Desatando os nós do Orçamento Público

CEDECA

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente

Esta é uma publicação do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca Ceará)
Rua Deputado João Lopes, 83, Centro, Fortaleza - Ceará. Fone/Fax: (85) 3252.4202.

Textos:
Clézio Freitas, Juliana Bizarria, Márcio Alan Moreira e Talita Maciel.

Edição:
Renata Soares e Clézio Freitas

Revisão:
Renata Soares

Revisão Final:
Aline Baima

Projeto gráfico e diagramação:
Norton Falcão

Ilustrações:
Valne Lima

Este conteúdo poderá ser reproduzido em parte, desde que citada a fonte.

Fortaleza, outubro de 2010.

Apresentação

Nossa sociedade vive uma realidade na qual os direitos - e especialmente os direitos humanos - são violados a cada dia. As violações são cometidas no âmbito individual (como a violência doméstica) e no âmbito coletivo, apesar dessas últimas nem sempre serem percebidas, mesmo sendo tão graves quanto as primeiras: por exemplo, o desrespeito do Estado ao direito à educação, à saúde ou ao lazer. Essas violações causam impactos negativos em toda uma geração de crianças e adolescentes diariamente e, muitas vezes, de forma silenciosa.

Por que esse desrespeito acontece? As explicações mais comuns dadas pelos (as) gestores(as) públicos(as) é de que não existem recursos no orçamento para garantir políticas públicas, como o atendimento em creches de maneira universal (ou seja, para todas e todos) ou, quando o dinheiro existe, é um valor insuficiente. Mas, será que realmente não existem recursos? A população tem acesso aos números do orçamento público? E quais são os instrumentos dos quais a população dispõe para conhecer e fiscalizar o orçamento público?

Para o Cedeca-Ceará, entidade criada em 1994 com a missão de defender os direitos de crianças e adolescentes, sobretudo quando violados por ação ou omissão do Estado – o que causa essa situação é a não prioridade dada pelos/as gestores/as às políticas públicas sociais e o desrespeito à legislação, acompanhado de uma sociedade ainda pouco informada sobre seus direitos.

Possibilitar às pessoas que conheçam e utilizem os instrumentos capazes de efetivar seus direitos é uma das formas pelas quais o Cedeca-Ceará cumpre sua missão. Nesse sentido, desde 1999, vem trabalhando junto a comunidades, organizações e, sobretudo, adolescentes para desmistificar o ciclo orçamentário e, a partir do conhecimento de seu funcionamento, utilizá-lo como ferramenta a favor dos direitos humanos.

A escolha pelo trabalho com o orçamento público deu-se porque é no orçamento que se pode visualizar de fato quais as prioridades do gestor público. É nele

que estão as ações a serem desenvolvidas e os recursos para elas. Ou seja, por trás de cifras e números, estão as intenções do gestor no que se refere às políticas para a cidade e seus habitantes.

Nesses 11 anos, foram muitos os aprendizados que nos motivaram a colocar no papel nossa compreensão acerca do orçamento público e contribuir para que outros e outras o adotem como aliado em suas lutas por igualdade, justiça social e respeito aos direitos humanos.

Nesta publicação, abordamos conceitos; explicamos cada etapa do ciclo – PPA (Plano Plurianual), LOA (Lei Orçamentária Anual) e LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e discutimos a importância da participação popular em toda fase desse processo.

Para nos ajudar nessa empreitada, convidamos uma pessoa muito especial: Dona Centenária, personagem criada para fazer a mediação entre o conteúdo da cartilha e o leitor. Por já ter vivido muito, Dona Centenária é muito sábia e nos acompanhará nessa caminhada pelo entendimento do que é o ciclo orçamentário, junto com seu neto e um bichinho de estimação.

Enfim, é realmente com enorme prazer que produzimos este documento, a partir de nossa prática, e o disponibilizamos a quem interessar. Que não sejam amontoados de letras, mas palavras que impulsionem à ação. Boa leitura!

Índice

1. Orçamento público.....9

2. Ciclo orçamentário.....19

3. Receitas Públicas.....27

4. Execução das despesas.....37

5. Créditos orçamentários.....45

6. Participação popular, Estado e as experiências de participação no Orçamento Público.....51

Glossário.....58

Bibliografia.....64

Capítulo 1

Orçamento Público

Todos sabemos que, para garantir determinados direitos (educação, saúde, cultura etc.), é necessário que haja recursos suficientes. E é a partir disso que notamos a importância de discutir e fiscalizar o orçamento público, como instrumento de efetivação desses direitos e, também, para visualizarmos as prioridades políticas do gestor público. No entanto, a visão que se transmite à população é de que o orçamento público é muito difícil de se compreender, de que só quem deve ter acesso a esse documento são os políticos e os especialistas. Mas saiba que não é bem assim!

Podemos observar que a palavra orçamento é usual na nossa vida. Todo cidadão a utiliza em seu cotidiano, de forma prática, por exemplo, ao levantar o orçamento do material escolar, do supermercado ou mesmo o orçamento familiar doméstico.

No orçamento familiar, podemos destacar vários gastos, como alimentação, aluguel, água, luz, telefone, roupas e sapatos, botijão de gás. As **despesas** são, portanto, todas as contas ou compromissos assumidos pela família, de modo a garantir o bom andamento da casa.

O dinheiro para que nós possamos assumir esses gastos é a chamada **receita**. Ela é proveniente do salário de alguns membros da família ou mesmo de outras formas de renda, como pensão ou aposentadoria. Para que não se gaste tudo antes do fim do mês, sem que falte dinheiro para as despesas mais importantes, é necessário que haja um **planejamento** e que sejam estabelecidos os **gastos prioritários**.

Semelhante ao orçamento familiar, o orçamento governamental é gerenciado pelo governo, seja municipal, estadual ou federal. O governo faz uma previsão de todo o dinheiro que será arrecadado, para, a partir daí, planejar o que vai gastar. Desta forma, as **receitas** são representadas principalmente pelos impostos pagos pela população. As **despesas** são os gastos realizados pelo governo como a manutenção de postos de saúde, salário dos funcionários, construção de estradas, criação de escolas, entre outros.

Com isso, da mesma maneira que planejamos em nossa casa o orçamento, no governo é preciso realizar uma previsão do que se vai receber e fixar numericamente, ou orçar, as atividades com as quais o governo precisa gastar.

De forma simplificada, **orçamento público é o planejamento, a organização, a previsão dos recursos públicos arrecadados e o emprego desses recursos na realização de programas e serviços públicos sociais, de acordo com suas**

Orçamento Familiar		Orçamento Público	
Receitas	**Despesas**	**Receitas**	**Despesas**
Salário do pai Dinheiro da venda das cocadas da mãe Dinheiro da venda dos dindins Aposentadoria do vovô	Supermercado Aluguel da casa Conta de água Conta de luz Conta de telefone Roupa para o filho Botijão de gás	Impostos (IPTU, ISS, IPVA, ITBI, ICMS etc.) Contribuições Taxas Empréstimos	Construção de escolas Reforma de hospitais Manutenção das estradas Saneamento básico

prioridades. É, portanto, o instrumento básico essencial das finanças públicas.

A cada ano, o orçamento público é elaborado. Como os recursos são limitados, devem ser priorizadas algumas ações. Durante o período de planejamento do orçamento é avaliado o custo-benefício das ações, isto é, a relação entre os valores que devem ser gastos e o retorno deles à sociedade. Ao contrário do ideal, muitos gestores organizam os orçamentos atendendo interesses próprios e/ou de uma minoria, sem participação popular.

O orçamento público é obrigatório em toda cidade, estado e país. Com isso, é importante haver uma harmonia entre as secretarias ou ministérios para elaboração desse instrumento, de forma que as prioridades sejam estabelecidas visando o bem-estar da população. Em muitos municípios, o que acontece é que os orçamentos são feitos por empresas de contabilidade contratadas, desconhecedoras da realidade local.

O orçamento público deve ser seguido de acordo com normas e princípios da administração pública, baseados na legislação específica. Entretanto, esses princípios nem sempre foram aplicados ao orçamento. Aliás, houve uma época em que o conceito de orçamento nem existia. Mas, afinal, de onde surgiu a idéia de elaborar um documento em que estivessem planejados a arrecadação e os gastos públicos?

Vamos agora entender como surgiu o orçamento. Quem vai nos ajudar a contar essa história é uma amiga muito querida, a dona Centenária.

Eeehhhh, meus queridos e queridas, eu já vi muitas coisas nesta vida e sei que vou continuar vendo. Não sei por quanto tempo, mas o que importa é que estou com os olhos bem arregalados e os ouvidos bem abertos.

O primeiro documento formal do orçamento público já tem 180 anos. Eu era uma menina na época. Ma,s bem antes disso, os governos já arrecadavam dinheiro da população por meio de impostos e taxas. Até as histórias da Bíblia contam casos que mostram isso, quando, por

exemplo, os fariseus perguntam a Jesus sobre o pagamento dos impostos a César, que era o governante na época, o rei.

Pois é, queridinhos... Eu sei a história do orçamento na ponta da língua e vou contar pra vocês *tintim por tintim.*

A origem do orçamento deu-se na Grã-Bretanha. No ano de 1215, começaram a discutir sobre a separação do que era público e do que era privado. Isso porque era muito comum haver uma mistura entre os assuntos particulares do rei e os do Estado. Vocês sabem, né? O que é publico é o que é oferecido a todos de uma sociedade e o privado é aquilo que pertence a um pequeno grupo ou a uma pessoa em particular. O gasto público representava as despesas de todo o Reino e o privado as despesas da Coroa, da Família Real.

Em 1668, estive na Inglaterra e lá a discussão já estava bem avançada. Houve de fato a distinção dos gastos da Coroa e dos gastos do Reino, ou seja, do público e do privado. Vinte e um anos depois, em 1689, a Inglaterra sentiu a necessidade de criar um documento chamado "Petição de Direito", que separaria, de uma vez, as despesas do Reino das despesas do rei. E o Parlamento é que autorizaria a pagar, do dinheiro do povo, as despesas da Família Real.

No ano de 1774, estive nos Estados Unidos e participei do congresso que houve na Filadélfia, de onde saiu um documento chamado "Declaração e Direitos". Esse documento determinava que nenhum imposto interno ou externo ao Estado seria cobrado ao povo, se esse não avaliasse e assim aceitasse.

É... O povo estava ficando forte, estava se juntando e lutando por seus interesses. As conversas naqueles congressos eram brabas. Eles já não aguentavam tantas regras e tão pouco direitos.

E o tempo foi passando, passando...

Em 1789, aconteceu, na França, a famosa Revolução Francesa, lembram? E ali foram instituídos os direitos civis e políticos dos cidadãos. E exaltaram um lema – "Igualdade, Liberdade e Fraternidade" – para demonstrar a oposição ao Absolutismo, quando o governante podia tudo (o Estado era o rei), inclusive cobrar impostos e taxas abusivas e realizar confiscos. Esse tipo de atitude do rei era contrária aos interesses de uma determinada classe social que estava crescendo: a burguesia.

Os burgueses eram comerciantes que viviam da obtenção do lucro nas relações comerciais. Para eles, quanto menos impostos ou taxas ao comércio, melhor era. Desse modo, a burguesia lutava por nenhuma interferência do Estado absolutista nas relações de comércio.

A Revolução Francesa foi o momento em que a burguesia derrubou o rei (Estado absolutista) e instalou um Estado baseado numa constituição de leis e, entre essas, tinha a que dizia que o Estado só poderia cobrar algum tributo do cidadão por meio de uma lei já existente, evitando assim os impostos abusivos e os confiscos. Esse modelo de Estado, baseado numa constituição, é o que temos atualmente, como o Estado brasileiro.

Em 1955, o governo dos Estados Unidos adotou o modelo de planejamento orçamentário chamado "Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento", que começou a relacionar os aspectos de orçamento público com o de planejamento e com o qual se chegaria a programas de ação. Mais na frente, este modelo foi adotado em muitos outros países.

Viram como andei por muitos lugares? Mas esta foi a fase de minha vida em que aprendi muitas coisas. Aprendi que uma pessoa é só uma pessoa, mas que juntas têm a força de um vulcão, e podem conseguir o que quiserem, é só não desistir, porque muitas lutas demoram, mas a vida é grande, inclusive a minha.

Ah! E aqui no Brasil? Foi assim: presta atenção que a história é legal também.

Como o Brasil é mais novinho, ele se espelhou nos modelos de outros países. Na época da Inconfidência

Mineira, cujo modelo de cobrança de impostos era parecido com o da Inglaterra, houve uma grande revolta por um grupo formado por intelectuais, proprietários rurais, mineradores, militares e membros do clero contra as arbitrariedades da Coroa na cobrança dos impostos.

Ainda na época do Império, foi criado o erário público (ancestral do Ministério da Fazenda e do Banco Central). Mas o dinheiro que o povo pagava, os impostos, ainda continuava nas mãos do Imperador. E lá em 1824, D. Pedro I outorgou, quer dizer, fez valer a primeira constituição, que exigia a elaboração de uma proposta orçamentária para o País. O primeiro orçamento brasileiro foi aprovado em 1830.

No início do Brasil República, houve várias tentativas de organizar o orçamento, inclusive com conferências de técnicos em contabilidade pública e assuntos fazendários, com a idéia de padronizar, criar um modelo de orçamento público. Esse movimento desembocou no modelo norte-americano "Orçamento-programa".

Em 1964, surgiu a lei 4.320, trazendo normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, tendo como base a Constituição aprovada em 1946. O Decreto-lei nº 200, de 1967, estabeleceu normas para a atuação da administração pública, para o planejamento, orçamento e controle dos bens e recursos públicos.

A Constituição Federal de 1988 trouxe um capítulo todinho para tratar das finanças públicas e uma seção destinada a orçamentos. Apresentou a forma mais sistemática para o planejamento orçamentário, trazendo três instrumentos que é o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ah, como eu me lembro daquela movimentação toda para elaborar a Constituição de 1988! Parece que foi ontem, mas lá se vão 22 anos! E a organização da sociedade surtiu efeito, mas, mesmo assim, percebemos que a nossa Constituição é um verdadeiro espelho da luta de classes no Brasil, no qual existem normas para a melhoria das condições dos trabalhadores e outras que representam interesses da classe dominante.

Em 2000, foi criada a Lei Complementar 101/00 (LRF), que regulamenta as finanças públicas do País, adotando um conjunto de medidas e regras para os gastos públicos. E por falar nisso, não podemos perder de vista o contexto em que ela nasceu, a partir de exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI), e que, tendo em vista o enxugamento da máquina pública, acaba por sacrificar as políticas sociais, que já não são prioridade da maioria dos governantes.

E é aqui que estamos hoje, meus amigos. Como o tempo não pára, estamos caminhando, caminhando para um modelo de orçamento que leve em consideração as opiniões do povo, pois ninguém representa melhor a sua dor e sua necessidade do que você mesmo!

Como é bom escutar as histórias da dona Centenária! Mas não precisa ficar com saudade, pois ela vai ficar com a gente durante toda a publicação. Ela, seu netinho e seu gato.

Porém, antes de entrar na discussão de todos esses instrumentos e leis, é bom ver de que maneira está dividida a estrutura do Estado, onde se define o que é necessário para que a máquina estatal caminhe. Isso é o que podemos chamar de **administração pública**.

Estado e Administração Pública

Para compreender como essas leis passaram a funcionar,

vamos entender como o Estado funciona. A administração pública é a forma como o Estado busca concretizar suas ações e atingir seus objetivos.

Falar sobre Estado é interessante. Sei que moro no Ceará, mas não é desse Estado que estou falando não, mas sim de outro estado, que é uma instituição organizada política, social e juridicamente.

Atualmente, temos um Estado, o Estado Brasileiro - o Brasil -, que é organizado por meio de uma constituição. A constituição é a lei maior do país, portanto, todas as leis posteriores devem adequar-se a ela. Dessa forma, existe uma série de normas e regras que os governantes devem obedecer, bem como toda uma estrutura de órgãos públicos instituídos legalmente que possibilitam a realização dos programas e atividades sociais, por meio do governo. Essa estrutura é formada por instituições permanentes, os órgãos legislativos, os tribunais etc.

Para um melhor funcionamento do Estado, a Constituição Federal instituiu os chamados **poderes**. São eles: o Legislativo (responsável por elaborar as leis), o Executivo (que cuida da administração do Estado, executando o que está previsto nas leis) e o Judiciário (que julga as demandas). O Poder (estatal, do Estado como máquina), na realidade, não é divisível, ele é uno; essa divisão é feita para facilitar a distribuição das tarefas e as competências.

