

# GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS





Ministério da Fazenda  
Ministério da Educação  
Escola de Administração Fazendária

# GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS



Brasília  
2004

Copyright© 2004 Ministério da Fazenda. Ministério da Educação. Todos os direitos reservados  
Série Educação Fiscal. Caderno 4

#### **COORDENAÇÃO GERAL**

Escola de Administração Fazendária - Esaf

#### **CONCEPÇÃO DO MATERIAL DIDÁTICO**

Diretoria de Atendimento e Coordenação de Programas – Dirat/Esaf  
Gerência do Programa de Educação Fiscal – Geref/Esaf

#### **ELABORAÇÃO DOS TEXTOS**

Comissão de Elaboração de Material para Capacitação:  
Conceição Teodora Baptista – Esaf  
Edson Luis da Silva – Secretaria de Estado de Finanças – Rondônia  
Edwiges Rosália Ferreira – Secretaria de Estado da Educação – Rio de Janeiro  
Eugênio Celso Gonçalves – Secretaria da Receita Federal – SRRF 6ª RF  
Ingrid Lílian Fuhr Raad – Ministério da Educação  
Ivany Ehrhardt – Esaf  
Márcia Valéria Ayres Simi de Camargo – Secretaria de Estado da Fazenda – Distrito Federal  
Margarete Iara Franco Moreira – Secretaria de Estado de Receita e Controle – Mato Grosso do Sul  
Mária Lúcia da Silva Guimarães – Ministério da Educação

#### **COLABORAÇÃO**

Maria Neli Ramalho Sereno  
Zilpa de Sousa

#### **DIAGRAMAÇÃO E ILUSTRAÇÃO**

Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda.

#### **NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA**

Junia Lessa França – UFMG

#### **ENDEREÇO:**

Escola de Administração Fazendária – Esaf  
Gerência do Programa de Educação Fiscal – Geref  
Bloco B, salas BM 8 a 12  
Estrada de Unaí, Km 4 – BR 251  
71.686-900 – Brasília – DF

#### **INTERNET: E-mail**

[www.esaf.fazenda.gov.br](http://www.esaf.fazenda.gov.br)  
[www.educacaofiscal.gov.br](http://www.educacaofiscal.gov.br)  
[educ-fiscal.df.esaf@fazenda.gov.br](mailto:educ-fiscal.df.esaf@fazenda.gov.br)

Programa Nacional de Educação Fiscal (Brasil)  
Gestão democrática dos recursos públicos / Programa  
Nacional de Educação Fiscal. – Brasília, 2004.  
68 p. : il. (Série Educação Fiscal. Caderno 4)

Participação do Ministério da Fazenda e Ministério da Educação.

1. Orçamento Público - Brasil. 2. Gestão Pública - Brasil. 3. Cidadania - Brasil. I. Título II. Série

CDD 351.722

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	07
QUEM MORRE	09
1 INTRODUÇÃO	11
2 UM BREVE PASSEIO PELA HISTÓRIA	12
2.1 No mundo	12
2.2 No Brasil	13
2.2.1 Império	13
2.2.2 República	14
2.2.3 Brasil Contemporâneo	15
3 ORÇAMENTO PÚBLICO	17
3.1 Conceito de Orçamento	17
3.2 Fundamentos para sua elaboração	18
3.3 Elaborando o Orçamento	20
3.4 Princípios orçamentários	21
3.5 Financiando os Orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	22
3.6 Instrumentos para elaboração do Orçamento: Leis orçamentárias	23
3.6.1 Plano Plurianual - PPA	24
3.6.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	25
3.6.3 Lei de Orçamento Anual - LOA	26
3.7 Classificação das contas públicas	27
3.8 Classificação da despesa pública	30
3.9 Aprovando o Orçamento	31
4 A GESTÃO FINANCEIRA	34
4.1 A atividade financeira do Estado	34
4.2 A execução orçamentária	35
5 CONTABILIDADE DAS DESPESAS PÚBLICAS	37
6 ÓRGÃOS FISCALIZADORES DAS CONTAS PÚBLICAS	40
6.1 Tribunal ou Conselho de Contas	40
6.2 Função do Poder Legislativo	42
7 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF	43
7.1 Entendendo a Lei	43
7.2 Gastos com pessoal	44
7.3 Dívida pública	44
7.4 Metas fiscais	45
7.5 Cobrança dos créditos tributários	45
7.6 Renúncia de receita	46
7.7 Outros controles exigidos pela LRF	46
8 ORÇAMENTO PÚBLICO: EXERCENDO A CIDADANIA	48
8.1 Priorizando as demandas da comunidade	48
8.2 O Orçamento Participativo	49
8.3 As condições para a participação popular	49
8.4 Os prazos no processo orçamentário	51
8.5 A organização da sociedade	51
8.6 Montando uma estratégia	52
8.7 Elaborando a proposta	52
8.8 A apresentação da proposta	53
8.9 Acompanhando a proposta	54
8.10 Acompanhando a execução orçamentária	55
8.11 Orçamento Participativo na escola	56
9 LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL	57
10 O PNEF E O CONTROLE DEMOCRÁTICO	62
REFERÊNCIAS	65
SITES	66



# APRESENTAÇÃO

*“Ter consciência fiscal é fazer-se presente, desenvolver espírito crítico e participativo, comprometer-se e entender que, ao exercermos nossos direitos e deveres, temos nossa cidadania garantida.”*

A Escola de Administração Fazendária – Esaf, com o intuito de oferecer à sociedade em geral e, em especial, aos educadores, instrumentos que possam colaborar no desenvolvimento da cidadania, vem apresentar a coleção pedagógica elaborada por uma comissão nacional do Grupo de Trabalho de Educação Fiscal – GEF. Os temas trabalhados neste material fazem parte do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF.

O PNEF visa a provocar mudanças culturais na relação entre o Estado e o cidadão e, ao mesmo tempo, busca contribuir para uma sociedade comprometida com as suas garantias constitucionais.

Nesse sentido, a Educação Fiscal pode ser entendida como uma nova prática educacional que tem como objetivo o desenvolvimento de valores e atitudes, competências e habilidades necessárias ao exercício de direitos e deveres na relação recíproca entre o cidadão e o Estado. Fundamenta-se na conscientização da sociedade sobre a estrutura e o funcionamento da Administração Pública; a função socioeconômica dos tributos; a aplicação dos recursos públicos; as estratégias e os meios para o exercício do controle democrático.

Os quatro cadernos abordam os seguintes temas: Educação Fiscal no Contexto Social; Relação Estado-Sociedade; Sistema Tributário Brasileiro; Gestão Democrática dos Recursos Públicos.

O propósito deste material é oferecer informações básicas para que os envolvidos neste processo de transformação social alcancem os objetivos propostos e possam atuar como cidadãos participantes.

**Reynaldo Fernandes**

**Diretor-Geral da Escola de Administração Fazendária  
Coordenador Nacional do PNEF**





## QUEM MORRE

[...] Morre lentamente quem passa os dias se queixando  
Da sua má sorte ou da chuva incessante.  
Morre lentamente quem abandona um projeto antes de iniciá-lo,  
Não pergunta sobre um assunto que desconhece ou não responde  
Quando lhe indagam sobre algo que sabe.

Evitemos a morte em doses suaves,  
Recordando sempre que estar vivo exige um esforço muito maior  
Que o simples fato de respirar,  
Somente a perseverança fará com que conquistemos um  
Estágio esplêndido de felicidade.

Pablo Neruda



# 1 INTRODUÇÃO



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

No âmbito de suas competências e no exercício de sua autonomia política, administrativa e financeira, o Estado busca meios para atender às demandas sociais, que são inúmeras: saúde, educação, habitação, saneamento, transportes, segurança, justiça, entre outras.

Assim, a gestão na administração pública corresponde a um conjunto de operações com o objetivo de alcançar os fins próprios do Estado e desenvolve-se por meios de órgãos específicos de cada esfera de governo.

O Estado tem no Orçamento Público a forma da gestão dos seus recursos.

A sociedade tem no processo orçamentário um mecanismo eficaz de controlar a ação dos governantes, zelando pela boa aplicação dos recursos.



## 2 UM BREVE PASSEIO PELA HISTÓRIA

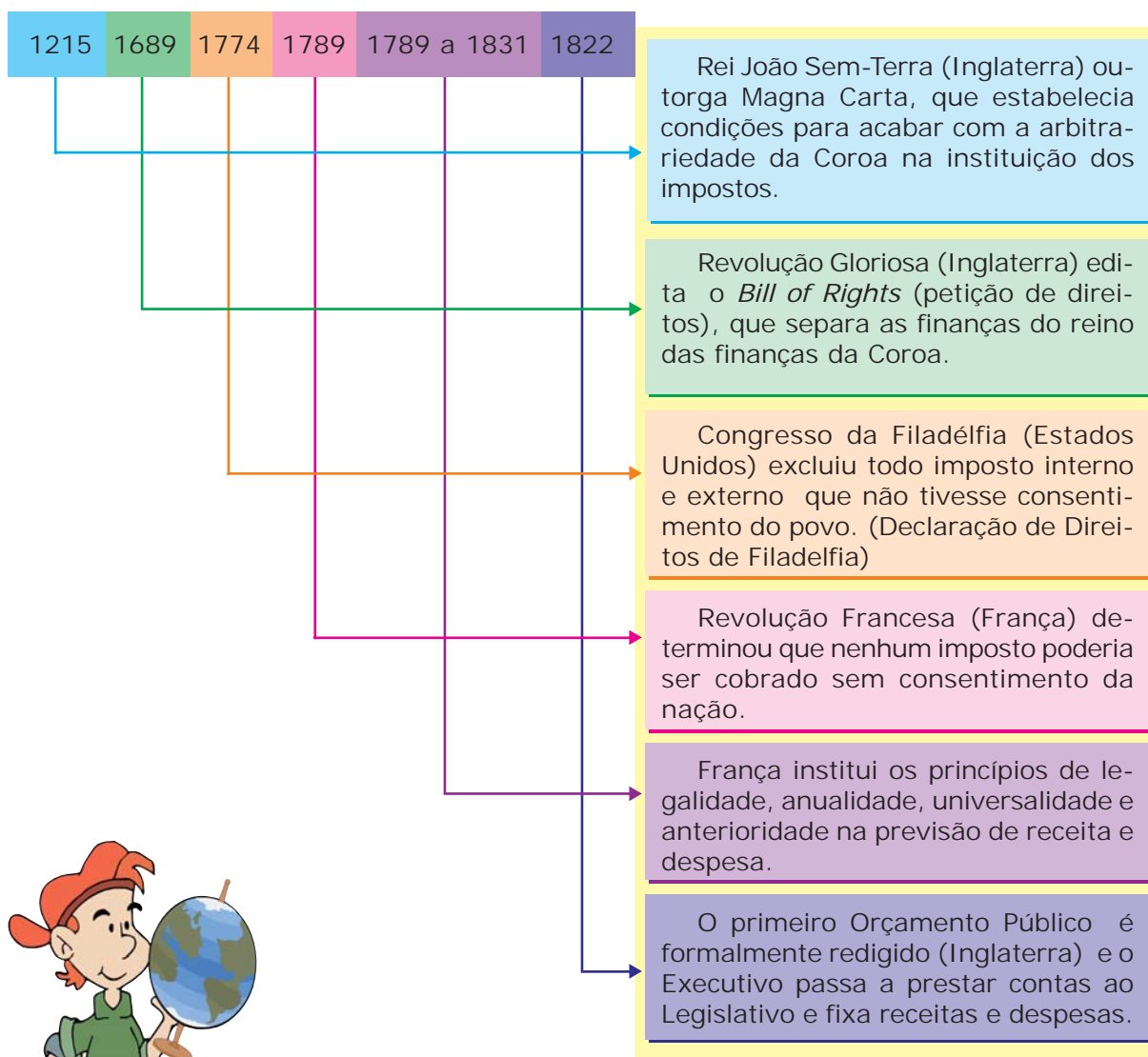
O Orçamento Público nem sempre foi como é hoje. Sua história foi marcada por uma penosa e multissecular cadeia de lutas políticas que o tornou indispensável ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder.

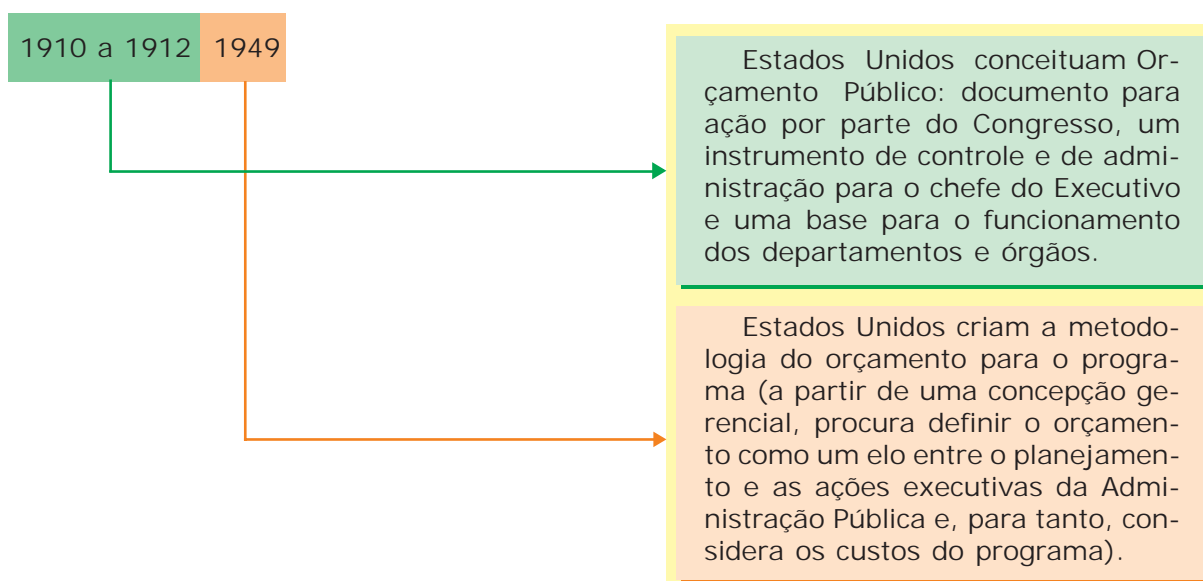
Foram séculos de conflitos entre a sociedade, excluída dos círculos de decisão política, e o poder central do Estado moderno em consolidação, por maiores parcelas de poder em torno do controle das finanças públicas.

