

APRESENTAÇÃO

O nosso país é considerado um dos mais desiguais do planeta em termos de distribuição de renda. Os governos federal e estadual vêm buscando reduzir essas desigualdades com a promoção de programas e projetos voltados ao combate à pobreza, ao analfabetismo e à promoção da saúde.

No entanto, os governos perceberam que de nada adiantariam esses esforços se nos municípios ocorressem desvios, daí então, a função estratégica do CONTROLE SOCIAL, que é exercido por meio dos conselhos municipais e da sociedade civil. São os “auditores sociais” que cuidam para que os recursos públicos sejam utilizados para o desenvolvimento das comunidades, e não para o enriquecimento de uns poucos.

Desse modo, os auditores sociais nada mais são que agentes de cidadania ativa, que devem exigir uma conduta ética e transparente na gestão dos recursos públicos. Não devemos nos esquecer que a conduta ineficiente da política de educação pode condenar uma criança a uma vida com menos perspectiva de futuro. Os desvios do Fundeb e da merenda escolar, por exemplo, desmotivam os professores pela baixa remuneração e o aprendizado dos alunos sem o atrativo da merenda fica comprometido. Tudo isso prejudica o desenvolvimento cultural e intelectual das nossas crianças.

Da mesma forma que a ineficácia da política da saúde propicia o encurtamento da vida das pessoas, pois os desvios dessas verbas comprometem o bem-estar das comunidades impedindo-as de terem acesso ao tratamento de doenças que poderiam ser facilmente curadas.

Foi com o pensamento nos auditores sociais, conselheiros, lideranças e comunidade em geral que a CGU elaborou o Curso de Controle Social do Orçamento Público. Você sabia que é por meio do orçamento público que começam todas as políticas governamentais?

Fique atento a todo o conteúdo do curso para alcançar um aprendizado significativo e ter condições de aplicar esses conhecimentos no seu dia a dia. Para atingir os objetivos propostos, lembramos que sua dedicação e comprometimento são elementos fundamentais para o sucesso.

Que todos e todas possam tirar o máximo proveito possível!

Módulo 1: As leis orçamentárias e participação social

Para exercer o controle social do orçamento público inicialmente precisamos conceituar participação social, PPA, LDO, LOA e diferenciar crédito e dotação orçamentária.

Clique nos tópicos a seguir e conheça os respectivos conceitos.

(12) SANFONA VERMELHA (uma para todos)

Participação social

É o processo político concreto que se produz na dinâmica da sociedade, mediante a intervenção cotidiana e consciente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos ou em associações com vistas à elaboração, à implementação ou à fiscalização do poder público (Dias, 2007).

Plano Plurianual-PPA

É o instrumento de planejamento de médio prazo, e foi criado com o objetivo de assegurar existência e continuidade das ações do governo, ou seja, constitui o plano estratégico propriamente dito, e tem vigência entre o segundo ano de um governo e o primeiro ano do seguinte.

Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO

É o instrumento de planejamento de curto prazo, que deve ser elaborado nas três esferas de governo (União, Estados e Distrito Federal e Municípios), na forma de lei anual de iniciativa privativa e vinculada do Chefe do Poder Executivo e que tramita na Casa Legislativa no primeiro semestre de cada ano. (FURTADO, p. 99, 2009).

Lei Orçamentária Anual-LOA

É o instrumento que prevê a receita e fixa a despesa pública, de iniciativa privativa e vinculada do Chefe do Poder Executivo, e que contém o projeto governamental para execução imediata.

Crédito e dotação orçamentária

Crédito é o que está consignado na LOA para a execução do programa, projeto ou atividade (qualitativo).
Dotação é o valor quantitativo destinado para a execução do programa, projeto ou atividade (quantitativo).

Agora que você já sabe conceituar as leis orçamentárias, veja o quadro exemplificativo de crédito e dotação orçamentária.

(7) Bullets Borda tracejada

Lei Orçamentária Anual
Crédito orçamentário: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
Dotação orçamentária: R\$ 1.000.000,00

Agora que você já sabe a diferença entre as leis orçamentárias vamos abordar no próximo módulo a legislação que assegura o controle social dos recursos públicos.

Módulo 2: As leis que asseguram o controle social do orçamento público no Brasil

Neste módulo você vai conhecer a legislação que assegura o controle social dos recursos públicos.

LEIS QUE ASSEGURAM O CONTROLE SOCIAL



O orçamento é um planejamento que indica quando e onde gastar o dinheiro público municipal no período de um ano, com base no valor total arrecadado pelos tributos.

O Poder Executivo é o autor da proposta, e o Poder Legislativo precisa transformá-la em lei. Depois de aprovado, o projeto do orçamento volta ao executivo para sanção pelo(a) prefeito(a), transformando-se em lei. A partir desse momento inicia-se a fase de execução, que é a liberação das verbas.

