 Controle Social**

Democracia participativa compreende a participação da população na gestão e no controle sobre os recursos públicos, garantindo que sejam aplicados corretamente e de modo a atender o planejado.

A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só atuem na formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos e a correta utilização dos bens e serviços.

As ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas, pois por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

O cidadão tem o direito não só de escolher, de quatro em quatro anos, seus representantes, mas também de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido.

Assim, o controle social é a participação da sociedade no planejamento, fiscalização, acompanhamento e avaliação das políticas e programas públicos.

O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional; é o controle do Estado pela sociedade mediante a participação dos cidadãos; é um mecanismo de prevenção à corrupção e que fortalece a cidadania.

## **6.3 Mecanismos de Controle Social**

O controle social pode ser feito individualmente, por qualquer cidadão, ou por um grupo de pessoas. Os conselhos gestores de políticas públicas são exemplos de canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade.

Além dos conselhos, existem outros mecanismos legais de que a sociedade dispõe para participar e influenciar ativamente nessas etapas de planejamento e elaboração orçamentária.

A participação no processo legislativo pode ser por plebiscito, referendo, iniciativa popular ou em audiências públicas, conforme CF/88, art. 14, I, II e III, c/c art. 49, XV, art. 61, § 2º, art. 29, XIII e art. 58, § 2º, II.

Na administração e formação de políticas públicas, a participação pode ocorrer em órgãos públicos, conselhos e colegiados, efetuando o controle social ou denunciando, e está prevista nos artigos 5º, 10, 29, 31, 37, 58, 74, 194, 198, 204 206 e 227 da CF.

Ao longo deste curso foram estudados diversos mecanismos que possibilitam e promovem a participação popular como os Conselhos de Políticas Públicas, Associações Cívicas, Fundações, o Orçamento Participativo e as Audiências Públicas promovidas pelo Poder Legislativo para debater com a sociedade temas de relevante interesse público. No entanto, cabe realçar ainda outras importantes instâncias de participação popular, ainda não tratadas, como as Ouvidorias Públicas, as Conferências; Mesas de Diálogo; Fóruns; Consultas Públicas, os Observatórios Sociais, as Leis de Iniciativa Popular e as diferentes mídias hoje disponíveis como canais alternativos de manifestação livre do pensamento.

- Ouvidorias – são canais diretos de diálogo do cidadão com o Estado, dando sentido individual à participação social. Têm por objetivo possibilitar aos cidadãos buscar informações, avaliar, criticar e aperfeiçoar os serviços e as políticas públicas.
- Conferências – são espaços públicos de debates entre o Estado e a sociedade civil e simbolizam a ampliação da participação popular na gestão das políticas públicas. As conferências nacionais são grandes fóruns organizados, em que os diversos segmentos da sociedade debatem as políticas públicas do país.
- Mesas de diálogo, fóruns, audiências públicas e consultas públicas – contribuem para estimular parcerias e ampliar a participação efetiva da sociedade civil, não só a dos movimentos populares, mas também do empresariado, dos trabalhadores, das igrejas, das universidades etc., na formulação e avaliação de políticas públicas.
- Observatórios Sociais (OS) – espaços para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública.

Cada Observatório Social é integrado por cidadãos que transformaram o seu direito de se expressar em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. Participam empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social.

Fonte: [www.observatoriosocialdobrasil.org.br/FreeComponent22726content193071.shtml](http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/FreeComponent22726content193071.shtml)

### 6.3.1 O controle social exercido pelos Conselhos

Os Conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrado nas três instâncias de governo (Federal, Estadual e Municipal).

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 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 são criados para auxiliar os gestores na tarefa de utilizar bem o dinheiro público. Na área da educação os conselhos mais importantes são o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar – CAE, e o Conselho do Fundeb.



