



**CURSO EAD | 40H**

# **EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA**

ADMINISTRATIVO FINANCEIRO



## Sumário

<b>Apresentação.....</b>	<b>3</b>
<b>Objetivo.....</b>	<b>3</b>
<b>Tópico 01 - O Orçamento Público: origem, princípios e conceitos básicos.....</b>	<b>4</b>
<b>01.1 - Orçamento Público: origem e princípios fundamentais.....</b>	<b>4</b>
01.1.1 - As Origens do Orçamento Público.....	5
01.1.2 - O Nascimento no Brasil.....	7
01.1.3 - Princípios Orçamentários.....	8
01.1.4 - Modelos ou Espécies de Orçamento.....	12
01.1.4.1 - Orçamento Tradicional (ou Clássico).....	12
01.1.4.2 - Orçamento-Programa.....	13
01.1.4.3 - Orçamento focado em resultados.....	14
01.1.5 - Classificações Orçamentárias.....	15
01.1.5.1 - Classificação por categoria econômica.....	16
01.1.5.2 - Classificação Funcional das Despesas.....	20
<b>Tópico 02 - Sistema e Ciclo Orçamentário: princípios, organização e resultados.....</b>	<b>23</b>
<b>02.1 - Sistema Orçamentário no Brasil.....</b>	<b>23</b>
02.1.1 - O Plano Plurianual (PPA).....	24
02.1.2 - A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	25
02.1.3 - A Lei Orçamentária Anual (LOA).....	26
<b>02.2 - Ciclo Orçamentário.....</b>	<b>27</b>
<b>02.3 - Resultados do Governo.....</b>	<b>34</b>
<b>Tópico 03 - A tributação como instrumento de desenvolvimento econômico e social.....</b>	<b>38</b>
<b>03.1 - Transparência e Controle Social.....</b>	<b>38</b>
<b>03.2 - Instrumentos de Controle Social.....</b>	<b>40</b>
03.2.1 - Instrumentos Legais.....	40
03.2.2 - Outros Instrumentos de Controle Social.....	43
03.2.2.1- Conselhos Gestores de Políticas Públicas.....	44
03.2.2.2 - O Orçamento Participativo.....	44
03.2.2.3 - Lei de Responsabilidade Social.....	45
03.2.3 - Iniciativas da Sociedade Civil.....	46
03.2.3.1 - Os Observatórios Sociais (OS).....	46
03.2.3.2 - ONG “Contas Abertas”.....	47
03.2.3.3 - As Novas Mídias.....	48
<b>03.3 - Transparência e Controle Social no Governo Federal.....</b>	<b>49</b>
03.3.1 - Portal da Transparência do Governo Federal.....	49
03.3.2 - Rede de Transparência.....	51
03.3.3 - Programa Olho Vivo no Dinheiro Público.....	51
03.3.4 - Programa Brasil Transparente.....	53
<b>03.4 - Transparência e Controle Social nos Estados e Municípios.....</b>	<b>53</b>
<b>Referências.....</b>	<b>57</b>

## Apresentação

---



## EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA

Nesta aula, trataremos dos seguintes termos:

- ✓ Orçamento público: origem, princípios e conceitos básicos;
- ✓ Sistema e Ciclo Orçamentário: princípios, organização e resultados;
- ✓ Transparência e controle social no Brasil.

## Objetivo

---

🎯 Compartilhar conhecimentos sobre a gestão democrática dos recursos públicos e sua influência para a qualidade do gasto público e o controle social.

Curso: Educação Fiscal e Cidadania

Autoria: Marcelo Lettieri

Módulo: 04

## **Tópico 01 - O Orçamento Público: origem, princípios e conceitos básicos**

---

**Objetivo:** Abordar uma síntese histórica da origem do orçamento público, os princípios orçamentários fundamentais, alguns modelos de orçamentos e metodologias de classificação entre receitas e despesas públicas.

“ O orçamento nacional deve ser equilibrado. As dívidas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada.”

– Marco Túlio Cícero, filósofo e político romano

Apresentaremos, neste tópico, uma síntese histórica da origem do orçamento público e sua evolução até chegar à forma como o conhecemos hoje, os princípios orçamentários fundamentais, alguns modelos de orçamento e as duas principais metodologias de classificação das receitas e das despesas públicas.

### **01.1 - Orçamento Público: origem e princípios fundamentais**

---

O orçamento público é um conjunto de atos legais que exprime a alocação dos recursos públicos em termos financeiros. Configura-se como um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas da sociedade, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento do interesse público.



Para Aliomar Baleeiro, o orçamento público

“é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.”

(BALEIRO, 2008)

Ou seja, em síntese, o orçamento público é um plano, estabelecido em lei, que especifica as receitas estimadas e os gastos previstos em um dado período de tempo, estabelecendo objetivos e programas.

Entretanto, antes de explorarmos os conceitos, princípios e modelos de orçamento público, é importante conhecer onde ele surgiu e como evoluiu até atingir suas características atuais. É o que veremos nesta seção.

### » 01.1.1 - As Origens do Orçamento Público

O orçamento público surgiu e se consolidou primeiramente na Inglaterra, em três momentos principais:

#### Primeiro Momento

Esse momento data de 15 de junho de 1215, quando os senhores feudais obrigaram o Rei João Sem-Terra a assinar a Carta Magna, que trazia como princípio basilar a máxima “*No tax without representation*”, segundo a qual nenhum tributo seria instituído sem o consentimento do Conselho Comum (o embrião do Parlamento Inglês). Assim, o “Parlamento” passava a autorizar as receitas, e o orçamento era, tão somente, uma lei dos tributos. Essa necessidade de autorização do Parlamento, para que um imposto fosse instituído foi consolidada na Petição de Direitos – *Petition of Rights*, em 1628.

## Segundo Momento

Esse momento corresponde à Revolução Gloriosa, de 1688, quando o Rei Carlos II, depois de novo conflito travado com o Parlamento, foi obrigado a aceitar, em 1689, a Carta de Direitos – *Bill of Rights*, que estabelecia, entre outras coisas, o poder de o parlamento autorizar a cobrança de tributos e as despesas do Governo.

## Terceiro Momento

Aconteceu em 1787, quando a Câmara dos Comuns aprovou a Lei do Fundo Consolidado – *Consolidated Fund Act*, que estabelecia um conjunto de tributos para a manutenção da máquina estatal e dava autorização legislativa para criação de novos tributos quando necessária a expansão da atuação do Estado. A Lei do Fundo Consolidado é considerada a primeira lei que tratou do orçamento público na forma como o conhecemos hoje.

Na França, foi depois da Revolução Francesa de 1789 que a Constituição consagrou o princípio do consentimento popular do imposto, segundo o qual “nenhum imposto pode ser cobrado sem o consentimento da nação”. Em 1815, a Assembleia Nacional decretou a “Lei Financeira Anual” e passou a participar do processo orçamentário, embora sem ainda controlar o detalhamento das dotações. Foi somente a partir de 1831 que o Parlamento francês passou a ter completo controle sobre o orçamento.

De acordo com Burkhead (1971 apud GIACOMONI, 1996),

“o sistema orçamentário francês, em sua fase inicial, ajudou a consolidar algumas regras hoje aceitas como básicas na concepção doutrinária do orçamento público: anualidade do orçamento; votação do orçamento antes do início do exercício; o orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade); e não vinculação de itens de receita a despesas específicas (princípio da não afetação das receitas).”

Nos Estados Unidos, a revolução que culminou com sua Declaração de Independência, em 1776, teve início em função da alta cobrança de tributos pela Inglaterra, sem o consentimento dos americanos. Mas foi somente a partir da Constituição Norte Americana, de 1787, que se estabeleceu a votação do orçamento pelo Congresso, ao qual cabia aprovar as receitas e as despesas. Em 1802, a Câmara dos Representantes criou a Comissão de Meio e Recursos, como órgão de planejamento e de consolidação dos programas setoriais, possibilitando uma visão de conjunto das finanças do país e tornando-a responsável pelas matérias inerentes às receitas e despesas do Estado.

### » 01.1.2 - O Nascimento no Brasil

---

O Brasil iniciou o processo de organização de suas finanças a partir da chegada do rei D. João VI. A abertura dos portos trouxe a necessidade de maior disciplinamento na cobrança dos tributos aduaneiros e, em 1808, foram criados o Erário Público e o regime de contabilidade (GIACOMONI, 1996).

Mas foi somente a partir da Constituição do Império do Brasil de 1824 que surgiram as primeiras diretrizes sobre orçamento público. Conforme previa seu Art. 172,

“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas.”

Apesar dessa previsão constitucional, o Brasil somente veio a ter o seu

primeiro orçamento geral em 1830, quando foi votada e aprovada pela Câmara dos Deputados a peça orçamentária para o exercício financeiro de 1830-31.

A partir da Constituição de 1891, o Congresso Nacional passou a ter competência privativa tanto para orçar a receita e fixar a despesa, quanto para realizar a tomada de contas de cada exercício financeiro.