**Vamos acompanhar, no quadro a seguir, a evolução histórica da gestão dos bens públicos e a origem do que hoje chamamos de orçamento...**

### 2.1 No mundo

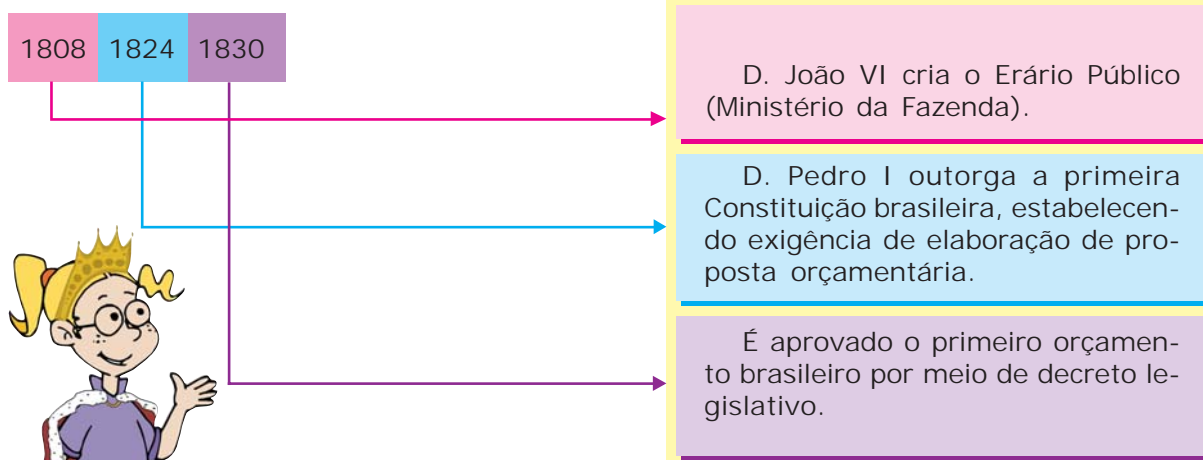
Linha do tempo



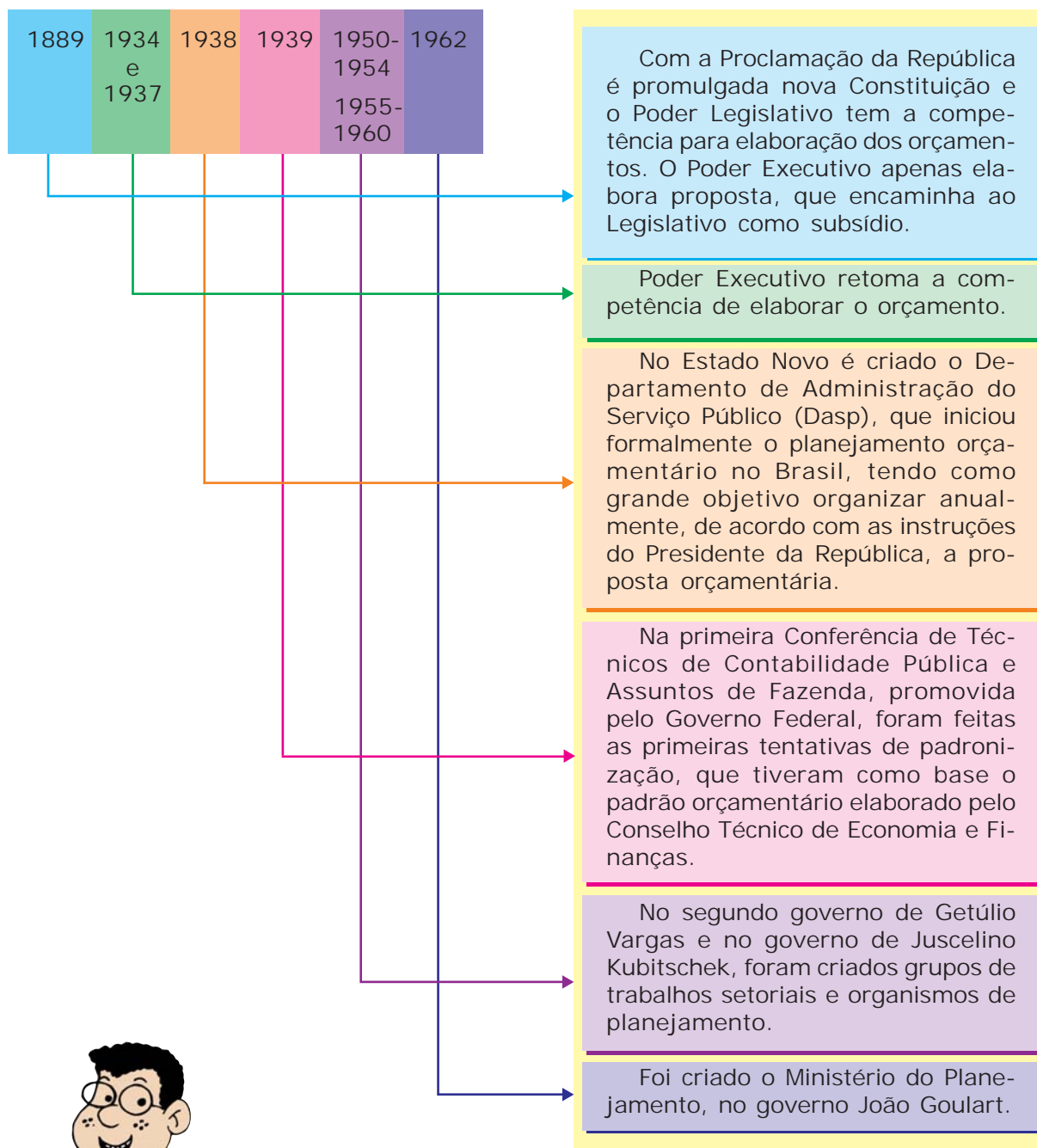


## 2.2 No Brasil

### 2.2.1 Império



## 2.2.2 República



### 2.2.3 Brasil Contemporâneo

A grande conquista para o contrato orçamentário brasileiro foi a publicação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, e institui a metodologia do **orçamento-programa** para todas as esferas públicas.



Veja, a seguir, alguns fatos relevantes que marcaram a evolução histórica do processo orçamentário no Brasil...



**Orçamento-programa:** Orçamento Público que especifica não somente os custos dos diversos programas, subprogramas e projetos, desdobrados setorialmente, por funções, segundo as categorias de despesas de custeio e capital, mas também as metas físicas anuais que devem ser atingidas mediante a aplicação dos recursos orçamentários.

**Emenda:** ação de corrigir ou alterar uma proposta de lei ou lei já aprovada. No caso, pode se referir a qualquer lei, ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias ou à Lei Orçamentária.

**Classificação funcional-programática:** agrupa os projetos/atividades orçamentários, sucessivamente, da mais até a menos abrangente classificação, por função, programa e subprograma, visando a agrupamento temático das ações governamentais, sobretudo para fins de planejamento e consolidação das contas nacionais.



Em 1966, no Governo Militar, foi criado o Código Tributário Nacional, que instituiu normas gerais de direito tributário para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



A junta militar que governava o País promulgou a Constituição de 1967, peça antidemocrática e centralizadora, que representou retrocesso político em nosso ideal republicano.

A Carta de 1967, no artigo 67, eliminou qualquer tipo de **emenda** à peça orçamentária por parte do Poder Legislativo. Esse imperativo vigorou até 1988.

Em 1974, ainda sob regime militar, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, por meio de portaria, estabelece códigos e estruturas para **classificação funcional-programática** das despesas orçamentárias.

Em 1984, o Governo Federal criou a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, que implementou importantes alterações na política orçamentária.



A Constituição de 1988, em vigor, estabeleceu importantes mudanças na legislação orçamentária e a hierarquia dos instrumentos de planejamento de longo e médio prazos:

- Plano Plurianual - PPA,
- Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO,
- Lei do Orçamento Anual-LOA (CF, art. 165).

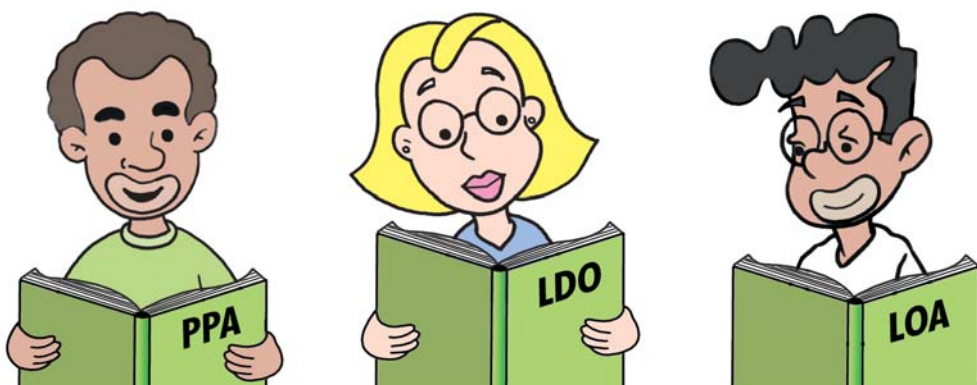


**Lei de Meios:** expressão utilizada para caracterizar o Orçamento enquanto lei que prevê a Administração Pública das condições necessárias para o desempenho de suas funções.



Em 2000 surgiu a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal - LRF, de nº 101/2000, que introduziu mudanças na administração das finanças públicas, instituindo mecanismos de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos.

Atualmente desponta entre nós o debate em torno de uma lei de responsabilidade social, para que fique assegurado e formalizado o compromisso dos governantes em co-gerir os recursos públicos com a participação ativa da sociedade organizada. Dessa forma, busca-se assegurar a destinação social dos tributos arrecadados, conferindo ao Orçamento a dimensão cidadã que a “Lei de Meios” precisa ter, especialmente em uma sociedade que aspira a instituir uma verdadeira democracia social fundada na participação popular.





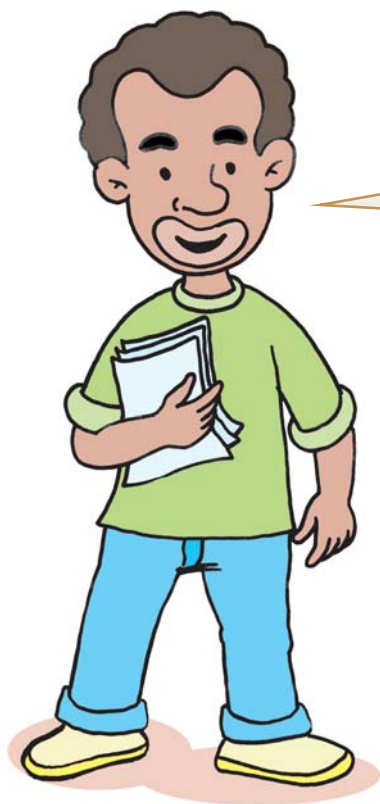
## 3 ORÇAMENTO PÚBLICO

### 3.1 Conceito de Orçamento



O Orçamento Público é um instrumento legal em que são previstas as receitas e fixadas as despesas de um determinado ente político (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para o exercício financeiro.

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



Como leitura complementar, sugerimos consultar o site do Senado Federal, onde você encontrará uma cartilha e muitas outras informações úteis sobre todo o processo orçamentário brasileiro. Acesse: [www.senado.gov.br/orcamento](http://www.senado.gov.br/orcamento).

### 3.2 Fundamentos para sua elaboração



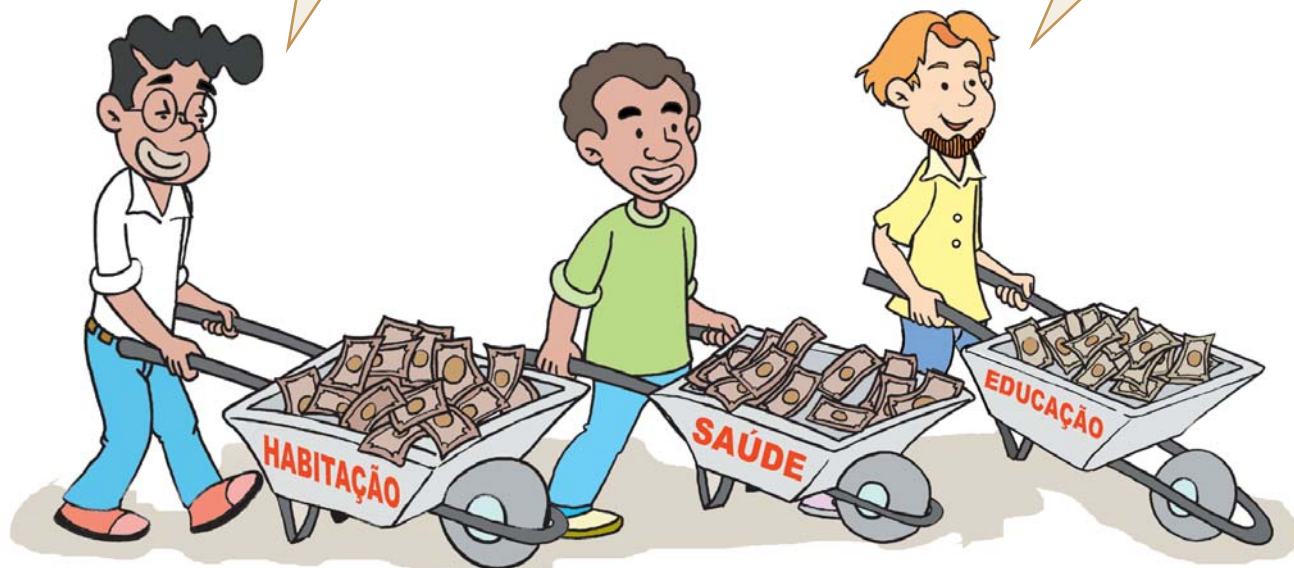
A elaboração do Orçamento Público requer a atuação de técnicos especialistas em Finanças Públicas, que tenham o domínio dos conhecimentos contidos na Constituição e em legislações pertinentes e que saibam interpretá-los aplicando-os na redação do documento.