Ninguém melhor que você mesmo para exercer o controle social dos recursos públicos em seu município. Você sabe se o seu filho está tendo merenda na escola, se a sua esposa foi bem atendida no posto de saúde e se as obras públicas estão em execução. E se você encontrar algum tipo de desvio, pode formular uma reclamação ou denúncia pelos canais de ouvidoria. Você sabia que o olhar do cidadão ajuda a melhorar a qualidade da política pública?

A Constituição Federal de 1988 garantiu nos artigos 198, 204 e 206 a participação da sociedade na gestão de políticas e programas e deu origem a criação de conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação nos três níveis de governo- é o chamado controle social.

Além da CF/1988, a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) regulamentou dispositivos práticos para a participação social na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas, mediante incentivo à participação social e realização de audiências públicas (art. 48, parágrafo único) pelo gestor municipal.

A LRF prevê a transparência pública durante o processo de elaboração do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), assim como exige a divulgação das prestações de contas e o respectivo parecer prévio do TCE, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal. Ou seja, é seu direito ter conhecimento de todos os atos referentes à receita e à despesa do município.

Abaixo você vai encontrar a legislação que ampara o controle social dos recursos públicos no Brasil.

(7)BULLETS BORDA TRACEJADA

Constituição Federal

Art. 5, XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento)

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

III - participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

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

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Lei de Acesso à Informação

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Como você viu no primeiro módulo, é por meio do orçamento público que começam todas as políticas governamentais. Isso também implica que a sociedade disponha de mecanismos legais de controle social do Estado para que ele cumpra sua finalidade, que é a de assegurar o bem comum, e não permitir que interesses privados ou corporativos se apropriem da coisa pública.

Além disso, o controle social serve também para impedir que a corrupção desvie os recursos que deveriam financiar as políticas públicas para benefício da própria

sociedade. Nesse sentido, esse tipo de controle é de importância estratégica e de relevante alcance social.

No próximo módulo trataremos dos aspectos mais importantes das leis orçamentárias, analisando suas possibilidades e os instrumentos existentes em cada uma delas para o exercício do controle social.

MÓDULO 3: Orçamento público

Como já citado, o processo orçamentário foi instituído pela Constituição Federal de 1988, de acordo com os artigos 165 a 169, e é de observância obrigatória para todos os entes federativos. Trata-se de um processo integrado de alocação de recursos, mediante a definição de três instrumentos de iniciativa do Poder Executivo. São eles:

Plano Plurianual (PPA);

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e,

Lei Orçamentária Anual (LOA).

Vamos ver agora quais são as definições de cada um dos instrumentos apresentados.

1.1 Plano Plurianual - PPA

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento para o planejamento estratégico do município, isto é, para organização dos recursos e energias do governo e da sociedade em direção à uma visão de futuro, a um cenário de médio prazo. Duas outras leis estão intimamente associadas ao PPA, é a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual, a LOA.

Estes instrumentos de planejamento devem estar em harmonia, por exemplo, quando o município planeja expandir o número de escolas deve se lembrar que após sua execução haverá um aumento das despesas de custeio como os salários dos novos professores e a manutenção das escolas.

De iniciativa do Chefe do Poder Executivo, o PPA vai estabelecer, de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, estadual e municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (CF, art. 165, § 1º).

Veja a seguir algumas definições importantes para que você possa compreender melhor o processo de planejamento.

(7) BULLETS BORDA TRACEJADA

Diretrizes

Conjunto de princípios e critérios que devem orientar a execução dos programas de governo. Exemplo: fornecer alimentação escolar.

Objetivos

São os resultados que se pretendem alcançar. Exemplo: fornecer alimentação escolar a todos os alunos.

Metas

É a quantificação do produto resultante da ação governamental. Exemplo: Alimentar 100 mil alunos da rede pública municipal.

Despesa de capital

Estão relacionadas com a implantação e expansão dos serviços públicos e provocam aumento do patrimônio público. Exemplo: investimentos, tais como: construção de escolas, estradas e hospitais.

Despesas decorrentes das despesas de capital

São as relativas à manutenção, conservação e funcionamento. Exemplo: despesa com o pagamento de salários dos funcionários públicos das novas escolas e hospitais construídos.

Programas de duração continuada

São os programas que têm execução financeira superior a 1 ano. Exemplo: Programa Bolsa Família.

(3) IMPORTANTE

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro (1 ano) poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena

de crime de responsabilidade do gestor público (CF, 167, § 1º). Exemplo: se a construção de hospital demorar mais de 1 ano, ela tem que ter previsão no PPA.

PLANO PLURIANUAL



Você já está percebendo que o PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo e que deve ser elaborado nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Ele tem por objetivo estabelecer os programas (Exemplo: Programa de Alimentação Escolar) e as metas (Exemplo: Alimentar 100 mil alunos da rede pública municipal) para o período de 4 anos.

Você sabia que o PPA é formalmente estruturado em programas voltados para a solução de problemas ou atendimento de demandas da sociedade?

Quais são os tipos de programas existentes?