Quanta informação, hein?! Parece até complicado, mas não é, pode acreditar em mim! Pra facilitar sua compreensão sobre os poderes, olhe o quadro abaixo que fizemos pra você! Ele nos dá uma idéia de que órgãos constituem cada poder, nos níveis federal, estadual e municipal.

O que chamamos de administração pública é justamente essa forma de o Estado se organizar em poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) para atingir os objetivos da nossa Lei Maior, a Constituição Federal. A administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado em função das necessidades coletivas. Podemos dizer que a administração exerce atividade prática, técnica e legal. Prática porque desempenha uma atividade, um serviço público; técnica porque envolve profissional especializado, usa divisão de competências técnicas; e legal porque está limitada a

NÍVEIS	***FUNÇÕES***		
	LEGISLATIVA	EXECUTIVA (ADMINISTRATIVA)	JUDICIÁRIA
FEDERAL	- Senado - Câmara dos Deputados	- Presidente da República -Ministérios	- Supremo Tribunal Federal (STF) - Superior Tribunal de Justiça (STJ) -Tribunais Regionais Federais e juízes federais -Tribunais e juízes do Trabalho -Tribunais e juízes eleitorais -Tribunais e juízes militares - Ministério Público da União
ESTADUAL	- Assembléia Legislativa	- Governador - Secretarias de Estado - Defensor público	-Tribunais e juízes dos Estados e do Distrito Federal - Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal
MUNICIPAL	- Câmara dos Vereadores	- Prefeito - Secretarias municipais	-

agir somente a partir da lei.

A população escolhe a pessoa que vai administrar a cidade (ou o estado ou o país), mas essa pessoa sozinha não conseguirá executar todo o trabalho que precisa ser feito, pois, como já vimos, diversos organismos são envolvidos na administração. Então, à frente destes órgãos e departamentos, o administrador contará com pessoas que irão junto com ele coordenar e administrar atividades e serviços públicos.

Além das secretarias e de outras divisões de que a administração pública dispõe, ela ainda necessita de outros serviços e/ou instituições que podem ser envolvidos nesta empreitada administrativa com classificações diferentes. Temos então uma divisão da administração com a finalidade de exercer atividades e serviços públicos.

A **administração pública direta** é composta por órgãos públicos vinculados diretamente à esfera governamental, como os que fazem os três poderes: Executivo (ministérios, secretarias, departamentos, coordenadorias), Legislativo (Câmara, Assembléia, Senado, tribunais de contas) e Judiciário (Fórum, juizados, tribunais de Justiça).

A **administração pública indireta** é formada por órgãos públicos, criados ou autorizados pelo Estado, com personalidade jurídica própria, sendo, portanto, vinculados indiretamente à esfera governamental, mas exercendo serviços públicos ou de interesse público. São exemplos as autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas e outras entidades de direito privado.

Princípios

Todos esses órgãos devem agir de acordo com o que está na lei. Essas leis trazem vários princípios administrativos que regulam a atividade da administração pública, inclusive no orçamento público.

ALGUNS PRINCÍPIOS:

Princípio da **legalidade -** manda que toda a atividade administrativa deva estar de acordo com a lei, ou seja, a administração pública só pode fazer o que a lei permite. Não importa o conteúdo da lei, o administrador deverá obedecê-la e fazer com que seja colocada em prática.

Princípio da **impessoalidade** - diz que o governante não pode realizar atos para se autopromover, ou seja, as realizações do governo não são do funcionário ou autoridade que as pratica, e sim da administração pública.

Princípio da **moralidade -** diz que os atos administrativos devem ter conformidade com os objetivos da administração pública, evitando o desvio de finalidade, ou seja, corrupção e improbidade, e não podendo o governante agir para atender aos seus interesses, mas sim para a finalidade da lei. O governante não pode agir de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

Princípio da **publicidade** - todo comportamento da administração pública deve ser realizado com total transparência. Ora, o administrador não pode ocultar da sociedade os assuntos que a interessem e que possam afetá-la de alguma forma. Isso é perfeitamente aplicável ao orçamento público. É dever da administração pública tornar o orçamento acessível à sociedade, disponibilizando tanto a lei orçamentária quanto as informações de como o dinheiro está sendo gasto ao longo do ano.

Princípio da **eficiência** - o governante ou a autoridade deve agir de maneira a garantir que a finalidade da lei seja cumprida. Desse modo, o administrador não pode agir com atos que não tenham repercussão para resolver os problemas na vida prática das pessoas. Como exemplo, temos a construção de uma escola, que deve ser realizada em lugar acessível e perto da casa dos estudantes. Não adianta o administrador construir uma escola numa área inacessível. Mesmo a escola sendo feita, ela não seria eficiente para resolver o problema das pessoas.

Há outros princípios que estão ligados diretamente à elaboração orçamentária e que podemos até chamar de princípios orçamentários, que são:

Princípio da **unidade** - é a existência de apenas um orçamento, para um dado exercício financeiro, possibilitando o conhecimento global das finanças públicas. Ou seja, não devem existir orçamentos em separado, mas sim um único documento reunindo a receita e a despesa de cada unidade governamental dos órgãos públicos, como as secretarias, fundos, conselhos.

Princípio da **universalidade** - todas as receitas e despesas do poder público devem ser discriminadas no orçamento, inclusive as relativas aos fundos, órgãos e entidades da administração pública. Isso porque o orçamento deve ser um retrato fiel das finanças do Estado, evidenciando a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, garantindo a transparência dos gastos públicos e facilitando a sua compreensão.

Princípio da **anualidade** - como o próprio nome já diz, o orçamento deverá ser elaborado para um período determinado, que corresponde ao prazo de um ano.

Princípio da **exclusividade** - só poderá constar no orçamento matéria financeira, não contendo em seu projeto de lei assuntos estranhos à estimativa de receita e fixação da despesa para o próximo exercício financeiro.

Para que tais princípios sejam respeitados, a Constituição prevê alguns instrumentos que o cidadão pode utilizar contra a ilegalidade administrativa ou abuso de poder, como:

Ação Popular: qualquer cidadão pode ingressar com essa ação para anular atos da administração pública lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural. Está prevista na Lei 4.717/65.

Mandado de Segurança: é utilizado para a garantia de um direito que tenha sido violado por ato de autoridade, praticado com ilegalidade ou abuso de poder. Como exemplo, podemos citar o caso da escola que se nega a fornecer o histórico escolar do aluno por falta de pagamento, o que é proibido por lei. É previsto no Art. 5º, inc. LXIX da Constituição.

Habeas Corpus: é a ação que protege o direito de ir e vir. É utilizado para combater a ilegalidade ou abuso de poder que, por exemplo, ocorre com uma prisão ilegal. Nesse caso, qualquer cidadão pode ingressar, independente de advogado, com um *habeas corpus* em favor de quem está preso ou em seu nome próprio. Encontra-se no art. 5º, inc. LXVIII da Constituição.

Direito de Petição: é um direito previsto na Constituição em que o cidadão pode requisitar do poder público, independente de taxas:

a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direito contra a ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Direito à informação: a Constituição prevê que todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral.

Para não restar dúvida, que tal um resumo do que foi dito até agora? Então vamos lá!

Orçamento não é um termo estranho às nossas vidas, pois sempre o utilizamos nas nossas contas domésticas, colocando de um lado nossas receitas, como salário; e do outro, as despesas, como o pagamento de água, luz etc. A diferença para o orçamento público é que este se baseia no planejamento dos recursos públicos que são feitos pelos governantes.

Esse instrumento é importante para realizar políticas públicas que garantam direitos à população. Por isso, todos devem estar atentos a esse tema. O PPA, a LDO e a LOA são leis trazidas na Constituição Federal. A inter-relação destas leis é que chamamos de ciclo orçamentário. Além da Constituição, o orçamento público deve ser regido pela LRF e pela Lei 4.320/64.

O Estado, por meio da administração pública, deve promover as necessidades básicas de direito dos cidadãos. A administração pública, assim como o orçamento, deve seguir vários princípios. A Constituição trouxe vários instrumentos que o cidadão pode utilizar, caso o Estado não cumpra esses princípios.

Capítulo 2

Ciclo orçamentário

A Constituição Federal de 1988, como já foi dito, trouxe em seu artigo 165 a obrigatoriedade de adoção sistemática do planejamento orçamentário através dos instrumentos Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A elaboração desses instrumentos é de responsabilidade do poder Executivo.

A esses três instrumentos legais é que chamamos de **ciclo orçamentário**, devido à inter-relação entre eles, permitindo à administração pública planejar melhor suas diretrizes, programas, objetivos, metas e ações orçamentárias. É também um ciclo pelo fato de todas as suas ações e metas estarem interligadas para o mesmo fim administrativo, que é a melhoria da qualidade da ação administrativa, de forma que o administrador público respeite os três instrumentos quando da necessidade de elaboração e de qualquer alteração no planejamento orçamentário.

Conhecendo o Plano Plurianual

O **Plano Plurianual (PPA)** é uma lei que traz os objetivos, as diretrizes, os investimentos (despesas de capital), os programas governamentais e as metas da gestão pública para quatro anos. O PPA é o primeiro instrumento orçamentário a ser elaborado e traz indicadores e estudos da realidade que funcionarão como instrumentos para o planejamento desses programas.

Os quatro anos de validade dessa lei são três da gestão que o elaborou e um da gestão posterior a esta. Dessa forma, quando eleito, o administrador público (prefeito, governador, presidente) ainda governa com o PPA da gestão anterior. No primeiro ano de seu mandato, em contato direto com as necessidades do município, estado ou país, irá elaborar o planejamento para os quatro anos posteriores (PPA), ou seja, os últimos três anos de seu mandato e o primeiro do mandato de seu sucessor.

Acontece dessa maneira para que seja aplicado o **Princípio da Continuidade Administrativa**, que impede a descontinuidade dos trabalhos em andamento, por vontade do futuro administrador, o que provocaria uma ruptura brusca na passagem de um plano a outro.

Apesar do caráter geral do PPA, é por meio dos **valores totais** e das **metas físicas** e de **indicadores** que podemos ter uma noção das opções políticas do administrador público. Por exemplo, a proposta de Plano Plurianual do governo do Estado do Ceará para o período 2008-2011.

Programa: **041 PADRÕES BÁSICOS DE FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DE ENSINO**

Objetivo: *Assegurar a expansão e melhoria da infra-estrutura das unidades escolares do Ensino Fundamental e do Ensino Médio e a manutenção e o funcionamento dessas unidades.*

Como podemos observar, temos o nome do programa, o objetivo e um quadro que mostra uma

ação desse programa e as metas físicas dessa ação para os quatro anos.

Como o PPA é uma lei, precisa ser aprovado. Uma vez aprovado, o PPA não é imutável, pois pode ser submetido a momentos de revisão durante os quatro anos de vigência, seja adicionando recursos em determinado programa, seja criando novas atividades, revendo metas etc.

20755- Expansão e melhoria da infra-estrutura das unidades do Ensino Médio	2008	2009- 2011
Escola ampliada (un)	3	3
Escola construída (un)	2	2
Quadra de esportes construída (un)	2	2

Para garantir a correta aplicação dos recursos que estão no PPA, a população deve cobrar uma elaboração participativa, com debates formativos e deliberativos em diversos lugares, de forma que todos possam se manifestar. Depois da elaboração do PPA, a participação social deve continuar no âmbito da fiscalização.

Conhecendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias

Após o Plano Plurianual (PPA), o administrador público deverá elaborar a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).** É uma lei anual que contará com as metas e prioridades para o ano de sua vigência, como também é um documento que orientará a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Outros pontos que devem estar na LDO são: as alterações, sempre que necessárias, na Legislação Tributária do Município, Estado ou País; estabelecimento, em nível federal, da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; autorização para contratação e concessão de vantagens para servidores públicos, critérios e formas de limitação de empenho para os orçamentos anuais; definição de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e/ou particulares, por exemplo, no caso de convênios; o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

O primeiro anexo compreende a avaliação do cumprimento das metas fiscais dos três últimos exercícios; da previsão, em termos financeiros, para o ano em curso e para os dois anos sequenciais. O segundo anexo diz respeito à avaliação dos passivos contingentes (dívida ainda não contabilizada, passível a aumento da dívida pública, por decisão judicial, por

exemplos, dívida pública, juros, indenizações) e de outros riscos fiscais que possam vir a comprometer as contas públicas, com orientações precisas a serem tomadas no caso da concretização do problema. Temos como exemplo o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2008 do governo federal.

O primeiro artigo mostra o que a LDO vai trazer. O artigo 40 orienta a elaboração e execução da LOA, pois inclui limites de gastos que devem ser alocados na construção e pavimentação de rodovias.

PROJETO DE LEI.

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:
Art. 1º São estabelecidas, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição, e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as diretrizes orçamentárias da União para 2008, compreendendo:
I - as prioridades e metas da Administração Pública Federal;
II - a estrutura e organização dos orçamentos;
III - as diretrizes para a elaboração e execução dos Orçamentos da União e suas alterações;
IV - as disposições relativas à dívida pública federal;
V - as disposições relativas às despesas da União com pessoal e encargos sociais;
VI - a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
VII - as disposições sobre alterações na legislação tributária da União;
VIII - as disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e serviços com indícios de irregularidades graves; e
IX - as disposições gerais.
...

Art. 40. Os investimentos programados no Orçamento Fiscal para construção e pavimentação de rodovias não poderão exceder 20% (vinte por cento) do total destinado a rodovias federais...

Conhecendo a Lei Orçamentária Anual

Complementando o ciclo, temos a elaboração da **Lei Orçamentária Anual (LOA)** que, a partir das definições trazidas pela LDO, apresenta o detalhamento orçamentário dos programas e ações anuais. Deste detalhamento fazem parte a previsão dos recursos financeiros para cada ação a ser executada, as fontes de onde sairão os recursos, entre outros. É o orçamento público propriamente dito.

A Lei Orçamentária Anual, como o próprio nome diz, é anual. Deve abranger o orçamento fiscal, o da seguridade social e o de investimento das empresas estatais.

O **orçamento fiscal** inclui as despesas destinadas à implantação dos serviços públicos e à manutenção da burocracia pública. Refere-se aos três poderes, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações, entre outros mantidos pelo poder público.

O **orçamento da seguridade social** se refere aos recursos previstos no orçamento que irão garantir à população a prestação de serviços referentes a saúde, assistência social e previdência social (art. 202 da CF).

O **orçamento de investimento das estatais** diz respeito às empresas estatais (da União, estado ou município) que, direta ou indiretamente, detenham a maioria do capital social com direito a voto. Traz como objetivo a aplicação de recursos em capital social e investimentos de capital por meio de suas próprias receitas.

A LOA deve obedecer ao que está contido na LDO e no PPA, de forma que qualquer alteração de programa a ser realizado na LOA deve ser também providenciada nos outros documentos orçamentários.

Na elaboração do orçamento, cabe aos órgãos da administração pública classificar tais gastos de forma a demonstrar como serão despendidos os recursos públicos. São diferentes tipos de classificações, com cada uma tendo uma finalidade especifica. Essas classificações das despesas orçamentárias permitem uma análise do orçamento sob diferentes enfoques ou abordagens, pois cada uma procura responder algo sobre aquele orçamento.

Uma dessas classificações é a **classificação funcional-programática**, que diz respeito aos gastos dos gestores por meio da sua finalidade. Ela pode refletir as políticas, diretrizes e objetivos no planejamento dos

administradores públicos e é dividida em função, subfunção, programa e ação (projeto, atividade e operações especiais):

Função: significa o maior nível de agregação da classificação das despesas, aquelas que podemos considerar áreas de atuação (setores), como educação, saúde, esporte e lazer, meio ambiente etc. Existem 28 funções, sendo que duas delas são privativas da União (relações exteriores e defesa nacional). Cada função tem seu código e é padronizado para todo o Brasil, por meio de uma portaria do então Ministério de Orçamento e Gestão.

Subfunção: representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesas e identificar a natureza básica das ações que se distribuem em torno das funções. Também são padronizadas para todo o País e com códigos, pela mesma portaria que regulamentou as funções. Uma mesma subfunção pode aparecer em diferentes funções, são chamadas de subfunções cruzadas.

Programa: representa um conjunto de ações que convergem para um objetivo comum estabelecido. É por isso que nesse nível de classificação podem ser observadas as políticas públicas adotadas pelos gestores. Cada gestor poderá ter seus próprios programas com seus próprios códigos, dependendo dos problemas que queiram resolver na competência de sua administração.

Ação: é um conjunto de operações que serve para alcançar o objetivo do programa. Divide-se em projeto, atividade e operação especial. Como faz parte dos programas, cada administração tem a liberdade de escolher o nome das ações e os seus códigos.

Projeto: é uma ação limitada no tempo, da qual resulta um produto que concorre para expansão ou aperfeiçoamento da ação dos governos. Exemplo: construção de uma ponte.

