

Guia prático para conselheiros e conselheiras municipais



FASCÍCULO
Orçamento público

3

Guia prático para conselheiros e conselheiras municipais

Realização

Agenda Pública

Parceria

Anglo American

Apoio

Secretaria de Justiça do Estado de São Paulo

Créditos da publicação

Comitê Editorial

Agenda Pública

Bruno Gomes

Paulo André Aguado

Sergio Andrade

Secretaria de Justiça do Estado de
São Paulo

Adriano Feitosa

Júlio Cesar Correa

Coordenação Editorial

Agenda Pública

Carolina Caramuru

Textos Originais

Agenda Pública

Alessandra Falcão Preto

Edição

Mariana Pasqual Marques

Revisão

Andréa Bruno

Ilustração

Seri

Projeto gráfico e diagramação

Pablo Braz

1ª Edição – São Paulo, 2012.

O Guia prático para conselheiros e conselheiras municipais é uma publicação da Agenda Pública, em parceria com a Anglo American e faz parte do Programa Fortalecimento Institucional e Participação Social, implantado no Estado de Goiás. O lançamento desta publicação recebeu o apoio da Secretaria de Justiça do Estado de São Paulo.



Este trabalho foi licenciado com a Licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Obras Derivadas Proibidas 3.0 Não Adaptada. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/> ou envie um pedido por carta para Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.



SUMÁRIO

Apresentação	3
O que é orçamento público	5
Processo orçamentário	8
Financiamento das políticas públicas	12
Fundos públicos	16
Como ler uma peça orçamentária	18
- A estrutura programática	19
- A classificação institucional	20
- A natureza de despesas	21
Papel dos conselhos	25
Órgãos de controle	27
Controle social	27
Controle interno e externo	29
Referências	32



APRESENTAÇÃO

Esta é uma coleção composta por três fascículos, denominada *Guia prático para conselheiros e conselheiras municipais*. Seu objetivo é fornecer algumas orientações básicas aos(as) conselheiros(as) municipais, instrumentalizando-os(as) com referências para uma atuação mais responsável, consciente e eficaz, de modo a contribuir para melhorar as políticas públicas em seus bairros e em seus municípios.

O primeiro fascículo traz noções gerais sobre o que é e para que serve um conselho, sobre o papel do(a) conselheiro(a) e quais os primeiros passos deste(a) no conselho, dentre outras orientações práticas sobre seu funcionamento. O segundo é dedicado ao controle social, ou seja, os mecanismos internos e externos de controle da execução das políticas e do orçamento. Já o terceiro, trata do financiamento das políticas, do processo e das leis orçamentárias.

O *Guia prático para conselheiros e conselheiras municipais* traduz a compreensão da Agenda Pública de que a qualidade das políticas públicas não pode ser alcançada sem participação e controle social. Na ausência desses processos, corremos o risco de produzir políticas tecnocráticas, descoladas da realidade e do contexto que as originaram. Por outro lado, sem uma gestão eficiente, teremos políticas que não serão capazes de traduzir em resultados o investimento público. Por isso, é justo usar a metáfora de uma equação.

A escolha do conselho municipal como público para o Guia resultou da constatação de que estes conselhos, especialmente nos municípios menores, são aqueles que mais necessitam de instrumentos de apoio ao processo contínuo de qualificação da participação social. A característica do material também procurou atender às necessidades desse contexto. Assim, apesar da diversidade temática dos conselhos, as diretrizes aqui expostas são gerais e servirão de base para qualquer conselheiro(a) municipal, seja este(a) do conselho tutelar ou do conselho de meio ambiente.

Um dos desafios iniciais era problematizar a representação e dar conta da lógica de funcionamento do poder público e do próprio conselho. Para isso, a abordagem escolhida é muito prática, ou seja, procurou-se elaborar um material sintético, com palavras simples, com objetividade, exemplos e dicas, sem muitos conceitos teóricos ou análises acadêmicas. Queríamos chegar a algo como um guia de bolso com informações direto ao ponto que permitisse a qualquer conselheiro(a) entender além de seu próprio papel, também o “processo político” relacionado ao funcionamento do conselho e a sua interação com os demais atores sociais do município. A coleção também foi pensada para atender aos(às) cidadãos(ãs) que se interessam pelo funcionamento das políticas públicas e que pretendam atuar mais diretamente, participando, fiscalizando ou controlando a aplicação de recursos e o desenvolvimento das ações de governo.

Embora ainda sejam necessárias referências específicas em cada temática, esperamos que o Guia possa fornecer contribuições que permitam ao conselho ter uma atuação mais qualificada no que concerne ao desempenho de suas atribuições: acompanhar, controlar e avaliar as políticas municipais. Para isso, é preciso garantir a participação ativa e legítima dos conselheiros(as), tanto da sociedade civil, quanto do governo, além de mecanismos de discussão e divulgação das ações perante a sociedade local.