A Constituição outorgada em 16 de julho de 1934 estabeleceu, pela primeira vez, que o orçamento deveria contemplar, obrigatoriamente, todas as receitas e todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos (princípios da unicidade e da especialização) e que a lei do orçamento não poderia trazer dispositivos estranhos à previsão da receita ou à fixação da despesa (princípio da exclusividade orçamentária).

Os princípios trazidos pela Constituição de 1934, juntamente com outros que apresentaremos a seguir, formaram a base da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ainda em vigor, que instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, padronizando o modelo orçamentário para os três níveis de governo e facilitando os procedimentos contábeis, financeiros e orçamentários nos diversos níveis de gestão governamental, como veremos ao longo deste tópico.

### » 01.1.3 - Princípios Orçamentários

---

Os princípios orçamentários desempenharam um papel preponderante no processo de aperfeiçoamento gradativo de elaboração e execução dos orçamentos, contribuindo para que fosse alcançado o estágio atual de modernização e eficácia.

Eles estabelecem um conjunto integrado de regras orientadoras que balizam a elaboração e a execução dos orçamentos, dando-lhes coerência, consistência, transparência e estabilidade. No Brasil, esses princípios estão,



em grande parte, incorporados à Constituição e às Leis Orçamentárias.

Analisemos alguns deles.

### **Princípio da Unidade**

De acordo com esse princípio, previsto no art. 2º da Lei nº 4.320/1964, cada ente da federação (União, Estado, Distrito Federal ou Município) deve possuir apenas um orçamento, estruturado de maneira uniforme.

Como exemplo da obediência a este princípio, o orçamento público do Estado do Ceará para 2014, com a estimativa da receita e fixação da despesa do Estado para todo o exercício financeiro, em um único ato legal, foi aprovado pela Assembleia Legislativa no dia 19 de dezembro de 2013 e prevê um montante de R\$ 21,3 bilhões de receitas a serem aplicadas nas diversas áreas de atuação estatal.

### **Princípio da Totalidade**

Como evolução do conceito tradicional do princípio da unidade, o princípio da totalidade estabelece que os três orçamentos definidos no Art. 165, § 5º, da CF/88 (o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social) devem ser consolidados em um só documento legal.

### **Princípio da Universalidade**

O Princípio da universalidade determina que o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado.

Tal princípio está previsto nos artigos 3º e 4º, da Lei 4.320/64, que assim estabelecem:

“Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.”

### **Princípio do Equilíbrio**

Esse princípio estabelece que o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período.

O princípio do equilíbrio foi incorporado à Lei nº 4.320/64, quando esta previu, em seu Art. 7º, § 1º, que “em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura”.

### **Princípio da Legalidade**

O princípio da legalidade, também conhecido como princípio da prévia autorização, determina que a arrecadação de receitas e a execução de despesas pela administração pública deve, obrigatoriamente, ser precedida de expressa autorização do Poder Legislativo.

Tal princípio foi incluído na Constituição Federal, em seu Art. 165:

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

- o plano plurianual;
- as diretrizes orçamentárias;
- os orçamentos anuais.”

### **Princípio da Anualidade ou Periodicidade**

O princípio da anualidade ou periodicidade determina que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente de um ano.

Esse princípio foi incluído no art. 2º da Lei nº 4.320/64, juntamente com os princípios da Unidade e Universalidade. O Art. 34, da Lei 4.320/64, estabelece que, no Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil.

### Princípio da exclusividade

Esse princípio estabelece que a lei orçamentária anual deverá conter apenas matéria de natureza financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício.

O Princípio da exclusividade foi incorporado na CF/88, Art. 165, § 8º, segundo a qual

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

### Princípio da não afetação de receitas

O Princípio da não afetação de receitas, também conhecido como princípio da não vinculação, estabelece que nenhuma parcela da receita orçamentária poderá ser reservada para atender a gastos específicos. Ou seja, por este princípio toda a receita deve ser levada ao orçamento público, para que, somente a partir daí, seja especificada a sua aplicação nas diversas despesas públicas.

No entanto, tal princípio tem sido enfraquecido desde a década de 1990, como no caso da criação do Fundo Social de Emergência, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que vigorou entre 1994 e 1999. A partir do ano 2000, o FEF foi reformulado e passou a se chamar **Desvinculação de Receitas da União (DRU)**, prorrogada sucessivamente pelo Congresso Nacional e teve vigência prevista até 2015.

A DRU é uma regra constitucional provisória que prevê a desvinculação de 20% das receitas da União das destinações fixadas na Constituição. A partir dessa regra, 20% das receitas de contribuições sociais passaram a não mais ser utilizadas nas áreas de saúde, assistência social ou previdência social, e foram direcionadas ao pagamento de juros da dívida pública ou de outras despesas estranhas ao orçamento da seguridade social.

## **Princípio da Especificação ou Especialização**

Segundo este princípio, as receitas e as despesas orçamentárias devem ser autorizadas pelo Poder Legislativo em parcelas discriminadas, e não pelo seu valor global. Esse princípio está previsto no art. 5º da Lei nº 4.320/1964:

“Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único. ”

Como observou Giacomoni (1996), essa

“é mais uma das regras clássicas dispostas com a finalidade de apoiar o trabalho fiscalizador dos parlamentos sobre as finanças executivas. De acordo com esse princípio, as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação.”

### » 01.1.4 - Modelos ou Espécies de Orçamento

#### > 01.1.4.1 - Orçamento Tradicional (ou Clássico)

O conceito clássico, ou tradicional, de orçamento público enfatiza os aspectos puramente financeiros do orçamento e surgiu com o Decreto de Regulação francês, de 31 de maio de 1862, que assim o definiu:

“Orçamento é o ato por meio do qual são previstas e autorizadas as receitas e despesas do Estado e das demais entidades que por lei estão submetidas a essas mesmas regras.”

Esse tipo de técnica orçamentária se caracterizava por se restringir à previsão de receita e à autorização de despesas, sem se preocupar com o

efetivo atendimento das necessidades da sociedade ou da própria administração pública, e muito menos levar em consideração os objetivos econômicos e sociais que motivaram a elaboração da peça orçamentária.

Esse modelo orçamentário apenas dotava um órgão com os recursos suficientes para o pagamento de pessoal e a compra de material para o exercício financeiro subsequente, sem privilegiar um programa de trabalho e um conjunto de objetivos a atingir.

#### > 01.1.4.2 - Orçamento-Programa

---

O conceito moderno, ou contemporâneo, de orçamento público, por sua vez, vê a peça orçamentária como instrumento de gestão, enfatizando tanto os aspectos financeiros quanto os físicos. Assim, o orçamento representaria a própria programação de trabalho do governo, conforme ressalta a famosa definição de Allan D. Manvel, publicada em 1944:

“O orçamento é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa.”

A concepção do orçamento-programa está intrinsecamente ligada à ideia de planejamento e gestão. Assim, o orçamento deve, obrigatoriamente, considerar os objetivos que o Governo pretende alcançar. Com base nessa característica, o orçamento passa a ser um instrumento de operacionalização das ações de governo, viabilizando seus projetos em consonância com os planos e diretrizes formulados.

A Lei nº 4.320/64 trouxe a previsão do orçamento-programa no art. 2º, quando afirma que a Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo.

Mas foi o Decreto-Lei nº 200/67, em seu artigo 7º, que consolidou esse



modelo orçamentário, nos seguintes termos:

“Art. 7º. A ação governamental obedecerá ao planejamento que vise ao desenvolvimento econômico, social do País e a segurança nacional, norteando-o segundo planos e programas, elaborados na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) Plano geral de governo;
- b) Programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) Orçamento-programa anual;
- d) Programação financeira de desembolso.”