As receitas são estimadas pelo governo. Por isso elas podem ser maiores ou menores do que foi inicialmente previsto. Se a economia crescer durante o ano mais do que se esperava, a arrecadação do imposto tenderá a aumentar. O movimento inverso também poderá ocorrer. Tudo depende do dinheiro que entra para o Estado e de onde ele vai ser aplicado.

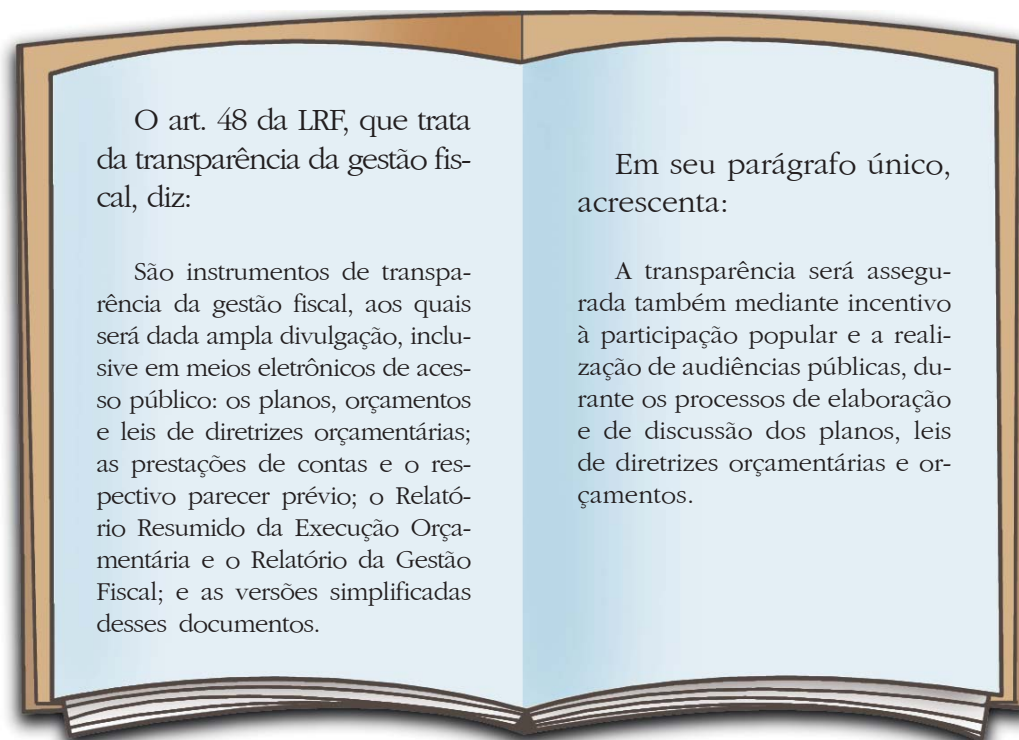
As despesas fixadas no Orçamento são cobertas, principalmente, com o produto da arrecadação dos impostos, mas também são custeadas por outras fontes (empréstimos, operações de crédito, alienação de bens, prestação de serviços, entre outros).

No Brasil, o Orçamento não é mandatário, ou seja, não obriga o gestor a realizar as despesas previstas.

Por outro lado, qualquer despesa não prevista no Orçamento só pode ser realizada mediante prévia e expressa autorização do Poder Legislativo.



Num processo evolutivo, em 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal–LRF, surgiu a possibilidade da participação direta do povo na elaboração do Orçamento Público e no controle da execução orçamentária.



Este é um fato muito importante, pois restabelece o clima de liberdade democrática, que permitiu a criação de mecanismos de participação política. Sob esse clima, surgiram experiências de discussão pública do Orçamento, denominadas Orçamento Participativo - OP.

No entanto, é uma diretriz limitada, pois a participação popular nos termos em que está posta a Lei de Responsabilidade Fiscal e executada por meio dos chamados Orçamentos Participativos é ainda restrita. O que se almeja com a Lei de Responsabilidade Social é fortalecer a democracia participativa no Brasil, construindo um sistema de **governança social**.

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



### 3.3 Elaborando o Orçamento

A Lei Orçamentária Anual (LOA) define um programa de trabalho para o ano seguinte. É como o orçamento doméstico,

que, quando feito criteriosamente, permite antever os gastos e as receitas da família.

Como os recursos são limitados, faz-se necessário priorizar as ações que serão realizadas:

- inicialmente, há uma discussão interna, no governo (Poder Executivo), para definir as ações consideradas prioritárias;
- a segunda etapa é a das negociações do governo com a sociedade, representada por associações comunitárias, partidos políticos, sindicatos de classe, empresários, entre outros, que apresentam suas reivindicações a representantes da Administração Pública e buscam uma definição para o atendimento a suas solicitações;
- após essa etapa, o Orçamento é encaminhado ao Poder Legislativo para aprovação.



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

**Propositivo:** que se caracteriza como uma proposta.

**Peça orçamentária:** parte do Orçamento que será analisada.



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 operadores do Orçamento Público saibam eger essas prioridades e efetivamente executá-las.

De pouco adianta um orçamento meramente **propositivo** sem que haja controle social. Ainda é muito comum que os recursos inicialmente previstos nas fases de planejamento e aprovação de **peça orçamentária** não se tornem efetivamente disponíveis para a realização de projetos elencados.



A ação da sociedade no acompanhamento e na fiscalização da execução orçamentária é relevante para que esse quadro seja modificado.

### 3.4 Princípios orçamentários

A Lei nº 4.320/64, ao estabelecer os fundamentos da transparência orçamentária (art. 2º), estabelece os princípios básicos do Orçamento Público.



#### Princípio da unidade

Cada esfera de governo deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente.

Cada esfera de poder, União, Estado e Município, deverá elaborar a sua lei que irá reger o Orçamento Público.



#### Princípio da universalidade

A lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública deve ficar fora do Orçamento.



#### Princípio da anualidade

Estabelece um período de tempo limitado para estimativa da receita e fixação da despesa, ou seja, o Orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal.



#### Princípio do equilíbrio

As receitas e despesas de um período devem ser iguais.



#### Princípio da publicidade

É obrigação do Poder Executivo dar publicidade ao Orçamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal define prazos para publicação de relatório bimestral resumido da execução orçamentária e de relatório quadrimestral de gestão fiscal.



#### Princípio da clareza

O Orçamento deve ser suficientemente claro e compreensível para qualquer indivíduo.

### ***3.5 Financiando os Orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios***

As despesas públicas são financiadas pelas receitas oriundas do somatório dos vários pagamentos, feitos pelos cidadãos ao Governo, de impostos, taxas e contribuições. Para financiar suas atividades, o Governo também pode realizar operações de crédito.

Os gastos são realizados por meio dos Orçamentos dos Municípios, Distrito Federal, Estados e União, respeitando-se as atribuições de cada esfera de governo e a partilha dos impostos, estabelecidas pela Constituição Federal e demais legislações complementares específicas, que a regem. Por determinação constitucional, a União repassa aos Estados, Distrito Federal e Municípios uma parcela do recolhimento de alguns impostos.



### 3.6 Instrumentos para elaboração do Orçamento: Leis orçamentárias

A incumbência de elaborar o projeto de lei orçamentária cabe ao Poder Executivo – presidente da República, governadores e prefeitos. A Constitui-

ção Federal determina a elaboração de três instrumentos legais que compõem o processo orçamentário. Vejamos:

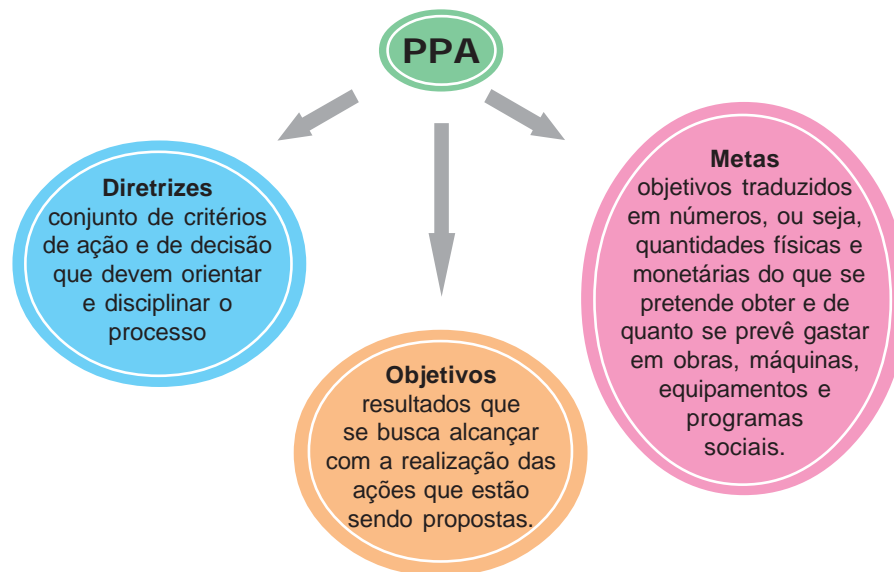


### 3.6.1 Plano Plurianual – PPA



Este plano estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública do governo eleito. É a programação global da gestão do governante, elaborado no primeiro ano do mandato, e que alcança o primeiro ano do governo subsequente.

No PPA estão evidenciadas as necessidades regionais ou setoriais, os níveis de prioridade, as fontes de recursos disponíveis ou potenciais e os programas das ações de longo prazo.



As ações propostas no PPA visam à continuidade das administrações que se sucedem, para evitar que a população seja prejudicada com a paralisação de obras e serviços iniciados pelo governante anterior.

O PPA pode ser alterado todo ano e não há, em princípio, limites para mudanças, o que possibilita a revisão geral

do compromisso. É preciso acompanhar a sua tramitação para saber onde foi alterado.

O administrador (presidente, governador ou prefeito), ao assumir o governo, encontrará um PPA já em andamento, com coordenadas já definidas pelo gestor anterior para o primeiro ano de seu mandato.



### 3.6.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Esta lei define metas e prioridades para a Administração Pública. Com base no PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias serve de orientação para a elaboração da lei orçamentária.

É comum que a LDO estabeleça os percentuais da receita arrecadada que caberão aos Poderes e às entidades descentralizadas, para que possam elaborar seus orçamentos com observação dos limites fixados. O orçamento anual abrange o **exercício financeiro**.



**Exercício financeiro/fiscal:** período de tempo em que são verificadas 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.



### 3.6.3 Lei do Orçamento Anual – LOA



A Lei Orçamentária Anual - LOA é elaborada pelo Executivo e consiste no Orçamento propriamente dito. Contém os programas, subprogramas, projetos e as atividades que indicam as metas e prioridades estabelecidas na LDO, juntamente com os recursos necessários para o seu cumprimento.

A Lei Orçamentária Anual - LOA é elaborada pelo Executivo e consiste no Orçamento propriamente dito. Contém os programas, subprogramas, projetos e as atividades que

Dessa forma, define as fontes de receita e autoriza as despesas públicas, expressas em valores, detalhando-as por órgão de governo e por função.

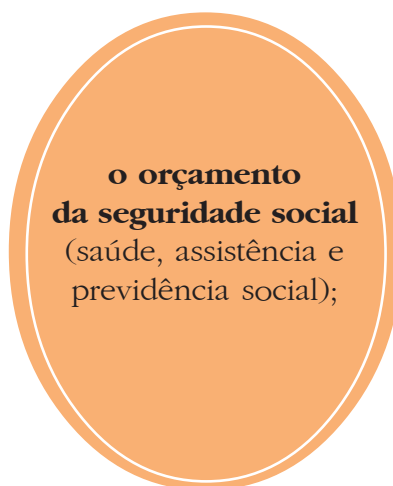
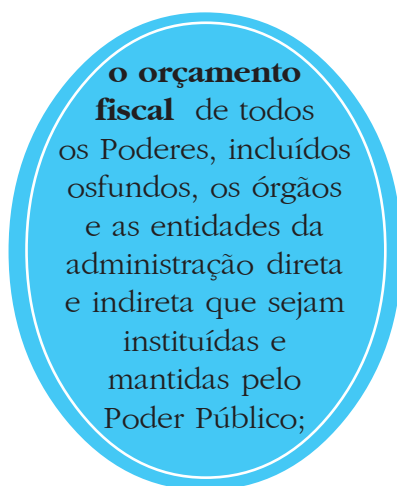
A LOA deve ser enviada para apreciação do Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano. Se isso não ocorrer dentro do prazo legal, nos Municípios, por exemplo, a **Lei Orgânica** pode prever que a Comissão de Orçamento da Câmara elabore uma proposta.

Caso a proposta do Executivo seja rejeitada pelo Legislativo, estará valendo, para o próximo mandato, o Orçamento do exercício em curso.

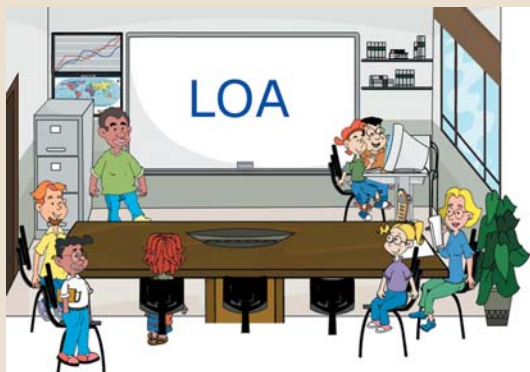
**Lei Orgânica Municipal:** é a lei maior do Município. Corresponde à Constituição Municipal.



A LOA compreenderá:



## Importância da LOA e da participação popular



A Lei Orçamentária é um instrumento muito poderoso. É com ela que a população conta para garantir investimentos que melhorem a qualidade de vida na cidade e no meio rural. Mas para termos um orçamento que atenda às necessidades dos cidadãos é fundamental a participação em todo processo orçamentário, ou seja, na criação e na fiscalização das leis e planos citados. São esses instrumentos que determinam como o Orçamento deverá ser elaborado e executado.

### 3.7 Classificação das contas públicas

O programa de governo deve ser descrito segundo algumas normas. Desde o recurso a ser gasto e a natureza da despesa até a sua função social maior.

De grande importância para a compreensão do Orçamento são os critérios de classificação das **contas públicas**. As classificações são utilizadas para facilitar e padronizar as informações que se deseja obter.



**Contas públicas:** elemento contábil destinado a condensar, mediante débitos e créditos, as operações financeiras e patrimoniais, classificadas segundo os tipos de patrimônio, dos custos, despesas ou consumo, das rendas ou receitas, do capital e dos lucros ou perdas, evidenciando, enfim, por meio de saldos, a respectiva posição atual.