### 6.3.2 Responsabilidades dos principais Conselhos de Políticas Públicas

<b>Conselho de Alimentação Escolar</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Controla o dinheiro para a merenda. Parte da verba vem do Governo Federal. A outra parte vem da prefeitura.</li><li>– Analisa a qualidade da merenda comprada.</li><li>– Verifica se o que a prefeitura comprou está chegando nas escolas.</li><li>– Certifica se os alimentos estão bem guardados e conservados.</li></ul>
<b>Conselho do Fundeb</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Acompanha e controla a aplicação do recurso, quanto chegou e como está sendo gasto. A maior parte da verba do Fundeb (60%) é para pagar os salários dos professores que lecionam no ensino fundamental. O restante é para pagar funcionários da escola e para comprar equipamentos escolares (mesas, cadeiras, quadros-negros, etc.).</li><li>– Supervisiona anualmente o Censo da Educação.</li><li>– Controla também a aplicação dos recursos do programa Recomeço (Educação de Jovens e Adultos) e comunica ao FNDE a ocorrência de irregularidades.</li></ul>
<b>Conselho Municipal de Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Controla o dinheiro da saúde.</li><li>– Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais.</li><li>– Participa da elaboração das metas para a saúde.</li><li>– Controla a execução das ações na saúde.</li><li>– Deve se reunir pelo menos uma vez por mês.</li></ul>
<b>Conselho Municipal do Bolsa Família</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família.</li><li>– Controla os recursos do Programa.</li><li>– Verifica se as famílias do Programa atendem aos critérios para fazer parte.</li><li>– Verifica se o Programa atende com qualidade às famílias que realmente precisam.</li><li>– Contribui para a manutenção do Cadastro Único.</li></ul>
<b>Conselho de Assistência Social</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– 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. O conselho aprova o plano de assistência social feito pelo município.</li></ul>



### 6.3.3 A participação de professores e estudantes no controle social

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

- Membros de conselhos, associações, sindicatos, fóruns, etc., 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 Dinheiro Direto na Escola – PDDE, etc.);
- Colaboradores diretos dos conselhos existentes, subsidiando-os com informações e percepções a partir da realidade das escolas onde lecionam;
- Colaboradores indiretos, disseminando informações sobre a existência e as finalidades dos conselhos entre seus alunos, público-alvo das políticas de educação, bem como divulgando sobre as informações inerentes ao controle social disponíveis na internet. 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.

Professores, alunos e pais desempenham importante papel nos conselhos, 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, 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 conselheiros podem ser convidados a visitar a escola, com o objetivo de identificar a existência de ações de governo para solução desses problemas.

## 6.4 Transparência e Lei de Acesso a Informações – LAI

O cidadão bem informado tem melhores condições de participar de modo efetivo da gestão pública, da tomada de decisões e de buscar seus direitos.

A Lei nº 12.527, Lei de Acesso a Informações, de 18 de novembro de 2011, teve a sua origem em debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e tem o propósito de regulamentar o direito constitucional assegurado no inciso XXXIII do Capítulo I – dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, da CF/88 – que dispõe que:

*todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.*

Essa legislação alcança Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de todos os níveis de governo. As entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres também estão sujeitas a divulgar as informações sobre esses recursos e sua destinação.

Cada ente governamental, no seu portal de informações, abriga um link para acesso ao conteúdo exigido pela LAI. As informações requeridas pelos interessados devem ser disponibilizadas nos prazos definidos na legislação sob pena de responsabilização pessoal do gestor.

#### **6.4.1 O Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)**

É a unidade física que deve existir em todos os órgãos e entidades do poder público, em local identificado e de fácil acesso, com protocolo para acompanhamento, para atender o cidadão que deseja solicitar o acesso à informação pública.

No endereço [www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br) encontra-se também o *Manual do Usuário* com todas as explicações sobre o sistema e as orientações para fazer e acompanhar o pedido.

O serviço de busca e fornecimento das informações é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos, situação em que poderá ser cobrado o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

#### **6.4.2 O Portal da Transparência da União**

Em cumprimento à sua missão, 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 a partir dos recursos transferidos pela União. Basta acessar, na internet, o endereço: [www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br).

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.

### **6.4.3 Portal da Criança Cidadã**

Visando despertar nos estudantes o interesse pelo controle social, pela ética e pela cidadania, por meio da promoção da reflexão e do debate no ambiente escolar, foi desenvolvido pela CGU o portal da criança cidadã: [www.portalzinho.cgu.gov.br](http://www.portalzinho.cgu.gov.br), ferramenta que pode ser utilizada pelo professor em seu projeto pedagógico.