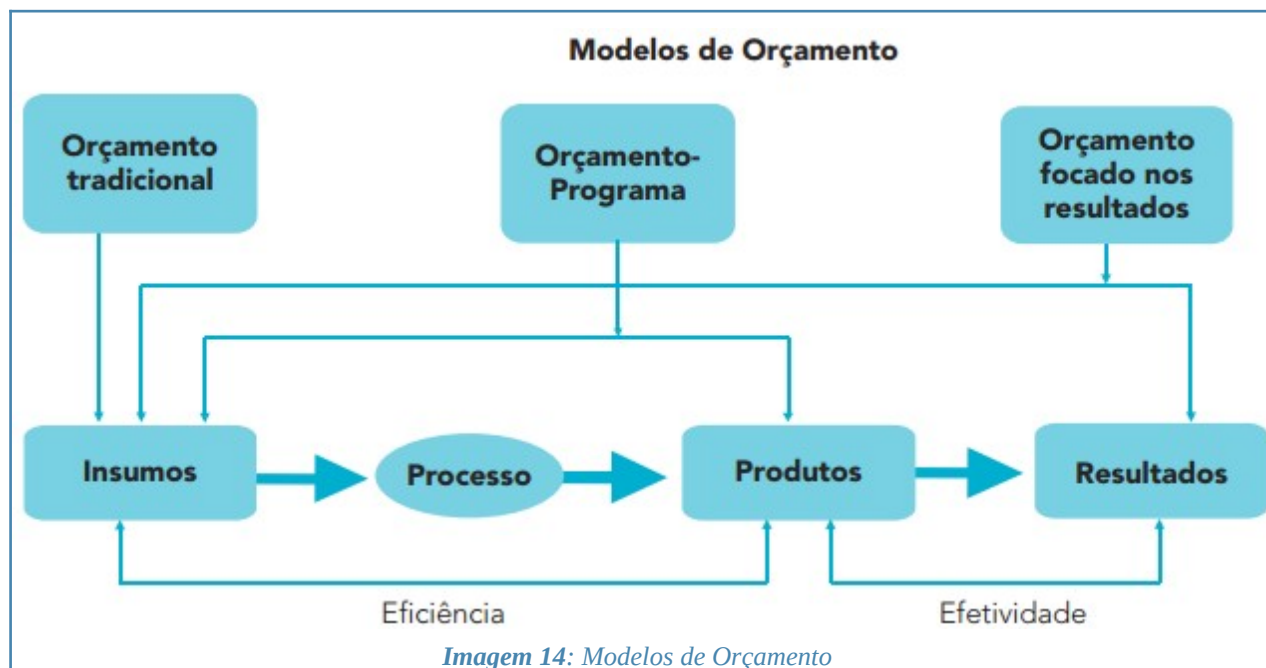
No orçamento do Estado Ceará para 2014, por exemplo, a consolidação por programas de trabalho está discriminada no Volume 1, fls. 89-216, da Lei Orçamentária Anual, disponível no seguinte endereço na internet: [http://transparencia.ce.gov.br/CONTENT/DOCUMENTOS/892\\_orcamento-2014-volume-1.pdf](http://transparencia.ce.gov.br/CONTENT/DOCUMENTOS/892_orcamento-2014-volume-1.pdf).

#### > 01.1.4.3 - Orçamento focado em resultados

---

O orçamento focado em resultados – ou orçamento de desempenho, como também é conhecido – enfatiza os resultados da ação do governo e não o que ele compra. Embora o orçamento focado em resultados já se preocupe com os objetivos da ação pública, não é considerado um orçamento-programa, porque lhe falta a característica essencial deste: a vinculação a um planejamento central das ações do governo.

A imagem 14, a seguir, esquematiza as três espécies de orçamento aqui apresentadas.



### » 01.1.5 - Classificações Orçamentárias

Segundo o Manual de Procedimentos da Receita Pública da Secretaria do Tesouro Nacional,

“Receitas Públicas são todos os ingressos de caráter não devolutivo, auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas.”

Assim, compõem a receita pública: receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas ou da conversão, em espécie, de bens e direitos e os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado.

A Despesa Pública, conforme definida pelo Tesouro Nacional,

“é a aplicação de recursos pecuniários em forma de gastos e em forma de mutação patrimonial, com o fim de realizar as finalidades do Estado e, em sua acepção econômica, é o gasto ou não de dinheiro para efetuar serviços tendentes àquelas finalidades”

Para melhor compreensão da natureza das receitas e despesas da peça orçamentária, é importante que sejam estabelecidos critérios de classificação dessas espécies nas contas públicas. Os principais tipos de classificação visam facilitar e padronizar as informações constantes do orçamento público, permitindo a visualização do orçamento por categoria econômica, por Poder, por Órgão, por Função de Governo, por Programa, Subprograma, Projeto e/ou Atividade.

Apresentaremos, aqui, as classificações por categoria econômica e funcional (estas e outras modalidades de classificação podem ser consultadas no Manual Técnico de Orçamento da SOF, disponível no seguinte endereço da internet: [http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO\\_2012.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2012.pdf)).

#### › 01.1.5.1 - Classificação por categoria econômica

---

A classificação por categoria econômica está prevista nos artigos 11 (para as receitas) e 12 (para as despesas), da Lei nº 4.320/1964. Ela possibilita que o orçamento funcione como um instrumento importante para a análise e a ação de política econômica, de maneira a ser utilizado no fomento ao desenvolvimento econômico do país. Por esse critério, o orçamento se divide em dois grandes grupos: as Contas (receitas e despesas) Correntes e as Contas de Capital.

São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as

provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

As Receitas de Capital são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o **superavit do Orçamento Corrente**.

#### Exemplo

Se o total de Receitas Correntes de um ente político em 2013 foi de R\$ 12 milhões e suas Despesas Correntes foram de R\$ 10 milhões, o superavit do Orçamento Corrente foi de R\$ 2 milhões naquele ano.

Conforme estabelece a Lei nº 4.320/64, a classificação da receita obedecerá ao que se apresenta na imagem 15.

Classificação das Receitas		
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	Receita Tributária	Impostos Taxas Contribuições de Melhoria
	Receita Patrimonial	Receitas Imobiliárias Receitas de Valores Mobiliários Participações e Dividendos Outras Receitas Patrimoniais
	Receita Industrial	Receita de Serviços Industriais Outras Receitas Industriais
	Transferências Correntes	
	Receitas Diversas	Multas Cobrança da Dívida Ativa Outras Receitas Diversas
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	Operações de Crédito Alienação de Bens Móveis e Imóveis Amortização de Empréstimos Concedidos Transferências de Capital Outras Receitas de Capital	

*Imagem 15: Classificação das Receitas*  
*Fonte: Lei nº 4.320/64*

As **Despesas Correntes** são as Despesas de Custeio e as Transferências Correntes; e as **Despesas de Capital** são os Investimentos, as Inversões Financeiras e as Transferências de Capital.



A Lei nº 4.320/64 define o seguinte esquema para a classificação da despesa:

Classificação das Despesas		
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	Despesas de Custeio	Pessoa Civil Pessoal Militar Material de Consumo Serviços de Terceiros Encargos Diversos
	Transferências Correntes	Subvenções Sociais Subvenções Econômicas Inativos Pensionistas Salário-Família e Abono Familiar Juros da Dívida Pública Contribuições de Previdência Social Diversas Transferências Correntes
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	Investimentos	Obras Públicas Serviços em Regime de Programação Especial Equipamentos e Instalações Material Permanente Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas
	Inversões Financeiras	Aquisição de Imóveis Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento Constituição de Fundos Rotativos Concessão de Empréstimos Diversas Inversões Financeiras
	Transferências de Capital	Amortização da Dívida Pública Auxílios para Obras Públicas Auxílios para Equipamentos e Instalações Auxílios para Inversões Financeiras Outras Contribuições

*Imagem 16: Classificação das Despesas*  
*Fonte: Lei nº 4.320/64*

### > 01.1.5.2 - Classificação Funcional das Despesas

A base legal da classificação funcional das despesas é a Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999, que atualizou a classificação das funções e subfunções a que se refere o art. 2, inciso I, da Lei nº 4.320/64. A finalidade principal dessa forma de classificação é possibilitar a elaboração de estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam os órgãos da Administração Pública.

A classificação funcional prevê duas categorias: a função e a subfunção.

#### **Função**

Corresponde ao maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem à Administração Pública e é definida por convenção. O orçamento prevê um total de 28 (vinte e oito) funções.

#### **Exemplo**

Legislativa, Judiciária, Previdência Social, Assistência Social, Cultura, Saúde, Educação, Agricultura, comunicações, habitação e energia.

#### **Subfunção**

Representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas. Essa classificação prevê um total de 109 (cento e nove) subfunções.

#### **Exemplo**

As subfunções Ensino Fundamental, Médio e Superior (da função Educação); e Planejamento e Orçamento, Administração Financeira e Controle Interno (da função Administração).

Como exemplo adicional completo, tomemos a Função 28 – Encargos

Especiais (Gerais), que engloba as despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. Suas Subfunções são: 841 – Refinanciamento da Dívida Interna; 842 – Refinanciamento da Dívida Externa; 843 – Serviço da Dívida Interna; 844 – Serviço da Dívida Externa; 845 – Transferências; e 846 – Outros Encargos Especiais.

### **Refleta**

✓ Conhecemos, neste tópico, o princípio orçamentário da não vinculação das receitas. Analisando toda a discussão que foi feita na Unidade anterior, quando tratamos da função social dos tributos, como você vê a vinculação de alguns tributos a despesas pré-determinadas à luz desse princípio? Você conhece outras medidas que, como a DRU, contribuem para a mitigação desse princípio?

✓ Você já fez um orçamento pessoal, especificando sua renda disponível e seus gastos? Mesmo que nunca tenha feito, você deve imaginar a dificuldade de se definir, antecipadamente, onde vai gastar o seu dinheiro, não é? Agora, imagine a dificuldade de se fazer um orçamento de uma cidade, de um estado ou de um país; de conciliar, num único documento, interesses conflitantes de diversos grupos de pressão. Levando isso em consideração, pense em formas de se estabelecer consensos em torno da destinação dos recursos públicos. Como a sociedade pode intervir nesse processo?