CONTAS PÚBLICAS		
	gastos com pessoal	programas
		dívidas
1998	3.459	8.501
2000	2.420	2.420
2002	7.512	9.684
2003	2.005	1.009
2004	4.579	8.305

As ações previstas no Orçamento Público – gastos com pessoal, obras, serviços, programas sociais, pagamento das dívidas – devem ser programadas na forma de projetos, atividades e operações especiais.

Projeto	Atividade	Operações especiais
O projeto é um conjunto de operações referentes a um trabalho específico, com prazo estabelecido e resultando num produto final. Ex: implantação de 70 km de rede de esgoto até dezembro do próximo ano.	A atividade pode ser definida como um conjunto de operações de um trabalho continuado, necessária à operacionalização das ações governamentais. Ex: manutenção de prédio público.	São as despesas que não contribuem para a manutenção das ações do governo, não gerando contraprestação de bens e/ou serviços. O pagamento da dívida estará representado nesta nova classificação.

De acordo com a Lei nº 4.320/64, os projetos e atividades devem ser classificados de acordo com a função, o pro-

grama e o subprograma em que se enquadram, permitindo, assim, ter-se uma visão global dos recursos orçamentários.

**Função:** Representa o maior nível de agregação das diversas áreas da despesa do setor público.  
Ex.: saneamento.

**Subfunção:** Agrega as ações de acordo com sua natureza básica, em relação ao objeto do gasto e de acordo com o seu conteúdo e produto. Independentemente de sua relação institucional, as subfunções poderão constar em funções diferentes.  
Ex.: saneamento básico urbano.

**Programa:** Abaixo da função, os programas designam os objetivos gerais da ação governamental (de cada uma de suas áreas de atuação). Os programas são definidos de acordo com a estrutura de cada nível de governo, de maneira a adequar a solução dos problemas identificados, e podem ser caracterizados por projetos e/ou atividades.  
Ex.: saneamento para comunidade de baixa renda.

**Subprograma:** Define os objetivos parciais identificáveis dentro do programa, correspondendo a um conjunto de operações afins.

**Unidades Orçamentárias:** Secretaria, superintendência, fundo, empresa, fundação ou autarquia; são responsáveis pela implementação das atividades orçamentárias.

**Classificação  
(os códigos do  
Orçamento):**



**Classificação (os códigos do Orçamento):**

- a) Órgão: **O**
- b) Unidade Orçamentária: **UO**
- c) Funções: **F**
- d) Subfunções: **SF**
- e) Programa: **P**
- f) Projeto/Atividade/Operações Especiais: **P/A/OE**

Daremos aqui um exemplo da classificação que a União vem usando, mas que não necessariamente corresponde à classificação que o seu Estado ou Muni-

cípio pode ter tomado no que se refere aos quatro últimos algarismos, isto é, dos projetos ou atividade ou ainda operações especiais.

Órgão (O)	Unidade Orçamentária (UO)	Função (F)	Subfunção (SF)	Programa (P)	Projeto ou Atividade ou Operações Especiais (P/A/OE)
QUEM FARÁ?		O QUE OBJETIVA?			O QUE SERÁ FEITO?

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão suas estruturas de programas, códigos e identificação (órgão, unidade orça-

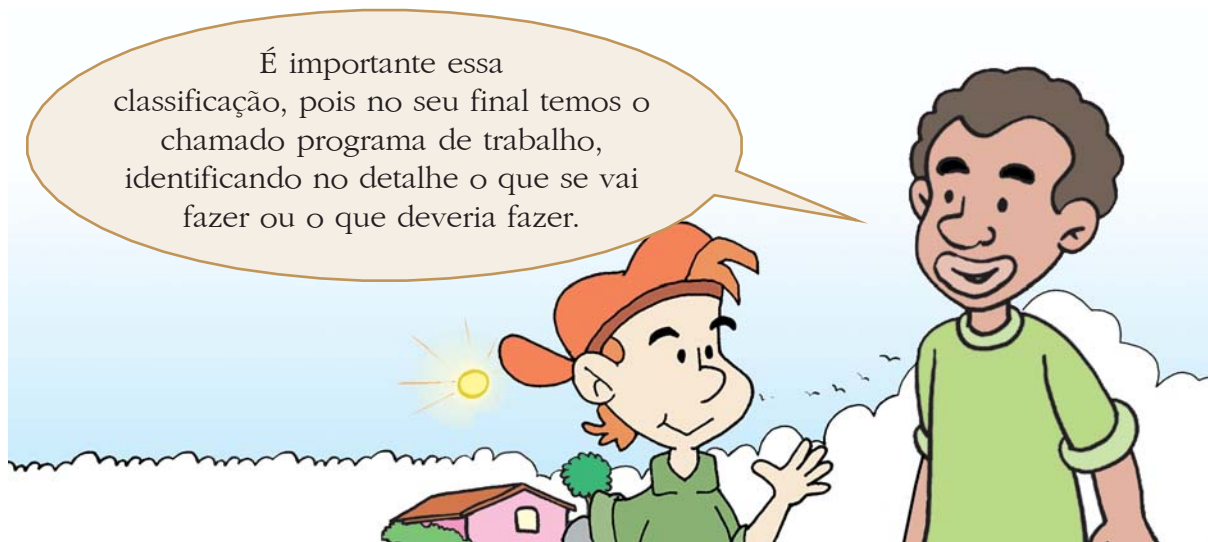
mentária, projeto, atividade ou operações especiais), contanto que sigam a prévia classificação de função e subfunção.

### Exemplo 1

Programa de Trabalho: OO U.O.U.O. 16 482 1061 1001  
 O (de natureza local) – 2 dígitos  
 UO (de natureza local) – 4 dígitos  
 F 16 Habitação  
 SF 482 Habitação Urbana  
 P 1061 Construção de casas populares (codificação local)  
 P/A/OE 1001 Construção de 20 casas populares (codificação local)

### Exemplo 2

Para o pagamento de uma dívida:  
 Programa de Trabalho: OO U.O.U.O. 28 841 0000 2001  
 O (de natureza local)  
 UO (de natureza local)  
 F 28 Encargos Especiais  
 SF 841 Refinanciamento da Dívida Interna  
 P 0000 Encargos Especiais (§ único art. 4º, Portaria 42/99 do Ministério do Planejamento)  
 P/A/OE 2001 Pagamento de Dívida ao INSS



### 3.8 Classificação da despesa pública

Conforme a sua natureza, a despesa pode ser classificada em despesas correntes e de capital. Os gastos necessários à manutenção dos serviços públicos

são chamados de despesas correntes e os aplicados em obras e compras de equipamentos (investimentos), de despesas de capital.

**Despesas correntes:** (custeio e outras despesas): despesas com pessoal (salários e encargos sociais – FGTS, INSS, entre outras); despesas com materiais (combustível, material de escritório, entre outras); e contratação de serviços de terceiros (pagamento por serviços prestados para a prefeitura), a chamada terceirização. Um exemplo é a contratação de empresas privadas para coleta de lixo.



**Despesas de capital:** (investimentos e outras despesas): despesas com novos equipamentos e infra-estrutura urbana (construção e ampliação de escolas, hospitais e postos de saúde, pavimentação, expansão da rede de água e esgoto, etc.).

**Despesas Vinculadas:** dentro das despesas encontram-se também aquelas “vinculadas” (ou carimbadas), ou seja, que só poderão ser efetuadas para um fim específico, definido em lei. Por exemplo, a Constituição Federal determina que os Municípios devem gastar, no mínimo, 25% da receita proveniente de impostos e transferências constitucionais em manutenção e desenvolvimento do ensino público, e 15% para a saúde. No caso da saúde, aqueles que estiverem gastando menos que esse percentual deverão elevar os gastos para 15% até o ano de 2004. Relacionar também as receitas vinculadas, que são obrigatórias para a União e os Estados.

Verifique quanto seu prefeito, governador e o presidente estão gastando em educação (art. 212 da Constituição Federal, Emenda Constitucional 14/1996 e Leis nºs 9.394 e 9.424/1996) e na saúde (art. 198 da Constituição Federal e Emenda Constitucional 29/2000).

## EDUCAÇÃO



25%

## SAÚDE



15%

### 3.9 Aprovando o Orçamento

A elaboração da Lei Orçamentária é a etapa que mais caracteriza a idéia do processo legislativo a que estão submetidas as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

**Iniciativa:** É do Poder Executivo, que apresenta o projeto de lei ao Poder Legislativo.



**Discussão:** O Poder Legislativo é o fórum adequado para a defesa de propostas da sociedade não incluídas no projeto de lei orçamentária. As matérias apreciadas pelo Legislativo são inicialmente analisadas por comissões. Na **Comissão de Justiça**, é analisado o as-



No decorrer dos trabalhos, 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 plenário das casas legislativas, os projetos de lei sobre o Orçamento chegam à reta final. Os parlamentares defendem ou não a proposta orçamentária e as emendas. Pronunciam-se a favor ou contra. O parecer da Comissão de Orçamento é então levado à votação pelos parlamentares.

Depois de votada, a matéria retorna ao Poder Executivo para ser sancionada ou vetada, no total ou em parte. Em caso

pecto legal do projeto de lei. Já a análise técnica é realizada na **Comissão de Orçamento**, que efetua levantamento e ordenação de informações sobre os Orçamentos dos últimos exercícios, em comparação com o Orçamento em análise.

**Comissão de Justiça:** analisa a legalidade das propostas apresentadas pelos parlamentares antes da sua votação.

**Comissão de Orçamento:** nome comumente conferido às comissões permanentes de parlamentares para apreciação e fiscalização de matérias orçamentárias, financeiras, patrimoniais e contábeis, no âmbito dos Legislativos estaduais e municipais, nos termos do art. 166 da Constituição Federal.



de reivindicação vetada pelo chefe do Poder Executivo, a sociedade pode promover mobilização do Legislativo para que este derrube o veto.

Em todas as fases de tramitação das propostas de PPA, LDO e LOA, a sociedade deve aproveitar as oportunidades para participar, questionar e reivindicar.





**Sanção:** Depois de aprovado, o Orçamento retorna ao Poder Executivo para sanção. Uma vez aprovado, o projeto transforma-se em Lei Orçamentária.

**Veto:** Se o titular do Poder Executivo não estiver de acordo, poderá vetar o projeto, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis contados do recebimento; nesse caso, as partes vetadas retornam ao Legislativo.



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

**Sancionado:** aprovado.  
**Sanção:** aprovação dada a uma lei pelo chefe de Estado.

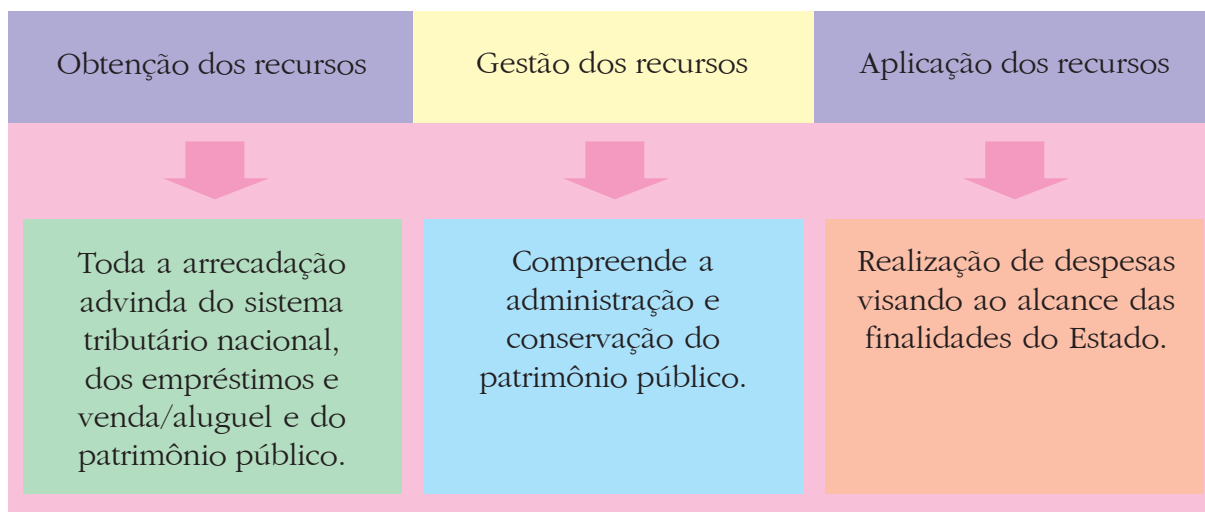


PRAZOS CONFORME CF/88		
PROJETO	Encaminhamento pelo Executivo ao Legislativo	Devolução pelo Legislativo ao Executivo
PPA	31/8 do 1º exercício do mandato	Até 15/12 do mesmo exercício
LDO	15/4 de cada exercício	Até 30/6
LOA	31/8 de cada exercício	Até 15/12

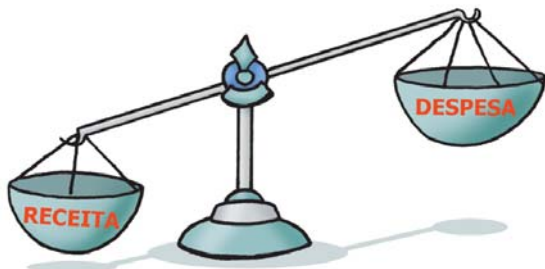
## 4 A GESTÃO FINANCEIRA

### 4.1 A atividade financeira do Estado

A atividade financeira do Estado desenvolve-se em três áreas:



A gestão financeira da Fazenda Pública pode ser assim explicada:



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

Se o resultado for o inverso, ou seja,  $R < D$ , será preciso aumentar a arrecadação de impostos para fazer frente às despesas programadas ou tomar empréstimos, elevando a dívida pública. Uma terceira opção é a redução de despesas mediante o corte de parte das atividades inicialmente programadas.

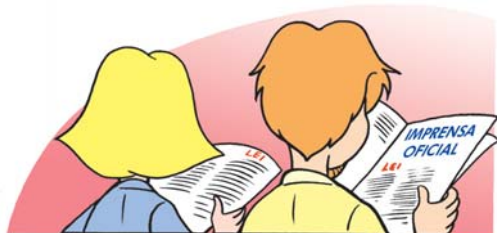
A Administração Pública deve almejar o equilíbrio financeiro:

$$R = D$$

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 – benefícios públicos em quantidade e qualidade que atendam às necessidades da população.