## **7. ACOMPANHANDO AS CONTAS PÚBLICAS**

### **7.1 Prestação de Contas**

O dever de prestar contas é obrigação instituída na Constituição Federal ao dispor em seu art. 70, parágrafo único:

Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Para melhor compreender até onde se estende o dever de prestar contas, basta dizer que prefeitos, secretários de Estado, servidores públicos, entidades que recebem convênios, empresas que contratam com o poder público, estão todos submetidos à obrigação de comprovar a correta, oportuna e adequada utilização de bens e valores públicos.

Tomemos como exemplo a gestão de recursos públicos dentro da escola. Para funcionamento e adequada prestação do serviço, o dirigente da escola recebe recursos como o do PDDE, e precisa comprovar que os utilizou de acordo com as finalidades a que ele está vinculado.

Nesse sentido é necessária a apresentação de documentos formais (notas fiscais, recibos, cópias de cheques) e ainda, a comprovação de que o que foi realizado foi feito com o recurso recebido. A escola transforma-se então em uma unidade executora do orçamento, que vai empenhar, liquidar e pagar as despesas que vier a realizar, cabendo a seu representante prestar as contas devidas.

Também na escola há a apreciação das contas pelos conselhos, que assumem responsabilidade de fiscalizar as despesas realizadas, aprovar as contas e em caso de irregularidades, denunciar aos órgãos competentes.

Outros conselhos como o da saúde, da assistência social e da infância e adolescência também deliberam sobre as contas que lhes são devidas.

A fiscalização do recurso público e a prestação de contas não acontecem somente após a realização das despesas. No momento em que se fiscalizam as condições de uma licitação ou de um contrato, observa-se a ação preventiva para evitar desvios, o mesmo ocorrendo quando uma comunidade fiscaliza a qualidade da obra que está sendo executada antes que se façam os pagamentos aos contratados.

Lembrando que, de dois em dois meses, cada governo é obrigado pela LRF a publicar um relatório resumido da execução do respectivo orçamento – inclusive divulgando os dados na internet.

Atente-se que qualquer cidadão poderá requerer ao Executivo essas informações, pois são de interesse geral, e não fornecê-las é considerado crime de responsabilidade.

Anualmente, durante sessenta dias, toda a documentação do ano anterior referente à execução de receita e despesas dos Poderes Legislativo e Executivo fica disponível para exame dos cidadãos. Além disso, em qualquer ocasião, os cidadãos poderão ainda examinar as

licitações e a execução dos contratos delas decorrentes, denunciar irregularidades perante o Ministério Público e, no caso de indícios de enriquecimento ilícito, requerer instauração de inquérito (Lei nº 8.666/93).

## **7.2 Como Denunciar?**

O objetivo do 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, afastar ou prender 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 com todos os elementos possíveis a comprovar o fato denunciado, o que poderá ser feito de várias formas, dentre as quais destacamos as seguintes:

- **Cópia de documentos**

Caso haja acesso aos documentos e processos, devem-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, notas de empenho, folhas de pagamento, extratos bancários, 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 ou com validade vencida (alimentos, medicamentos, etc.); a utilização indevida de equipamentos, veículos e máquinas ou, ainda, a realização de promoção pessoal do agente público. Como exemplo, 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). Por outro lado, a população pode auxiliar o poder público, em especial os conselhos municipais do Bolsa Família e de Assistência Social, a realizarem a chamada “busca ativa”, ou seja, a identificação de famílias que têm o perfil socioeconômico para receber o benefício, mas que ainda não foram incluídas no CadÚnico, que é o cadastro do governo federal para programas sociais, por absoluto desconhecimento de seus direitos. Estima-se que ainda hoje cerca de quatro milhões de famílias brasileiras passíveis de inclusão no Bolsa Família estejam fora do Programa.

Para maiores informações sobre o *busca ativa* consulte:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico/busca-ativa-para-cadastro-unico>

#### ▪ **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](http://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](http://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:

#### **1 – Quando se tratar de recursos federais:**

- ✓ Controladoria-Geral da União (CGU)
- ✓ Tribunal de Contas da União (TCU)
- ✓ Ministério Público Federal (MPF)

#### **2 – Quando se tratar de recurso estadual ou recursos do município:**

- ✓ Os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, e o representante do Ministério Público da comarca.