### **Saiba Mais**

✓ Visite a página “Orçamento Fácil” do Senado no seguinte endereço da internet: <http://www12.senado.gov.br/orcamentofacil>. Lá você vai encontrar um conjunto de 12 vídeos que explica, de forma bastante didática, diversos aspectos do orçamento público.

✓ Visite, também, o Portal do Orçamento do Senado Federal no seguinte endereço: <http://www12.senado.gov.br/orcamento>. Lá, você vai encontrar informações sobre o processo orçamentário, poderá acompanhar a elaboração e a execução das leis orçamentárias, consultar emendas parlamentares, verificar as transferências para estados, municípios e entidades privadas e poderá, ainda, acessar um amplo banco de dados sobre as leis orçamentárias (SIGA Brasil).

Curso: Educação Fiscal e Cidadania

Autoria: Marcelo Lettieri

Módulo: 04

## Tópico 02 - Sistema e Ciclo Orçamentário: princípios, organização e resultados

**Objetivo:** Apresentar o sistema orçamentário brasileiro, detalhando o ciclo orçamentário e seus instrumentos de planejamento, execução e acompanhamento do orçamento público, bem como as questões que envolvem os resultados nominal e primário do governo e a sua importância para a condução da política econômica do país.

“Por conter as provas de um jogo injusto é que o orçamento é tão complicado, técnico, oculto, disfarçado, arredo.”

*Herbert de Souza, o Betinho, sociólogo brasileiro*

### 02.1 - Sistema Orçamentário no Brasil

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, estabeleceu um sistema para o processo orçamentário brasileiro baseado em três leis ordinárias: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

#### Saiba Mais

Sugerimos a leitura do Manual Técnico de Orçamento (BRASIL, 2012) e do trabalho de Mendes (2008) para maiores detalhes sobre o sistema orçamentário brasileiro.



## » 02.1.1 - O Plano Plurianual (PPA)




---

O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 2013).

O projeto do Plano Plurianual é elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato do Presidente da República, para ser discutido e votado até dezembro do mesmo ano. Depois de aprovado, o PPA é válido para os quatro anos seguintes, entrando no primeiro ano do mandato do próximo presidente.

A principal finalidade do PPA é estabelecer objetivos e metas que façam com que o Poder Executivo dê continuidade aos seus projetos e programas.

A importância do PPA é reforçada no próprio texto constitucional, quando estabelece, ainda, que:

-  nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (CF/88: art. 167, § 1º);
-  os orçamentos previstos no § 5º, I e II, do art. 167, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. (CF/88: art. 165, § 7º);
-  as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (CF: art. 166, § 3º);

- as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas, quando incompatíveis com o plano plurianual. (CF: art. 166, § 4º).

### » 02.1.2 - A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

---

A LDO é o instrumento norteador da elaboração da LOA na medida em que dispõe, para cada exercício financeiro, sobre:

- as prioridades e metas da Administração Pública Federal;
- a estrutura e organização dos orçamentos;
- as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações;
- a dívida pública federal;
- as despesas da União com pessoal e encargos sociais;
- a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
- as alterações na legislação tributária da União;
- e a fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves (BRASIL, 2013).

A LDO não pode conter dispositivos que contrariem o PPA. Em caso de conflito, prevalece o disposto no PPA, por ser este hierarquicamente superior à LDO, embora ambas sejam leis ordinárias.

O projeto da LDO é elaborado pelo Poder Executivo, sob a direção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a coordenação geral da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), e deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano. O projeto da LDO deve ser apreciado pelo Congresso Nacional até 30 de junho de cada exercício. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da

## República.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribuiu à LDO a responsabilidade de tratar de outras matérias, tais como:

- ❏ estabelecimento de metas fiscais;
- ❏ fixação de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira;
- ❏ publicação da avaliação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores civis e militares;
- ❏ avaliação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador e projeções de longo prazo dos benefícios da LOAS; margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada; e avaliação dos riscos fiscais (BRASIL, 2013).

Com base na LDO, a SOF elabora o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o ano seguinte, com a participação dos Ministérios e das unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

### » 02.1.3 - A Lei Orçamentária Anual (LOA)

---

A LOA tem vigência anual e a sua função é estimar a receita orçamentária e fixar a despesa pública para o respectivo exercício financeiro. A LOA compreenderá (CF/88: art. 167, § 1º):

“ I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. ”

A Lei Orçamentária é caracterizada como lei permissiva, pois estabelece tetos para comportamentos discricionários da Administração Pública, e funciona como ato-condição, já que as despesas só poderão ser realizadas se forem por ela autorizadas, como previsto na CF/88, art. 167, Incisos I e II, ao vedar o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

O Poder Executivo deve encaminhar o projeto de LOA ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Acompanha o PLOA uma mensagem do Presidente da República, que deve conter uma análise da conjuntura econômica e um resumo da política econômica do País, um resumo das políticas setoriais do governo e uma avaliação das necessidades de financiamento do Governo Central relativas aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Como observou Mendes (2008), a intenção do constituinte foi estabelecer um processo de planejamento, no qual o PPA daria os grandes rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e os principais programas de cada ministério; a LDO desdobraria as metas do PPA ano após ano, colocando-as dentro da moldura da realidade fiscal, estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte a partir das disponibilidades financeiras do governo; e a LOA, por sua vez, seria a execução prática daquelas prioridades.

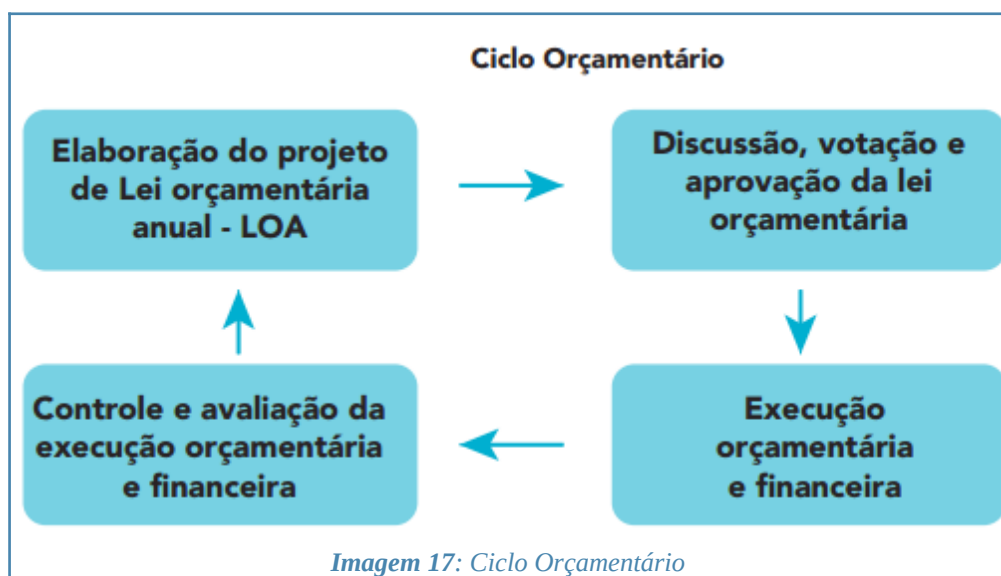
## 02.2 - Ciclo Orçamentário

---

O ciclo orçamentário compreende o planejamento relativo à previsão e à arrecadação das receitas e à estimativa e execução das despesas, e envolve os três Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), tendo sua condução e sua formulação sob a responsabilidade do Executivo, sujeitas à apreciação obrigatória pelo Legislativo.

Ele se dá por meio de uma sequência de fases ou etapas, que deve ser cumprida como parte do processo orçamentário, obedecendo à seguinte ordem: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação, quando o ciclo se fecha e se reinicia.

A imagem 17, a seguir, sintetiza este ciclo.



## 2.1 - Primeira Fase: elaboração do orçamento

A primeira fase pela qual passa o orçamento público é a de elaboração do projeto de lei orçamentária. Essa fase tem início com a definição da proposta parcial de orçamento de cada unidade gestora.

Depois, cada setor orçamentário de cada órgão de cada um dos Poderes encaminha as propostas setoriais para o órgão central do sistema de orçamento e gestão, para nova consolidação. Atualmente, o órgão central do sistema de orçamento e gestão é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Uma vez feita a consolidação (com os devidos ajustes e cortes orçamentários), surge o projeto de lei orçamentária (PLOA). Esse projeto deverá ser submetido ao presidente da República, que fará o seu



encaminhamento ao Congresso Nacional, por meio de mensagem.

## 2.2 - Segunda Fase: apreciação legislativa

Depois de consolidado pelo Poder Executivo, o projeto de lei orçamentária deve ser remetido ao Congresso Nacional. Naquela Casa, ele será apreciado pela Comissão Mista Permanente de Orçamento, composta de deputados e senadores, conforme previsto no artigo 166 da CF/88. Essa comissão tem a função de examinar e emitir parecer sobre o projeto, bem como acompanhar e fiscalizar o orçamento.