## 4.2 A execução orçamentária

Para que os recursos do Orçamento comecem a ser utilizados, ou seja, para que a execução orçamentária tenha início, é necessário que a lei orçamentária seja publicada na imprensa oficial. O início efetivo da realização de despesas começa com a liberação das cotas orçamentárias.



Os gastos públicos são realizados por uma das seguintes modalidades de licitação:

- Convite;
- Tomada de preços;
- Concorrência pública;
- Pregão;
- Concurso;
- Leilão.



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

No Poder Executivo, no órgão de origem, qualquer compromisso de ordem financeira assumido pela Administração Pública passa por etapas entre a previsão da despesa e o seu pagamento.

Essas etapas são empenho, liquidação, seguindo-se o pagamento, e utiliza-se a licitação como forma de assegurar a lisura do ato público.



**Empenho:** O uso das dotações orçamentárias ocorre por meio do empenho, que também é uma exigência legal. Trata-se de um documento numerado seqüencialmente, a ser previamente emitido sempre que a administração decidir realizar uma despesa. A emissão significa que a dotação orçamentária, até aquele valor especificado, já está comprometida.

**Liquidação:** É a fase em que se verifica se a obra contratada, o serviço prestado ou os materiais entregues estão de acordo com as especificações contratadas e se a nota fiscal está correta. Esse trabalho é feito pelo setor contábil ou financeiro do órgão público responsável pela despesa.



**Pagamento:** É a remuneração ao credor do empenho.



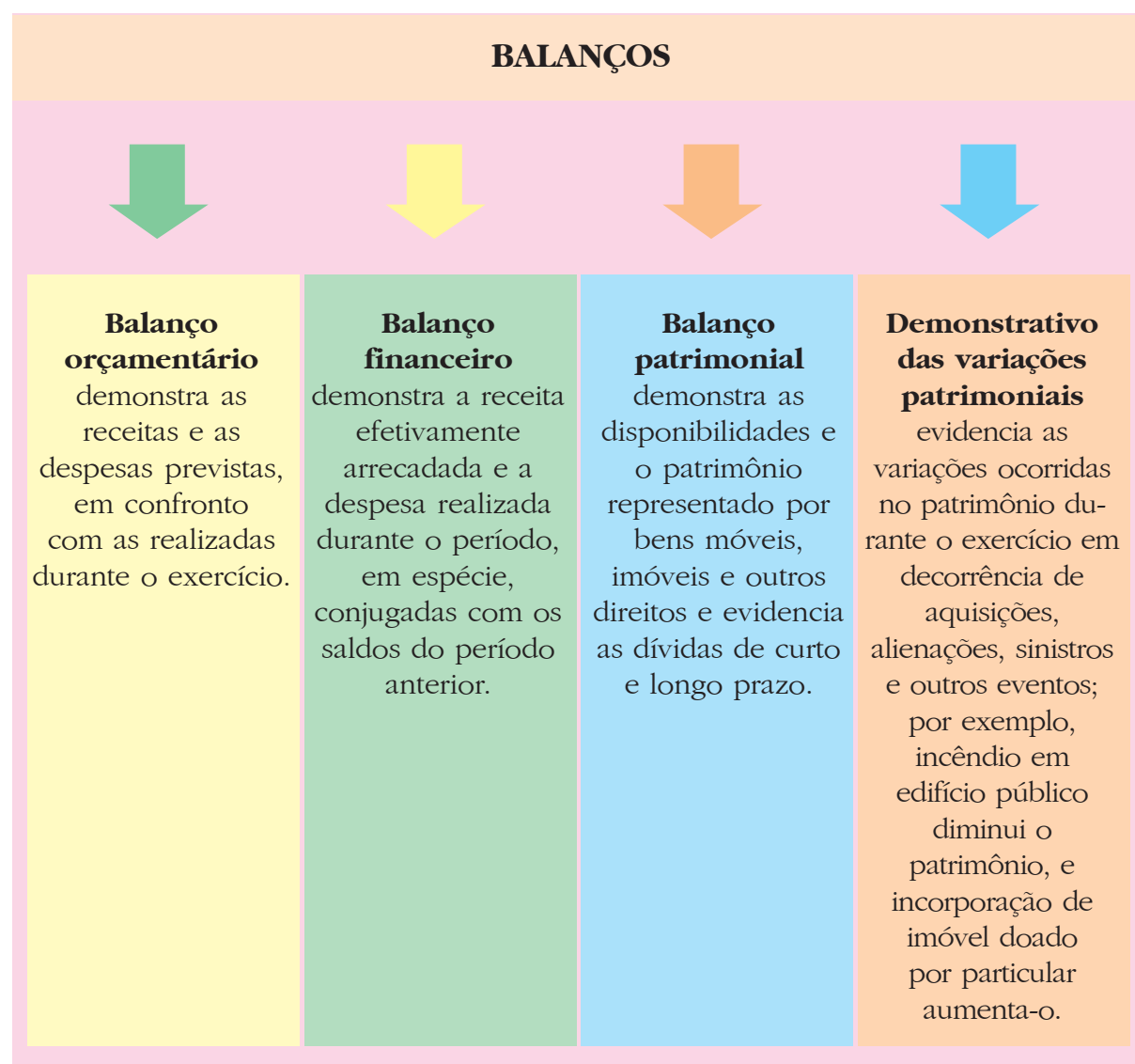
Esses documentos ficam arquivados no órgão público para efeito de contabilização, à disposição do Tribunal ou Conselho de Contas, do Legislativo ou para atender a outras necessidades.

## 5 CONTABILIDADE DAS DESPESAS PÚBLICAS

Este item diz respeito à contabilidade pública. É por meio do controle das despesas públicas que são elaborados os documentos de prestação de contas (balançetes e balanços).

Os resultados da gestão do administrador público são demonstrados mensalmente por meio de balançetes ou anualmente mediante balanços.

**Os quatro balanços gerais que compõem as demonstrações contábeis públicas são:**



## Exemplo de Balanço

Tribunal de Contas do Distrito Federal

Relatório Resumido  
(art. 52, I e II, *a e b*, LC 101/00)

Balanço Orçamentário do DF Orçamento Fiscal e da Seguridade Social Demonstrativo das Receitas e Despesas

Calendário: agosto/2004

R\$1,00

RECEITAS	PREVISÃO ANUAL		4º BIMESTRE		ACUMULADO		
	INICIAL (A)	ATUALIZADA (B)	PREVISTO (C)	REALIZADO (D)	PREVISTO (E)	REALIZADO (F)	A REALIZAR (G= B-F)
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	5.939.631.064	6.380.895.900		823.338.913		3.705.924.486	2.674.971.414
Receita Tributária	4.140.142.436	4.491.502.436		552.833.254		2.660.612.257	1.830.890.179
Impostos	4.047.075.575	4.398.435.575		541.670.904		2.598.994.508	1.799.441.068
Taxas	93.066.861	93.066.861		11.162.350		61.617.749	31.449.112
Contribuições de Melhoria	0	0		0		0	0
Receita de Contribuições	384.763.000	438.544.224		96.089.539		352.722.464	85.821.760
Receita Patrimonial	23.119.482	26.498.663		6.471.030		26.297.580	201.083
Receita Agropecuária	0	0		2.032		13.456	(13.456)
Receita Industrial	129.000	129.000		103.049		484.444	(355.444)
Receita de Serviços	330.111.557	355.867.729		39.226.610		140.854.387	215.013.342
Transferências Correntes	1.151.437.981	1.153.161.474		154.337.913		655.445.519	497.715.955
(-) Transf. Intragovernamentais	(0)	(0)		(0)		(0)	0
Outras Receitas Correntes	324.875.608	330.140.374		36.687.587		132.504.399	197.635.975
(-) Deduções da Receita	(414.948.000)	(414.948.000)		(62.412.101)		(263.010.020)	(677.958.020)
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	520.157.145	588.237.467		11.876.158		69.505.747	518.731.720
Operações de Crédito	73.434.000	119.976.000		6.363.872		36.964.361	83.011.639
Alienação de Bens	176.735.000	180.775.000		30.607		215.783	180.559.217
Amortizações de Empréstimos	7.440.000	8.496.000		1.685.741		6.217.099	2.278.901
Transferências de Capital	262.548.145	278.990.467		3.795.938		26.108.505	252.881.962
(-) Transf. Intragovernamentais	(0)	(0)		(0)		(0)	0
Outras Receitas de Capital	0	0		0		0	0
<b>SUBTOTAL</b>	6.459.788.209	6.969.133.367		835.215.070		3.775.430.233	3.193.703.134
DÉFICIT CORRENTE	Não se aplica	Não se aplica		(6.560.369)			Não se aplica
DÉFICIT DE CAPITAL	Não se aplica	Não se aplica		(66.340.134)		(401.618.039)	Não se aplica
<b>TOTAL</b>	6.459.788.209	6.969.133.367		908.115.574		4.177.048.273	3.193.703.134

DESPESAS	DOTAÇÃO ANUAL			4º BIMESTRE			ACUMULADO		
	INICIAL (A)	ATUALIZADA (B)	EMPENHADO (C)	LIQUIDADO (D)	EMPENHADO (E)	LIQUIDADO (F)	A REALIZAR (G= B-F)		
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	5.161.202.962	5.510.550.907	829.899.282	865.797.538	3.526.840.830	3.286.948.217	1.983.710.077		
Pessoal e Encargos Sociais	2.096.735.379	2.175.053.924	375.010.502	377.266.929	1.394.750.155	1.388.479.055	780.303.769		
Juros e Encargos da Dívida	143.952.000	140.991.914	15.843.353	15.834.210	78.927.671	78.916.724	62.064.243		
Outras Despesas Correntes	2.920.515.583	3.194.505.069	439.045.427	472.696.398	2.053.163.004	1.819.552.438	1.141.342.065		
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	1.241.711.576	1.490.922.681	116.054.941	125.254.386	621.423.620	442.646.763	869.499.061		
Investimentos	1.098.052.576	1.244.165.320	78.216.292	86.450.233	471.123.786	292.744.412	773.041.534		
Inversões Financeiras	77.989.000	179.029.361	28.390.057	29.355.561	103.437.854	103.043.730	75.591.507		
Amortizações da Dívida	65.670.000	67.728.000	9.448.593	9.448.593	46.861.979	46.858.621	20.866.021		
<b>RESERVA DE CONTINGÊNCIA</b>	56.873.671	56.873.671	0	0	0	0	56.873.671		
<b>SUBTOTAL</b>	6.459.788.209	7.058.347.259	945.954.223	991.051.924	4.148.264.449	3.729.594.980	2.910.082.810		
SUPERÁVIT CORRENTE	Não se aplica	Não se aplica		Não se aplica	179.083.656	Não se aplica	Não se aplica		
SUPERÁVIT DE CAPITAL	Não se aplica	Não se aplica		Não se aplica		Não se aplica	Não se aplica		
<b>TOTAL</b>	6.459.788.209	7.058.347.259	945.954.223	991.051.924	4.327.348.106	3.729.594.980	2.910.082.810		

## 6 ÓRGÃOS FISCALIZADORES DAS CONTAS PÚBLICAS

### 6.1 Tribunal ou Conselho de Contas

O Tribunal ou Conselho de Contas, órgão controlador das despesas, fiscaliza o cumprimento da lei e avalia se os atos administrativos foram praticados no momento, na forma e nos custos adequados. Examinam, ainda, o cumprimento dos programas de trabalho e das metas propostas nos planos de governo e no Orçamento.

Compete, portanto, a um Tribunal ou

Conselho de Contas apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo da respectiva esfera de governo, julgar as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos; realizar monitoramentos, levantamentos, auditorias ou inspeções em qualquer órgão ou entidade que receba, utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos.



No exercício de sua competência, o Tribunal ou Conselho de Contas tem direito a irrestrito acesso a todas as fontes de informação disponíveis em órgãos e entidades que se encontrem sob sua jurisdição, estejam ou não sendo auditadas, inclusive a sistemas informatizados de processamento ou guarda de dados.

Dessa forma, Municípios, associações, sindicatos, Câmaras de Vereadores e outras entidades são passíveis de fiscalização por parte dos Tribunais ou Conselhos de Contas, que tanto fazem recomendações quanto impõem determinações.







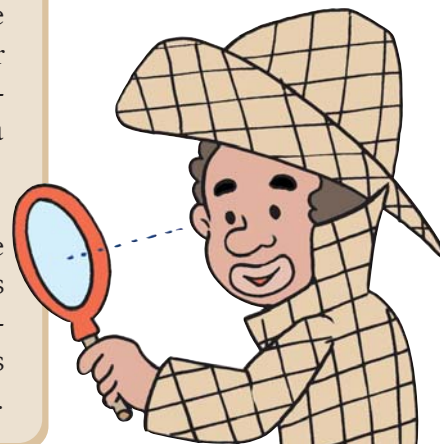
Especificamente no caso das contas anuais do chefe do Executivo, o julgamento cabe ao Poder Legislativo, que pode acompanhar ou não as considerações constantes do parecer do Tribunal ou Conselho de Contas. Nesse caso, o parecer serve apenas como indicação técnica ao Poder Legislativo sobre a regularidade ou não das contas.

Ressalte-se que qualquer cidadão, sindicato, associação ou partido político que tenha conhecimento de atos de improbidade no âmbito da administração pública pode efetuar denúncia ao Tribunal ou ao Conselho de Contas. A denúncia deverá atender a alguns requisitos:

- ser redigida em linguagem clara e objetiva;
- estar acompanhada de prova ou de indícios convincentes, como cópias de documentos e fotografias;
- conter nome legível, assinatura, qualificação e endereço de cada denunciante;
- envolver administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal ou Conselho de Contas que abrange as unidades da Administração Pública e demais responsáveis por bens ou valores públicos, no âmbito federal, estadual, distrital ou municipal.

Para apurar denúncias, o Tribunal ou Conselho de Contas efetuará as diligências e inspeções que achar necessárias na contabilidade, no patrimônio, nas prestações de contas ou nas obras. Até a decisão definitiva, a matéria mantém caráter sigiloso.