As denúncias podem ser encaminhadas das seguintes maneiras:

- Denúncia formal – mediante entrega da documentação no protocolo do órgão.
- Reclamação via Ouvidoria – mediante preenchimento de formulário eletrônico, disponível no sítio dos órgãos.

O que fazem esses agentes públicos?

<b>Os promotores de justiça, integrantes do Ministério Público</b>	<b>As Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas</b>	<b>Poder Judiciário (juízes e Tribunais de Justiça)</b>
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 ou municipais.	Fiscalizam as Prefeituras e os governos estaduais, recebem e apuram denúncias e podem até afastar administradores envolvidos em corrupção (prefeitos, governadores, secretários etc.).	São eles que dão a última palavra: decidem quem vai responder pelos ilícitos praticados, 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 pode propor uma ação popular.

## 8. EDUCAÇÃO FISCAL E DEMOCRACIA

Podemos concluir que a democracia exige duas condições básicas e simples: primeiramente, 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, a forma e a carga de sua exigência; a segunda condição reside na premissa que 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, por meio do orçamento, como os recursos serão aplicados.

Acompanhar as contas públicas é um direito elementar da cidadania e um pilar da responsabilidade social. Cabe ao cidadão 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 dê transparência a seus atos. Assim, lhes será permitido avaliar o desempenho da gestão e cobrar eventuais irregularidades cometidas, bem como a responsabilidade 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 por meio 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.].
- BATISTA, Sinoel *et al.* *As possibilidades de implementação do consórcio público*. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 244 p. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno. v. 3)
- BRASIL. Banco do Brasil, cartilha *Gestão Integrada de Resíduos Sólidos*. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/inst/dwn/4SugestoesPMGIRS.pdf>>.
- BRASIL. Constituição /1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME / elaboração Clodoaldo José de Almeida Souza. – Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação. 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. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Capacitação de conselheiros de assistência social*: guia de estudos.-- Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). *Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF, 2ª edição 2010.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Planejamento do SUS – Uma Construção Coletiva – Instrumentos Básicos – Vol. 2*. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. Acesso em 05 de setembro de 2009. Disponível em: <[http://www.saude.sc.gov.br/planejamento/cadernos/Cadernos\\_de\\_Planejamento\\_-\\_Volume\\_2.pdf](http://www.saude.sc.gov.br/planejamento/cadernos/Cadernos_de_Planejamento_-_Volume_2.pdf)>.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes\\_para\\_Elaboracao\\_do\\_PPA\\_2012-2015.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf)>. Acesso em 15 jun. 2013.
- BRASIL. Senado Federal. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. Brasília: Programa Interlegis, 2001.
- CANCIO, Anardino José. *Orçamento público*. Apostila do Curso Formação de Capacitadores do Programa Nacional de Educação Fiscal-PNEF. Brasília, 2001.
- CARVALHO, Maria do Carmo A.A. *Participação social no Brasil*. São Paulo. Instituto Pólis, Pólis papers, nº 2, 1998. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/publicacoes\\_interno.asp?codigo=169](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169)>. Acesso em: 21 ag. 2007.
- 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](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=93) –arquivo em PDF>. Acesso em: 21 ag. 2007.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. *Cartilha Olho vivo no dinheiro público*. Um guia para o cidadão garantir os seus direitos. Brasília, DF, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Gestão de Recursos Federais – Manual para os agentes municipais*. Brasília, DF, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Portal da Transparência*: <[www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)>.
- \_\_\_\_\_. *Cooperação Intermunicipal*: arranjos institucionais como instrumento para o desenvolvimento local e a experiência paulista. Disponível em: <[http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/Cap1\\_Carminha.pdf](http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/Cap1_Carminha.pdf)>.
- FONSECA, Gilberto Nardi. *A gestão democrática dos Municípios*. Disponível em Jus Navegandi, 2002.
- FONTANELLA, Francisco Ricieri. *Finanças públicas*: lições introdutórias destinadas aos docentes do Programa de Educação Fiscal. Versão 6.9. Florianópolis: SEF, 2000.

- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- FUNDAÇÃO ABRINQ. *Guia Programa Prefeito Amigo da Criança 2009-2012*. São Paulo, [s.d].
- \_\_\_\_\_. INESC. UNICEF. *De olho no orçamento criança*. São Paulo, 2007.
- \_\_\_\_\_. Instituto C&A. *Um município para as crianças*. São Paulo, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Programa Prefeito Amigo da Criança 2009-2012*. Mapa Prefeito Amigo da Criança – Mapa PPAC. Sistema de Monitoramento e Avaliação. O processo de monitoramento e avaliação do Programa Prefeito Amigo da Criança. Um subsídio para as gestões municipais. Documento interno.
- \_\_\_\_\_. *Programa Prefeito Amigo da Criança 2009-2012*. Relatório de recomendações. Documento interno.
- \_\_\_\_\_. *Programa Prefeito Amigo da Criança*. Conselhos e Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Guia para a ação passo a passo. São Paulo, [s.d.].
- GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática e qualidade de ensino*. 1º Fórum nacional Desafio da qualidade total no ensino público. Belo Horizonte, 1994. Disponível em: <[http://www.paulofreire.org/twiki/pub/Institucional/MoacirGadottiArtigos/It0025/Gest\\_democ.pdf](http://www.paulofreire.org/twiki/pub/Institucional/MoacirGadottiArtigos/It0025/Gest_democ.pdf)>.
- GAETANI, Francisco; GONÇALVES, Maria Beatriz Ribeiro de Oliveira; BUVINICH, Manuel. *Orçamento público: entendendo tudo*. Brasília: Unicef; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000. 4v.
- 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: 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: Malheiros, 1994.
- MINAS GERAIS. Assembleia 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*. Brasília: Vestcon, 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.espaco-academico.com.br/033/33ricci.htm](http://www.espaco-academico.com.br/033/33ricci.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2004.
- SEBRAE. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Brasil. *Caderno do Empreendedor Individual: orientações para quem agora é um Empreendedor Individual*. Rio de Janeiro: SEBRAE, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Folder do Programa de Formação de Jovens Empreendedores*. Rio de Janeiro: Sebrae/RJ, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Guia passo a passo: metodologia para produção de casos e práticas de sucesso do Sebrae*. 2. ed. Brasília: Sebrae, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Guia do Candidato Empreendedor*. 10 passos e 100 ações – Agenda de Compromissos com os Pequenos Negócios para a Geração de Emprego e Renda.
- SENADO FEDERAL. *Orçamento público: construindo a cidadania*. Brasília: Unicef; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000. Disponível em: <<http://portaldoprofessor.mec.gov.br/fichaTecnicaAula.html?aula=6740>>.
- \_\_\_\_\_. *Apurando o Orçamento Criança e Adolescente*. Brasília: Unicef; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/programas-sociais/tematicocrianca/2012/elaboracao/430-caderno-apurando-o-orcamento-crianca-pdf>>.

\_\_\_\_\_. *Orçamento público: decifrando a linguagem*. Brasília: Unicef; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/WebSite/documentos/glosariodecifrando.pdf>>.

\_\_\_\_\_. *Orçamento público: viabilizando uma proposta*. Brasília: Unicef; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000. Disponível em: <<http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/Arquivos/viabilizando.pdf>>.

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 PARA CONSULTAS

[www.abmp.org.br](http://www.abmp.org.br)

Sítio da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude.

[www.abop.org.br/index/orcamentopublico](http://www.abop.org.br/index/orcamentopublico)

Sítio da Associação Brasileira de Orçamento Público.

[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)

Sítio do Banco Nacional do Desenvolvimento.

[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

Sítio da Câmara dos Deputados. Informações e notícias sobre o funcionamento da Câmara dos Deputados, processo legislativo, legislação e orçamento da União.

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

Sítio da Controladoria-Geral da União (CGU) que é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

[www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)

Informações sobre a economia brasileira, o plano real, o MERCOSUL, notícias, links e outros assuntos relacionados ao Ministério.

[www.forumfbo.org.br](http://www.forumfbo.org.br)

Sítio do Fórum Brasil do Orçamento.