Enquanto ainda é projeto, a LOA pode ser emendada por deputados e senadores. Caso a alteração importe em aumento de despesas, é necessária a indicação dos recursos para suportá-las, somente sendo admitidos os provenientes de anulação de despesa. Em outras palavras, os deputados e senadores podem alterar o projeto de lei criando novas despesas, desde que façam a anulação de outra.

O projeto de lei orçamentária, assim como as emendas propostas ao projeto após parecer da comissão mista permanente, será apreciado pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional, nos termos da Constituição Federal:




“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.”

Com a aprovação pelo plenário do Congresso Nacional, o projeto será devolvido ao Presidente da República, que poderá sancioná-lo ou propor vetos. Havendo a sanção, o projeto deverá ser encaminhado para

publicação.

### 2.3 - Terceira Fase: execução e acompanhamento

Executar o orçamento é realizar as despesas nele previstas. A Lei nº 4.320/64 definiu três estágios para a execução das despesas orçamentárias:

-  Empenho;
-  Liquidação; e
-  Pagamento.

O **Empenho** é o primeiro estágio da despesa e seu conceito é dado pelo art. 58 da Lei nº 4.320/64:

Embora não previsto na Lei nº 4.320/64, a Administração Pública criou a figura do **Pré-Empenho**. Trata-se de uma ação pragmática para assegurar o crédito orçamentário recebido enquanto ocorre o processo licitatório. Ou seja, o pré-empenho é uma reserva orçamentária para uma licitação que vai gerar um futuro empenho.

Esse primeiro estágio é efetuado por meio de um documento denominado Nota de Empenho (NE), que se destina a registrar o comprometimento do crédito orçamentário, obedecido o limite previsto no art. 59 da Lei nº 4.320/64 – “o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”. A NE é emitida no SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira.

Como determina a Lei nº 4.320/64,

“para cada empenho será extraído um documento denominado ‘nota de empenho’ que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria . ”

- (Art. 61, da Lei nº 4.320/64)

### **Saiba Mais**

O **SIAFI é o Sistema Integrado de Administração Financeira** e consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Hoje, o Governo Federal administra uma Conta Única, de onde ocorrem todas as saídas de dinheiro, com o registro de sua aplicação e do servidor público que a efetuou. Trata-se de uma ferramenta poderosa para executar, acompanhar e controlar, com eficiência e eficácia, a correta utilização dos recursos da União.

A literatura aponta a existência de três modalidades ou tipos de empenho, embora a Lei nº 4.320/64 só especifique dois deles:

- ➔ Empenho Ordinário (não especificado na Lei nº 4.320/64): para despesa de valor fixo e predeterminado e quando o seu pagamento ocorrer de uma só vez, como no caso, por exemplo, do pagamento de gastos com pessoal, um gasto ordinário, que dispensa a NE;
- ➔ Empenho por estimativa (art. 60, §2º, da Lei nº 4.320/64): quando não for possível determinar, previamente, o montante da despesa, como no caso das despesas de telefonia e energia elétrica, por exemplo;
- ➔ Empenho global (art. 60, §3º, da Lei nº 4.320/64): quando se tratar de despesas contratuais e outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento. É o caso, por exemplo, das despesas de aluguéis de imóveis ou de equipamentos.

”

- (Art. 61, da Lei nº 4.320/64)

O segundo estágio da despesa é a Liquidação que, segundo o artigo 63, da Lei nº 4.320/64, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documento comprobatórios do respectivo crédito”; ou seja, é a fase em que o credor comprova que cumpriu todas as obrigações objetos do empenho.

Esse estágio tem por finalidade reconhecer ou apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar, para extinguir a obrigação (§1º, do artigo 63, da Lei nº 4.320/64). O procedimento de liquidação é efetuado no SIAFI por meio do documento denominado Nota de Lançamento (NL).




O terceiro e último estágio da despesa é o Pagamento, e consiste na entrega de numerário ao credor, extinguindo a obrigação. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (Art. 64, da Lei nº 4.320/64).

A ordem de pagamento é efetuada por meio do documento Ordem Bancária (OB), no SIAFI, tendo como favorecido o credor do empenho.

## 2.4 Quarta Fase: controle e avaliação

Na quarta fase do ciclo orçamentário, ocorrem o acompanhamento, o controle e a avaliação da execução orçamentária.

Há dois tipos de controle: o interno, quando realizado pelo próprio Poder que está executando o orçamento; ou externo, quando realizado pelo Poder Legislativo, auxiliado tecnicamente pelo Tribunal de Contas. O controle da execução orçamentária compreenderá, segundo a Lei nº 4.320/64:

-  a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
-  a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
-  o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos




monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

O Poder Executivo exercerá esses três tipos de controle, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. O controle externo da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e o legal emprego do dinheiro público, além do cumprimento da Lei Orçamentária Anual.

Em síntese, o ciclo orçamentário tem início, em um dado exercício financeiro, com a consolidação das propostas dos diversos órgãos dos três poderes em um projeto de lei (o PLOA), que é posteriormente apreciado e aprovado pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, sancionado e publicado pelo Presidente da República, e executado no exercício seguinte, quando ocorre a arrecadação da receita e a realização da despesa. Durante a execução, ocorre a fase de acompanhamento e, durante e depois da execução, a fase de avaliação, realizada pelos controles internos (de cada Poder) e externo (do Congresso Nacional).

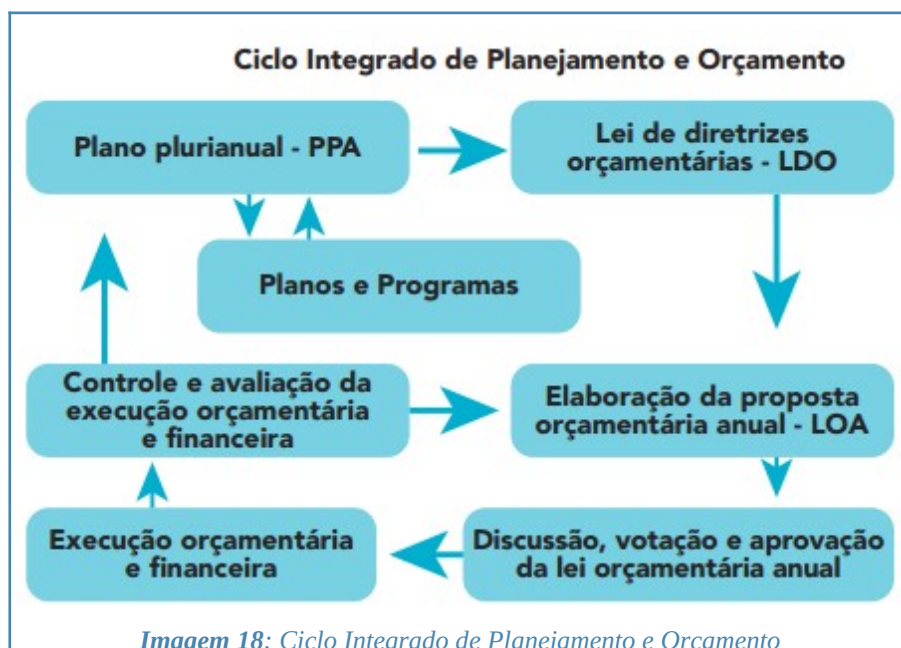
## 2.5 - O Ciclo Orçamentário Estendido

Como vimos na seção anterior, o sistema de planejamento fiscal do Estado (Constituição Federal, art. 165) prevê a existência de três instrumentos principais:

-  a Lei do plano plurianual (PPA);
-  a Lei de diretrizes orçamentárias (LDO);
-  e a Lei orçamentária anual (LOA).

Integrando esse sistema de planejamento ao ciclo orçamentário, temos o seguinte ciclo integrado de planejamento e orçamento, também conhecido

como Ciclo Orçamentário Estendido, mostrado na imagem 18.



## 02.3 - Resultados do Governo

Entende-se por resultado do governo a diferença entre receitas e despesas. Se as receitas são superiores às despesas, tem-se um superavit; caso contrário – despesas maiores que as receitas –, há um deficit.

Há dois conceitos importantes de resultados do governo: o nominal e o primário. O resultado nominal é a diferença entre as receitas tributárias e os gastos, incluindo os juros da dívida pública. Esse resultado representa a necessidade total de financiamento do setor público. Assim, se houver um deficit nominal, o governo terá que se financiar com a emissão de títulos públicos.






Na condução da política econômica, é importante mensurar o deficit do governo, para que se analise o impacto da atuação estatal sobre a atividade econômica. Se o governo injeta mais dinheiro na economia (comprando bens e serviços) do que retira (cobrando tributos), ele estará estimulando o crescimento econômico e/ou o aumento dos preços (provocando inflação).