Para obter mais informações sobre as finanças de seu Município, visite os sites dos Tribunais de Contas estaduais e municipais, na internet. O endereço eletrônico de alguns TCE e TCM encontram-se disponíveis no site do Tribunal de Contas da União: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).



## 6.2 Função do Poder Legislativo

Uma das atribuições do Legislativo, nas três esferas de poder, é a fiscalização das contas públicas mediante controle externo, exercido com auxílio dos Tribunal ou Conselho de Contas.

O Poder Legislativo analisa, em 120 dias, os pareceres do Tribunal ou Conse-

lho de Contas, aceitando ou rejeitando as sugestões apresentadas. A partir daí, elabora um relatório final, que é encaminhado para votação pelos parlamentares, que aprovam ou não o Orçamento executado. Após relatarem o parecer votado, o Orçamento é devolvido ao Poder Executivo.



## 7 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF

### 7.1 Entendendo a Lei

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) é um código de conduta para os administradores públicos de todo o País. Ela é válida para os três Poderes, nas três esferas de governo, e tem por objetivo melhorar a administração das contas públicas no Brasil.

A Lei exige dos governantes compromissos com o Orçamento e com as metas que devem ser apresentadas e aprovadas pelo Poder Legislativo.



A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para uma gestão fiscal responsável, mediante ações que previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilidade como premissas básicas.

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





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.

ria. Dessa forma, o governante poderá efetuar despesas desde que não comprometam o Orçamento anual e os Orçamentos futuros.

Por exemplo, quando se quer comprar um carro à prestação é necessário ter a quantia reservada para pagar a prestação todo mês ou então é preciso diminuir outros gastos.

**Receita corrente líquida:** composta de receitas tributárias e de outras fontes, deduzidas as transferências constitucionais e recursos vinculados à realização de ações legalmente predeterminadas em convênios ou dispositivos legais.



## 7.2 Gastos com pessoal



Na LRF há limites de gastos com pessoal para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Para cada uma das esferas de governo, há uma limitação prevista na lei:

— para a **União**, o limite máximo

para gastos com pessoal é de 50% da **receita corrente líquida**;

— nos **Estados**, o limite máximo para gastos com pessoal é de 60% da receita corrente líquida;

— nos **Municípios**, o limite máximo para gastos com pessoal é de 60% da receita corrente líquida.

## 7.3 Dívida pública

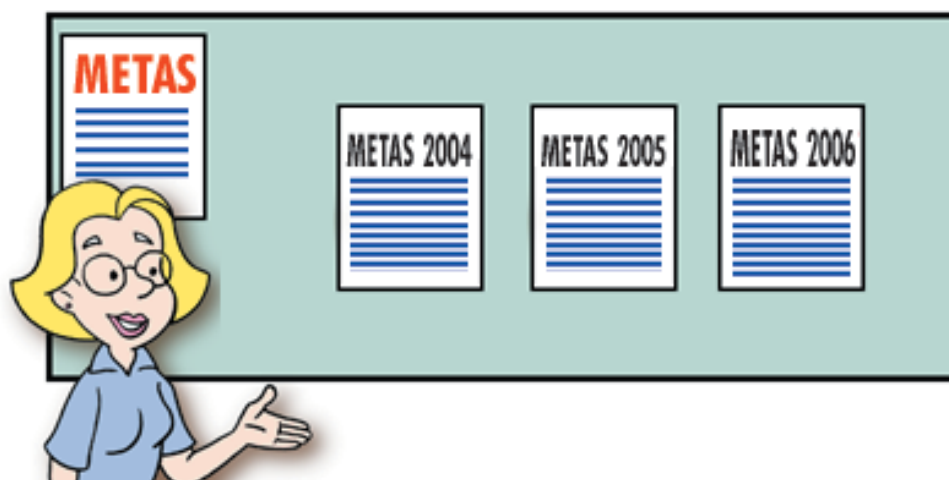
Pela LRF, o Senado Federal estabelece limites para a dívida pública, que são definidos como percentuais das receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dessa forma, cada governante deve respeitar a relação entre a dívida e sua capacidade de pagamento, ou seja, não pode aumentar a dívida para o pagamento de despesas do dia-a-dia.

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



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

## 7.4 Metas fiscais



A LRF determina a fixação de metas fiscais trienais. Isso permite que o governante planeje as receitas e as despesas e vá corrigindo problemas que eventualmente surjam.

As metas fiscais facilitam a prestação de contas à sociedade, porque deixam claro o que está sendo feito para se atingir um objetivo. Com isso a sociedade pode manifestar suas opiniões e colaborar para o aprimoramento da Administração Pública.

## 7.5 Cobrança dos créditos tributários

O Poder Executivo tem, por dever, providenciar a cobrança administrativa dos impostos atrasados e evitar ao máximo a concessão de anistias fiscais, ou seja, que os maus contribuintes sejam beneficiados com a dispensa do pagamento de multas e juros. Quando isso acontece, os sonegadores e **inadimplentes contumazes** prejudicam toda a sociedade. Além disso, cabe ao poder público manter as Procuradorias da Fazenda, que são órgãos encarregados da cobrança judicial das dívidas em atraso, dotando-as da estrutura necessária para que possam ser exigidos os tributos devidos. Assim, o administrador público estará cumprindo seu papel de zelar pela realização das receitas tributárias evitando a prescrição des-

ses débitos, que ocorre caso o Poder Público não ajuíze sua cobrança no prazo de cinco anos.

**Inadimplentes contumazes:** aqueles que sistematicamente deixam de pagar suas dívidas.

**Renúncias de receitas:** são isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia concedidos pelo Poder Público.



## 7.6 Renúncia de receita

Segundo o artigo 14 da LRF,

a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra **renúncia de receita** deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e atender a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do artigo 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais prevista no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.[...]

## 7.7 Outros controles exigidos pela LRF

Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público (da União, dos Estados e do Distrito Federal) e os Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios deverão publicar, a cada quatro meses, o Relatório de Gestão Fiscal - RGF, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e a observância dos limites fixados para despesas e dívida.

A cada dois meses deverá ser elaborado e publicado pelo Poder Executivo (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO. Acompanhe os relatórios elaborados pela União no site do Ministério do Planejamento [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br).

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é composto de duas peças

**Receita orçamentária:** conjunto dos itens de receitas estimadas na Lei do Orçamento Anual, que aponta as disponibilidades do Poder Público para a realização de seu programa de trabalho.



básicas de alguns demonstrativos de suporte. As peças básicas são:

- balanço orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas;

- demonstrativo de execução das receitas (por categoria econômica e fonte) e das despesas (por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção). Pela LRF são definidos ainda mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em anos de eleição, com destaque para o que se segue:
- fica impedida a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária;

A intenção da LRF é aumentar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumentos de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira adequada.



- é proibido ao governante contrair despesa que não possa ser paga no mesmo ano; a despesa somente poderá ser transferida para o ano seguinte se houver disponibilidade de caixa;
- é proibida qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal nos Poderes Legislativo e Executivo, nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou mandato dos chefes do Poder Executivo;
- é exigida a divulgação de demonstrativos, a fim de que a população tome conhecimento acerca do equilíbrio das contas públicas.

Sanções pessoais são previstas na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Os governantes poderão ser responsabilizados pessoalmente e punidos com perda de cargo, proibição de exercer emprego público, pagamento de multas e até prisão.



Fique atento aos momentos em que, como cidadão, pode e deve participar.

Procure participar de forma organizada, individualmente ou em grupo, exercendo sua cidadania em prol da sociedade. Assim, os eleitores, os credores, os investidores e demais cidadãos terão acesso às contas e poderão colaborar para garantir a boa gestão do dinheiro público.

O acesso público é amplo, inclusive por meio eletrônico (via internet). A partir daí, caberá à sociedade cobrar ações e providências de seus governantes, assim como julgar se eles estão procedendo de forma responsável na gestão fiscal.

## 8 ORÇAMENTO PÚBLICO: EXERCENDO A CIDADANIA

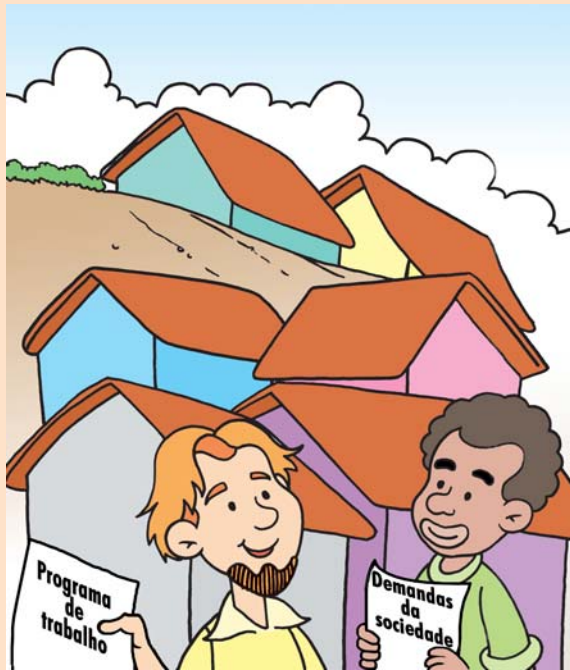
### 8.1 Priorizando as demandas da comunidade

Em todas as regiões do País, há problemas de infra-estrutura e 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 reclama dos governantes

quanto à aplicação dos tributos arrecadados, declarando que as suas expectativas não têm sido atendidas. A mudança desse panorama depende da participação de todos os cidadãos na definição das prioridades para o gasto público e na fiscalização da aplicação dos recursos, seja por meio de organizações representativas da sociedade civil ou por meio da mobilização direta da sociedade.

Desse modo será possível converter as demandas da sociedade em ações previstas no programa de trabalho da Administração Pública, constante no Orçamento.



O Orçamento é um contrato entre o governo e o povo sobre o que é possível ser feito em prol de todos. Sua função é permitir que a sociedade acompanhe o fluxo de recursos do Estado, receitas e despesas, participando e mantendo o controle sobre toda a sua atividade político-financeira, que vai desde a obtenção até a aplicação dos recursos. Daí a singular relevância do Orçamento Público.

Na verdade, o Poder Executivo – presidente da República, governadores e prefeitos, ministros, secretários e auxiliares – negociam entre si e com a sociedade, de várias formas, definindo as prioridades de aplicação dos recursos.

Por isso, é preciso que todos nós tomemos a consciência de que o processo orçamentário não é e não pode ser algo frio, tecnicista, distante da realidade do cidadão. O Orçamento é um instrumento legal que representa a definição de priori-



dades para a construção de políticas públicas, portanto, participar de todas as etapas de elaboração do Orçamento Público é essencial para assegurarmos recursos necessários à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos de nossa comunidade.

Quando um eleitor for julgar a administração de um governante, deve sempre fazê-lo analisando criteriosamente o Orçamento executado e o proposto para o exercício seguinte, pois é na peça orçamentária que ficam demonstradas as verdadeiras prioridades de um administrador público.

## 8.2 O Orçamento Participativo

É crescente em nosso país a prática do Orçamento Participativo como valioso instrumento de participação popular e democratização da gestão pública. Nos Estados e Municípios onde o Orçamento Participativo foi implementado, o Poder Executivo consulta a população, a partir de reuniões abertas à sociedade, sobre as suas demandas prioritárias e o que se espera seja incluído na Lei Orçamentária Anual. Sob esse aspecto, a definição do Orçamento tem sido um exercício de participação de toda a comunidade.



O planejamento participativo coloca em discussão o conjunto das ações públicas e não apenas ações pontuais. Além disso, a participação popular adquire poder de decisão, ao contrário do caráter meramente consultivo dos demais procedimentos.

## 8.3 As condições para a participação popular

Pode-se dizer que o Orçamento Participativo depende do cumprimento, pelo Poder Público, de duas condições e quatro princípios:

**1ª condição:** produzir e repassar à população as informações de governo necessárias para a tomada de decisão sobre o Orçamento.

**Na prática isso significa:**

- produzir e divulgar informações necessárias à participação, adequando a linguagem para compreensão da população;



- capacitar as pessoas envolvidas no Orçamento Participativo na matéria orçamentária.

**2ª condição:** criar dentro e fora do governo canais institucionais para facilitar e estimular a participação ativa e contínua da população no processo orçamentário.

**Na prática isso significa:**

- definir uma regionalização do Município, no intuito de garantir uma participação ampla e diversificada;



- criar fora do governo instâncias de representação (conselhos, comitês, fóruns, plenárias, etc.) que atuem na elaboração e execução do Orçamento;
- criar dentro do governo procedimentos e institutos (prestação de contas permanente, coordenadorias, superintendências, etc.) destinados a promover a participação nas ações de governo, desde o momento de sua definição até o de sua execução.



**Princípios**

**Universalidade:** a participação como um direito que deve ser assegurado: participação de todo e qualquer cidadão.

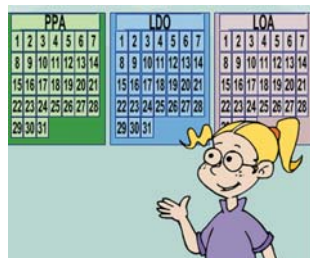
**Diversidade:** abertura da participação no processo do Orçamento Participativo a quaisquer grupos ou indivíduos. A participação tem de ser aberta a todos, não ser seletiva, para possibilitar a representação da diversidade de interesses. Assim, a força e importância de um determinado pleito ou interesse serão definidas por sua relevância social e não pelo acesso privilegiado aos centros de decisão.

**Transparência:** não se limita à simples divulgação de dados. Significa que a pessoa que transmite uma informação, especialmente o representante do Poder Público, está empenhada em fazer com que a outra pessoa apreenda de fato a sua mensagem.

**Acordo sobre as regras:** as regras para a tomada de decisão devem ser negociadas e aceitas por todos, para que o resultado dela seja o mais justo, criando condições de igualdade entre as pessoas. Dito de outra maneira, não se podem produzir situações de igualdade com decisões baseadas em relações desiguais de poder.

## 8.4 Os prazos no processo orçamentário

Para incluir uma demanda da sociedade no Orçamento, é preciso estar atento aos prazos de preparação e envio das propostas de PPA, LDO e LOA pelo Poder Executivo, bem como para a discussão e



aprovação legislativa, pois as propostas devem ser apresentadas em momentos específicos desse calendário.

Observando-se os diversos prazos e o cronograma interno do Executivo e do Legislativo, podem-se estabelecer estratégias, combinadas em cada momento e para cada Poder.