(7) BULLETS BORDA TRACEJADA

1) Programas finalísticos

São aqueles que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos resultados sejam passíveis de mensuração. Exemplo: prevenção e controle de endemias.

2) Programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais.

São programas voltados aos serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação de políticas municipais, podendo ser compostos por despesa de natureza tipicamente administrativa. Exemplo: desenvolvimento e capacitação de servidores.

O PPA constitui mera programação ou orientação, que deve ser respeitada pelo Poder Executivo na execução dos orçamentos anuais. Ou seja, o PPA autoriza a realização de investimentos relevantes que poderão ser executados nos próximos 4 anos.

(3) IMPORTANTE

Estão proibidos os grandes investimentos e programas de duração continuada não contemplados no PPA.

O PPA tem vigência de 4 anos e é elaborado no primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo para vigorar nos últimos três anos de seu mandato e no primeiro ano do seu sucessor (ou segundo mandato, se for o caso de reeleição).

1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Inovação da Constituição Federal de 1988. Uma das principais funções da LDO é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA.

É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro Municipal e selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

(5)LEGISLAÇÃO

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

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(3)IMPORTANTE

Você sabe o que uma prioridade?

Pode ser entendida como o grau de precedência ou de preferência de uma ação ou situação sobre as demais opções. Em geral, é definida em razão da gravidade da situação ou da importância de certa providência para a eliminação de pontos de estrangulamento.

A LDO terá o seguinte conteúdo (CF, art. 165, § 2º):

- A) compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital (investimentos) para o exercício financeiro subsequente;
- B) orientará a elaboração da LOA;
- C) disporá sobre as alterações na legislação tributária;
- D) estabelecerá a política de aplicação das agências oficiais de fomento.

As despesas com pessoal ativo e inativo, a concessão de vantagens, admissão ou contratação só poderão ser feitas se houver autorização na LDO. Caso não haja autorização, será nulo de pleno direito o ato que provocar aumento da despesa com pessoal (LRF, art. 21, I).

Exemplo: para a prefeitura realizar um concurso público no próximo ano, essa autorização tem que constar na LDO.

Além disso, a LDO vai estabelecer o equilíbrio entre receitas e despesas, anexos de Metas e Riscos Fiscais e os critérios e formas de limitação de empenho, quando a despesa pública exceder aos limites.

1.2 Lei Orçamentária Anual

Art. 165 (CF), § 5º estabelece que a LOA compreenderá:

I-orçamento fiscal referente aos Poderes da União (Estados e Municípios também), o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social.

II-demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

COMPOSIÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

ORÇAMENTO FISCAL	Abrange todas as receitas e despesas dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo. Ou seja, o orçamento fiscal alcança toda a Administração Pública.
ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS	Empresas onde a União detém a maioria do capital social com direito a voto.
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	Tem como objetivo o financiamento da seguridade social, que compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A LOA tem como função reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Você sabia que a CF proíbe o início de programas ou projetos não incluídos na LOA?

A Lei nº 4.323/64 dispõe que a lei orçamentária conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo (art. 2º, caput),

Agora vamos ver qual o conteúdo e a forma da proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminha ao Poder Legislativo:

(7) BULLETS BORDA TRACEJADA

- I) mensagem do chefe do Poder Executivo (presidente, governador ou prefeito);
- II) projeto de lei do orçamento;
 - A) sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções;
 - B) quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas;
 - C) quadro discriminativo da receita por fontes;
 - D) quadro das dotações por órgãos do governo e da administração.
- III) tabelas explicativas
 - A) a receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores;
 - B) a receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;
 - C) a receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;
 - D) a despesa realizada no exercício imediatamente anterior;
 - E) a despesa fixada para o exercício a que se elabora a proposta;
 - F) despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.
- IV) especificação de dos programas especiais de trabalho;
- V) descrição sucinta das principais finalidades de cada unidade administrativa.
- VI) quadros demonstrativos dos planos de aplicação dos fundos especiais.
- VII) quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo, em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A LOA deverá ser elaborada de forma compatível com o PPA, com a LDO e com as normas da LRF (art. 5º).

Chegamos ao fim do nosso Módulo 3 que tratou do orçamento público. Os aspectos aprendidos aqui são muito importantes para instrumentalizar o seu trabalho de controle social. No próximo módulo veremos que uma vez concretizado o planejamento orçamentário, o município começará a arrecadar suas receitas, podendo assim realizar os atos de governo que implicarão na realização de gastos públicos.

MÓDULO 4: O ciclo orçamentário

O gestor público que recebe uma dotação orçamentária não pode executar o gasto da forma que desejar. Deve obedecer às exigências contidas nas leis e também ao previsto no Art. 37 da CF: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência." Além disso, esse gestor tem o dever de prestar contas de seus atos aos controles governamental e participativo-social.

Você sabia que o controle serve para assegurar que o resultado daquilo que foi planejado, organizado e executado se ajuste aos objetivos previamente estabelecidos?