Matematicamente, o deficit nominal pode ser assim representado:

$$DN = (G + J + I) - T \quad (1)$$




Onde:

-  DN é o deficit nominal do governo;
-  G é o consumo do governo (gastos na compra de bens e serviços);
-  J são os juros pagos pelo governo;
-  I é o investimento do governo; e
-  T é a arrecadação tributária, líquida das transferências aos outros entes públicos.

A dívida do governo, ao final de um ano, equivale à dívida existente no ano anterior mais o deficit nominal do ano atual. Matematicamente:

$$D_t = D_{t-1} + DN_t = D_{t-1} + (G_t + J_t + I_t) - T_t \quad (2)$$

Onde:

-   $D_t$  é a Dívida ao final do ano t;
-   $D_{t-1}$  é a Dívida ao final do ano t-1;
-   $DN_t$  é deficit nominal acumulado ao longo do ano t.

Em uma economia em que o governo está fortemente endividado e gasta muito com juros, como é o caso do Brasil, torna-se importante acompanhar o esforço do governo para reduzir o deficit e, com isso, reduzir a dívida (ou reduzir a sua taxa de crescimento).

O outro conceito importante na condução da política econômica é o de resultado primário, que se refere à diferença entre a arrecadação do governo e os gastos, exceto os juros da dívida pública. Tal medida representa a economia que o governo está fazendo para reduzir o endividamento (ou

evitar que ele cresça demasiadamente).




Matematicamente, podemos representar assim o deficit primário do governo:

$$DP = (G + I) - T \quad (3)$$

Onde:

 DP é o deficit primário do governo.

Para termos uma ideia do que isso representa em termos monetários, vejamos os dados do governo federal para 2013:

-  Arrecadação de Tributos, líq. de transferências (T) = R\$ 991,113 bilhões.
-  Despesas Totais do Governo (G + I) = R\$ 914,115 bilhões.
-  Juros Nominais (J) = R\$ 185,845 bilhões.

Assim, utilizando a equação (3), temos o seguinte resultado primário:

$$DN = (G + I) - T = 914,115 - 991,113 = - 76,998$$

Ou seja, em 2013, o governo federal brasileiro teve um superavit primário de R\$ 76,998 bilhões, equivalente a 1,6% do PIB (o PIB do Brasil em 2013 foi de R\$ 4,807 trilhões).


No entanto, ao incluirmos os gastos com os juros, utilizando a equação (1), temos:


$$DN = (G + J + I) - T = (914,115 + 185,845) - 991,113 = 108,847$$

Assim, em 2013, o governo federal teve um **deficit nominal de R\$ 108,847 bilhões** (os dados anunciados pelo governo federal, de R\$ 110,554 bilhões, incluem ajustes metodológicos e discrepância estatística). Isso


significa que a dívida nominal do governo cresceu R\$ 108,847 bilhões em 2013.

### **Refleta**


 A frase do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, no início deste capítulo, indica que a complexidade do nosso sistema orçamentário contribuiria para esconder a injustiça por trás da distribuição dos recursos públicos. Você concorda com o sociólogo? O que você acha que poderia ser feito para que essas injustiças fossem reveladas? Avalie suas respostas com base no que vai ser discutido no próximo tópico desta aula.

 Você sabe onde são gastos os recursos públicos do seu Estado? E da sua cidade? Procure informações sobre os gastos públicos nos orçamentos de seu Estado e de sua cidade e compartilhe suas impressões com colegas e professores.

### **Saiba Mais**

 A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) preparou um excelente manual sobre o orçamento público federal – o “Orçamento Federal ao Alcance de Todos”. Para obtê-lo, basta acessar o seguinte endereço na internet:

[http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/documentos/orcamento\\_federal\\_alcance\\_todos.pdf](http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/documentos/orcamento_federal_alcance_todos.pdf).

 Visite os dados do planejamento e da execução orçamentária do Estado do Ceará no seguinte endereço na internet:

<http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-loa-loa/>.

Curso: Educação Fiscal e Cidadania

Autoria: Marcelo Lettieri

Módulo: 04

## Tópico 03 - A tributação como instrumento de desenvolvimento econômico e social

**Objetivo:** Apontar os conceitos de transparência e controle social da administração pública, abordando os principais instrumentos à disposição da sociedade para o pleno exercício do direito ao acompanhamento e à fiscalização das ações dos gestores públicos na elaboração e na execução do orçamento público.

### 03.1 - Transparência e Controle Social

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já proclamava, em seus artigos 14 e 15, o direito ao controle social da administração pública:

“Art. 14º. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15º. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.”

Entende-se por **controle social** da Administração Pública o acompanhamento, pela própria sociedade, da gestão e fiscalização do orçamento público.

No Brasil, o **controle social** da administração pública é garantido pela Constituição Federal de 1988, que trouxe instrumentos de fortalecimento da participação popular no processo de elaboração e discussão das diversas etapas do orçamento público, e consagrou, no caput do art. 37, o princípio da publicidade dos atos da administração pública, cujo corolário é a transparência na gestão pública.

Assim, a transparência pública é pressuposto para a gestão democrática e o controle social. É elemento imprescindível ao exercício da **accountability** vertical, instrumento da democracia participativa que permite ao cidadão realizar o monitoramento e a avaliação dos governos eleitos e promover o controle social do gasto público, permitindo uma ação cidadã na prevenção, denúncia e enfrentamento de atos de corrupção.

O conceito de *accountability* tem origem no sistema orçamentário anglo-saxão e se refere ao dever da Administração Pública de prestar contas dos seus atos à sociedade aliado ao direito da sociedade de controlar a ação do governo.

Como ressalta o **Portal da Transparência do Governo Federal**,

as ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: 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 conta de sua atuação.

### **Atenção**

Como veremos adiante, o **Portal da Transparência do Governo Federal** é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos,

[\(http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/\).](http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/)

É fundamental, portanto, que cada cidadão assuma essa importante tarefa republicana de participar dos atos de gestão pública e de exercer o controle social do gasto público.




## **03.2 - Instrumentos de Controle Social**

O controle social depende de instrumentos que permitam a participação ativa da sociedade, de forma a garantir não somente o acesso às informações detalhadas dos atos de gestão pública, como também canais de comunicação de mão dupla, que possibilitem ao cidadão levar à administração pública sua colaboração, seus anseios e suas reclamações.


No Brasil, dispomos de diversos desses instrumentos, alguns deles inseridos no nosso ordenamento jurídico, e outros trazidos à luz pela própria sociedade organizada. Então, vejamos alguns deles.

### » **03.2.1 - Instrumentos Legais**

Os três principais instrumentos legais de controle social da administração pública são:


-  a Lei Complementar (LC) nº 101, de 04 de maio de 2000 – conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –;
-  a LC nº 131, de 27 de maio de 2009, denominada Lei da Transparência – LT, e
-  a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011).

Foram consagrados na LRF, principalmente a partir da LT, importantes princípios de transparência pública, entre os quais:

-  o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos,



leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

-  a 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.

A LT determina, ainda, que as informações referentes a despesas públicas alcancem todos os atos de execução orçamentária (universalidade), e no momento de sua realização (atualidade). Em relação às receitas, devem ser informados todos os recebimentos, inclusive os referentes a recursos extraordinários.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), num documento síntese intitulado “Cartilha de Orientação sobre a **Lei de Responsabilidade Fiscal**”, assim definiu a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, que passa a valer para os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

#### **Saiba Mais**

A Cartilha, elaborada ainda durante a tramitação da LRF, pode ser consultada no seguinte endereço da internet:

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/cart\\_mp1.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/cart_mp1.pdf). (Acesso em 13/04/2014)


O objetivo da LRF, segundo o MPOG, era melhorar a administração das contas públicas no Brasil. Com ela, todos os governantes passariam a ter compromisso com orçamento e com metas, que deveriam ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo.


A LRF fixa limites para despesas com pessoal, para dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, segundo a LRF, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. Isso faz com que o governante consiga sempre pagar despesas, sem comprometer o orçamento ou orçamentos futuros.


Pela LRF, ainda, são definidos mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em anos de eleição. A LRF dispõe, também, que o Senado Federal estabelecerá limites para a dívida pública, por proposta do Presidente da República. Tais limites serão definidos também como percentuais das receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Isso significa que os governantes deverão respeitar a relação entre a dívida e sua capacidade de pagamento.

### **Importante**

Restrições adicionais para controle das contas públicas em anos de eleição, segundo a LRF:

-  fica impedida a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO);

-  é proibido ao governante contrair despesa que não possa ser paga no mesmo ano. A despesa só pode ser transferida para o ano seguinte se houver disponibilidade de caixa; e

-  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.

A LRF determina, ainda, o estabelecimento de metas fiscais. Isso permite que o governante consiga planejar as receitas e as despesas, podendo corrigir os problemas que possam surgir no meio do caminho.