O(a) conselheiro(a) também deve conhecer as competências do conselho e as suas próprias, a dinâmica do seu município, a máquina pública, o processo de elaboração do orçamento, além dos problemas e demandas da política setorial na qual o seu conselho atua. O planejamento das ações e uma reflexão constante de sua função são pontos imprescindíveis para que um conselho municipal realmente funcione e seja reconhecido como uma instituição com legitimidade.

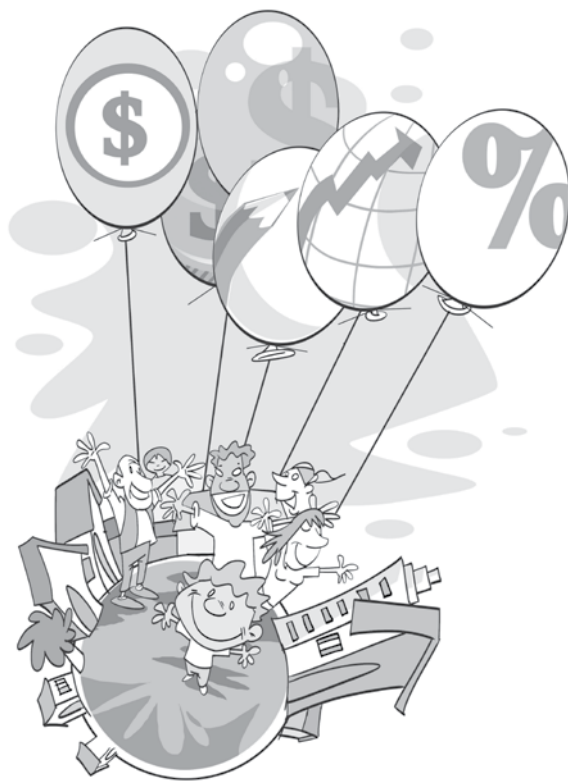
Como veem, o desafio é grande e requer muita disposição e espírito público. Esperamos que as indicações destes guias possam ajudar.

Boa leitura e boa reflexão a todos(as) os(as) conselheiro/as!

Sergio Andrade

Diretor Executivo da Agenda Pública

O que é orçamento público



Resumidamente, orçamento público é a previsão de receitas e despesas no período de um ano, no âmbito das diferentes esferas do poder público.

Trata-se da gestão do dinheiro público, que na verdade é da população e não dos governos ou um “dinheiro sem dono”. É responsabilidade dos governos arrecadar esse dinheiro em suas diversas fontes e distribuí-lo, de acordo com o previsto

nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAS) – que explicaremos adiante).

É responsabilidade dos Conselhos dos Direitos e dos Conselhos de Políticas Públicas acompanhar todo o processo orçamentário e apresentar contrapropostas quando necessário e ou mesmo recorrer a denúncias. Faz parte do exercício de controle social, previsto em suas atribuições. Para isso, os conselheiros precisam entender como funciona o processo de gestão do dinheiro público. E este é o intuito que buscamos com este fascículo, por meio de seus diversos capítulos, que versam sobre o mecanismo que envolve o financiamento da política pública e como os conselhos – foco do nosso guia – podem e devem atuar. Vamos dar início neste capítulo com a explicação do que é um orçamento público.

A palavra orçamento é conhecida da maior parte da população, pois é muito usada no dia a dia das pessoas. Expressões como “orçamento do governo”, “orçamento da prefeitura” e “orçamento doméstico” fazem parte de rodas de conversas entre amigos, sindicalistas e chefes de órgãos públicos.

Quando uma família vai comprar roupas, alimentos ou reformar a casa, ela necessita saber quanto vai custar e se o dinheiro que ganha dá para comprar o bem ou fazer o serviço. Acontece o mesmo com os órgãos públicos. A isso se dá o nome de orçamento, que significa o levantamento da necessidade, quanto vai custar e de onde virá o dinheiro para atender a essa necessidade. Assim, todo orçamento é constituído de receitas (recursos) e despesas (gastos). No serviço público, chama-se orçamento público (Ministério da Saúde, 2002: 86).

O orçamento é na verdade uma simulação, pois, quando é feito, o dinheiro ainda não existe de fato, ou vai ser arrecadado ou está sendo arrecadado; o orçamento trabalha com a ideia de possibilidade de entrada de x recursos, ou seja, se ocorrerem determinadas receitas (ingressos de recursos), poderão se realizar determinadas despesas (gastos, realização de obras, contratação de pessoas, compra de remédios, etc.).