Controle governamental é aquele exercido pelos órgãos do próprio Estado. No âmbito federal, são a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público (MP) e a Advocacia-Geral da União (AGU). Nos planos dos governos estaduais e municipais atuam os respectivos tribunais de contas, os órgãos de controle interno e os Ministérios Públicos.

Controle social é o mais abrangente, dentre todos, e consiste na participação do cidadão no controle do gasto público. O trabalho do auditor social (Pessoa com conhecimento suficiente para acompanhar, fiscalizar e emitir opinião sobre a correta aplicação dos recursos públicos) representa um elemento indispensável para verificar, monitorar e controlar a gestão da despesa pública. O controle social é, portanto, uma importante ferramenta para o desenvolvimento da cidadania e da participação social, que tem como objetivos a transparência e a melhoria da eficiência administrativa.

O ciclo orçamentário é formado pelas diferentes fases em que se realizam os atos que compõem o processo orçamentário. Você já sabe que cada tipo de lei orçamentária

(PPA, LDO e LOA) tem o seu ciclo próprio. Aqui daremos ênfase para o ciclo da Lei Orçamentária Anual (LOA).

As quatro fases que compõem o ciclo orçamentário são:

Fase 1: Elaboração do projeto de lei orçamentária anual

Esta fase se desenvolve no âmbito do sistema de planejamento e orçamento do Poder Executivo. Ela consiste em um conjunto de tarefas que resulta na estimativa da receita, na fixação dos programas governamentais e definição de metas e prioridades, com base no que foi definido na LDO. Nessa fase são materializados os programas de trabalho do governo, indicando qual será a quantidade de recursos disponíveis a serem aplicados em cada uma das áreas da gestão municipal.

Fase 2: Tramitação do projeto de lei orçamentária no Poder Legislativo

O Poder Legislativo deve examinar, modificar e votar o projeto de LOA até o encerramento da sessão legislativa (15 de dezembro). Após a aprovação do Poder Legislativo, o projeto de LOA vai para a promulgação do Chefe do Poder Executivo e, por fim, a lei será publicada no diário oficial para que possa ser executada.

Fase 3: Execução do orçamento aprovado

O orçamento é uma peça que contém uma relação de despesas que serão executadas e pagas com recursos que serão arrecadados ao longo do ano.

CICLO ORÇAMENTÁRIO



Você sabe qual a diferença entre execução orçamentária e financeira? Confira no quadro a seguir.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Diz respeito à movimentação do orçamento do exercício (ano), através do registro das receitas arrecadadas, bem como dos empenhos das despesas, no sistema orçamentário.
EXECUÇÃO FINANCEIRA	Se processa pelo recolhimento das receitas e pelo pagamento das despesas.

Para instrumentalizar a execução orçamentária, a Lei nº 4.320/1964 dispõe que, imediatamente após a promulgação da lei do orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária ficará autorizada a utilizar (art. 47). A LRF estabelece que o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso (art. 8º, *caput*).

Esses instrumentos são essenciais para o controle social do orçamento público, porque permitem a você, auditor social, acompanhar o gasto público assim que ele ocorrer.

Fase 4: Controle da execução do orçamento

O controle da execução é verificar se os resultados obtidos são compatíveis com o que foi planejado no orçamento. Para instrumentalizar o controle, os gestores públicos terão suas contas submetidas aos controles governamental e social.

Desse modo, você pode realizar o controle social por meio da prestação de contas (controle posterior) disponibilizada no portal da transparência ou solicitada com base na Lei de Acesso à Informação. Exemplo de controle social posterior: análise de notas fiscais disponibilizadas no portal da transparência da prefeitura.

Você pode, ainda, acompanhar a execução orçamentária, no momento em que é realizada a execução orçamentária (controle concomitante) mediante o

acompanhamento físico. Exemplo de controle social concomitante: acompanhamento da realização de uma obra pública observando as informações das placas (início, término e valor).

Agora que você já sabe quais são as diversas fases que compõem o ciclo orçamentário, no próximo módulo vamos estudar as formas de intervenção da sociedade no processo orçamentário.

MÓDULO 5: A participação social nas diversas fases do ciclo orçamentário

A Lei Complementar nº 101/00 (LRF) prevê transparência durante todo o processo de elaboração do projeto de LOA, mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas (art. 48, parágrafo único).

Além da convocação física, para participação presencial nas audiências públicas, algumas cidades oferecem plataformas de participação popular em que o cidadão pode opinar por meio de consultas públicas *on line* para a votação de propostas do Orçamento Participativo (OP) e até mesmo acompanhar o Plano Diretor Municipal. Veja se na sua cidade a prefeitura ou a Câmara Municipal oferecem essas plataformas.

(3) IMPORTANTE

Após essa fase de elaboração, o projeto de LOA sai do Poder Executivo e é reenviado ao Poder Legislativo para discussão.

Com a chegada do projeto de LOA à Câmara Municipal, inicia-se o processo legislativo da tramitação. Nessa fase serão criadas comissões para discutir o projeto, realizadas audiências públicas para ouvir a população e poderão até mesmo ser feitas emendas ao projeto de lei original.