Atividade: é uma ação que se realiza de modo contínuo e permanente, da qual resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de governo. Exemplo: pagamento de professores.

Operação especial: são aquelas despesas às quais não se pode associar, no período, a geração de um bem ou serviço. Exemplo: pagamento de dívidas, transferências etc.

Veja abaixo exemplo de LOA, por meio dessa classificação:

Observando o quadro, podemos ver o exemplo de um orçamento na sua classificação funcional-programática, retirado de parte do orçamento da educação do governo do Ceará. Reparem que há um código (12) que é o da educação; embaixo há uma subfunção, que é "Ensino Médio", código 361. Esses números são padronizados para todo o Brasil. Embaixo dessa subfunção, podemos ver um dos seus programas, **universalização progressiva do ensino médio nas zonas rurais e urbanas**, código 049, que está fixado no valor de mais de 40 milhões de reais.

Lei Orçamentária do Estado do Ceará 2007

Especificação	Valor (R$)
12 - Educação	**1.734.547.131,00**
.	.
.	.
.	.
12-362 - Ensino Médio	**542.192.015,00**
.	.
.	.
.	.
12 362 . 049 - UNIVERSALIZAÇÃO PROGRESSIVA DO ENSINO MÉDIO NAS ZONAS RURAIS E URBANAS	**40.003.730,03**
.	.
.	.
.	.
12 362 . 049 . 20755 EXPANSÃO E MELHORIA DA INFRA-ESTRUTURA DO ENSINO MÉDIO	26.973.447,01
12 362 . 049 . 20758 MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO MÉDIO	13.030.283,02

Abaixo desse programa, estão as suas ações com seus respectivos códigos. A soma do valor das duas ações é o valor total do programa. Há uma diferença de valor neste e na subfunção pelo fato de que, no quadro, só foi colocado um programa, porém, se colocássemos todos os programas dessa subfunção, chegaríamos ao valor da subfunção "Ensino Médio".

TRAMITAÇÃO DO ORÇAMENTO

A tramitação do orçamento é o processo de aprovação dos instrumentos de planejamento orçamentários. Como todo ato do administrador deve estar de acordo com a lei, os orçamentos também devem transformar-se em leis. Esses instrumentos legais são de iniciativa do Executivo, mas, como toda lei, são remetidos ao Legislativo, de acordo com a esfera administrativa a que se refere (Câmara Municipal, Assembléias Estaduais, Câmara Federal e Senado).

Cada lei orçamentária tem uma tramitação própria, de acordo com o prazo para sua votação. O estabelecimento dos prazos para a entrega da proposta de lei ao poder Legislativo, não só para LOA, como para o PPA e LDO, deve estar definido nas leis orgânicas dos municípios; caso contrário, estes se guiarão pelo estabelecimento de âmbito federal, que são:

Tramitações	PPA	LDO	LOA
Projeto encaminhado ao Legislativo	Até 31 de agosto	Até 15 de abril	Até 31 de agosto
Projeto devolvido para sanção	Até 15 de dezembro	Até 30 de junho	Até 15 de dezembro

Caso o administrador público não apresente as leis orçamentárias ao Legislativo no prazo previsto, está sujeito a ser denunciado por crime de responsabilidade.

Depois da apresentação do PPA, LDO ou LOA ao Legislativo, os parlamentares poderão apresentar emendas às ações e atividades lá previstas. As emendas devem prever de onde são retirados os recursos e para onde serão destinados, porém, os parlamentares não podem remover recursos destinados a pagamento de pessoal e encargos, serviços da dívida e transferência tributárias constitucionais.

Depois de votadas todas as emendas à Proposta de Lei Orçamentária Anual, ela é definida como lei a ser executada no ano seguinte.

Após aprovada pelo Legislativo, a lei é enviada ao poder Executivo, onde o seu chefe confirma a votação da lei pelo Legislativo e a leva para promulgação e publicação por meio da **sanção**, ou nega, por meio do **veto**, o que foi decidido no Legislativo, esclarecendo os motivos de tal ação. O veto pode ser parcial ou total e deverá ser feito em 15 dias úteis contados a partir do recebimento do projeto.

Depois da sanção ou votação do veto, haverá a **promulgação**, ato que atesta a existência da lei, e a **publicação**, última etapa do processo legislativo, que torna a lei de conhecimento público e obrigatória, mediante sua publicação em Diário Oficial.

Devemos ficar atentos a toda a tramitação do orçamento, pois muitos casos de corrupção iniciam na elaboração das emendas parlamentares. Alguém lembra do caso dos anões do orçamento? Ou dos sanguessugas? Pois bem, foram casos de emendas parlamentares nos quais havia desvio de recursos públicos.

Outra questão que precisa ser observada é a participação da sociedade. Não se pode pensar em planejamento orçamentário sem levar em conta a participação popular, pois o povo é quem sofre no dia-a-dia a violação de direitos e sabe qual ação orçamentária deve ser priorizada. Além do mais, é a população quem conhece a realidade dos bairros, periferias, as necessidades nas áreas de educação, lazer, transporte, emprego, e não o administrador que, geralmente, mora em bairros nobres e acaba por não sentir na pele a falta das políticas básicas. Mais ainda: nossa Constituição Federal de 1988 afirma, no parágrafo único do art. 1º, que:

"Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Ou seja, o povo pode e deve exercer o poder, pois a construção de uma sociedade justa e igualitária só será possível quando a população participar das decisões políticas e realmente tiver o poder em suas mãos, por meio de instrumentos de democracia direta. A nossa luta é também uma luta pela ampliação da participação política popular no Estado, trazendo as decisões coletivas para a população.

Quanta informação interessante, não é mesmo? Então, vamos tentar resumir o ciclo orçamentário, que é formado pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é o primeiro instrumento do ciclo orçamentário a ser elaborado e traz o planejamento das linhas gerais de ações, diretrizes (que são as direções macro), objetivos, metas e programas para quatro anos.

A LDO é uma lei anual responsável, entre outras coisas, por orientar a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) e trazer um anexo de metas e prioridades. A LOA, também anual, é elaborada a partir do que é previsto pela LDO e é nesta etapa do ciclo orçamentário que todas as receitas e despesas são previstas, onde são detalhados os programas e ações anuais, a previsão dos recursos financeiros para cada ação a ser executada, as fontes de onde sairão os recursos...

A LOA deve obedecer ao que está contido na LDO e no PPA. Todos os três instrumentos – PPA, LDO e LOA – são elaborados pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo.

Perceba que, embora estes instrumentos para o

planejamento orçamentário tenham sido previstos na Constituição e por ela devam ser regulados, eles não nos trazem nenhuma garantia de que o gestor público vá realizar tudo o que consta no teor das leis, seja ela no PPA, na LDO ou na LOA. Isso porque as leis orçamentárias têm caráter autorizativo, mas não impositivo, quer dizer, o gestor tem apenas a autorização para efetuar aquele gasto, mas não é obrigado a efetuá-lo, salvo em obrigações legais previstas. Cabe então, aos órgãos competentes, às comissões legislativas de orçamento e à sociedade organizada acompanhar e cobrar a realização do que está proposto e autorizado em lei.

Principalmente depois de termos visto que são esses instrumentos que revelam qual a verdadeira prioridade para os governantes. Então, olho vivo! E vamos ver como são planejadas as receitas e fixadas as despesas e de que forma são executados os orçamentos.

Capítulo 3

Receitas públicas

A Lei orçamentária Anual (LOA) é a lei que estima a receita e fixa a despesa para um ano; é o orçamento público propriamente dito. A partir dessa definição, vamos discutir como ela é feita e como é a composição tanto da receita quanto da despesa.

Para o Estado cumprir suas atribuições constitucionais e satisfazer as necessidades básicas da população, primeiramente é preciso dispor de recursos. No orçamento, esses recursos são chamados de receitas orçamentárias.

As **receitas orçamentárias** podem ser divididas em **receitas correntes e receitas de capital.** Mas não é difícil compreender o que cada uma é. Vamos lá!

Primeiro, as receitas correntes. Elas resultam de recursos financeiros recebidos, em sua maior parte, de empresas e da população, e que são destinados, principalmente, ao pagamento de pessoal, material de consumo, juros da dívida, despesas de custeio e manutenção, dentre outros.

Você deve estar se perguntando de onde vem tanto dinheiro, não é mesmo? Pois saiba que ele vem, sobretudo, de impostos que a administração arrecada da sociedade.

Os principais tipos de receitas correntes são:

Receita tributária: representa a maior fonte de arrecadação dos Estados e da União. Os tributos podem ser impostos, taxas ou contribuições de melhoria.

Impostos: são tributos pagos à administração pública nos quais ela não é obrigada a prestar nenhum serviço específico a quem está contribuindo, ou seja, são pagos independente de uma contraprestação. Entretanto, não significa dizer que o dinheiro arrecadado com os impostos não será revertido em benefício para a sociedade, mas apenas que esse recurso não está vinculado a nenhum serviço público específico.

Taxas: tributos que têm como origem o poder que a administração pública tem de limitar, controlar ou regulamentar algum serviço prestado pelo contribuinte. Exemplo: a autorização da Vigilância Sanitária para que um restaurante possa funcionar.

Contribuições de melhoria: caracterizam-se como tributos destinados a custear obras públicas decorrentes de valorização imobiliária. Exemplo: pavimentação e asfaltamento, construção de praças e logradouros etc.

Receitas de contribuições: são aquelas contribuições nas quais o recurso financeiro arrecadado já está destinado para manter algum tipo de programa ou serviço social de interesse público. Podem ser contribuições sociais ou econômicas. Exemplo: se uma pessoa recolhe uma contribuição social para o Instituto Nacional de Seguridade Nacional (INSS), ela terá direito a aposentadoria daqui a alguns anos.

Receitas patrimoniais: são os recursos provenientes da exploração econômica do patrimônio público, que acontece quando este patrimônio é utilizado com finalidade econômica, ou seja, para obter algum tipo de renda. As receitas patrimoniais congregam os recursos provenientes das receitas imobiliárias (aluguéis e arrendamentos de imóveis públicos) e receitas mobiliárias advindas de

participações em sociedade e recebimento de juros de títulos públicos.

Transferências correntes: recursos que podem ser recebidos tanto de outras entidades do poder público como do poder privado e que não dependem de contraprestação direta em bens e serviços.

Outras receitas correntes: são recursos originários de receitas como multas, juros, restituições, indenizações etc.

Fiquem atentos! Isso é importante!

O Estado também pode participar de atividades econômicas, como se fosse uma empresa. De que forma? Vamos explicar: o Estado também arrecada receitas vindas da exploração de outras atividades econômicas que podem surgir através do setor primário (agricultura e pecuária), secundário (indústria) e terciário (serviços), como se pode ver logo abaixo:

Receitas agropecuárias: recursos provenientes da realização de atividades de produção vegetal (agricultura), animal e derivados.

Receitas industriais: arrecadação decorrente de atividades industriais, como extração mineral, de transformação, de construção etc.

Receitas de serviços: congrega a arrecadação decorrente das atividades de prestação de serviços comerciais, de comunicação, de saúde, financeiros etc.

A Constituição, nos artigos 153 a 156, apresenta a diferenciação de todos os tributos do Sistema Tributário Nacional, dando competências e poder aos entes federados (União, estados, municípios e Distrito Federal) para instituir esses tributos.

Para facilitar, logo abaixo, estão listados alguns impostos e contribuições que são fontes de recursos dos cofres públicos, com seus respectivos níveis de competência.

Como já foi dito, cada ente federado (estados, municípios e Distrito Federal) tem tributos que lhe cabe arrecadar. No entanto, não significa dizer que cada ente irá realizar seus gastos apenas com o arrecadado com tais tributos, pois recebem recursos de outros entes federados, sobretudo da União. São as chamadas **transferências correntes** constitucionais. Se ficou dúvida, vamos explicar com mais detalhes abaixo.

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

As transferências constitucionais juntam as receitas tributárias de competência de uma determinada esfera governamental - seja União ou Estados - transferidas em parte para outras esferas (estados e municípios), por determinação da Constituição.

O motivo de implantação dessas transferências deveu-se ao fato da grande desigualdade existente entre os estados, tanto do ponto de vista social, como de arrecadação de receitas (econômico). As transferências correntes mais conhecidas e que mais recursos representam para estados e municípios, respectivamente, são:

Fundo de Participação dos Estados (FPE): constituído por 21,5% da arrecadação somada do IR e do IPI.

TRIBUTOS	O QUE É	COMPETÊNCIAS
IR (Imposto de Renda)	É cobrado sobre a renda das pessoas físicas ou jurídicas. Há um teto financeiro, no qual as pessoas são isentas de pagar esse imposto.	União
IPI (Imposto sobre Produto Industrializado)	É cobrado sobre produtos industrializados, nacionais e estrangeiros	União
CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico)	É cobrado sobre a importação e a comercialização de petróleo, gás natural e álcool etílico combustível e todos os derivados vindos destas fontes.	União
ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)	É cobrado sobre as mercadorias e serviços que entram ou saem de estabelecimentos industriais ou comerciais. É um imposto muito importante para os estados.	Estadual
IPVA (Imposto sobre Veículos Automotores)	Imposto incidente sobre os carros e outros veículos automotores. O valor do imposto é calculado de acordo com a idade do veículo.	Estadual
IPTU (Imposto Predial Territorial e Urbano)	Incide sobre as casas, apartamentos e outros tipos de imóveis. Varia de acordo com a área e a localização do imóvel.	Município
ISS (Imposto sobre Serviços de qualquer natureza)	Incide sobre a prestação de serviços de qualquer natureza, exceto sobre exportações de serviços para outros países.	Município

Fundo de Participação dos Municípios (FPM): representa 23,5% da arrecadação somada do IR e IPI constituindo-se na maior fonte de recursos da maioria dos municípios brasileiros.

Outras transferências estão colocadas no quadro abaixo:

É importante deixar claro que o quadro acima traz apenas algumas transferências constitucionais. Para conhecer todos os tipos de transferências, podemos consultar a Constituição Federal. E para saber qual a participação de cada transferência na receita do seu município ou estado, veja, na Lei Orçamentária do seu município ou estado, o quadro que mostra as receitas, normalmente localizado nas primeiras páginas da LOA.

Fiquem ligados! Estamos indo bem!

Como vimos, o gestor público elabora os orçamentos, priorizando os gastos em determinadas áreas onde vai investir mais. É bom que fique claro que o orçamento é uma peça política que define prioridades!

Importante! Esse gestor está obrigado a determinadas despesas essenciais, devendo gastar uma quantia mínima do orçamento com elas. Por exemplo, de acordo com a Constituição Federal, os estados

TRANSFERÊNCIAS
1- Da União para os estados e Distrito Federal
30% do IOF incidente sobre operações financeiras e transações com ouro
10% do IPI para o Fundo de Ressarcimento dos Estados Exportadores (FPEX)
20% de outros tributos que sejam criados pela União.
2- Da União para os municípios
50% da arrecadação do ITR
70% do IOF – ouro
3- Dos estados para os municípios
2,5% do IPI, representando sua cota-parte resultante do Fundo de Ressarcimento dos Estados Exportadores (FPEX)
25% da arrecadação do ICMS
50% do IPVA

devem gastar no mínimo 12% da receita de impostos e transferências com a saúde, enquanto cada município deve gastar no mínimo 15% dessas mesmas fontes. O mesmo acontece para a educação, onde estados e municípios não podem aplicar menos de 25% da sua receita de impostos e transferências. Por isso, é bom ficar atento(a) se realmente eles gastam no mínimo isso nessas áreas.

A saúde, assim como a educação, por exemplo, são direitos! Daí, a obrigação orçamentária em investir nessas áreas. Eita, que é importante sabermos disso tudo para depois cobrarmos essas garantias!

RECEITAS DE CAPITAL

As **receitas de capital** são basicamente recursos financeiros vindos da constituição de dívidas, aquelas receitas advindas de empréstimos feitos pelos governantes a instituições financeiras, como também receitas originárias da colocação de títulos públicos no mercado. Esses títulos públicos são papéis emitidos pelo Tesouro Federal ou Banco Central e negociados no mercado financeiro, uma espécie de contrato de empréstimo no qual o tomador do recurso faz uma promessa de pagamento.

As receitas de capital mais relevantes são as operações de crédito, que são aquelas decorrentes da colocação de títulos públicos no mercado ou de empréstimos obtidos junto a entidades estatais ou

particulares internas (no país) ou externas (fora do país), adquirindo assim uma obrigação de pagamento futura, com juros, é claro. Existem outros tipos de receitas de capital, como a alienação de bens e transferências de capital.