Essas estratégias estarão condicionadas, ainda, ao grau de organização da sociedade e à diversidade de interesses presentes, que levam a diferentes formas de analisar e tentar influenciar a definição dos gastos públicos.

De forma genérica, pode-se dizer que esses interesses são constituídos a partir de sua origem geográfica (bairro, Município, Estado, região), ou setorial/temática (saúde, educação, transporte, etc.).



## 8.5 A organização da sociedade

Os grupos sociais sistematicamente organizados têm mais condições de apresentar propostas válidas e com possibilidade de inclusão no Orçamento que será executado pelos poderes públicos do que aqueles incipientes e dispersos.

A insatisfação é o indicador da existência de problemas dentro de uma comunidade.

- Listar para análise é uma forma de observar os prós e os contras da situação e qual o seu âmbito de abrangência.
- O problema deve ser pertinente.
- Descartar os que beneficiam poucas pessoas e detalhar os que socialmente atingem um grande segmento social.

Como selecionar o mais importante?



## 8.6 Montando uma estratégia

Transformar uma reivindicação numa proposta, para que ela seja contemplada com a inclusão no Orçamento Público requer muito trabalho. Nem sempre uma proposta entregue à equipe técnica resulta na inclusão no Orçamento, portanto é preciso trabalhar a idéia com segurança e persistência.

É preciso que o problema seja discutido entre as pessoas, pois deve haver um **consenso**. A sugestão é que seja escolhido um representante comunitário, com experiência nesse tipo de reunião e discussão, que fará os encaminhamentos.

Todos os aspectos devem ser abordados para que fique clara a sua importância e relevância dentro da comunidade.

As críticas surgidas devem servir de pontos para reflexão, pois podem apresentar facetas não percebidas pelos membros do grupo.

Quanto mais delimitada sua proposta, melhor será a condição para divulgar e acompanhar o desenvolvimento dela. É importante escolher com propriedade, transparência e significância a reivindicação. Após todos os esclarecimentos, fazer o encaminhamento. A união de grupos sobre um mesmo pleito adquire força de persuasão e convencimento junto aos que legislam.

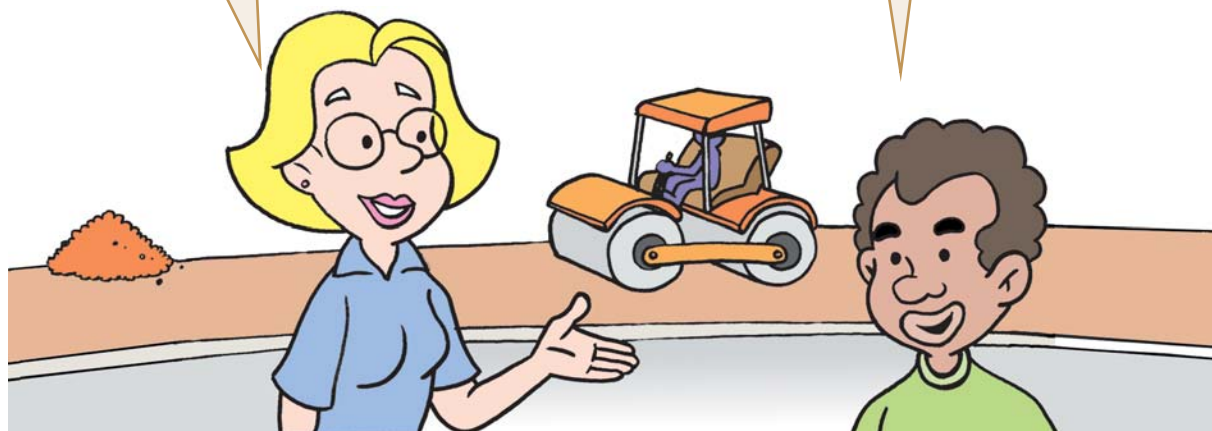
**Consenso:** conformidade, acordo ou concordância de idéias, de opiniões.



## 8.7 Elaborando a proposta

Para as reivindicações não incluídas no Orçamento, a comunidade deve procurar seu representante, senador, deputado e/ou vereador, e solicitar que seja feita a emenda.

Se o projeto for aprovado, o próximo passo é acompanhar todas as etapas de sua execução e/ou realização.



**Na elaboração de uma proposta, devem-se adotar os seguintes procedimentos:**

- definir precisamente o problema;
- demonstrar a sua abrangência social;
- indicar o local onde o fato deve acontecer;
- descrever os detalhes e suas peculiaridades para que a proposta possa ser incluída na lei orçamentária;
- elaborar a redação numa linguagem clara e objetiva;
- identificar o agente público a quem deve ser encaminhada a proposta;
- apor a assinatura do representante de um grupo e, se possível, juntar outras assinaturas ao documento;
- registrar a data do encaminhamento;
- fazer cópia suplementar para protocolar o recebimento do documento pela autoridade competente, como comprovante de entrega.



## 8.8 A apresentação da proposta

De posse de uma ou mais propostas formalizadas, os líderes da comunidade (ou Município/Estado/Região) devem procurar os administradores públicos para apresentar as reivindicações.

Em época eleitoral, deve-se procurar os candidatos ao governo para que as reivindicações constem no programa de governo.

No período de mandato, apresentar essas reivindicações aos representantes do Poder Executivo para que possam analisar a viabilidade econômico-social de sua implementação e, sendo factível, incluí-las no Orçamento.

A mobilização da sociedade para encaminhar suas reivindicações ao Poder Público deve ter um aprofundamento



maior no primeiro ano de governo, quando se prepara o Plano Plurianual.

As diretrizes de governo são definidas nos primeiros meses do mandato do chefe do Poder Executivo, geralmente extraídas do programa eleitoral apresentado durante a sua campanha política. Dessas diretrizes derivam as propostas que constarão do Plano Plurianual.

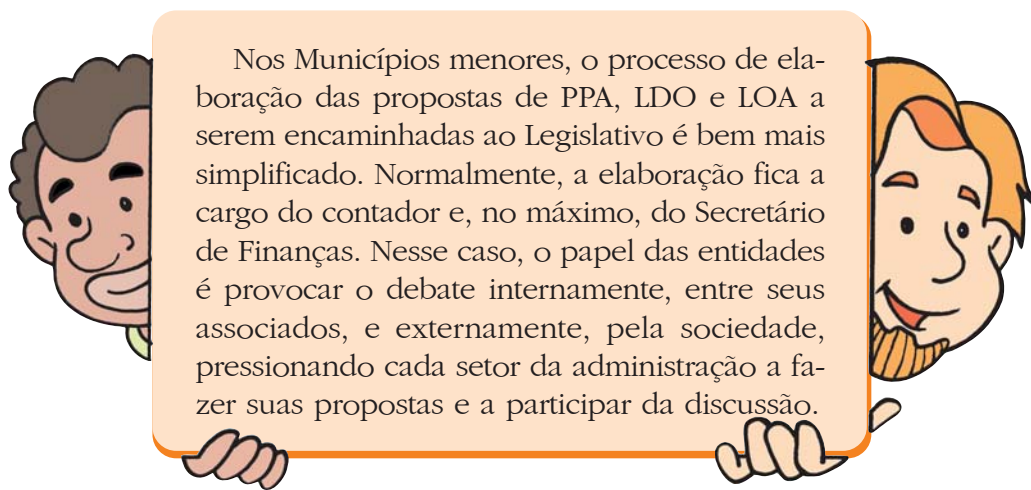
Nessa fase é importante acompanhar, por intermédio dos meios de comunica-

ção ou informando-se com a administração, ou ainda com os representantes do Legislativo, a política financeira e orçamentária para o Município (ou Estado/União).

Nos respectivos documentos relativos ao PPA, é possível diagnosticar o tratamento que cada comunidade (ou Muni-

cípio/Estado/Região) deverá receber, de acordo com as diretrizes do programa do governante recém-empossado.

De posse dessa informação, para os interesses não-satisfeitos, pode-se preparar um documento bem fundamentado para embasar as reivindicações.



### 8.9 Acompanhando a proposta

Acompanhe a tramitação de sua proposta, procurando informações sobre o seu andamento junto aos poderes constituídos. Se houver um número de protocolo em seu documento, procure, por meio dele, informações sobre o seu trâmite. Esteja sempre presente. Sua voz de cidadão deve ser ouvida e suas reivindicações, respeitadas.

Em todas as ações de inclusão na proposta orçamentária o aceite e o acompanhamento deverão existir para que haja a incorporação na legislação. As referi-



das ações estarão sujeitas a um calendário previsto em lei, portanto, é importante não perder os prazos.

Verifique se não há nenhuma proposta em tramitação que contemple as mesmas reivindicações ora apresentadas, pois a mais antiga tem prioridade. Propostas similares podem ser aglutinadas formando uma nova proposição. Negocie com os formuladores das propostas que guardam similitude com a sua. Agindo de forma harmônica e coordenada, os diversos grupos sociais interessados terão maior poder de persuasão.



### 8.10 Acompanhando a execução orçamentária



Outra forma importante de **aferição** é a verificação física do serviço, da obra ou da melhoria reivindicada.

Não basta incluir no PPA, na LDO ou na LOA uma reivindicação; é necessário que a sociedade acompanhe o desenvolvimento da execução orçamentária, o que pode ser feito por meio da análise dos demonstrativos contábeis que o Executivo é obrigado a publicar.

De dois em dois meses, o Executivo é obrigado a publicar relatório resumido da execução orçamentária. Para que haja

efetivo acompanhamento, é necessário que esse relatório especifique o aspecto financeiro e as metas do subprograma que estão sendo realizadas. As informações que devem constar do relatório podem ser especificadas na LDO.

Informações detalhadas poderão ser obtidas, todos os meses, na Inspeção Regional do Tribunal de Contas, e, inclusive, o acesso aos processos e documentos.

Independentemente disso, qualquer cidadão poderá requerer ao Executivo essas informações, pois são de interesse geral e não fornecê-las é considerado crime de responsabilidade. Essa avaliação permanente é fundamental para evitar desvios de recursos e orientar outras ações, inclusive de denúncia ao Legislativo e ao Tribunal ou Conselho de Contas.

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

**Aferição:** avaliação, estimação, julgamento.



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



Uma ampla mobilização da comunidade muitas vezes consegue colocar no Orçamento recursos para a construção de uma creche para o bairro. Porém a construção da creche não estará garantida, pois o Orçamento não obriga a Prefeitura a fazer o que está previsto. Os recursos para

construção da creche previstos no Orçamento tornam-se instrumento de pressão bastante forte sobre o governo. No caso da creche, o gasto está autorizado e, se a Prefeitura não o realizar, cabe à sociedade organizada pressioná-la, exigindo esclarecimentos e sua possível realização.

**Contingenciamento:** ação realizada pelo chefe do Poder Executivo, que objetiva a restrição ou mesmo a eliminação de uma despesa.



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

### 8.11 Orçamento Participativo na escola

Como unidade administrativa, a escola também possui seu orçamento.

Uma das ações pedagógicas mais importantes 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.





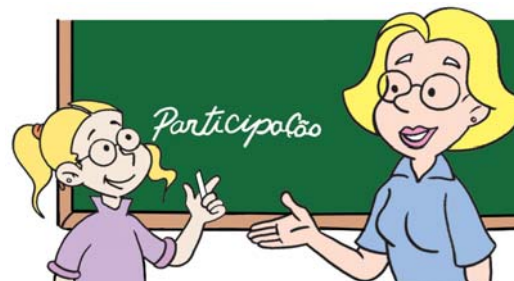
Como prática pedagógica, o orçamento participativo escolar constitui-se em uma vivência de aprendizado cidadão essencial ao processo de socialização do educando e certamente irá legar à sociedade de amanhã cidadãos conscientes sobre o papel do Estado na construção das políticas públicas, capazes de atuar para o aperfeiçoamento do sistema democrático e a consolidação de uma verdadeira democracia social no Brasil.

Com a adoção da Educação Fiscal e do orçamento participativo escolar, o educando passa a perceber com maior nitidez o caráter público das ações educativas, quais as fontes de financiamento da educação no Brasil, de que forma os recursos da escola são geridos.



O estudante toma consciência de que os recursos públicos advêm dos tributos que a sua comunidade paga, que eles são limitados e, portanto, devem ser aplicados com racionalidade. Passa a perceber que tudo na escola é mantido com a arrecadação dos tributos e que, portanto, ele precisa ter cuidado com as instalações, pois o que é público pertence a todos nós.

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



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

Existem algumas experiências muito interessantes de adoção do orçamento participativo nas escolas e, inclusive, de vinculação do orçamento participativo escolar ao Orçamento Participativo do Município, transformando as prioridades da comunidade escolar em ações concretas a serem realizadas pela municipalidade. Como exemplo recente de sucesso nessa prática pedagógica, poderíamos citar o Orçamento Participativo Criança, do Município de São Paulo.

Para mais informações a respeito dessa prática pedagógica, sugerimos consultar o site do Instituto Paulo Freire; participe dessa experiência, no seguinte endereço:  
[www.paulofreire.org](http://www.paulofreire.org)

## 9 LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL

Em razão do que se expôs até aqui, importante se torna que a sociedade compreenda a necessidade da evolução do caráter participativo do cidadão visando a atingir paulatinamente a consciência necessária para o exercício do controle social sobre as decisões que o afetam.

Salutar é caminhar na direção da propositura de uma Lei de Responsabilida-

controle social com base na efetiva participação cidadã.

Ora, para se propor uma lei com tal envergadura, é necessário que se definam critérios de imprescindibilidade incontestável a fim de não se confundir com as práticas da teoria do “anarquismo”, que não admite a existência de um governo formal nos moldes exis-



de Social que vise ao controle dos gastos públicos gerais e à destinação dos recursos imprescindíveis ao desenvolvimento, na justa medida da equidade social e da crescente melhoria da qualidade de vida geral.

A propositura da lei considerada re-desenharia a ação do Estado e criaria em todos os níveis da administração pública uma estratégia global capaz de dirimir as dificuldades decorrentes dos atuais procedimentos administrativos causadores das desigualdades sociais mais esdrúxulas. Assim, a sociedade haveria que se preparar e se acostumar para exercer o

tentes no mundo. Por sua concepção etimológica, a palavra é formada pelo sufixo grego “archon”, que significa governante, e “an”, que significa “sem”.