Após a tramitação, o projeto de LOA é reenviado ao Poder Executivo para promulgação e publicação da Lei Orçamentária Anual no Diário Oficial.

O acompanhamento presencial das sessões das câmaras de vereadores também é um importante instrumento de participação social, quer seja por meio da convocação de audiências públicas, quer seja voluntariamente nos dias em que ocorrem as sessões legislativas.

Além disso, muitas câmaras de vereadores oferecem plataformas eletrônicas em que é possível enviar sugestões de propostas legislativas, participar virtualmente com perguntas em audiências públicas, em sabatinas e em outros eventos bem como opinar sobre matérias que tramitam na casa.

Participação social na fase de execução orçamentária e financeira. Saiba que é importantíssimo para o exercício do controle social conhecer os estágios da despesa pública.

Por meio desses mecanismos, os cidadãos interessados podem ter conhecimento sobre as informações relativas aos recursos arrecadados e aos gastos realizados pelos governos municipais.

Conhecer o art. 8º da LRF que estabelece a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso por parte do Poder Executivo. A execução orçamentária da despesa passa por três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Dependendo do valor da despesa, a lei poderá exigir que o empenho seja precedido de licitação, que servirá de base para o contrato a ser assinado após o empenhamento da despesa. Veja o quadro explicativo a seguir:

ESTÁGIOS DA DESPESA

EMPENHO	Ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento. Exemplo: reserva de parte do orçamento para a contratação de empresa que vai fornecer a merenda escolar.
LIQUIDAÇÃO	Verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base a sua documentação e a verificação do que foi entregue por ele. Exemplo: A empresa contratada entregou um lote da merenda escolar e agora será feita a avaliação da qualidade do foi entregue a fim de verificar se está de acordo com o contrato.
PAGAMENTO	Ato pelo qual o Estado recebe a quitação de sua obrigação; processa-se por meio de ordem bancária. Exemplo: Caso a merenda recebida esteja de acordo com o contrato, será feito o pagamento à empresa.

Você pode exercer o controle social do orçamento público observando todos esses estágios no portal da transparência da sua prefeitura. Se não estiver tudo claro, você pode solicitar informações com base na Lei de Acesso à Informação.

De acordo com a Lei nº 4.320/64, imediatamente após a promulgação da lei orçamentária e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais de despesa que cada unidade orçamentária ficará autorizada a realizar (art. 47).

Além disso, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso (LRF, art. 8º, caput). Esses demonstrativos deverão ser publicados no portal da transparência para acompanhamento da sociedade, e a prefeitura deve realizar audiências públicas quadrimestrais para avaliação do cumprimento de metas fiscais (art.9).

Por derradeiro, a participação social na fase do controle do ciclo orçamentário pressupõe que você conheça as ferramentas existentes para manifestações sociais relacionadas ao orçamento público.

As duas principais ferramentas para o exercício do controle social do orçamento público são os portais da transparência e o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

(3) IMPORTANTE

No portal da transparência você encontra todas as informações relativas aos atos orçamentários e financeiros praticados pelas unidades gestoras da prefeitura. No Serviço de Informação ao Cidadão, que pode ser presencial ou eletrônico (e-SIC), você poderá solicitar a informação que deseja, mas que não foi disponibilizada no portal da transparência.

Vimos até aqui a importância do controle social para o bom uso do orçamento público. Ao atuar com respeito às leis, os gestores municipais garantem o bem comum. Mas como a população em geral pode fiscalizar as ações da prefeitura? No módulo seguinte vamos estudar que a transparência pública é um importante instrumento para que os cidadãos tenham acesso à informação e exerçam efetivamente o controle social.

Para que você possa efetivamente exercer o controle social do orçamento público em seu município, recomendamos os seguintes passos:

1º passo-Acompanhar as audiências públicas de sua cidade, seja para a discussão das leis orçamentárias ou para as definições do planejamento urbano municipal.

2º passo-participar de reuniões do Orçamento Participativo (OP) para propor que as necessidades coletivas possam entrar no orçamento público municipal.

3º passo-Participar dos conselhos temáticos de controle social como o Conselho Municipal de Saúde, Conselho do Fundeb, Conselho de Alimentação, Conselho Municipal de Assistência Social.

4º passo-Montar um grupo para acompanhar as sessões legislativas e monitorar de perto o todo o trabalho realizado pelos vereadores.

5º passo-Formular denúncias em caso de malversação dos recursos públicos municipais.

No portal da transparência você vai encontrar demonstrativos financeiros que funcionam como instrumentos de transparência da gestão fiscal: o PPA, LOA, LDO, o Cronograma Mensal de Desembolso, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio do tribunal de contas, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal.

Esses instrumentos da gestão fiscal estarão disponíveis no portal da transparência do município, inclusive para *download*.

Por meio do Cronograma Mensal de Desembolso, você poderá exercer o controle social do orçamento público, concomitantemente à realização da despesa. Com a prestação de contas, os Relatórios Resumidos e os de Gestão Fiscal, você exercerá o controle posterior.