RENÚNCIA DE RECEITA

Essas são as formas de arrecadar dinheiro do estado para, por conseguinte, realizar os gastos públicos, contudo, ele pode fazer uma renúncia de receita. Essa renúncia pode vir na forma de:

Anistia: dispensa do pagamento dos juros e encargos de dívidas tributárias;

Subsídio: concessão de incentivos fiscais e financeiros no sentido de estimular a produção de determinados bens e serviços;

Remissão: perdão da dívida relacionada a algum tributo;

Concessão de isenção: consentimento de dispensa de recebimento de algum tributo;

Crédito presumido: redução da base de cálculo do imposto, ocasionando uma diminuição do recolhimento do imposto ao tesouro federal, estadual ou municipal, dependendo do tributo.

No entanto, os governantes devem demonstrar o impacto causado por essa renúncia na receita, como também as medidas de compensação para essa perda. Essa demonstração deve ser apresentada na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), no capítulo que fala sobre alterações na legislação tributária e no anexo de metas fiscais da LDO.

Muitos autores chamam essa renúncia de "gasto tributário", pois a dispensa de pagamento de tributos se dá nos mesmos resultados econômicos da despesa pública.

É muito importante observamos como se dão as renúncias, pois muitos estados concedem benefícios fiscais através da renúncia de receita com o intuito de atrair empresas para o seu estado com a argumentação de que vão gerar emprego e renda para a população. O resultado, no entanto, muitas vezes é bem aquém do esperado, em quantidade e qualidade, uma vez que pagam baixos salários.

Esse tipo de renúncia também gera uma verdadeira "guerra" – a chamada Guerra Fiscal - entre estados e municípios, onde prevalece a prática do "quem dá mais". Nesse caso, só quem ganha é a empresa. Não raro, quando acaba o período de isenção fiscal - geralmente concedido para um período longo - essas empresas saem dos estados e vão em busca de mais incentivos fiscais em outros lugares, deixando vários trabalhadores desempregados e, às vezes, danos ambientais. Ou seja, muitas vezes esses favores fiscais não representam qualquer vantagem para a comunidade local.

A sonegação de impostos também representa um problema para a arrecadação do Estado. Ocorre quando são utilizados meios para esconder ou dissimular a ocorrência de um fato que gerou tributo. Uma prática muito importante para ajudarmos no combate à sonegação é o de exigirmos sempre a nota fiscal quando comprarmos algum produto ou contratarmos algum serviço.

Dona centenária: AQUI MERECE UMA PAUSA RAPIDINHA!

- Você, que agora sabe como evitar a sonegação de impostos, está fazendo algo para evitá-la? Está exigindo a nota fiscal para qualquer compra que faz ou serviço

que contrata? Pois, então, vamos começar a exigir a nota fiscal!

É importante dizer que, ao observarmos o orçamento público e constatarmos que existe um volume de recursos destinado para determinada área ou programa, na realidade o que existem são os recursos orçamentários, ou seja, não significa dizer necessariamente que há dinheiro nos cofres públicos para tal fim, já que a receita está apenas estimada.

Isso se deve ao fato de que os recursos serão arrecadados durante o ano em que aquele orçamento está em vigor, pois todo planejamento acontece antes da sua execução. Assim como fazemos com nossos orçamentos familiares - planejamos para o mês seguinte e somente no mês seguinte é que receberemos o salário - a gestão pública planeja para o ano seguinte o que só irá receber no decorrer daquele ano.

ESTIMATIVA DA RECEITA

A estimativa da receita se dá através da análise do comportamento de alguns fatores.

Por exemplo, se ocorrer uma mudança na legislação tributária, ou seja, caso um imposto seja extinto ou seja criada alguma contribuição, isso terá impacto na arrecadação do governo. A arrecadação realizada pelo governo nos últimos três anos também é um fator que possibilita a previsão do que será arrecadado.

O crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) também tem peso nesse cálculo, pois quanto mais são produzidas mercadorias, mais impostos serão arrecadados. Além desses, existem outros fatores, quando se pretende estimar a receita, como o esforço do governo em fiscalizar o recolhimento dos impostos, diminuir a sonegação fiscal e a taxa de inflação, já que, ao se aumentar o preço de um produto, aumenta-se também o valor do imposto que se deve pagar, como mostra o exemplo abaixo:

Exemplo do impacto inflacionário na receita.

Imaginemos que uma mercadoria é vendida a R$100 e que 27% desse valor, ou seja, R$ 27,00, é para pagamento de um imposto. Caso o produto aumente de preço e passe a custar R$ 150,00, os 27% que incidirão sobre o valor do produto corresponderão a R$40,50 ampliando assim o valor do recolhimento do imposto.

Importante deixar claro que um aumento de inflação não significaria em melhora para o governo ou para as finanças do governo, pois uma inflação alta representa uma dificuldade no planejamento tanto governamental como familiar, além de aumentar o custo de vida da população.

É fundamental que o gestor público faça uma correta estimativa e avaliação do quanto vai arrecadar, de forma que tenha uma margem de erro mínima, pois a partir da estimativa das receitas é que ele vai fixar o quanto será destinado para cada área. Pode ocorrer que o gestor público superestime a receita, passando uma falsa idéia de que todas as demandas de setores da sociedade serão respondidas no orçamento. Ocorre que, caso a receita arrecadada esteja muito abaixo da que foi prevista, muitas áreas não realizarão uma parcela significativa das suas despesas, comprometendo assim os gastos públicos. Muitas vezes esse orçamento é “inflado” devido às chamadas “moedas podres”.

PROBLEMAS COM AS CHAMADAS MOEDAS PODRES

A montagem de um orçamento excessivamente otimista (receitas superestimadas) ocorre, na maioria das vezes, com a colocação no orçamento de fontes de recursos incertas, que serão de difícil obtenção por parte da administração pública. Esses recursos - que são possíveis, mas que dificilmente se confirmarão - são chamados de "moedas podres". Podemos citar como exemplo as operações de crédito autorizadas em lei, mas que ainda não foram efetivamente contratadas.

Dona centenária: - Ficou, claro, então, que para se ter um sucesso orçamentário é necessário planejamento e estimativa de arrecadação? É como fazemos em casa, com o orçamento familiar: é preciso saber quanto teremos no mês para assim planejarmos o uso desse dinheiro. Afinal, a regrinha básica do planejamento financeiro é não gastar mais do que se ganha!

DESPESAS PÚBLICAS

Como foi dito anteriormente, no momento em que o gestor público tem a previsão do quanto vai arrecadar no ano seguinte, é hora de eleger as prioridades e fixar o quanto desse recurso vai ser destinado para cada área, programas e ações do governo, como quanto vai para serviços relacionados à saúde, à educação e outros serviços que servirão para garantir os direitos humanos.

Dona centenária: - A dica é eleger prioridades e garantir recursos para saúde, educação, moradia ... !

As despesas públicas são caracterizadas como todo desembolso (dinheiro gasto) feito pela administração pública, fixado no orçamento público ou em leis especiais que são destinadas à execução de serviços públicos e de aumentos patrimoniais. Também são destinadas ao cumprimento de compromissos das dívidas públicas. De uma maneira geral, despesa pública é o gasto destinado para a implementação das ações governamentais.

Classificação das Despesas Orçamentárias

Uma outra forma de classificar as despesas é por categoria econômica, na qual os gastos são divididos de acordo com o objetivo econômico dos mesmos, podendo ser uma despesa corrente ou uma despesa de capital.

Dona centenária: - Vamos explicar cada uma dessas despesas!

CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

a) **Despesas correntes:** são destinadas à garantia da execução e manutenção das ações governamentais, ou seja, voltadas à manutenção da máquina estatal e dos serviços públicos. Exemplos: despesas de pessoal e encargos, isto é, despesas com pagamento de salários, aposentadorias, pensões, obrigações trabalhistas, contribuição previdenciária, contratação temporária e terceirização de mão-de-obra; despesas com juros e dívida pública e outras despesas como diárias, contribuições, auxílio-alimentação e auxílio-transporte, despesas de custeio (água, luz, telefone etc.).

b) **Despesas de capital:** são os gastos do governo para a criação ou aquisição de bens de capital (bens que servem para a produção de outros bens, como máquinas e equipamentos), ou mesmo para adquirir bens de capital que já estão em utilização, mas que não fazem parte do setor público ou que enriquecerão o patrimônio público. Podemos dizer que as receitas de capital geram riqueza para o país, estado ou município.

Lembrando que a realização de uma despesa de capital gera posteriormente despesas correntes, pois sempre vêm junto despesas de manutenção, com pessoal etc. Por exemplo, quando o governo de um município constrói ou adquire uma escola, isso é uma despesa de capital. Quando começar a funcionar, a escola acarretará custos de manutenção, de pagamento de funcionários etc, ou seja, despesa corrente.

Exemplos de despesas de capital: aquelas despesas de investimento com a execução de obras públicas e aquisição de imóveis, equipamento e material; inversões financeiras, que são as despesas com a compra de imóveis ou bens já em utilização e amortização da dívida (quando se paga o principal do valor da dívida, sem contar os juros, despesas com o pagamento ou refinanciamento da dívida pública).

Além dessas classificações, o orçamento deve trazer, dentre outras coisas:

Fontes de recursos: identifica a origem dos recursos (do tesouro, operações de crédito, transferências voluntárias, etc.) que financiam os elementos de despesa. Uma ação orçamentária pode dispor de mais de uma fonte diferente de recursos, cabendo a cada ente público (União, Municípios, Estados) definir sua classificação.

Modalidade de aplicação: tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da federação e suas respectivas entidades e objetiva eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. Exemplos de Tipos: 10 - transferências intra-governamentais; 30 - transferências a estados e união etc.

É importante existir um perfeito equilíbrio entre as receitas realizadas e as despesas executadas, pois quando se observa que as receitas não foram arrecadadas de acordo com o que foi esperado, gerando um déficit, ou que o governo não gastou todos os recursos que tinha em caixa, gerando assim um superávit, é possível que as ações não sejam executadas nem as metas atingidas, gerando frustrações e falsas expectativas.

Por isso, para garantir sua legitimidade, é imprescindível exigir a plena execução dos compromissos registrados na Lei Orçamentária Anual (LOA), pois ela é uma lei autorizativa, ou seja, apenas autoriza o gestor a gastar. Então vamos analisar a execução orçamentária do governo, pois o

governante não pode culpar qualquer legislação que traga limites sobre os gastos públicos e não deve ser isento de culpa pela não priorização das áreas sociais e pelo não cumprimento de campanha.

Capítulo 4

EXECUÇÃO DAS DESPESAS

A execução orçamentária é a fase na qual se cumprirá o que foi determinado na LOA, começando com a arrecadação da receita estimada, que se dá principalmente com o recolhimento de impostos, passando por várias etapas indo até a liquidação e o pagamento das despesas. De forma resumida, a execução orçamentária da despesa é formada por cinco etapas, interligadas e interdependentes entre si. Vamos conhecê-las?

É importante lembrar que a execução orçamentária acontece durante todo o ano.

ETAPAS DA EXECUÇÃO DE DESPESA

PROGRAMAÇÃO

É a fixação de recursos previstos, através de cotas orçamentárias, para que cada unidade da administração municipal, estadual ou federal possa ter, à sua disposição, a parte do orçamento que lhe cabe.

Essas cotas orçamentárias são divisões em parcelas (divididas em iguais períodos de tempo) dos recursos orçamentários totais, destinados a uma unidade orçamentária. Elas podem ser mensais, trimestrais, etc. As cotas determinam o quanto uma secretaria ou um órgão pode gastar em um mês ou três meses, por exemplo, estabelecendo assim um limite de gastos.

Em razão da incerteza quanto à disponibilidade financeira (dinheiro em caixa) e do alto valor do superávit primário, o poder executivo costuma liberar cotas bastante limitadas. A liberação dessas cotas, em geral, fica a cargo das Secretarias de Finanças, Fazenda, Planejamento ou de quem desempenha papel semelhante.

Em seguida, o(a) responsável pela execução de despesas de cada secretaria, que normalmente é o(a) próprio(a) secretário(a) da pasta, encaminha aos setores competentes os pedidos para aquisição de materiais, para a contratação de serviços de terceiros e de obras dentro dos limites estabelecidos. A partir daí é que as ações são implementadas de fato.

ATENÇÃO!

Muitas prefeituras não definem cotas orçamentárias. Elas vão liberando os recursos de acordo com a maior ou menor pressão dos órgãos. A conseqüência desse comportamento é a inexistência de planejamento e a prevalência, internamente, da influência política como critério para viabilização das atividades.

NÃO ESQUEÇAM! Depois que os créditos orçamentários são autorizados, as despesas devem ser efetivadas por meio de um processo de licitação.

2- LICITAÇÃO

A administração, para executar determinadas obras e/ou serviços, muitas vezes precisa contratar uma empresa, mas essa contratação não pode ser feita de qualquer maneira. É necessário um processo em que várias empresas se candidatem, nas mesmas condições, sem uma ter privilégio sobre a outra: isso é a licitação.

Entendeu? O processo é simples...

A administração lança um edital (documento no qual vai discriminar e publicar o que precisa) com as características do que ela quer e as empresas que atendem aquele perfil candidatam-se. Por exemplo: A administração quer comprar lanche para crianças da educação infantil. No edital, deve descriminar qual tipo de leite as empresas que se candidatam devem fornecer etc.

A licitação é um processo legal e público, com o objetivo de selecionar a proposta financeira e técnica mais vantajosa, quando a administração precisar contratar ou comprar. Essa etapa tem por finalidade a busca pela transparência dos atos públicos e a igualdade na competição entre os fornecedores interessados. Na escolha, o (a) gestor (a) deve contratar a empresa que mais vantagem trouxer: como menor preço, melhor qualidade e que esteja nos padrões especificados no edital.

Sem a licitação não se pode comprar ou contratar a maioria das coisas necessárias ao funcionamento do serviço público. Em alguns casos, como em processos licitatórios irregulares, pode-se comprar ou contratar de forma indevida, com preços e qualidade inadequados.

As normas para licitação estão definidas na Lei nº 8.666, de 21/06/93 e se aplicam à União, municípios, estados, Distrito Federal e territórios. A Lei das Licitações não se aplica apenas aos entes da administração pública, mas a qualquer outra instituição (associações, creches comunitárias e outros entes privados), quando utilizar recursos públicos.

Entretanto, em alguns casos excepcionais, pode-se dispensar o processo licitatório como:

Para obras e serviços de engenharia de valor máximo de R$ 15.000,00;

Para outros serviços e compras de valor máximo até R$ 8.000,00;

Nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

Nos casos de emergência ou de calamidade pública.

É importante atentar para esse último tópico, pois muitas vezes os governantes podem alegar que a cidade está em situação de calamidade e assim se aproveitar para a contratação de obras e serviços sem licitação, aumentando a possibilidade de irregularidades. É preciso estar atento(a) ao que se considera situação de emergência.

O Tribunal de Contas, instância que fiscaliza a utilização dos recursos públicos, não considera emergenciais aquelas ações previsíveis não planejadas pelo gestor. Por exemplo, limpeza de canais e galerias para evitar transbordamento em períodos de chuva.

Em outros casos, há o que se chama de **inexigibilidade de licitação.** Exemplos de casos de

inexigibilidade:

Quando não houver competição, pelo fato do produto ser exclusivo de um fornecedor;

Contratação de profissional de qualquer setor artístico, desde que consagrado pela opinião pública;

Caracterização emergencial ou de calamidade pública que justifique a dispensa.

Finalizado o processo de escolha, é firmado o contrato entre a administração e o licitante vencedor e realizado o empenho.

3- EMPENHO

Empenho é o ato administrativo por meio do qual o poder público compromete o recurso financeiro para a execução do programa, projeto ou atividade. Em outras palavras, é uma garantia para o fornecedor de bens, prestador de serviços ou empreiteira de que o serviço será pago. É importante frisar que nessa fase ainda não foi pago o serviço ou produto, mas o recurso já está comprometido com aquele gasto, ou seja, está reservado para aquele pagamento.

O empenho é um instrumento que serve à Administração Pública para controlar a execução do orçamento, possibilitando ao gestor visualizar um panorama dos compromissos assumidos e das dotações ainda disponíveis. Por esses motivos, as compras de bens ou serviços não poderão ser realizadas sem prévio empenho.

O empenho é formalizado no documento "Nota de Empenho", onde consta o nome do (a) credor (a), a especificação e importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária e ao acompanhamento da programação financeira. Para emitir o empenho, a unidade necessita verificar a existência de saldo disponível na verba que pretende utilizar.

Veja no quadro abaixo um exemplo de nota de empenho, do Governo Federal, retirado no SIAFI (Sistema de Informações da Administração Financeira):

São dispensadas de Nota de Empenho as despesas relativas a:

Amortização, juros e serviços de empréstimos e financiamentos obtidos;

Despesas relativas a consumo de água, energia elétrica, telefone, correios.