O governante que não cumprir a LRF, que inclusive apresenta prazos, alternativas e caminhos para que suas regras possam ser cumpridas, vai estar sujeito a penalidades. A expectativa do MPOG era de que a Lei de Responsabilidade Fiscal iria mudar a história da administração pública no Brasil. Sua crença era de que, por meio dela, todos os governantes passariam a obedecer a normas e a limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade. No entanto, a realidade tem mostrado que tais expectativas ainda não se concretizaram.

A Lei nº 12.527, a Lei Brasileira de Acesso à Informação (LAI) 60, foi publicada em 18 de novembro de 2011, e entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012, com o objetivo de regulamentar o direito constitucional de acesso a informações públicas. A LAI consolida e define o marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado e estabelece procedimentos para que a Administração Pública responda a pedidos de informação do cidadão, criando os mecanismos necessários para tornar efetivo o direito previsto na Constituição.

Ao regulamentar o direito de acesso, a LAI institui no Serviço Público o princípio de que o acesso é a regra, e o sigilo é a **exceção** (os conselhos de saúde, por exemplo, são compostos por 25% de representantes de entidades governamentais, 25% de representantes de entidades não governamentais e 50% de usuários dos serviços de saúde do SUS). Não há dúvidas, pois, de que a LRF, a LT e a LAI trouxeram avanços para o controle e a gestão dos recursos públicos, principalmente quanto à transparência e ao exercício do controle social, mas ainda há muito que melhorar, o que coloca para a Educação Fiscal o grande desafio de ser um parceiro privilegiado da sociedade na busca por mais avanços nesse importante instrumento de coesão social.

### » 03.2.2 - Outros Instrumentos de Controle Social

---

O controle social pode ser feito por qualquer cidadão, individualmente

ou em grupos organizados. No Brasil, foram criados, ou estão em via de criação, diversos instrumentos de controle social, além daqueles anteriormente apresentados, tais como: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Orçamento Participativo, Lei de Responsabilidade Social, e algumas iniciativas da sociedade civil, como os Observatórios Sociais e ONG que tratam da transparência pública.

### › 03.2.2.1- Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Nas palavras da CGU, os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. 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 devem ser compostos por um número par de conselheiros, sendo que, para cada conselheiro representante do Estado, haverá um representante da sociedade civil, com algumas exceções, tais como na saúde e na segurança alimentar.

#### Exemplo

Temos o Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Saúde, Conselho de Controle Social do Bolsa Família, Conselho do Fundef e o Conselho de Assistência Social.

#### Saiba Mais

Veja uma síntese das Responsabilidades desses Conselhos no endereço:  
<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/ConselhosMunicipais/ControleSocial.asp>

### › 03.2.2.2 - O Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo governamental de

democracia participativa que permite aos cidadãos intervir diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas (COSTA, 2010).

Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano com os recursos do orçamento municipal. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

Para Mendes (2004 apud COSTA, 2010),

“o período compreendido entre 1989 e 1996 foi a fase mais importante para o desenvolvimento do OP no Brasil, não apenas como política de governo do Partido dos Trabalhadores, mas também de outros partidos, entre eles, PMDB, PSDB, PSB, PDT e PFL. É nessa fase que se iniciaram as experiências mais conhecidas, como a de Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), São Paulo (SP), Santos (SP) e Jaboticabal (SP). A partir de então, o OP no Brasil passou a se propagar para outros municípios, chegando a atingir 194 cidades em 2004.”

No Nordeste, as primeiras experiências de OP surgiram nas cidades de Icapuí (CE), Teresina (PI) e Recife (PE), as duas primeiras já a partir de 1989, e a última a partir de 1993. No Ceará, a experiência do Orçamento Participativo como instrumento de democracia participativa se espalhou por vários municípios, ao longo da década de 1990 e da primeira década deste século, como no caso de Sobral, a partir de 1997, e de Fortaleza, a partir de 2005, considerados os dois exemplos mais exitosos, apesar de alguns descompassos.

### › 03.2.2.3 - Lei de Responsabilidade Social

---

Outro importante instrumento de controle social é a Lei de Responsabilidade Social, que depende, primeiramente, de aprovação da

Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 29, de 2003, apresentada pela Senadora Lúcia Vânia, do PSDB, e ainda em tramitação no Congresso Nacional.

A referida PEC dá nova redação ao artigo 193 da CF/88, estabelecendo que a ordem social tenha como base o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça sociais, a serem avaliados por meio de indicadores de responsabilidade social, nos termos da lei complementar, a Lei de Responsabilidade Social, que traria, entre suas inovações, a garantia de recursos orçamentários e o não contingenciamento de recursos destinados às ações sociais.

O Plenário do Senado aprovou a PEC nº 29/2003 em 29/10/2009, com base no relatório do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), que assim assinalou:

“ao lado da investigação do adequado cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, é preciso avançar muito na busca da eficácia da gestão do dinheiro público, estabelecendo metas para a superação das desigualdades econômicas e sociais e para a melhoria das condições de vida das pessoas, especialmente as de menor poder aquisitivo.”

A PEC foi remetida à Câmara dos Deputados, em 03/11/09, mas até o presente momento ainda não foi aprovada por aquela casa legislativa, demonstrando uma completa falta de interesse dos deputados em avançar nessa questão. E não devemos nos esquecer de que depois de aprovada a PEC, ainda haverá um longo calvário para tramitação da lei complementar prevista na referida PEC.

### » 03.2.3 - Iniciativas da Sociedade Civil

---

#### > 03.2.3.1 - Os Observatórios Sociais (OS)

---

Conforme definição apresentada no portal do Observatório Social do



Brasil, os Observatórios Sociais (OS) são um espaço 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 brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. São empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social.

Os OS são organizados em rede, coordenada pelo Observatório Social do Brasil, que assegura a disseminação da metodologia padronizada para atuação dos observadores, promovendo a capacitação e oferecendo o suporte técnico aos OS, além de estabelecer as parcerias estaduais e nacionais para o melhor desempenho das ações locais.

Atuando como pessoa jurídica, em forma de associação, o Observatório Social prima pelo trabalho técnico, fazendo uso de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos. Além disso, o Observatório Social atua em outras frentes, como: a educação fiscal, a inserção da micro e pequena empresa nos processos licitatórios e a construção de Indicadores de Gestão Pública. A Rede OSB está presente em mais de 75 cidades, em 14 Estados brasileiros.

#### > 03.2.3.2 - ONG “Contas Abertas”

---

Segundo o sítio eletrônico da instituição, o Contas Abertas

*“é uma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, que reúne pessoas físicas e jurídicas, lideranças sociais, empresários, estudantes, jornalistas, bem como quaisquer interessados em conhecer e contribuir para o aprimoramento do dispêndio público, notadamente quanto à qualidade, à*

*prioridade e à legalidade.”*

Sua missão é

“oferecer permanentemente subsídio para o desenvolvimento, aprimoramento, fiscalização, acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma a assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos, preservando-se e difundindo-se os princípios da publicidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e legalidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.”

#### > 03.2.3.3 - As Novas Mídias

---

A prática política está se adequando à nova realidade da era da informação em que as novas mídias virtuais exercem papel fundamental na formação das preferências, valores e opiniões dos indivíduos.





Os movimentos de junho de 2013, no Brasil, demonstraram a capacidade que as novas mídias têm de servirem de ferramentas para a organização dos coletivos, criando não somente espaços de debate e propagação de ideias, mas também a articulação de manifestações de grandes contingentes de cidadãos insatisfeitos.

Nesse cenário, quanto maior a participação política dos cidadãos por meio dessas novas tecnologias da comunicação, notadamente por meio das Redes Sociais, maior o controle social da vida política dos representantes, o que amplificaria o alcance dos instrumentos de controle apresentados nesse capítulo. É nesse sentido que as novas mídias devem ser inseridas no contexto do controle social.

## 03.3 - Transparência e Controle Social no Governo Federal

---

No âmbito do Governo Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu, em parceria com outros órgãos e instituições não governamentais, diversas atividades de promoção da transparência e fomento do controle social. Entre os principais instrumentos à disposição da sociedade, podemos citar:





-  o Portal da Transparência;
-  a Rede de Transparência;
-  o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público; e
-  o Programa Brasil Transparente.






### » 03.3.1 - Portal da Transparência do Governo Federal

---

O Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e a correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>).

No **portal**, você tem acesso a informações sobre:

-  **as Transferências de Recursos** da União para estados, municípios, pessoas físicas ou jurídicas e feitas ao exterior;
-  os **Gastos Diretos do Governo Federal**;
-  a **Execução Orçamentária e Financeira** da União;
-  as receitas previstas, lançadas e realizadas pelo Governo Federal, organizadas por Órgão e por categoria das receitas, e atualizadas diariamente;

-  os Convênios firmados nos últimos anos, com descrição sucinta do objeto, datas e valores envolvidos, desde 1º de janeiro de 1996;
-  cargo, função e situação funcional dos servidores e agentes públicos do Poder Executivo Federal;
-  a relação dos órgãos e entidades do Governo Federal que possuem páginas de Transparência Pública próprias;
-  os projetos e ações no âmbito do Poder Executivo Federal, que são divulgadas pelos órgãos em suas respectivas páginas eletrônicas – Rede de Transparência;
-  as Páginas de Transparência de Estados e Municípios, com dados de cada ente federativo, sobre transferências de recursos recebidas do governo federal e cadastro de convênios, extraídos do Portal da Transparência.