Uma outra ferramenta importante para o exercício do controle social é a consulta ao diário oficial do município. Nele estão publicados, entre outros, os contratos celebrados, as licitações realizadas e as portarias de nomeação de servidores. Vale sempre muito a pena dar uma olhada no diário. Veja o quadro a seguir:

DEMONSTRATIVOS DA DESPESA PÚBLICA

CRONOGRAMA MENSAL DE DESEMBOLSO	Organizar a previsão de saída de recursos com a fixação do valor e do período em que saques poderão ser realizados na conta do tesouro municipal.
RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Acompanhar e analisar o desempenho das ações governamentais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL	Divulgar informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e operações de crédito, entre outras.
PRESTAÇÃO DE CONTAS	Publicizar, por meio de documentos, como foram gastos os recursos públicos.
PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS	Registrar a análise técnica e formal, feita pelo Tribunal de Contas sobre as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos Federal, Estaduais ou Municipais, análise esta que orientará o Poder Legislativo no julgamento dessas contas.

E que fazer quando o portal da transparência do seu município não disponibilizar as essas informações?

O Art. 73-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) assegura que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar aos respectivo Tribunal de Contas e ao Ministério Público a falta de transparência. Então, mãos à obra!!!

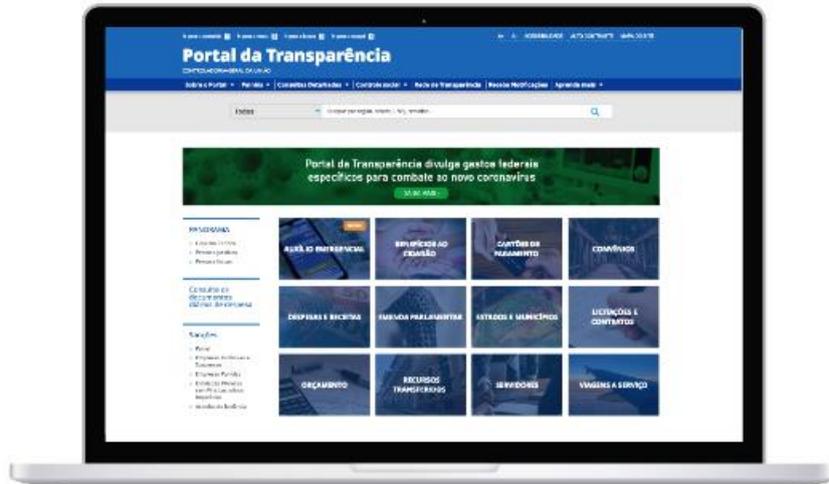
Você já sabe agora o que encontrar no portal da transparência e no Diário Oficial do Município para exercer o controle social do orçamento público. A próxima etapa do nosso curso é saber quais os canais onde você pode se manifestar para apresentar sua denúncia, reclamação, sugestão de melhorias, elogio, ou solicitar esclarecimentos adicionais.

Vamos mostrar, a seguir, quais aos tipos de manifestações você pode fazer:

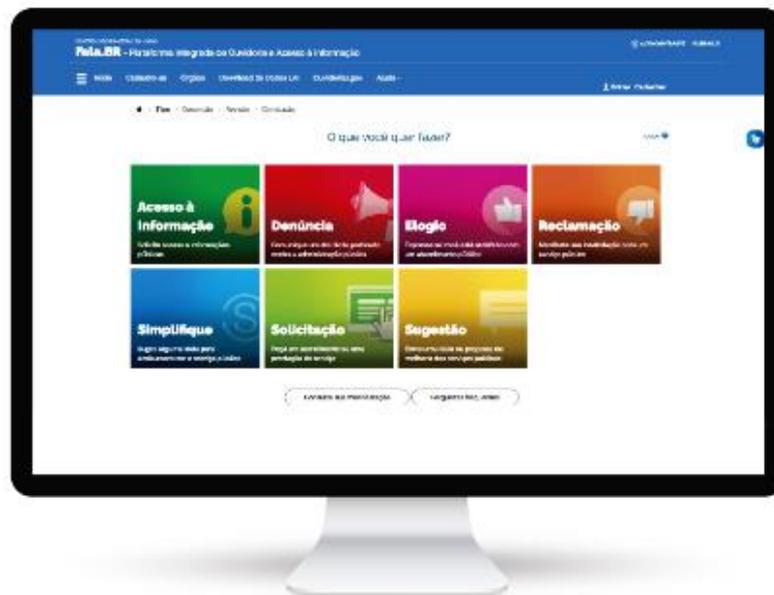
TIPOS DE MANIFESTAÇÃO

DENÚNCIA	Comunicação de prática de ato ilícito cuja solução depende da atuação de órgão de controle interno ou externo.	
	RECLAMAÇÃO	Demonstração de insatisfação relativa a serviço público.
Pedido de uma informação de caráter público.	PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	
	Requerimento de adoção de providência por parte da Administração Municipal.	SOLICITAÇÃO
Demonstração de reconhecimento ou satisfação em relação ao serviço oferecido ou atendimento recebido.	ELOGIO	
SUGESTÃO	Proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Municipal.	