É fundamental ter em mente que as despesas empenhadas podem ser anuladas, parcial ou totalmente, sendo o valor revertido para a verba correspondente. Isso não acumulará dívidas posteriormente. Contudo, aquelas despesas empenhadas e não pagas ou não anuladas até o dia 31 de dezembro do mesmo ano do empenho gerarão dívidas de curto prazo para o ano subsequente, chamadas de "restos a pagar", que será discutido logo mais adiante.

4- LIQUIDAÇÃO

A liquidação é o estágio da execução da despesa que se caracteriza pelo atestado de recebimento da obra, bens materiais ou serviços, objeto do contrato com o fornecedor. O Art. 63 da Lei 4.320/64 estabelece que Liquidação da Despesa "consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito".

Nessa etapa são verificados todos os documentos que comprovem a conclusão da despesa. A liquidação possibilita uma análise mais realista dos valores gastos para implementar determinada ação, pois já se

SIAFI 2005-DOCUMENTO-CONSULTA-CONNE (NOTA DE EMPENHO)

25/04/06 14:03
DATA EMISSÃO : 05Dez05 NUMERO : 2005NE002899
UG EMITENTE : 110001 - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO/PR
GESTÃO EMITENTE : 00001 - TESOURO NACIONAL

FAVORECIDO : 37153715/0001-94 - PSIU DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS

NATUREZA DESPESA: 339030 - MATERIAL DE CONSUMO

SEQ SUBITEM	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO	**VALOR TOTAL**
001 06	54,00000	35,00	**1.890,00**

SC - RAÇÃO PARA PEIXE SURUBIM 40%, SACO COM 25 KG, MARCA SUPRA
COD. PR. 871000103
- LOCAL DE ENTREGA: ALMOXARIFADO CENTRAL DO PALÁCIO DO PLANALTO

- AVENIDA N-2 LESTE - BRASÍLIA/DF

referem aos serviços e obras que foram realizadas e atestadamente implementadas.

5- PAGAMENTO

Depois de todas essas etapas, vem a parte que todos conhecemos, né?! O pagamento, é claro!

É a etapa em que a administração pública paga pelo serviço contratado, através da emissão de cheque ou ordem bancária em favor do credor (prestador do serviço ou fornecedor). Essa etapa representa o último passo da execução da despesa orçamentária. O pagamento pode ser efetuado pela tesouraria, por estabelecimentos bancários autorizados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

Muitas prefeituras e estados usam a expressão "valor liquidado" como sinônimo de valor pago. Entretanto, vale lembrar que os valores liquidados ainda precisam ser pagos, com o risco de não pagamento e correspondente geração de dívida de curto prazo (restos a pagar), fato que tem sido realidade em diversas administrações públicas. Isso acontece muito por ocasião da troca de governantes na função executiva, quando o gestor que sairá do cargo se utiliza dessa manobra com o intuito de emperrar o começo da administração de outro.

Todavia, de acordo com o art. 42 da LRF, é vedado ao titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Inclusive, quem fizer tal irresponsabilidade poderá responder a ação judicial.

FIQUEM LIGADOS!

Devemos acompanhar a execução orçamentária, sempre fiscalizando, para observar quanto realmente está sendo gasto nas áreas que são prioritárias para a população.

QUE ETAPA ANALISAR?

É importante ver qual etapa iremos analisar da execução, pois quando olhamos apenas o valor que está empenhado, pode ser que uma parte desse valor não tenha sido revertida em serviços e obras ainda e que, portanto, ainda pode ser que não seja executado. Porém, olhando por outro lado, são recursos que até então poderão ser utilizados e que, se não forem anulados até o final do exercício financeiro (31 de dezembro), geram uma obrigação de pagamento.

Ao se observar os valores liquidados, chegam-se aos valores de serviços executados ou produtos que já foram entregues. A diferença entre o valor liquidado e o valor pago costuma ser pequena, pois depende, na maioria das vezes, apenas do trâmite burocrático para a tesouraria fazer o pagamento. Porém, o poder público pode estar contratando, comprando e não pagando, ou seja, dando um "calote", gerando assim uma dívida de curto prazo.

Eita, que tem é muito "caloteiro" por aí, né?!

PROBLEMAS DOS RESTOS A PAGAR

Essa despesa de curto prazo são os chamados "restos a pagar" que podem ser:

- Restos a pagar não processados: despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício financeiro;
- Restos a pagar processados: despesas liquidadas e não pagas até o final do exercício financeiro.

Os restos a pagar são despesas extra-orçamentárias, ou seja, ao observar a Lei Orçamentária, não vamos ver o quanto de recursos irão para os pagamentos dos restos a pagar. Contudo, os restos a pagar podem representar uma pesada carga de recursos no começo de um ano orçamentário, retirando boa parte dos recursos destinados aos gastos governamentais, principalmente relacionados aos investimentos em áreas sociais, comprometendo o orçamento público daquele ano e, consequentemente, um planejamento de ações governamentais.

GASTOS COM A DÍVIDA PÚBLICA

A dívida pública constitui-se num dos pontos mais discutidos na política brasileira nos últimos anos, e essa discussão tem tudo a ver com o processo orçamentário, pois o gasto programado para a despesa pública deve estar contido no orçamento. Além disso, parte expressiva do orçamento público foi destinada para pagamento de juros e amortizações das dívidas, ultimamente, sobretudo em âmbito federal. Desse modo, sobram poucos recursos para investimentos e para as áreas sociais.

Essa alocação de parte da riqueza produzida pela sociedade para o pagamento de dívidas se reflete no alto superávit primário feito pelos governos, incompatível com a realização de equidade social tão almejada pela sociedade brasileira.

A alta parcela de recursos para pagamento de dívida serviu até como pretexto para o processo de privatizações de empresas públicas e concessões feitas. Com a justificativa de pagar uma parte da dívida, foram vendidas várias empresas de capital público, sem a menor transparência, a preços baixos e que provocaram quase nenhuma diminuição do valor da dívida pública.

Esse tipo de medida e o direcionamento de recursos públicos acarretam sacrifícios ao povo brasileiro, portanto é preciso haver uma ampla discussão com a população brasileira sobre a dívida pública brasileira, abordando questões como: *Quanto nós já pagamos de dívida? Quanto ainda devemos? Quem contraiu os empréstimos? Para onde foram esses recursos?*

Logo, com a renegociação da dívida pública e, consequentemente, a redução das necessidades de pagamento, o orçamento público poderá oferecer uma maior efetivação nos gastos sociais e prioritários para a população que mais necessita.

CONTIGENCIAMENTO DOS GASTOS

O contingenciamento dos gastos é um dispositivo do qual o poder executivo pode se utilizar para bloquear a realização das despesas, não liberando recursos autorizados pela LOA (Lei Orçamentária Anual). É feito a partir de um decreto-lei, publicado no começo do ano. O contingenciamento serve para que os Municípios, a União e os Estados possam equilibrar a balança da realização da despesa com a receita arrecadada.

Por outro lado, esse dispositivo, juntamente com a baixa previsão orçamentária, é um obstáculo para a execução de políticas públicas que viabilizem o desenvolvimento e a efetivação dos direitos humanos, já que, quando é utilizado, usualmente a área social é a mais afetada pelo bloqueio dos gastos públicos. Muitas vezes, o contingenciamento serve para a garantia de pagamento de dívidas a instituições financeiras

multilaterais e especuladores financeiros, gerando superávits primários.

O ideal é que fossem estabelecidos limites ao contingenciamento, de forma a garantir que não houvesse desvio de finalidade em relação ao orçamento público. Do contrário, alguns grupos econômicos terminam por se apropriar de recursos públicos em detrimento do desenvolvimento de políticas públicas. Esse é mais um motivo para que todos fiscalizem os gastos públicos, mesmo sabendo que grande parte dos governantes não têm o compromisso com a transparência, dificultando o acesso da população aos dados governamentais. Porém, a legislação brasileira nos garante vários instrumentos que podemos utilizar par acompanhar os gastos.

Podemos avançar mais nesse sentido, mas é um começo.

RELATÓRIOS DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

É importante salientar que é um dever de todo administrador público prestar contas do que foi feito durante sua gestão. Um dos instrumentos de fiscalização são os relatórios para a prestação de contas. Anualmente são divulgados o balanço orçamentário e o balanço financeiro, além deles, são publicados o relatório de gestão fiscal (quadrimestral) e o relatório resumido de execução orçamentária (bimestral).

Dona centenária: - organizamos tudo aí, logo abaixo, para não restar duvida!

Balanço Orçamentário: sintetiza as receitas previstas e despesas fixadas em confronto com as realizadas, evidenciando as diferenças globais entre elas. É elaborado ao final do exercício financeiro, que coincide com o término do ano civil.

Balanço financeiro: representa o fluxo de caixa do governo, ou seja, ingressos e saídas de recursos financeiros, tanto receitas e despesas orçamentárias como receitas e despesas extra-orçamentárias (restos a pagar, por exemplo).

Relatório resumido de execução orçamentária (RREO): a Constituição Federal/88, art.165, inciso 3° estabelece que esse relatório deve ser divulgado no prazo de trinta dias a contar do encerramento de cada bimestre. Deve ser divulgado de forma ampla, inclusive por meio eletrônico (art.48, da LRF).

Caso algum ente federado não publique o RREO (Relatório Resumido de Execução Orçamentária) no prazo determinado, de imediato ocorre a proibição do recebimento de transferências voluntárias e a contratação de operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento da dívida pública.

O RREO deve ser composto de várias informações, dentre as quais o balanço de quanto foi arrecadado até aquele período, uma previsão atualizada de quanto ainda pretende arrecadar no resto do ano e o quanto foi empenhado e liquidado por função e subfunção.

Esses relatórios resumidos representam, no momento, o que a Lei exige de mais transparente na prestação de contas dos governos. Todavia, esse nível de análise é muito superficial, deixando a sociedade sem saber para quais ações estão sendo destinados mais recursos. É interessante que todos os governantes demonstrem o quanto estão gastando em cada ação e de onde vêm esses recursos, Além de disponibilizar essas informações detalhadas em vários órgãos públicos e sistemas de informações acessíveis para todas as pessoas, de forma regular e contínua,

para que a população tenha um maior conhecimento sobre a atuação dos seus governantes.

Relatório de Gestão Fiscal (RGF): deve ser emitido pelos titulares dos poderes e órgãos referidos no art. 20 da LRF, ao final de cada quadrimestre. O RGF deve conter: despesas com pessoal, dívida consolidada do ente governamental, garantias e contra-garantias de valores (operações de crédito, disponibilidade de caixa), restos a pagar, despesas com serviço de terceiros e limites.

Dona centenária: - hora da tarefa de casa, prestação de contas!

É dever da administração pública ter controle sobre seus gastos como também é dever dos tribunais de conta e do legislativo apreciar as contas prestadas anualmente pelos seus respectivos entes, fazendo um controle das contas governamentais, apesar de sabermos que esses mecanismos de controle muitas vezes podem não representar uma forma mais eficiente e democrática de controle.

Os relatórios citados acima são exigências da lei para o gestor público no que concerne à transparência nos gastos públicos, No entanto, apenas as informações contidas nesses relatórios não são suficientes para uma boa análise acerca do destino dos recursos públicos; é preciso obter um nível de detalhamento maior.

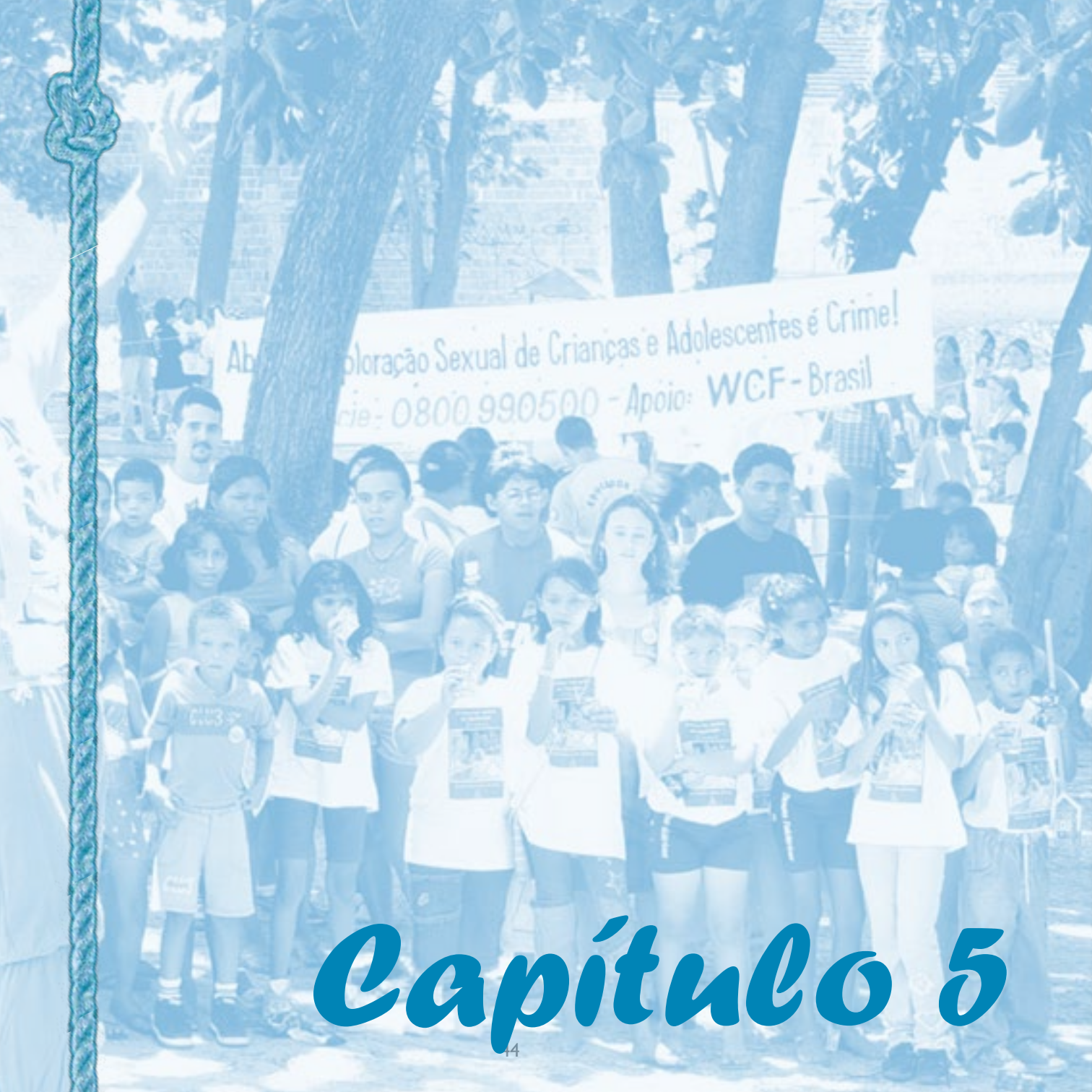
Dona centenária: - É importante que a população de cada cidade, de cada estado, pressione a administração pública por uma transparência maior através de relatórios de execução orçamentária atualizados regularmente e que apresentem desde função e órgão até projeto e atividade, de maneira acessível e com linguagem clara.

A CF/88 no seu art. 74, inciso 2°, estabelece que "qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o tribunal de contas".

Dona centenária: - Por isso, devemos lutar para que a sociedade participe mais da elaboração do orçamento, ampliando o conhecimento sobre os gastos públicos e pressionando os governantes por uma execução orçamentária transparente e democrática.

Uma vez fortalecido o controle social, há o fortalecimento natural dos organismos de fiscalização, tais como: tribunais de contas, ministérios públicos, conselhos, unidades de auditoria, que possuem função técnica de identificar possíveis irregularidades na execução da despesa pública.

O fortalecimento do controle social e público proporciona uma maior eficiência das políticas públicas, melhoria na alocação dos recursos públicos e uma maior transparência dos gastos governamentais.


Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes é Crime!
0800 990500 - Apoio: WCF - Brasil

Capítulo 5

Créditos Orçamentários

Ao longo do ano, pode haver programas ou ações em que o que estava previsto na lei se mostra insuficiente para sua realização, sendo necessários mais recursos para aquela determinada rubrica.

Por exemplo, foi estipulado no orçamento que seriam destinados R$ 100.000,00 (cem mil reais) para "Ações de Combate ao Trabalho Infantil", mas, no segundo semestre do exercício orçamentário, percebe-se que o recurso é muito pouco para executar aquela ação.