A seguir vemos um quadro comparativo entre um orçamento doméstico e um orçamento público, para que fique mais clara a comparação:

ORÇAMENTO DOMÉSTICO	ORÇAMENTO PÚBLICO
RECEITAS ✓ Salários. ✓ Trabalho informal (bico). ✓ Aposentadorias. ✓ Empréstimo bancário. ✓ Cheque especial. ✓ Aluguéis de patrimônio. ✓ Prestação de serviço (autônomo).	RECEITAS ✓ Receita tributária (impostos, taxas). ✓ Receitas patrimoniais (aplicações). ✓ Operações de crédito (empréstimos). ✓ Receitas de convênios. ✓ Transferências do Estado, da União.
DESPESAS ✓ Pessoal (gastos pessoais, salário de empregado doméstico). ✓ Custeio (mantimentos, aluguel, educação, dentista, contas de luz, água, telefone, etc.). ✓ Manutenção e conservação (material de limpeza, condomínio, vestuário, substituição de peças de eletrodomésticos, lâmpadas). ✓ Investimentos (compra de televisão, geladeira, ferro de passar roupa, carroça). ✓ Despesas com amortização de dívidas e pagamentos de juros (prestação da casa própria, juros de cheque especial, empréstimo bancário).	DESPESAS ✓ Pessoal (pagamento de salários, encargos sociais, aposentadorias e pensões de funcionários públicos e dependentes, horas extras, gratificações). ✓ Custeio (material de expediente, combustíveis e lubrificantes, medicamentos). ✓ Manutenção e conservação (pagamentos de luz, telefone, água, limpeza, segurança). ✓ Investimentos (obras e instalações, aquisição de equipamentos e mobiliário, pinças, camas, berços). ✓ Despesas com amortização de dívidas e pagamentos de juros (empréstimos bancários, empréstimos de organismos internacionais).

Fonte: Ministério da Saúde, 2002: 87.

Processo orçamentário

Vemos que há semelhanças entre os dois orçamentos, porém, a forma de construção de cada um é diferente. No setor público ela é chamada de “processo orçamentário” e tem várias regras a serem cumpridas e vários momentos de elaboração, os quais veremos a seguir.

1º momento: Elaboração, discussão e aprovação do **Plano Plurianual (PPA)**, válido por quatro anos.

O PPA define diretrizes, metas e objetivos de longa duração do governo, que são traduzidos em projetos e programas para um período de quatro anos. Por esse motivo é um momento estratégico para intervenção do conselho no orçamento público, pois os passos seguintes da elaboração do orçamento devem ter como referência o PPA.

A proposta de PPA é encaminhada até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato pelo chefe do Poder Executivo (prefeito, governador e presidente da República) ao Poder Legislativo correspondente (Câmara de Vereadores, Assembleia Legislativa e Congresso Nacional). A execução do PPA inicia-se no segundo ano do mandato do prefeito, governador ou presidente da República e encerra-se no primeiro ano do mandato subsequente.

2º momento: Elaboração, discussão e aprovação da **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**.

A LDO deve orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (como veremos em sequência) de acordo com as diretrizes, objetivo e metas traçadas no PPA.





Análise

De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, a LDO:

- compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente;
- orientará a elaboração da LOA;
- disporá sobre as alterações na legislação tributária; e
- estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A proposta de LDO é encaminhada todo ano pelo chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo correspondente e vale para o ano seguinte. A LDO é o detalhamento das orientações do PPA, em termos de metas e prioridades para aquele ano em que vigora.

3º momento: Elaboração da **Proposta Orçamentária** para o ano seguinte, com base nas regras definidas na LDO.

A proposta orçamentária é elaborada pelos órgãos setoriais que compõem cada governo, é consolidada pelo setor de planejamento e encaminhada pelo chefe do Poder Executivo ao respectivo Poder Legislativo. No caso dos municípios, em sua grande maioria, as propostas são elaboradas pelas Secretarias. Nesse momento da elaboração do orçamento público, sobretudo em municípios de pequeno porte, é possível que os conselhos agendem reuniões com os secretários para discutirem as prioridades e ações que irão para a Lei Orçamentária Anual. Os conselhos podem também propor uma parceria com o Poder Executivo para realizar audiências públicas temáticas para debater e consultar a população sobre as prioridades que serão contempladas na proposta orçamentária – esta ação pode ser importante, principalmente nos municípios que não possuem o Orçamento Participativo.

Nos municípios com Orçamento Participativo, as demandas levantadas em plenárias devem ser consideradas na elaboração da proposta orçamentária.

4º momento: Discussão da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, apresentação de emendas e aprovação pelos parlamentares do **Projeto de Lei Orçamentária**.