A manifestação pode ser feita de forma presencial, pela Internet, por carta, ou por telefone, a depender das disponibilidades da ouvidoria e das necessidades do cidadão. De toda a forma, na esfera municipal, a manifestação deve ser registrada na plataforma Fala.BR ou em um outro canal disponibilizado pela ouvidoria do município. No próximo módulo vamos estudar como reunir elementos suficientes para formular uma denúncia.



www.portaltransparencia.gov.br/



falabr.cgu.gov.br

MÓDULO 7: Detectei problemas na execução do orçamento público. O que fazer?

Além de registrar sua manifestação nos canais de ouvidoria, você pode ainda exercer o controle social do orçamento público por meio de representações ao Ministério Público, Câmara de Vereadores e ao Tribunal de Contas.

No caso de irregularidades na execução do orçamento o tipo de manifestação a ser utilizada é a denúncia.

Para formular uma denúncia consistente sobre irregularidades na aplicação dos recursos públicos você deve reunir provas com a apresentação de elementos mínimos indispensáveis à sua análise, tais como: informações detalhadas sobre os fatos supostamente ilícitos e indicação da autoria, quando conhecida.

Na Cartilha da Amarribo você encontra algumas das principais irregularidades praticadas pelos maus gestores:

- 1) Sinais exteriores de riqueza;
- 2) Falta de transparência nos atos da gestão municipal;
- 3) Falta crônica de verba na prefeitura;
- 4) Parentes e amigos das autoridades municipais aprovados em concurso público;
- 5) Transferência de verbas orçamentárias sem discussão com a sociedade;
- 6) Perseguição a vereadores honestos;
- 7) Empresas constituídas em início e fim de mandato;
- 8) Licitações dirigidas;
- 9) Fraudes em licitações;
- 10) Notas fiscais “frias” nas prestações de contas;
- 11) Ausência de controle de estoque na prefeitura;
- 12) Promoção de festas públicas; e,
- 13) Fraudes na arrecadação de tributos municipais.

A partir dessas constatações, o passo seguinte é formular uma denúncia:

1º passo - Registrar tudo por meio de provas documentais, tais como: cópia dos documentos (nota de empenho, ordem de pagamento, nota fiscal, processo licitatório, atas etc), *print* de consulta a páginas da internet, depoimentos de pessoas, vídeos e fotos. É importante que a comprovação seja bem fundamentada para que os órgãos de controle possam agir.

2º passo - Registrar sua denúncia nos canais de ouvidoria e também formular representações ao Ministério Público, à Câmara de Vereadores e ao Tribunal de Contas.

LOCAIS ONDE DENUNCIAR E OBTER INFORMAÇÕES:

Ministério Público Estadual-Promotoria de Justiça da Comarca

Em caso de suspeita fundamentada e de indícios consistentes (fotos, por exemplo), a Promotoria de Justiça **é o primeiro órgão ao qual devem ser dirigidas as denúncias**, formuladas por meio de representação. Caso julgue a denúncia fundamentada, a Promotoria abre inquérito civil público para investigar os fatos. Uma vez comprovadas as denúncias, inicia-se uma ação civil pública por improbidade administrativa e ações criminais, quando for o caso.

Câmara Municipal

Qualquer cidadão pode fazer uma denúncia à Câmara Municipal. Dependendo da relevância das provas existentes, o Poder Legislativo pode solicitar a abertura de uma Comissão Especial de Investigação (CEI) para apurar os fatos. Se os fatos implicarem em atos de improbidade administrativa ou desvio de recursos públicos, está aberta a possibilidade de cassação do prefeito.

Controladoria-Geral da União

Órgão que cuida da aplicação dos recursos federais, a CGU recebe denúncias, reclamações e representações envolvendo esses recursos. A plataforma FalaBR recebe manifestações e pode ser encontrada no *site* sistema.ouvidorias.gov.br. Essa plataforma aceita, inclusive, denúncias anônimas. Com sede em Brasília, a CGU tem uma superintendência na capital de cada Estado, caso você deseje um atendimento presencial.

Tribunal de Contas da União

Na hipótese de desvios envolvendo recursos federais, repassados pela União ao município, as representações e pedidos de investigação sobre os fatos devem ser formuladas ao TCU. O *site* é www.tcu.gov.br.