A par desse receio, a sociedade civil brasileira deve buscar compreender as necessidades reais do País, expressas prioritariamente pelas necessidades sociais em face das necessidades econômicas, ambientais e de integração com o éthos mundial, orientado sob a nova visão de homem e de mundo. Assim, o desenvolvimento do País seria integrado e repousaria sobre o controle social das ações públicas.

A Lei de Responsabilidade Social reveste-se de larga importância por ser o elemento de direito formal que regularia o *modus operandi* do controle social so-



bre as ações do poder público, com grande possibilidade de evitar os descasos decorrentes do **assistencialismo** indevido, do **clientelismo** condenável, do **protecionismo** indesejável, das injustiças sociais e de controlar a corrupção, conduzindo, assim, a democracia brasileira ao ápice da justiça social, em razão da efetiva participação da sociedade nas decisões que a afetam.

**Modus operandi:** modo pelo qual um indivíduo ou uma organização desenvolve suas atividades ou opera.

**Assistencialismo:** prática de assistência a membros carentes ou necessitados de uma comunidade, em detrimento de uma política que os tire da condição de carente.

**Clientelismo:** prática eleitoral de certos políticos que consiste em privilegiar certos indivíduos em troca de votos.

**Protecionismo:** sistema de proteção da indústria ou do comércio de um país com leis que proíbem ou inibem a importação de determinados produtos por meio de taxação elevada.



Segundo Rudá Ricci (2004),

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

[...] Trata-se de uma elaboração estratégica que procura esboçar um projeto geral de controle democrático sobre o Estado brasileiro a partir da sociedade civil. Pode, inclusive, sustentar uma ação mais ambiciosa, filiada ao desenho institucional que movimentos sociais inscreveram na Constituição de 1988, denominada por alguns de “participacionismo” ou, mais recentemente, de governança social. [...]

[...] Seria, assim, um passo adiante das conquistas de final dos anos 80 e início dos anos 90. Esta proposição, aos poucos, começa a ganhar contornos mais nítidos. No final e 2003, a partir de uma proposta de lei elaborada pelo deputado estadual Cezar Busatto (PPS-RS), o município gaúcho de São Sepé instituiu a primeira Lei de Responsabilidade Social local do país. [...]

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

### **[...] Critérios para elaboração de Lei de Responsabilidade Social**

Os critérios para elaboração desta lei devem dar sustentação para um novo tipo de contrato social. Assim, deve envolver e orientar as ações não apenas do Estado, mas de outras instituições de natureza pública e que desenvolvam projetos em parceria com o Estado: organizações não-governamentais, OSCIPS e sindicatos.

Quatro princípios destacam-se para constituição da LRS:

#### **Pagamento da Dívida Social**

Este princípio sugere um contraponto em relação à manutenção de superávits primários para pagamento de dívidas públicas. Sua efetivação pressupõe a construção de Indicadores de Mínimos Sociais, que elegerão as prioridades sociais de cada território, de micro e macrorregiões e do país. Os indicadores de mínimos sociais poderão sustentar, assim, a definição de metas anuais e plurianuais a serem inscritas nos Planos Plurianuais e Leis de Diretrizes Orçamentárias. Para composição dos indicadores é necessário articular elementos quantitativos e qualitativos de qualidade de vida e capital social, sugerindo uma noção de democratização plena, tanto social, quanto política, dos territórios.

#### **Publicização do Estado**

Uma Lei de Responsabilidade Social, pelo seu caráter integrador e promotor sócio-político da cidadania brasileira deve pautar-se pelo acesso direto das populações sobre os dados, resultados e avaliação das metas atingidas em cada instância de governo do país. Deve-se, neste caso, articular o controle técnico em relação à sua execução, com o controle social e político. Assim, faz-se necessário construir um Sistema de Monitoramento e Avaliação Social participativo, descentralizado e integrado que promova instâncias territoriais participativas de gerenciamento das políticas sociais. Este sistema deve ser compreendido como parte integrante da Lei de Responsabilidade Social.

#### **Empoderamento Social**

O item anterior sugere que o princípio fundante da Lei de Responsabilidade Social é o empoderamento social. Adota-se, neste caso, a referência política emancipatória das políticas sociais, assim como a promoção social, em detrimento do caráter assistencial, clientelista e meramente protetivas que caracterizam os contornos das políticas adotadas no país. O empoderamento social assenta-se, por sua vez, na construção de um Sistema de Governança Social, onde as populações beneficiadas participam de cada etapa de implementação e execução da Lei de Responsabilidade Social: definição dos mínimos sociais do seu território, elaboração de metas anuais e plurianuais, definição de indicadores de avaliação de resultados e participação ativa no sistema de monitoramento da execução da lei.

Na prática, o Sistema de Governança Social sustenta-se por conselhos de gestão territorial da lei, apoiados por comitês técnicos (que compõem o Sistema de Monitoramento de Avaliação Social). Trata-se de um mecanismo de empoderamento social que

avança em relação aos instrumentos nacionais de democracia participativa existentes no país (orçamento participativo e conselhos de gestão) porque possui a capacidade de controlar as diretrizes governamentais, gerir e monitorar políticas, integrar demandas sociais num projeto estratégico de desenvolvimento e, ainda, promover a articulação gerencial de vários territórios (como seria o caso de articular instâncias de governança social de vários municípios para constituírem um sistema de controle sobre a execução da Lei de Responsabilidade Social de uma macroregião).

### **Construção de Sistema de Governança Social**

O Sistema de Governança Social, já indicado no item anterior, é composto por comitês de monitoramento e avaliação de resultados e conselhos de gestão territorial da Lei de Responsabilidade Social. Trata-se, portanto, de uma nova engenharia política, de gestão das políticas públicas da área social, que orienta-se pela superação das estruturas especializadas e fragmentadas do Estado brasileiro.

Tal proposição supera, ainda, a noção de parceria entre sociedade civil e Estado no controle e gerenciamento de políticas públicas. Não se pauta por uma mera troca de responsabilidades, nem substituições de instâncias. Trata-se da criação de uma nova estrutura que se instala no interior do Estado. [...]

[...] Assim, a elaboração de uma Lei de Responsabilidade Social merece uma formulação técnica muito mais sofisticada que a Lei de Responsabilidade Fiscal, porque parte de pressupostos mais ousados e abrangentes. Seu fundamento é a radicalização da democracia participativa em nosso país, para além da justiça social e equilíbrio dos gastos públicos. Conformam uma nova engenharia política e sugere um novo arranjo estatal, mais poroso à sociedade civil.

É uma ousadia política, portanto, filiada às inovações políticas construídas pela sociedade brasileira no processo de democratização do país dos últimos vinte anos. [...]<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> RICCI, 2004.

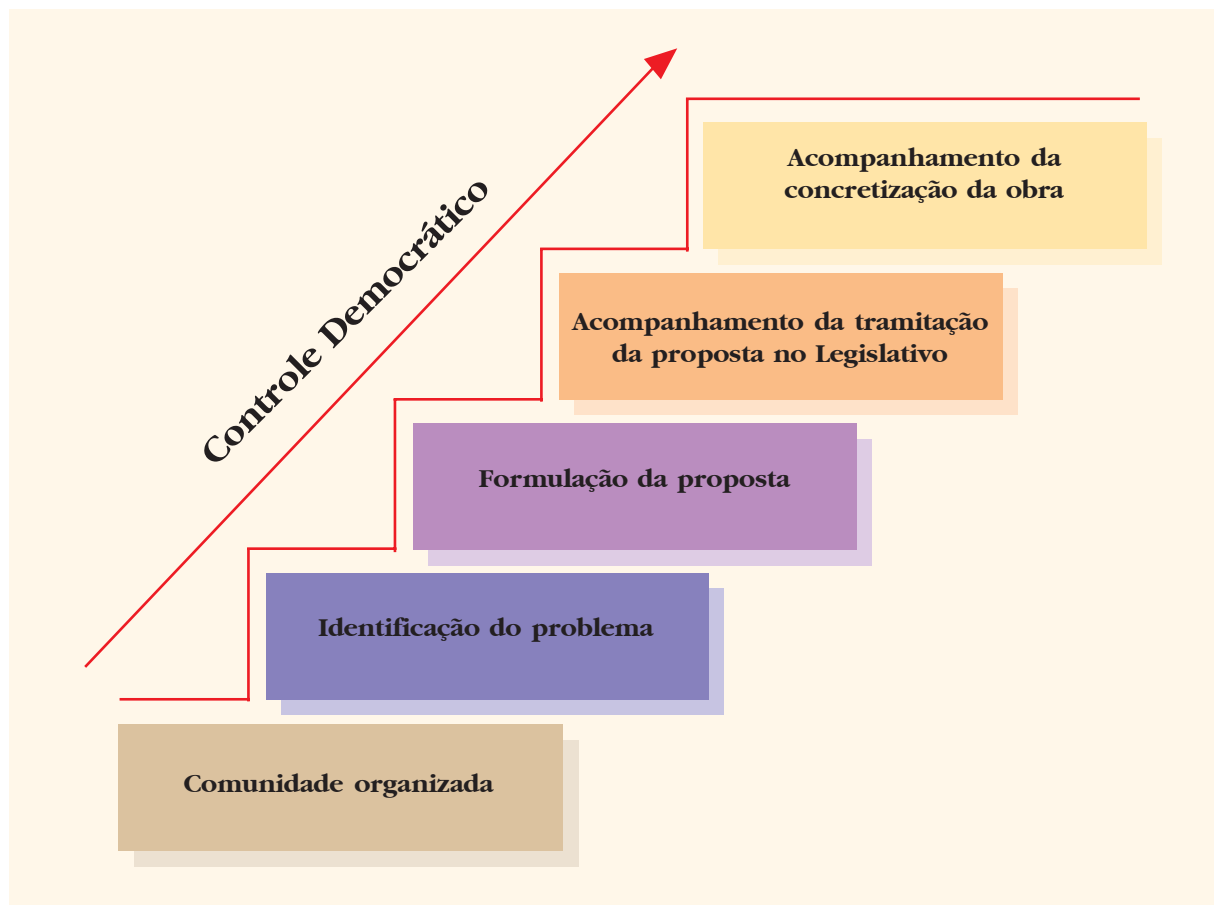
## 10 O PNEF E O CONTROLE DEMOCRÁTICO

A gestão democrática dos recursos públicos é a forma mais significativa de exercer a nossa cidadania com dignidade e responsabilidade social.

Entretanto, a simples vontade democrática não é suficiente para mudar a realidade e, assim, torna-se imprescindível a participação e o controle democrático dos recursos públicos pela sociedade, os quais,

conseqüentemente, serão revertidos em benefícios para a própria população.

Reivindicar e participar ativamente das decisões da sociedade, propondo alternativas que serão mais adequadas para o bem comum, é uma questão de consciência e de controle sobre o que é nosso, visando à transparência das ações políticas e ao retorno dos benefícios para a coletividade.



Dessa forma, o controle não se reduz à mera fiscalização, embora esta seja também importante. Trata-se, pois, do controle democrático da gestão, em que, usando prerrogativas legais, os cidadãos podem pressionar o Poder Público para que haja transparência em seus atos, avaliar o desempenho da gestão, além de promover ações coletivas próprias para sanear irregularidades e responsabilizar os agentes políticos.

A gestão democrática dos recursos públicos pressupõe que a sociedade civil participe efetivamente, enunciando suas insatisfações em forma de problemas, que devem ser mensurados e, mediante reivindicação, registrados no Orçamento.

O cidadão, conhecendo todos os trâmites por que passa o Orçamento Público, tem mais condições de verificar seu real cumprimento.



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

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

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

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





## REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria da Fazenda. *Os efeitos da reforma tributária na arrecadação dos estados e nos financiamentos da educação*. Salvador, s.d.

BARACHO, Maria Amarante Pastor. *Orçamento Público e Lei de Responsabilidade Fiscal*. PowerPoint /PPS,105 e 45 slides: coloridos, Brasil, s.d.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1999.

BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. Brasília: Senado Federal, Programa Interlegis, 2001.

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 2001*. Brasília: Imprensa Nacional, 2000b.

CANCIO, Anardino José. *Orçamento público*: apostila do Curso Formação de Capacitadores do Programa Nacional de Educação Fiscal-PNEF. Brasília, 2001.

FONTANELLA, Francisco Ricieri. *Finanças públicas*: lições introdutórias destinadas aos docentes do Programa de Educação Fiscal. Versão 6.9. Florianópolis: SEF, 2000.

GAETANI, Francisco; GONÇALVES, Maria Beatriz Ribeiro de Oliveira; BUVINICH, Manuel. *Orçamento público: entendendo tudo*. Brasília: UNICEF; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000a. 4v.

\_\_\_\_\_. *Orçamento público: construindo a cidadania*. Brasília: UNICEF; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000b.

\_\_\_\_\_. *Orçamento público: decifrando a linguagem*. Brasília: UNICEF; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000c.

\_\_\_\_\_. *Orçamento público: viabilizando uma proposta*. Brasília: UNICEF; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000d.

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

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

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

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

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

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

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

## SITES

[www.abmp.org.br](http://www.abmp.org.br)  
[www.abop.org.br/index/orcamentopublico](http://www.abop.org.br/index/orcamentopublico)  
[www.camara.gov.br/](http://www.camara.gov.br/)  
[www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)  
[www.forumfbo.org.br](http://www.forumfbo.org.br)  
[www.interlegis.gov.br/cidadania](http://www.interlegis.gov.br/cidadania)  
[www.ms.gov.br](http://www.ms.gov.br)  
[www.planalto.gov.br/cgu](http://www.planalto.gov.br/cgu)  
[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)  
[www.receita.fazenda.gov.br/leaozinho](http://www.receita.fazenda.gov.br/leaozinho)  
[http://recife.pe.gov.br/secorcamento](http://http://recife.pe.gov.br/secorcamento)  
[www.sefaz.se.gov.br/](http://www.sefaz.se.gov.br/)  
[www.sefaz.to.gov.br/](http://www.sefaz.to.gov.br/)  
[www.senado.gov.br/](http://www.senado.gov.br/)  
[www.sjriopreto.org.br/orcamento/toc.htm](http://www.sjriopreto.org.br/orcamento/toc.htm)  
[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)  
[www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)  
[www.paulofreire.org](http://www.paulofreire.org)  
[www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br)  
[www.unicef.org.br](http://www.unicef.org.br)