Dona centenária- O que fazer nesse caso, se a despesa já está fixada no Orçamento? Pode-se modificar a lei no meio do ano, quando já se iniciou a execução?

Uma forma de se alocar mais recursos é durante a execução orçamentária mesmo. O poder Executivo solicita ao Legislativo, e este concede novos créditos orçamentários. Esses créditos - chamados **créditos adicionais -** serão adicionados aos já existentes naquela ação.

A lei que autoriza a abertura de um crédito adicional estabelece o valor total que será concedido para o crédito. Esses créditos adicionais só passam a constituir efetivas dotações de despesas após decreto do Executivo, no qual seja estabelecida a destinação e fixado seu valor. O valor do crédito deve ser expresso, não sendo aceita a concessão de créditos ilimitados.

O decreto é um ato do poder executivo que não precisa da aprovação do Legislativo. É importante salientar que o ato de abertura de um crédito adicional deve indicar o valor financeiro do crédito, o tipo de crédito adicional que está sendo aberto e a classificação dessa despesa, até onde for possível.

Os créditos adicionais podem ser classificados em:

Especiais - São destinados a despesas para as quais não existe dotação orçamentária específica, como no caso da inclusão no orçamento de um novo programa ou ação (projeto, atividade ou operações especiais), mas que não trata de recursos financeiros.

A inclusão no orçamento de um novo programa pode representar uma mudança de política pública dos governantes. Geralmente, a autorização para a abertura de um crédito especial consta na própria LOA, que autoriza a inclusão no orçamento de um novo programa ou de uma ação. Sua vigência ocorre dentro do exercício financeiro, mas se a autorização for promulgada nos últimos quatro meses daquele exercício, sua vigência poderá estender-se até o final do exercício seguinte.

Suplementares - Destinam-se a reforçar uma rubrica orçamentária existente, quando seu valor previsto está sendo insuficiente para satisfazer seus objetivos.

Como já foi apresentado o Orçamento, é uma lei autorizativa, portanto, tudo o que está na lei pode ser feito como também pode não ser feito, mas nada poderá ser realizado caso não esteja na lei. Dessa forma, o(a) gestor(a) pode deslocar recursos de uma ação para outra no decorrer do ano, através dos decretos elaborados pelo(a) próprio(a) gestor(a), mas

deve atender a um limite de suplementação.

O limite permitido é referente ao total de recursos do Orçamento Público, ou seja, das receitas previstas para o ano.

Dona Centenária – Lei disso, decreto daquilo... E você sabe qual é a diferença entre uma coisa e outra? Pois não custa nada esclarecer. Uma das diferenças é que a Lei é aprovada pelas Casas Legislativas (Câmara Federal, Senado, Assembléias estaduais e Câmaras de Vereadores) que autorizam o(a) gestor(a) público a realizar os créditos. Já o decreto é redigido e publicado pelo próprio gestor(a). Até mesmo na forma de redigir os textos de um e de outro há diferença. O texto da lei diz: "fica o poder executivo autorizado a abrir..." enquanto o decreto é redigido da seguinte forma: "De acordo com a Lei nº ... fica aberto um crédito ...".

Para a abertura dos créditos citados acima, deve-se dizer de onde virão os recursos, com o objetivo de não prejudicar o equilíbrio do orçamento em execução. De acordo com a Lei 4.320/64, os recursos para realização dos créditos devem vir de uma das fontes abaixo:

Do superávit financeiro em balanço patrimonial do ano anterior;

Dos provenientes de excesso de arrecadação;

Dos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei;

Do produto de operações de crédito autorizadas, de forma que, juridicamente, possibilite ao poder executivo realizá-las.

Extraordinários - São créditos destinados às despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, subversão, comoção interna ou calamidade pública.

Seu prazo termina no final do exercício, porém, se a autorização para abertura desse tipo de crédito ocorrer nos últimos quatro meses do ano, ele poderá durar até o final do exercício seguinte ou quando parar as causas que determinaram sua abertura.

Os créditos extraordinários se caracterizam:

Pela imprevisibilidade do fato, que requer ação urgente do poder público;

Por não decorrer do planejamento e, consequentemente, não estar previsto no orçamento;

Não depender da existência prévia de recursos disponíveis;

Por serem abertos por decreto, no caso de Estados e Municípios, e por medida provisória, no caso da União, não dependem de Lei prévia.

É preciso saber que, devido à falta de uma lei complementar definindo claramente critérios e condições para a admissibilidade desses fatos (afinal, quando pode-se considerar que é um fato imprevisível e urgente?), é um tipo de crédito que vai depender da subjetividade dos(as) administradores(as) públicos, da vontade política do governante ou da pressão que a sociedade exercer para ser implementado.

No quadro abaixo, podemos ver de forma prática todo o caminho para a abertura de crédito.

PROJETO DE LEI QUE ACOMPANHA A MENSAGEM Nº 6.723/04

Autoriza a abertura de créditos especiais e dá outras providências.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

D E C R E T A:

Art. 1º. Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a abrir, adicional ao vigente orçamento do Estado, crédito especial até o montante de R$ 350.000,00 (trezentos e cinqüenta mil reais), na forma do anexo I da presente Lei.

Art. 2º. Os recursos para atender as despesas previstas nesta Lei decorrem:

Art. 3º. A classificação orçamentária de que trata o crédito proposto nesta Lei fica incorporado ao Plano Plurianual 2004 – 2007, (Lei n.º 13.423, de 30 de dezembro de 2003).

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação...

Nesse exemplo, o governador do Estado do Ceará pede à Assembléia Legislativa a abertura de créditos especiais.

Acima podemos observar de maneira clara o pedido do Executivo para o Legislativo para a abertura de créditos especiais. Podemos observar também que é indicado o valor financeiro do crédito e o local de onde sairão os recursos. Abaixo, citaremos os pontos existentes nesse anexo que mostram outras exigências da lei.

CRÉDITO ESPECIAL DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Secretaria da Agricultura e Pecuária

UO: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará

PROGRAMA:COORDENAÇÃO E MANUTENÇÃO GERAL - EMATERCE
AÇÃO: MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO ADMINISTRATIVO
CATEGORIA: INVESTIMENTO **REGIÃO**: ESTADO DO CEARÁ
VALOR: R$ 200.000,00

Secretaria do Esporte e Juventude

UO: Fundo de Desenvolvimento do Esporte e Juventude

PROGRAMA:PARQUES ESPORTIVOS
AÇÃO:IMPLANTAÇÃO, MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE PARQUES E EQUIPAMENTOS ESPORTIVOS
CATEGORIA: INVESTIMENTO **REGIÃO**: 01 RMF
VALOR: R$ 150.000,00

➢**Total da Solicitação: R$ 350.000,00**

Como podemos ver, o quadro acima apresenta o tipo de despesa a ser realizada (no caso, investimento), para onde irão os recursos, mostrando a respectiva secretaria, a unidade orçamentária, como também o projeto/atividade. Também podemos observar novamente o valor do recurso financeiro do crédito especial. Após a aprovação do Legislativo, fica faltando o decreto do Executivo para a abertura dos créditos.

Quando analisamos a execução orçamentária de um Município, Estado ou até da União temos que ficar atentos para os recursos totais disponíveis para aquela função, programa etc, pois devemos observar o que está disponível naquele momento, explícito na coluna com nomes como "dotação atualizada", "Lei + créditos", entre outras. Também podemos comparar com o que foi aprovado na LOA e analisar como está a prioridade dos governantes para aquele ano, pois podem existir áreas cujos recursos foram diminuídos durante o ano.

Outras possibilidades de alteração no orçamento

É bom sabermos que a abertura de créditos adicionais não é a única forma de alterar os valores existentes no orçamento. Existem também o **remanejamento**, a **transposição** e **transferência**, que ocorrem, principalmente, quando da reforma administrativa, mudança das prioridades das ações governamentais e, consequentemente, nos gastos ou pela mudança no rumo e entendimento das políticas públicas.

De acordo com a CF/88, art.167, inciso VI, é proibida a realização desses instrumentos sem a prévia autorização legislativa, sendo os limites para a efetivação dessas ferramentas estabelecidos pela LDO ou a LOA.

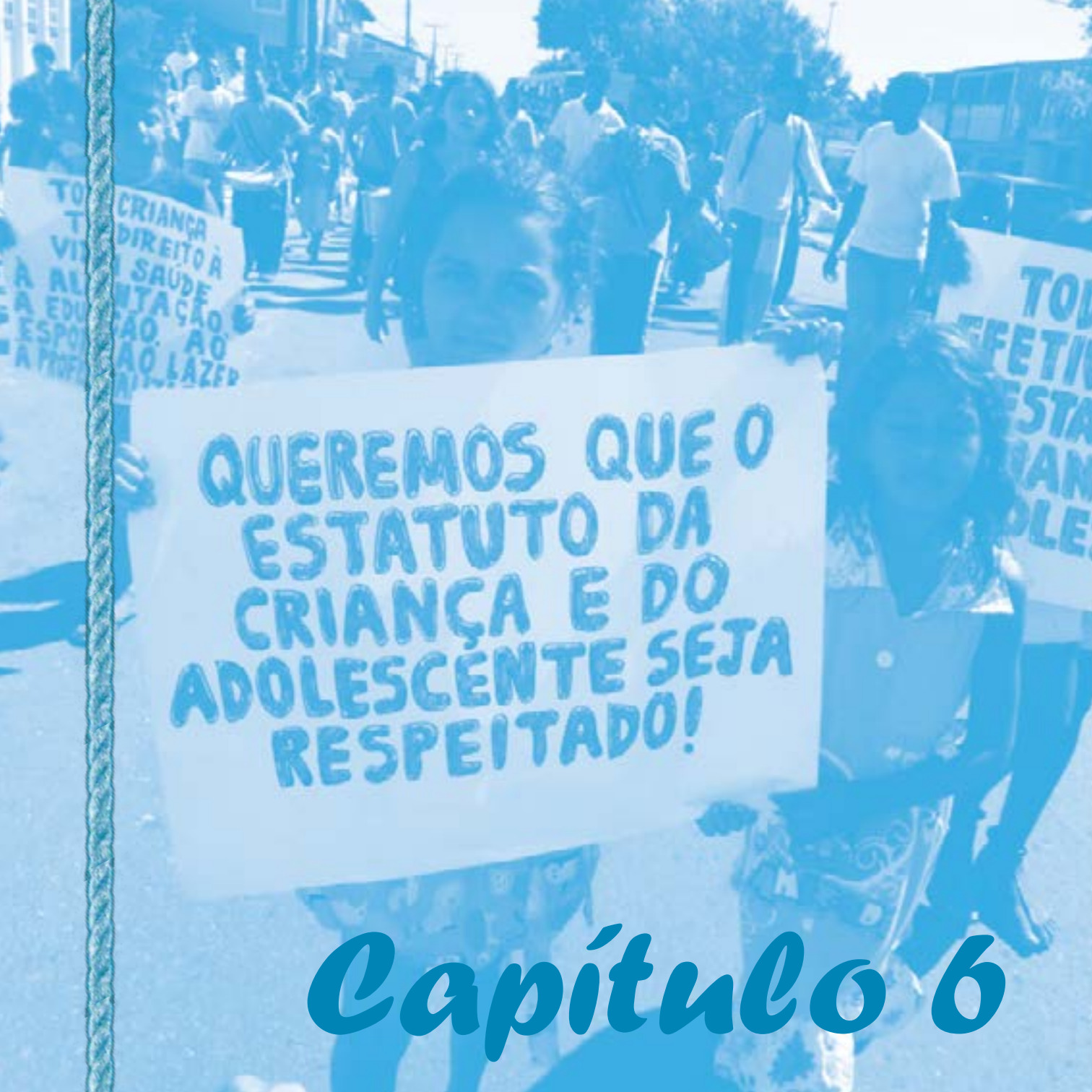
Remanejamento - Ocorre quando os recursos são transferidos sempre de um setor da organização. Isso é comumente utilizado quando há uma reforma administrativa que acaba com um determinado órgão e cria outro para sua substituição, então os recursos orçamentários remanescentes do órgão extinto são transferidos para o novo.

Transposição – Quando ocorrem transferências de recursos entre projetos e atividades de um mesmo programa ou entre programas diferentes de uma mesma unidade orçamentária.

Transferência - Correspondem aos movimentos de recursos de um item ou de um elemento de despesa de uma mesma categoria econômica ou entre

categorias diferentes de uma mesma unidade, quando consideradas necessárias pela administração. Ocorre entre categorias econômicas de despesas, por motivo de mudanças na priorização dos gastos.

Dona centenária: entenderam tudo? Espero que sim. Pois, então, até mais, até o próximo encontro!


QUEREMOS QUE O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE SEJA RESPEITADO!
CRIANÇA DIREITO À SAÚDE

Capítulo 6

Participação popular, Estado e as experiências de participação no Orçamento Público

O Estado e a luta de classes na sociedade

Sempre que vamos conversar sobre o Estado, o que vem primeiro à nossa mente é a organização tradicional. Imaginamos logo o Estado como sendo uma instituição que reúne os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. O Executivo é responsável por executar as políticas públicas, garantindo o direito à saúde, à educação, à cultura, dentre outros. O Legislativo elabora as leis das cidades, dos estados e do país. O Judiciário fiscaliza a lei, solucionando casos de conflitos e desrespeitos às leis. Com isso, temos a idéia de que o Estado serve ao bem comum, a todos os cidadãos(ãs) e que ele existe para garantir a harmonia entre as pessoas e cumprir a lei que está acima de todos(as).

Acontece que, no dia-a-dia, o que percebemos são muitas injustiças sociais. Uns se apropriam de muita riqueza, enquanto outros ficam com muito pouco. Para se ter uma ideia, de acordo com o Atlas da exclusão, os 10% mais ricos da população brasileira detêm cerca de 75% da riqueza nacional, enquanto os 90% mais pobres ficam com apenas 25%.

Também percebemos muitas violações aos direitos humanos. O Estado é mais um causador de tudo isso, porque, na prática, ele não proporciona o "bem-estar" social. Apesar de existirem organizações internas do governo que têm o dever de exercer funções sociais, elas não servem ao povo e à concretização dos direitos, mas sim, às elites. São exemplos, a escola pública que não tem qualidade e paga baixos salários aos professores; os postos de saúde sem medicamentos; os hospitais sem estrutura para atender a demanda; as ruas onde policiais espancam jovens e militantes sociais, entre outros.

Dona centenária: - como podemos dizer que é dever do Estado servir ao povo se ele também viola os direitos humanos?

Portanto, o Estado não é esse ente neutro que serve ao bem da coletividade e que prima pela paz social. Para entendermos um pouco mais sobre essas ideias, cabe definir melhor como se organiza nossa sociedade, senão fica difícil compreender o que é Estado. É importante fazermos, por exemplo, alguns comentários sobre a estrutura da sociedade organizada em classes sociais, a razão da exploração, da distribuição desigual da riqueza e da divisão social do trabalho.

Sociedade dividida em classes

Vivemos em uma sociedade de classes com interesses conflitantes. As classes sociais, comumente divididas entre ricos e pobres, não convivem harmoniosamente, pois a classe rica ou dominante (dona de propriedades, empresas, indústrias) explora aqueles que têm apenas a força de trabalho para vender – os pobres. A partir dessa relação, surgem interesses inconciliáveis: uma minoria rica quer manter as relações desiguais, enquanto a maioria pobre busca sobreviver e reagir a essa opressão para alcançar uma melhor forma de vida, numa sociedade onde não existam exploradores nem explorados.

A sociedade capitalista se organiza pela dominação e exploração da classe trabalhadora e desempregada. Os capitalistas exploram a mão-de-obra dos trabalhadores para produzir mercadorias e assim gerar lucro e sustentar o sistema e as vantagens de poucos. Durante um dia de trabalho, o/a operário/a trabalha mais do que o necessário para garantir o seu salário. O restante das horas, que representa a maior parte da jornada de trabalho, é utilizado para garantir o lucro do empregador. Essa diferença é chamada mais-valia.

Essa exploração funciona assim para produzir mercadorias e para os capitalistas obterem lucros e acumularem capitais. Essa é a razão da imensa desigualdade social, além de provocar a degradação do meio ambiente, uma avassaladora cultura do consumo (que aprisiona a juventude pobre e que produz o descarte) e a desvalorização total do ser humano.

A nossa sociedade, de uma forma bem simplificada, funciona mais ou menos assim: a mão-de-obra é vendida como qualquer outra mercadoria. Assim, o(a) trabalhador(a) produz comida, mas muitas vezes morre de fome. Nessa relação entre mercadoria e trabalhador(a), este se torna servo da mercadoria e do sistema, vende sua mão-de-obra, pois trabalha para produzir mercadoria e por ela recebe seus meios mínimos de subsistência. A maioria não consegue nem mesmo uma sobrevivência digna.