[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

Sítio do Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc. Trata-se de uma organização não governamental, sem fins lucrativos, não partidária e com finalidade pública. Tem por missão: “Contribuir para o aprimoramento da democracia representativa e participativa visando à garantia dos direitos humanos, mediante a articulação e o fortalecimento da sociedade civil para influenciar os espaços de governança nacional e internacional”.

[www.interlegis.gov.br/cidadania](http://www.interlegis.gov.br/cidadania)

Sítio da Interlegis. O Legislativo Moderno Integrado.

[www.leaozinho.receita.fazenda.gov.br](http://www.leaozinho.receita.fazenda.gov.br)

Sítio da Receita Federal do Brasil, voltado para crianças de 7 a 14 anos. As histórias desse sítio ocorrem em uma cidade, com praça, escola, biblioteca, cineteatro, parque, Receita Federal, entre outros órgãos e instituições.

[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

Informações sobre a educação no Brasil, programas e projetos, notícias e links de interesse.

[www.ms.gov.br](http://www.ms.gov.br)

Sítio do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul.

[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

Sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

[www.paulofreire.org](http://www.paulofreire.org)

Sítio do Instituto Paulo Freire, dedicado à vida, à obra e ao legado do grande educador brasileiro.

[www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)

Sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil – PNUD Brasil. Tem como objetivo contribuir para o combate à pobreza e à desigualdade, o fortalecimento da governança democrática, o crescimento econômico e o desenvolvimento humano e sustentável.

[www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)

Sítio do Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais que é uma Organização Não Governamental (ONG) de atuação nacional, com participação em redes internacionais e locais, constituída como associação civil sem fins lucrativos, apartidária e pluralista. Contribui com análises, avaliações, sistematizações e propostas de políticas públicas, junto com atores sociais influentes na esfera pública.

[www.portalzinho.cgu.gov.br](http://www.portalzinho.cgu.gov.br)

Sítio Criança Cidadã – Portalzinho da Controladoria-Geral da União (CGU) dedicado às crianças. Disponibiliza jogos, quadrinhos e concursos além de orientações aos professores. A CGU atua em parceria com o UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes), agência da ONU que trabalha para prevenir o uso de drogas e enfrentar o crime organizado, a corrupção, promover justiça, segurança, saúde e direitos humanos.

[www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)

Sítio do Portal da Transparência do Governo Federal. Útil para encontrar dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal, com possibilidade de pesquisar informações por dia e pela fase de despesa (empenho, liquidação ou pagamento), com atualizações diárias.

[www.recife.pe.gov.br/secorcamento](http://www.recife.pe.gov.br/secorcamento)

Sítio da Prefeitura Municipal do Recife.

[www.sefaz.se.gov.br](http://www.sefaz.se.gov.br)

Sítio da Secretaria da Fazenda da cidade de Recife.

[www.sefaz.to.gov.br](http://www.sefaz.to.gov.br)

Sítio da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins.

[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

Informações e notícias sobre o funcionamento do *Senado*, processo legislativo, legislação e orçamento da União.

[www.sjriopreto.org.br/orcamento/toc.htm](http://www.sjriopreto.org.br/orcamento/toc.htm)

Sítio da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto.

[www.tesouro.gov.br](http://www.tesouro.gov.br)

Sítio Tesouro Nacional. A Secretaria do Tesouro Nacional, criada em 10 de março de 1986, por meio do Decreto nº 92.452, veio assumir as atribuições da Comissão de Programação Financeira e da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda, incorporando também as funções fiscais até então desempenhadas pelo Banco Central e Banco do Brasil S/A. Pertencente à estrutura do MF, torna-se órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal.

[www.unicef.org.br](http://www.unicef.org.br)

Sítio do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF. Está presente em praticamente todo o território nacional. O trabalho das equipes do UNICEF impacta diretamente e para melhor a vida das crianças, dos adolescentes e de suas famílias.

[www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br)

Sítio da Representação da UNESCO no Brasil (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). É um escritório nacional da região da América Latina. Seu principal objetivo é auxiliar a formulação e operacionalização de políticas públicas que estejam em sintonia com as estratégias acordadas entre os Estados Membros da UNESCO.