Com o intuito de facilitar a navegação no Portal, a CGU criou o “Manual Prático do Portal da Transparência do Governo Federal”, cujo objetivo é orientar, de um modo rápido e simples, o cidadão e os agentes públicos a encontrarem as informações desejadas para conhecer a aplicação dos recursos públicos federais e contribuir com o Governo em seu papel de fiscalização.

### **Saiba Mais**

No seguinte endereço:

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/OQueEncontra.asp>

estão disponíveis dados de todos os **recursos federais transferidos** da União para estados, municípios e Distrito Federal.

Pode-se consultar, por exemplo, quanto foi repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (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 (recursos federais transferidos diretamente ao cidadão).

### » 03.3.2 - Rede de Transparência

A Rede de Transparência é um espaço virtual que tem o objetivo de facilitar o acesso do cidadão, em um único local, às informações a respeito de projetos e ações no âmbito do Poder Executivo Federal, que são divulgadas pelos órgãos em suas respectivas páginas eletrônicas. Ao acessar cada um dos links, o cidadão pode acompanhar o detalhamento e os resultados das ações desenvolvidas nas diversas áreas de atuação do Governo.

Por meio do portal da Rede de Transparência, você tem acesso: às Páginas de Transparência Pública de cada Órgão, aos dados do Tesouro Nacional; às informações do Desenvolvimento Agrário, Ciência e Tecnologia, Cultura, Energia, Esporte, Educação, Saúde e diversas outras áreas de atuação do Governo Federal.

O endereço da **Rede de Transparência** na internet é:  
<http://www.portaldatransparencia.gov.br/rede/>.

### » 03.3.3 - Programa Olho Vivo no Dinheiro Público

Outra iniciativa importante no âmbito da União é o programa **Olho Vivo no Dinheiro Público**, cujo objetivo é fazer com que os cidadãos, nos diversos municípios brasileiros, atuem para a melhor aplicação dos recursos públicos.






Nas palavras da CGU,

“a iniciativa busca estimular e prover o cidadão de instrumentos para realizar o controle do uso dos recursos públicos. Procura-se dar condições para a participação de conselheiros municipais, lideranças locais, agentes

públicos municipais, professores e alunos, entre outros. A participação do cidadão na prevenção e no combate à corrupção busca envolver a sociedade numa mudança pela educação, pelo acesso à informação e pela mobilização social.”

Os Gastos Diretos do Governo Federal se referem à contratação de obras, serviços e compras governamentais, que podem ser vistas por órgão, por ação governamental ou por favorecidos (empresas privadas ou pessoas físicas). Também detalha as diárias pagas e os gastos feitos em cartões de pagamento do Governo Federal.

O programa prevê cinco ações, todas complementares entre si:

-  Educação presencial, que pode ser oferecida em encontros/eventos básicos e complementares;
-  Educação a distância;
-  Elaboração e distribuição de material didático;
-  Incentivo à formação de acervos técnicos em conjunto com o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública; e
-  Parcerias e cooperação institucional.

Desde 2004, a Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público instrui e orienta cidadãos a respeito do acompanhamento da gestão pública pela sociedade. Além das Publicações de materiais didáticos, o programa se utiliza de vários recursos para incentivar o controle social e promover a cidadania. São eles: Vídeos, Concurso de Desenho e Redação, Material de Divulgação, Questionários, Textos Técnicos e Chat, todos disponíveis no *site* do programa.



### » 03.3.4 - Programa Brasil Transparente

---

A CGU criou o programa Brasil Transparente para auxiliar Estados e Municípios na implementação das medidas de governo transparente previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI). O objetivo é juntar esforços no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto.

De cumprimento obrigatório para todos os entes governamentais, essa Lei produz grandes impactos na gestão pública e exige, para sua efetiva implementação, a adoção de uma série de medidas que podem ser auxiliadas pelo programa Brasil Transparente.

Como visto, há um conjunto de instrumentos que permitem ao cidadão acompanhar e fiscalizar praticamente todas as ações do governo federal.






**E no âmbito dos Estados e Municípios, o que existe?**

## 03.4 - Transparência e Controle Social nos Estados e Municípios

---

A LT (Lei Complementar nº 131/2009) estabeleceu os seguintes prazos para que estados e Municípios colocassem à disposição da sociedade as informações pormenorizadas das Receitas e Despesas de sua responsabilidade:

-  1 (um) ano para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;
-  2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;
-  4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

O Portal de Transparência do Estado do Ceará foi criado pela Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, e operacionalizado nos termos do Decreto nº 30.939, de 10 de julho de 2012, com o objetivo de possibilitar que o cidadão se torne um fiscal das ações públicas, aumentando a transparência da gestão e o combate à corrupção no Estado do Ceará.

Conforme ressalta o **site do Portal**, nele podem ser encontradas informações pormenorizadas a respeito das receitas e despesas do Governo do Estado do Ceará, em atendimento a Lei Complementar Federal n.º 131/2009, e ainda o Portal permite o acompanhamento dos contratos e convênios firmados pelo Governo do Estado do Ceará. Através de um sistema de monitoramento desenvolvido pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), é possível identificar os contratos e convênios celebrados no âmbito da Administração Pública Estadual.

O Portal de Transparência do Município de Fortaleza foi criado em 2010. Segundo a Prefeitura de Fortaleza, no seu Portal da Transparência os cidadãos podem encontrar informações relativas à execução orçamentária e gestão fiscal da Prefeitura. Na seção de despesas, é possível conhecer mais de perto quanto é aplicado em investimento com pessoal, despesas de custeio, investimentos na cidade, entre outros. A pesquisa no Portal da Transparência também permite a visualização dos valores pagos pela prefeitura a cada fornecedor do Município.

### **Saiba Mais**

Por meio do Manual Prático do Portal da Transparência do Governo Federal, o internauta recebe instruções sobre cada modalidade de consulta existente no Portal da Transparência do Governo Federal. O Manual pode ser acessado no seguinte endereço da internet:

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/manual/> (acessado em 13/04/2014).

As Páginas de Transparência Pública dão continuidade às ações de

governo voltadas para o incremento da transparência e do controle social, com o objetivo de divulgar as despesas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, informando sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens.

Além disso, importantes instrumentos de acompanhamento da gestão também estão disponíveis no Portal, como o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO) exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e apresentados a cada quadrimestre, em sessão pública na Câmara Municipal. Além deles, informações acerca do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Balanço Geral do Município estão disponíveis para qualquer cidadão interessado em conhecer mais sobre o orçamento público.

#### Dica

Para informações sobre outros municípios do Estado do Ceará, acesse o Portal de Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará no seguinte endereço da internet: <http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/>.

#### Importante

Os **municípios cearenses** com mais de 100 mil habitantes, obrigados a manter um Portal de Transparência, desde 27/05/2010, são: Fortaleza, Caucaia, Crato, Itapipoca, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Maranguape e Sobral. Os Municípios cearenses entre 50 e 100 mil habitantes, obrigados a manter Portal de Transparência a partir de 27/05/2011, são: Acaraú, Acopiara, Aquiraz, Aracati, Barbalha, Boa Viagem, Camocim, Canindé, Cascavel, Crateús, Granja, Horizonte, Icó, Iguatu, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Pacajus, Pacatuba, Quixadá, Quixeramobim, Russas, Tauá, Tianguá, Trairi e Viçosa do Ceará.

### **Reflita**

Você conhecia algum dos instrumentos de controle social apresentados neste capítulo? Pesquise junto a colegas o grau de conhecimento deles a respeito desses instrumentos. O que você constatou? Como explicaria suas constatações?

### **Saiba Mais**

✓ Informações relevantes e atualizadas a respeito da execução orçamentária dos municípios cearenses podem ser consultas no SIM (Sistema de Informações Municipais), disponível na página web do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), no endereço: [www.tcm.ce.gov.br](http://www.tcm.ce.gov.br).

✓ Para saber como uma Prefeitura Municipal pode implantar ou aprimorar seu Sistema de Controle Interno, na implementação de medidas de promoção da ética, de incremento da transparência pública e de estímulo à participação e ao controle social, consulte o “Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão: Orientações para o Gestor Municipal” no seguinte endereço da internet:


<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/documentos/ManualIntegridade.pdf> (acesso em: 11 de maio de 2017).

✓ Acesse as informações orçamentárias e financeiras do Estado do Ceará no seguinte endereço da internet:

<http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/comparativo-receitas-despesas>. (Acesso em: 11 de maio de 2017)

## Referências

---

 SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. **Educação Fiscal e Cidadania**: ensino superior. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2014. Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/61/2018/11/Educa%C3%A7%C3%A3o-Fiscal-Ensino-Superior.pdf>