Esse sistema não enxerga as pessoas como seres humanos, mas sim como mercadorias, tanto para o consumo das mercadorias produzidas, como para venda da mão-de-obra. E muitas vezes, quando essas mercadorias passam a ser como lixo para o capital, atrapalhando os lucros e a produção de mais mercadorias, elas são facilmente descartadas.

É aí onde mora a luta de classes, ela está viva, está pulsando. Significa a sociedade dividida em interesses opostos, diferentes. E percebemos claramente quando a classe trabalhadora se une para combater essa exploração e esse injusto e degradante sistema, que se baseia na desigualdade, pois sem desigualdade não há capitalismo.

Diante dessa realidade, surge o Estado como uma instituição que teria como objetivo garantir uma justiça social. Porém, tal objetivo está longe de ser alcançado, pois o Estado não está isento dessa relação de classes, servindo aos interesses de uma em desfavor de outra.

A história nos mostra que quem tem mais força política

acaba sendo essa classe dominante, por todo o poder econômico que detém. Essa classe exerce uma influência maior sobre o Estado, inclusive, recebendo tratamento diferenciado – com privilégios - quando cometem irregularidades, por exemplo. A função do Estado nessa sociedade capitalista, portanto, é regular as relações sociais, sobretudo, mantendo as relações desiguais.

Dona centenária: - vocês já se sentiram excluídos, explorados? Por que existem pobres e ricos? Que Estado é esse que legitima a desigualdade social? Vamos refletir sobre isso.

O Estado é um instrumento que está dentro da sociedade, ou seja, dentro dessa sociedade capitalista que se guia pela lógica da mercadoria e da exploração. O Estado acaba, portanto, sendo resultado dessa luta de classes e sofre influência dessa correlação de forças que se estabelece na sociedade. O Estado é resultado direto da forma como a sociedade organiza a economia, como se organiza cultural, política e socialmente.

Além de sofrer a influência dessa correlação de forças, o Estado também existe como instrumento fundamental para a manutenção do capitalismo. Funciona, muitas vezes, para manter o apaziguamento desses conflitos de classe. Ele serve para esfriar os ânimos da classe trabalhadora e desempregada, já que ela constitui a maioria da população e poderia organizar levantes e fazer acontecer a revolução. É também a partir do Estado que a burguesia se mantém no poder e consegue garantir leis e políticas voltadas aos seus interesses.

Dona centenária: - E como é que o Estado serve à elite, na prática? Isso é o que assistimos todos os dias: um Estado para poucos!

Durante vários anos, assistimos ao pagamento "pontualmente religioso" dos juros da dívida pública do país, que repassa internamente cerca de 120 bilhões de reais para 20 mil famílias ao ano. Assistimos também todos os dias a policiais exterminando grupos de jovens na periferia de Fortaleza, São Paulo, Rio de Janeiro; o aniquilamento de movimentos sociais nos acampamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); o espancamento de homossexuais nas praças de Fortaleza, todos os exemplos de como a máquina pública está voltada à elite. Sem contar as políticas de saúde, educação, cultura e profissionalização, que não objetivam a qualidade de vida das pessoas e sim muito mais a garantia da contenção social.

O Estado de Direito: a lei como fundamento

A estrutura do nosso Estado tem as leis como fundamento. Esse é o chamado Estado de Direito, que, no senso comum, significa que nenhum indivíduo, presidente ou cidadão comum, está acima da lei. Os governos democráticos exercem a autoridade por meio da lei e estão eles próprios sujeitos aos constrangimentos impostos pela lei. Essa é a idéia que é atribuída ao Estado.

Dona centenária: - é bonito de se ver na teoria, nas leis, mas na prática ...

Assim, a função e a forma do Estado estão, necessariamente, em sintonia, ou seja, a lei é a forma como o Estado cumpre sua função de exercer a força, de executar as políticas. Prova disso é o fato de o Orçamento Público ser uma lei também. Porém, como já foi dito anteriormente, dentro de determinadas funções, o Estado assume a forma conveniente para a manutenção do capitalismo.

Dona centenária: - Então, como podemos acreditar que o Estado é mesmo o ente responsável pela paz social se temos todas essas expressões do Estado como violador e sempre a serviço da classe ligada ao capital? Eita, que agora estamos afiados, entendendo como funciona, na real, esse Estado!

Dona centenária: o que temos a ver com isso? Tudo!

Controle social e a participação popular nas políticas públicas

O nosso papel é de apresentar essas contradições próprias da estrutura do Estado e dos interesses a que serve, além de tentarmos incidir na concretização das políticas públicas para garantirmos direitos. Isso será feito em boa medida pela organização e participação popular. Esse é o conhecido controle social do Estado.

O controle social do Estado é um termo que já ouvimos falar no dia-a-dia, mas que parece distante de nossas vidas. É ter o controle do Estado, participar e monitorar as atividades que ele desenvolve, como construção de escolas, de postos de saúde, o atendimento médico, a distribuição de medicamentos e as prioridades que assume na efetivação das políticas.

Dona centenária: - mas por que precisamos controlar o Estado?

Daí retornamos um pouco para o primeiro tópico desse capítulo, que trata dos interesses do estado e a quem ele serve. Quando votamos, elegemos uma pessoa para nos representar. Poderíamos ter a idéia de que o(a) representante deveria fazer tudo para o povo e que não precisaríamos mais ter que nos preocupar. Mas esse tipo de participação é muito limitada, já que essa representação não garante os nossos direitos, assim como restringe a democracia e os direitos do povo decidir sobre os rumos da sua cidade, de seu Estado e país.

O controle sobre o Estado, na verdade, não é nada mais que a fiscalização sobre os assuntos do Estado, ou seja, é o povo se mobilizando e se envolvendo nas questões relacionadas à Prefeitura, ao Governo do Estado e à União. É o povo participando diretamente e assumindo as decisões que dizem respeito à sua vida e às políticas que o Estado deve realizar.

Dona centenária: Mas o que é essa tal de política pública? Política pública não é nada mais que os serviços que a prefeitura, governo do Estado, ou seja, as gestões públicas de uma maneira geral, desenvolvem na área da saúde, da educação, da cultura, da moradia etc.

Dona centenária: - mas, como o povo pode exercer

de fato o controle social das políticas públicas e do Estado? Participando, é claro!

Apesar de vários avanços no movimento popular, no que se refere ao controle social, ainda é um grande desafio a participação popular efetiva na gestão do Estado. Temos uma história com uma raiz muito profunda no autoritarismo, repleta de governantes que consideram os espaços públicos como particulares. Em nosso legado, temos as marcas de uma ditadura em que as pessoas eram obrigadas a se calarem e, quando ousavam falar, eram presas, mortas ou forçadas a se exilarem. Temos conosco essa bagagem histórica de repressão, que reprimiu nossa participação por muito tempo e gerou no inconsciente de muitas gerações a ideia da opressão. Dessa forma, percebemos que a participação é um direito que ainda devemos gerar na cultura brasileira.

No entanto, um dos avanços a que assistimos na década de 80 foram as lutas pela redemocratização no período pós-ditadura, com isso, alguns processos de participação tornaram-se leis, a Constituição Federal de 1988 é um exemplo. A Constituição estabeleceu mecanismos de participação semi-direta, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, além de direitos e garantias fundamentais do regime democrático, como a instituição dos sindicatos, a liberdade de imprensa e a função social da propriedade. Naquele momento, tudo era novo, já que acabávamos de sair da ditadura e, mesmo antes, vivíamos períodos de escravidão e opressão dos colonizadores.

Para aprovação desses artigos na Constituição, vivenciamos experiências de ações coletivas, quando os movimentos sociais lutaram pela efetivação desses mecanismos. A organização popular conseguiu, além desses instrumentos de participação semi-direta, oficializar o princípio da gestão democrática, que está presente, por exemplo, na especificação dos Conselhos (como o de Assistência Social e da Criança e do Adolescente) e no Estatuto da Cidade.

Outra conquista da sociedade foram as eleições diretas. Realizando campanhas, como a "Diretas já!", organizando passeatas, caminhadas e plebiscitos, o povo conseguiu retomar a participação popular, também, na escolha dos gestores públicos e parlamentares. Tal fato foi reconhecido como uma vitória significativa para os movimentos sociais, que há muito tempo não elegiam os representantes.

Dona centenária: Me lembro dessa campanha aí! E vocês, estão à frente de alguma luta? Pode ser no bairro, na igreja, na escola ... não importa onde for, o bom mesmo é participar!

Nas eleições, definimos o representante que irá realizar as atividades do Estado, na função legislativa e executiva. Mas o que significa essa representação? Em muitos casos, como vimos anteriormente, não nos sentimos representados por quem assume essas funções. Muito pelo contrário, sentimos que, na maioria dos casos, o Estado se volta contra o povo, priorizando atividades e serviços que não beneficiam o povo, mas servem diretamente às elites.

Dona centenária: - Mas, o que, de fato, significa tudo isso? Tendo em vista que o poder ainda é exercido diretamente pelos representantes eleitos por voto popular e há poucos exercícios reais de democracia participativa na estrutura do Estado?

A eleição é o mecanismo que ainda se apresenta, no cenário político brasileiro, como o momento mais expressivo de "participação popular". O que significa somente a escolha da representação política. Não quer dizer que essa forma de participação indica a possibilidade real de ingerência na realidade, muito menos uma tomada de decisão que implique em mudanças estruturais na sociedade e no Estado.

As eleições e a representação não podem aparecer como a forma ideal de administração do Estado. Na maioria dos processos eleitorais, o que ocorre é a legitimação de quem assume o poder. Esse processo eleitoral ainda funciona como instrumento para subjugação popular numa compreensão de que a sociedade tem "o governo que merece ter". Leva-se a sociedade a acreditar que o povo não elegeu o melhor governante por que não quis, mas teve nas mãos a possibilidade de reverter a situação, se não o fez nas eleições perdeu a oportunidade de modificar a sua realidade. Cria-se a idéia de que uma pessoa será responsável por mudar toda a realidade e promover a justiça social.

Essa premissa gerou também a cultura do "Estado-pai", na qual o povo, por meio das políticas de assistência, espera que o Estado satisfaça todos os seus anseios. Existe um ente, o Estado, que tomará todas as providências para a garantia das necessidades. Dessa forma, o povo fica à mercê de qualquer decisão ou discussão política. Muitas vezes, as pessoas não se sentem protagonistas da sua história e que podem, por si mesmos, através da organização popular, transformar a realidade.

Esse é, portanto, o desafio: avançar na interferência no Estado para que se evidenciem as contradições de interesses. Os movimentos populares, as entidades, os sindicatos devem participar das decisões do Estado, nas formulações das políticas de educação, saúde, moradia. Nas lutas do dia-a-dia, podem-se evidenciar os conflitos de opiniões que existem entre os trabalhadores, os desempregados, ou seja, a classe pobre e a classe rica (detentores da riqueza produzida). Dessa forma, pode-se identificar qual a interlocução que cada um tem frente ao Estado.

Dentro dessa visão, a participação popular não deve ser figurativa e simbólica. Deve significar mais que isso, pois participar não deve ser um mero exercício social. É um instrumento para disputa do Estado e, ao mesmo tempo, pode ser meio e fim para a conquista da liberdade. Participar pela emancipação humana e para explicitação dessas contradições inerentes à estrutura estatal.

Para garantir a democracia participativa, a discussão não pode se limitar ao método de facilitação desse processo de participação, nem à discussão relativa ao tamanho geográfico ou populacional de uma determinada cidade, estado ou país. A discussão passa pelo exercício lento de aprendizagem coletiva para vencer a cultura clientelista, paternalista, da representação, da apatia e, assim, incluir as pessoas com respeito às diferenças, mas, sobretudo, para mudança real e estrutural na realidade da vida do povo.

Orçamento Participativo (OP)

Dona centenária: - vocês sabem o que é o OP, só participando pra ver!

Nesse debate sobre participação, o Orçamento público aparece como um instrumento importante e estratégico no controle social do Estado, por ser um instrumento de planejamento e expressão das opções de governo, muito mais que um

aglomerado de números matemáticos e financeiros na ordem da contabilidade. O orçamento define as prioridades dentre as políticas públicas de investimento e manutenção de serviços, garantindo, a partir daí os direitos. Quando o povo se apropria dessa dimensão do estado, podendo intervir e influenciar diretamente, explicita também as contradições, o que faz gerar nas pessoas um compromisso político com a organização popular e a transformação social.

Esse é um meio para a disputa real e produção de contra-poder na sociedade. A estratégia é intervir onde se concentra o poder do Estado, esse poder que define em que se investirá recursos: para garantir alguns direitos ou do contrário potencializar os interesses da classe dominante.

Por essa razão, é importante que o povo participe do processo de elaboração e acompanhamento dos gastos públicos, planejando e definindo os recursos e a política pública. É importante que ocorra a inversão das prioridades nos instrumentos de planejamento público.

Dona centenária: o importante é participar! Todos juntos nessa mesma luta por uma gestão popular que garanta os direitos de todos(as)!

Em meio a esse debate, surgem algumas experiências de participação no orçamento público, como o Orçamento Participativo (OP), proveniente da organização e acúmulo da classe popular. Hoje, consiste numa metodologia apropriada em vários países e utilizada por muitas gestões públicas no Brasil.

Na década de 90, o OP ganhou ainda mais proporções como experiência de participação popular na elaboração dos orçamentos. A metodologia tem como pressuposto a elaboração dos orçamentos por assembléias populares, nas quais se discutem as prioridades dentro das políticas de investimentos no orçamento público, servindo como complemento à proposta de lei do executivo encaminhada ao legislativo. A metodologia do OP diferencia-se nos vários locais onde é adotado, cada um apresenta as suas especificidades, daí as estratégias diferenciam- se, assim como as metodologias e os resultados.

Essa prática traz alguns desafios no sentido da relação entre Estado e sociedade, visto que algumas experiências trazem como um dos resultados o intuito das gestões em legitimar o Estado, numa tentativa de fazer o povo compreender os limites da gestão, como por exemplo, perceber as dívidas públicas e por isso a dificuldade de realizar políticas sociais, comprometendo o povo com as políticas a serem desenvolvidas. Mas essas experiências de participação também podem facilitar a compreensão dos limites do Estado, as suas contradições e o seu compromisso com a classe dominante. A disseminação da democracia direta gera mais poder popular e impulsiona a geração de uma correlação de forças favorável à maioria popular.

Este longo processo de tomada do poder pela via democrática, consiste, essencialmente, em reforçar e coordenar os centros de resistência difusos de que as massas dispõem no âmbito do aparelho de Estado, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, criando e desenvolvendo novos instrumentos para além da instituição do Estado, de tal forma que estes centros se tornem, no terreno estratégico que é o Estado, os centros efetivos do poder real.

Dona centenária: - E ai, deu pra desatar todos os nós?

Glossário

A

Amortização de dívida – É o processo de redução/extinção de uma dívida, por meio de pagamentos periódicos combinados entre os interessados.

Antagonismos – É a oposição de forças ou pensamentos contrários, ou seja, o choque entre coisas que se excluem. Se A é antagônico de B, optar por A significa não aceitar B.

Anões do orçamento - Foram congressistas brasileiros que, no final dos anos 80 e início dos anos 90, envolveram-se em fraudes com recursos do Orçamento da União até serem descobertos e investigados, em 1993, perante uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) de grande repercussão. A denominação de "Anões" era uma alusão à coincidência de serem os principais envolvidos homens de baixa estatura física.

B

Balanço - Resultado da execução de determinadas ações, no qual se leva em consideração gastos, ganhos e impacto final. Serve para avaliar se as ações planejadas conseguiram atingir os seus objetivos.

Balanço Patrimonial - É a demonstração que evidencia de um lado a posição e a data do encerramento das contas que representam os bens, os direitos e, quando for o caso, o saldo patrimonial negativo. De um outro lado, evidencia a posição das contas que representam os compromissos assumidos com terceiros e do saldo patrimonial positivo, ou seja (novamente), do patrimônio líquido da instituição pública. Nesse balanço, é demonstrado o saldo final do exercício financeiro, podendo ser ele positivo ou negativo.

Base de Cálculo - Em Direito tributário, base de cálculo é a grandeza econômica sobre a qual se aplica a alíquota para calcular a quantia a pagar. Valor de origem utilizado para um cálculo com fim específico. Base de cálculo é o valor sobre o qual é aplicada a alíquota para se determinar o valor do imposto a pagar.

C

Clientelismo – Prática política ilegal e imoral, por meio da qual se utiliza órgãos e recursos públicos em benefício de um interesse particular em troca de favores políticos, como a garantia de voto, por exemplo.