Ministério Público Federal-Procuradoria Geral da República

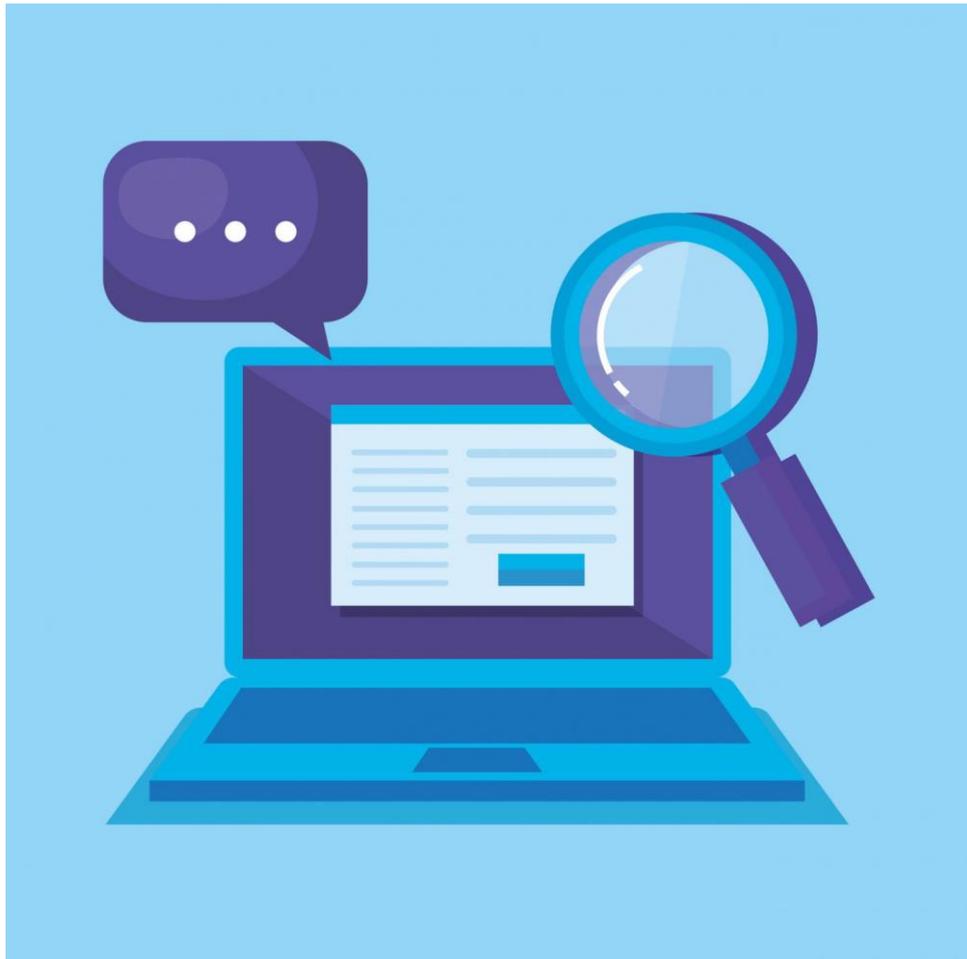
Muitos delitos cometidos no âmbito municipal, por envolverem verbas federais, são da competência da Justiça Federal. Assim, o Ministério Público Estadual (MPE) e o Ministério Público Federal (MPF) devem ser acionados ao mesmo tempo para investigar fatos que estejam em sua esfera de competência. O raciocínio é simples, sendo verbas federais, o MPF tem competência para investigar e apurar. O *site* do MPF é www.pgr.mpf.gov.br.

Secretaria da Receita Federal

Os fraudadores, em geral, têm problemas com o imposto de renda, pois eles não têm como justificar o seu aumento de renda (sinais exteriores de riqueza). Dessa forma, a Receita Federal deve investigar o aumento no patrimônio dos maus gestores. O *site* para registrar sua denúncia é www.receita.fazenda.gov.br.

Imprensa e mobilização popular

Procure os órgãos de imprensa e informe-se sobre as fraudes, principalmente quando estiver munido de documentos. Denúncias divulgadas pela mídia motivam as autoridades a tomarem providências e mobilizam a população contra os fraudadores.



Para ajudar você a formular uma denúncia, segue um modelo de representação ao Ministério Público da sua cidade. Pode baixá-lo e preenchê-lo conforme a situação que pretenda denunciar.

MODELO DE APRESENTAÇÃO DE DENÚNCIAS: (documento em pdf)

Modelo

Exmo. Sr.(a) Promotor(a) de Justiça da Comarca de/outros,

Nome e qualificação: RG, CPF, profissão e endereço, abaixo assinado, com base nos arts. 5º, XXXIV, a, e 74, CF, vem oferecer DENÚNCIA de irregularidades verificadas na execução do programa....., pelos fatos a seguir expostos.

.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....

Ante o exposto, requerem:

a) seja recebida a presente denúncia e determinada FISCLIZAÇÃO nas compras realizadas e na regularidade contratual, bem como a tomada de medidas administrativas com o fim de que a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) seja cumprida, especialmente em nosso Município;

b) com base no art. 5º, XXXIII, CF, e na Lei nº 9.051/95 (Lei de expedição de certidões), que as decisões tomadas relativas ao presente pedido, inclusive cópia do resultado da auditoria, caso haja, sejam informadas aos denunciantes no endereço constante na qualificação.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Data e assinaturas