Constituição – É o conjunto de princípios e regras que declaram quais são os valores mais importantes para um país, definindo a organização do Estado e servindo como base para todas as leis do país.

Contra-poder – Aquela iniciativa que visa ir contra uma ordem social imposta, ou seja, significa criar (ou reconhecer) um poder para se opor ao poder já estabelecido.

Custo-benefício – É a relação entre os gastos efetuados na execução de determinada atividade e os ganhos obtidos com sua conclusão. Se o custo-benefício é negativo, é porque alguma coisa está errada.

Comissão Permanente – Para tratar de assuntos relevantes, os representantes do Poder Legislativo

dividem-se em comissões temáticas, que são grupos formados para dedicarem-se a um tema específico. A maioria dessas comissões tem tempo determinado de duração, como uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), por exemplo, que deve durar tempo suficiente para investigar as irregularidades que constituem seu tema. Existem, porém, assuntos tão importantes e tão necessários para o cotidiano do Estado que, para eles, são criadas comissões permanentes, ou seja, que duram indefinidamente. São exemplos: a Comissão de Direitos Humanos e a Comissão de Orçamento.

D

Declaração dos Direitos do Homem – É uma carta escrita pela Organização das Nações Unidas, na qual ela expõe quais são os direitos fundamentais de todos os seres humanos. É assinada por diversos países, que, com isso, comprometeram-se tanto a proteger esses direitos dentro de seus territórios contra violações de terceiros quanto se obrigam, eles próprios, a não desrespeitar esses direitos.

Decreto – É um tipo de ato administrativo que os chefes do Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito) utilizam para determinar algo. Quando esse decreto tem força de lei, ou seja, tem o mesmo poder que a lei para determinar coisas, trata-se então de um Decreto-lei.

Democracia Participativa – Regime ou forma de governo, no qual vigora a *Democracia Direta,* ou seja, a população, sem necessidade de intermediários, influi diretamente nas decisões e políticas do Estado. O poder, portanto, é do povo e exercido diretamente por ele.

Democracia Representativa – Forma de governo, na qual a população escolhe representantes, por meio do voto, que irão escolher por ela quais são os rumos do Estado. O poder é supostamente do povo, mas apenas umas poucas pessoas o exercem em nome de todos.

Dívida Pública - Conjunto das dívidas da Administração Pública decorrente do não pagamento de empréstimos e/ou serviços proporcionados para atender as necessidades das entidades públicas ou para viabilização de investimentos ou programas sociais. Existem dois tipos de dívida pública: flutuante, a ser paga em menos de 12 meses, e Fundada, que só precisa ser paga depois de 12 meses.

Direitos Humanos – São os direitos inerentes a todos os seres humanos pelo simples fato de eles serem humanos. Correspondem àquilo que atende as necessidades mais básicas dos homens e mulheres, e sem os quais não é possível viver com dignidade. São, por exemplo, Direito à Vida, Direito à Liberdade, Direito à Educação, à Saúde, à Participação Política, a um Meio-ambiente sadio etc.

Ditadura – Regime de governo não democrático no qual a população sequer escolhe seus representantes, ficando excluída das decisões do Estado, que são tomadas por um grupo definido com poderes para, inclusive, desrespeitar direitos humanos. No Brasil, temos como exemplo a Ditadura Militar, que durou de 1964 a 1984.

Dotações Orçamentárias - É a quantidade de dinheiro destinada a uma determinada atividade ou setor, já aprovada pela lei orçamentária.

E

Edital – É uma espécie de aviso público que deve ser divulgado da forma mais ampla possível. Seu

objetivo é comunicar uma informação importante para pessoas não definidas ou para uma pessoa específica de quem não se conhece exatamente a identidade ou o paradeiro. A Administração Pública a utiliza com freqüência para divulgar processos de licitação, convocando os interessados a concorrerem nos termos do edital.

Elementos de Despesa – Tudo aquilo com o qual o Poder Público terá que gastar dinheiro, ou seja, aqueles elementos com os quais o Poder Público terá algum gasto.

Empenho Prévio – Ato administrativo pelo qual o Governo autoriza a elaboração de um serviço ou entrega de um bem.

Ente federado- É o nome que recebem as unidades políticas, ou seja, municípios, estados e União que fazem parte de uma federação. Entes federados possuem autonomia financeira e administrativa, mas seguem objetivos comuns, determinados pela União.

Estado Democrático de Direito – Estado de Direito é o Estado que se orienta por meio de leis que ele mesmo tem que obedecer, ou seja, o governo não pode fazer o que bem quiser, já que existem normas para orientar suas ações. O Estado Democrático de Direito é um Estado orientado por leis, no qual o povo participa, direta ou indiretamente, tanto do processo no qual as leis são feitas quanto da própria administração pública.

Estado do Bem-estar social – É o tipo de Estado que surge após a crise do Estado Liberal. Ao contrário deste, que se fundamentava na não intervenção do Estado na vida particular dos cidadãos, no Estado do Bem-estar social a população exige do governo uma intervenção maior, no sentido de garantir a Justiça Social, a igualdade entre os cidadãos.

Estado Penal – É o tipo de Estado que tem por função principal reprimir as pessoas que não façam parte da classe dominante para garantir a proteção dos bens e interesses destes últimos. O Estado teria, então, a função de garantir não a Justiça Social, mas sim a Ordem Social.

Execução Orçamentária – Fase do processo orçamentário na qual se põe em prática tudo o que foi planejado anteriormente em relação à aplicação do dinheiro do Estado. Só pode ser feita mediante planejamento feito em lei.

Exercício financeiro – Período em que deve se desenvolver uma execução orçamentária. Segundo a lei brasileira, é igual a um ano.

Empresas Públicas – São empresas que, embora sejam criadas e financiadas pelo Poder Público, organizam-se como se fossem empresas privadas. O Estado monta essas empresas não para obter lucro, mas por entender que o regime do Direito Privado é mais eficiente para atingir a um interesse social específico.

F

Finanças Públicas - É um ramo da ciência econômica que trata dos gastos do setor público e das formas de financiamento desses gastos.

Fundo Monetário Internacional (FMI) – Fundo financeiro que tem como investidores países desenvolvidos cujo objetivo seria, em tese, arrecadar dinheiro para ser emprestado a países subdesenvolvidos. Para efetuar esses empréstimos, o FMI exige desses países subdesenvolvidos certas

condições, como o desenvolvimento de uma política específica ou a obtenção de certos indicadores sociais. Na prática, no entanto, os empréstimos feitos pelo FMI acabam endividando os países que deveria ajudar e estes, muitas vezes, sacrificam a própria população, deixando de investir em políticas públicas para arrecadar dinheiro suficiente para pagar os juros de sua dívida externa com o FMI.

FPEX- criado pela Constituição de 1988, teve o objetivo de compensar estados e municípios face à desoneração do ICMS sobre a exportação de produtos industrializados. O Fundo IPI Exportação (FPEX) é composto por 10% da arrecadação do IPI. Foi o primeiro mecanismo de compensação para as perdas de receitas de estados e municípios com a desoneração das exportações.

G

Gestores Públicos – São os responsáveis por gerir os recursos do Estado, ou seja, de administrar seus bens, utilizar seus equipamentos e investir seu dinheiro, tudo com o objetivo de atender as necessidades de sua população.

I

IOF - Imposto sobre Operações de Crédito, de Câmbio e Seguro e Operações Relativas a Títulos e Valores Imobiliários, conhecido como Imposto sobre movimentação financeira. Imposto pago por pessoas físicas e jurídicas quando fazem empréstimos, recebem valores de um seguro e compram ou vendem moeda estrangeira, títulos ou ouro. Incide sobre as remunerações de todas as atividades bancárias e financeiras, com exceção dos juros propriamente ditos. União.

ITR - Imposto Territorial Rural, incide sobre o imóvel localizado fora do perímetro urbano do município. O valor a ser pago varia de acordo com a área da propriedade e seu grau de atualização.

Isenção – É a desobrigação com algo a que se estava obrigado antes. Isenção fiscal, por exemplo, significa não ter mais que pagar determinado imposto ou tributo.

L

Lei 4.320/64 - Lei promulgada em 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Define os principais conceitos e classificação das receitas e despesas, assim como o conteúdo e forma da proposta orçamentária, os princípios para a execução e controle do orçamento, créditos adicionais e contabilidade.

Leis Especiais – Diferentes das Leis Ordinárias, que tratam de assuntos gerais, as Leis Especiais regulam melhor um assunto específico. Limitam as disposições das leis comuns em relação a uma certa classe de pessoas, de coisas ou de relações jurídicas. Exemplo: Estatuto da Criança e do Adolescente.

Leis Orgânicas dos Municípios - Lei Orgânica do Município é como se fosse a sua Constituição, ou seja, é a lei de organização dos poderes municipais, desde que não fira os princípios da Constituição Federal. O Estado tem uma Constituição Estadual e não Lei Orgânica

Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei complementar nº 101, publicada em 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Segundo essa lei, as contas da

prefeitura têm que ser apresentadas detalhadamente aos Tribunais de Contas e, caso seja verificada uma irregularidade, o administrador pode ser processado por Crime de Responsabilidade Fiscal.

M

Ministério – é um órgão da administração pública Federal que existe para ajudar o presidente a lidar com determinados assuntos estratégicos para o país e para o funcionamento do Estado, como, por exemplo, o Ministério da Saúde e o Ministério da Fazenda.

Movimento Social – União de pessoas que se organizam para lutar por um objetivo de todos, em geral, com vistas à justiça social e melhores condições de vida.

O

Organicidade – É a característica do que é orgânico, ou seja, está dividido em órgãos funcionais ou ainda, funcionando organizadamente. Quando dizemos que um grupo tem organicidade é porque ele é capaz de desenvolver bem suas atividades sem desperdício de energia.

P

Paternalismo – Outra prática viciada, por meio da qual, uma pessoa se assume responsável por outras, prestando-lhes ajuda. Essa ajuda, no entanto, não tem por finalidade resolver os problemas das pessoas e, na verdade, cria um vínculo de dependência entre os necessitados e o paternalista, em uma relação onde os primeiros têm que se submeter às vontades dos últimos.

Patrimônio Público – Tudo aquilo que pertence a todos os cidadãos de um país e que, por conta disso, cabe ao Estado administrar. Esse patrimônio nem sempre pode ser usado por todos, mas sempre tem que ser usado para atender aos interesses de todos, mesmo que apenas umas poucas pessoas possam utilizá-lo diretamente.

Pessoa Jurídica – É uma criação do Direito para identificar legalmente um grupo ou coletividade com objetivos próprios, ou seja, uma empresa, associação, ONG, etc. Dessa maneira, é possível separar o que é o interesse e a responsabilidade da coletividade e o que é interesse e responsabilidade dos indivíduos que a compõem. Quando ocorre de uma coletividade ser Pessoa Jurídica, se diz que ela possui Personalidade Jurídica.

Pessoa física – É como se chama, no Direito, as pessoas individuais, ou seja, o homem ou a mulher comum, que não representam empresa, associação ou outra pessoa jurídica, mas apenas eles mesmos.

Políticas Públicas – São as linhas de ação que o governo toma para poder acompanhar seus objetivos, compreendendo tanto o conjunto de projetos, obras e ações quanto os princípios por trás deles.

Princípios – É o conjunto de ideias básicas que orientam um determinado assunto. Os princípios da Constituição Federal, por exemplo, orientam como devem ser feitas todas as leis do nosso país, bem como diz como deve se dar a organização da Administração Pública.

R

Redemocratização – Período da história do Brasil que se inicia com o fim da Ditadura Militar, no qual se tentava novamente implantar um governo democrático, ou seja, um governo no qual o povo pudesse intervir nas decisões do Estado.

S

Sociedades de Economia Mista – Às vezes, para alcançar seus objetivos, o Estado associa- se a

entidades particulares para montar sociedades de economia mista, ou seja, empresas financiadas ao mesmo tempo por capital privado e público, que têm por finalidade a prestação de algum serviço relevante para a sociedade.

Sonegação – É o não cumprimento de uma obrigação tributária, como por exemplo, deixar de declarar imposto de renda.

Superávit (primário) – Quando a diferença entre a receita arrecadada e a despesa executada é positiva. Ocorre um déficit quando essa mesma diferença é negativa.

Operação Sanguessuga- Uma operação feita pela Polícia federal com o objetivo de desarticular o esquema de fraudes em licitações na área de saúde. A quadrilha negociava com assessores de parlamentares a liberação de emendas individuais ao Orçamento da União para que fossem destinadas a municípios específicos. Com recursos garantidos, o grupo - que também tinha um integrante ocupando cargo no Ministério da Saúde - manipulava a licitação e fraudava a concorrência, valendo-se de empresas de fachada. Dessa maneira, os preços da licitação eram superfaturados, chegando a ser até 120% superiores aos valores de mercado. O "lucro" era distribuído entre os participantes do esquema. Dezenas de deputados foram acusados

T

Taxa – Espécie de tributo, semelhante ao imposto, mas pago mediante a prestação de um serviço específico prestado pelo Estado.

Títulos públicos – papéis emitidos pelo Tesouro Federal ou Banco Central e negociados no mercado financeiro. Um título é como se fosse um contrato de empréstimo no qual o tomador do recurso faz uma promessa de pagamento, à ordem da importância emprestada, acrescida de juros pré-determinados no momento da aquisição.

Tramitação – Período durante o qual um projeto de lei apresentado é discutido pelos representantes do legislativo (vereadores, deputados estaduais e federais, senadores), podendo ser alterado até que seja promulgado, virando uma lei.

Tribunais de Conta – órgãos públicos que, apesar do nome, não fazem nenhum julgamento. Sua função é acompanhar e fiscalizar as contas públicas para, em caso de irregularidade, comunicar aos órgãos competentes para que estes tomem as providências necessárias.

U

Unidades Orçamentárias – órgão da Administração Pública ou agrupamento de serviços a quem o orçamento destina recursos específicos para a realização de seu programa de trabalho, mantendo a autoridade para movimentá-la.

V

Vigência – Período durante o qual uma determinada norma ou projeto exercem seus efeitos, ou seja, é a quantidade de tempo que vai do início da validade da norma até o seu fim, após o qual ela não precisa mais ser obedecida.

Bibliografia

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo. Ed. Saraiva. 33ª edição. 2004 (Coleção Saraiva de Legislação).

BRASIL. **Lei complementar 101/00. Lei de Responsabilidade Fiscal.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao. Acesso em 20 de março de 2006.

BRASIL.Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999. Disponível em: www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias. Acesso em 12 de março de 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo. Ed. Atlas S.A. 17ªedição. 2004. 751p.

FUNDAÇÃO ABRINQ; INESC; UNICEF. **De olho no Orçamento Criança**: atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público. São Paulo. [s.n], 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas 2002.

LEI Nº 13.862, de 29 de Dezembro de 2006. **LOA 2007 do Estado do Ceará**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2007. Disponível em www.seplag.ce.gov.br. Acesso em 21/02/2007.

LÊNIN, Wladimir Ilítch. **O Estado e a Revolução**: a doutrina marxista do estado e as tarefas do proletariado na revolução. São Paulo: Global, 1987.

MACHADO Jr., José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 1998, 28ª ed. 408p.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo. Ed. Malheiros editores. 19ª edição. 2005. 1015p.

PINHEIRO, Manuel e CAVALCANTE, Osório. **Orçamento Público**. Planejamento, execução e controle. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2003. 230p. (curso em 13 fascículos da Fundação Demócrito Rocha).

PLDO. **Projeto de Lei de diretrizes orçamentárias 2008**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências. Disponível em: www.planejamento.gov.br/orcamento. Acesso em 09 de outubro de 2007.

POCHMANN, M. (Org.); BARBOSA, A. (Org.) et all. **Atlas de Exclusão Social** - Agenda não Liberal da Inclusão Social. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v. 5.

PPPA. **Projeto de Plano Plurianual do Governo do Estado do Ceará 2008-2011**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008 – 2011 do governo do Estado do Ceará. Disponível em: www.seplag.ce.gov.br. Acesso em 21/12/2007.

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando (coord.); ARGELINA Figueiredo... [et al]. **O Orçamento Público e a Transição do Poder.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, 1ªed. 160p.

SILVA, Clézio Freitas. **Execução orçamentária do governo federal no Brasil em setores estratégicos**. Monografia apresentada no curso de Ciências econômicas da Universidade Federal do Ceará. 2004.

UNICEF. **Orçamento Público**: decifrando a linguagem. Brasília: Fundação João Pinheiro; UNICEF, 1998 (Coleção Orçamento Público: construindo a cidadania).

UNICEF. **Orçamento Público**: entendendo tudo. Brasília: Fundação João pinheiro; UNICEF, 1998 (Coleção Orçamento Público: construindo a cidadania).