5º momento: Sanção (aprovação), pelo chefe do Poder Executivo correspondente, da **Lei Orçamentária Anual (LOA)**¹, contendo o orçamento dos órgãos públicos daquela respectiva esfera de governo para o ano seguinte. A sanção da LOA pelo chefe do Poder Executivo pode se dar sem vetos ou com vetos, sendo que, em caso de veto, cabe ao Poder Legislativo correspondente apreciá-lo, mantê-lo ou derrubá-lo.

6º momento: Execução do orçamento aprovado pelos órgãos públicos. A execução, como vimos no Fascículo 1, deve ser acompanhada e fiscalizada pelos conselhos.

7º momento: Prestação de contas, por parte dos dirigentes dos órgãos públicos, da execução orçamentária sob sua responsabilidade às instâncias de controle social (Tribunal de Contas, Poder Legislativo, Conselho Setorial, outros conselhos, etc.). Também nesse momento os conselhos têm um papel importante, pois alguns deles têm por atribuição aprovar as contas do Executivo, como é o caso do Conselho de Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. (Fonte: Ministério da Saúde, 2002: 88).

Nota-se que o processo orçamentário no setor público envolve vários atores com diferentes interesses e exige, portanto, um amplo processo de discussão e negociação. Cabe salientar

¹ Assim como a LDO, a LOA tem que ser aprovada todo ano e possui validade para o ano seguinte.

que a participação popular e o controle social podem se dar em todos os momentos do processo orçamentário e exigirão estratégias distintas para a obtenção dos resultados pretendidos.

Pode-se, agora, definir orçamento público como um instrumento que expressa as políticas, as prioridades, os programas de operações do governo e os meios de seu financiamento, para um período de tempo definido, denominado exercício financeiro, que vai de 1ª de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

Orçamento público é, assim, como já salientamos anteriormente, uma peça autorizadora, isto é, se ocorrerem determinadas receitas (ingresso de recursos, arrecadação), fica o Poder Executivo autorizado a fazer determinadas despesas (gastos, realização de obras, contratação de serviços, compra de medicamentos, etc.) (Ministério da Saúde, 2002: 90).

A proposta orçamentária é feita geralmente por técnicos dos órgãos dos governos e analisada/alterada por parlamentares. Logo, os orçamentos são desconhecidos da maioria da população e muitas vezes não expressam os seus reais interesses.



Exemplo

Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente

Entre as inúmeras atividades que estão sob responsabilidade dos Conselhos dos Direitos, o acompanhamento do orçamento público é uma atribuição prioritária. Cabe aos Conselhos dos Direitos acompanhar o processo orçamentário, monitorando a definição e execução das ações e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. A Resolução nº 106/05 do CONANDA define uma série de aspectos e sugestões em relação a essa responsabilidade dos Conselhos.

É importante que se esclareça que o Orçamento Criança e Adolescente não é um orçamento paralelo aos orçamentos públicos (que são únicos). Trata-se de uma peça por meio da qual se pode evidenciar e especificar qual o montante de recursos referente às ações destinadas “exclusiva ou prioritariamente” à criança e ao adolescente.

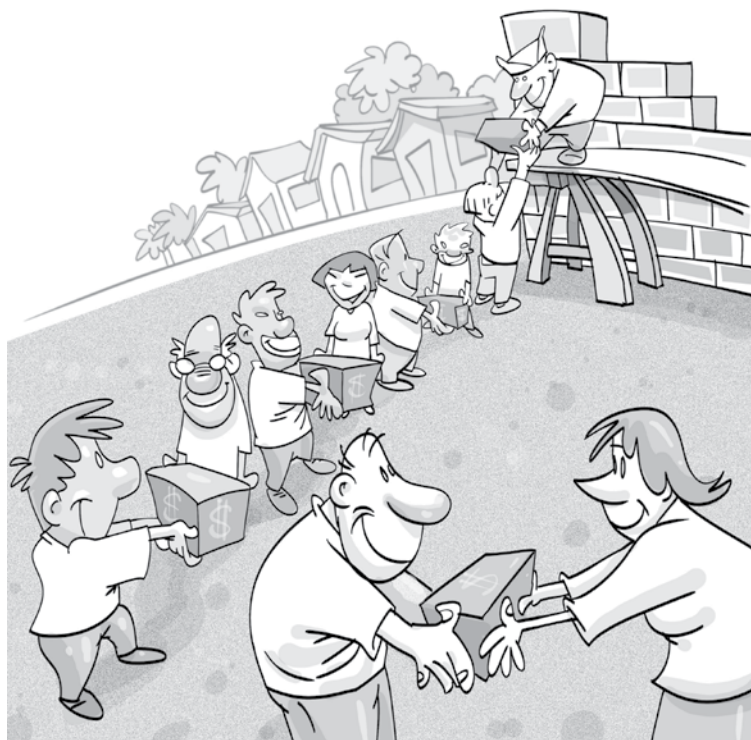
(CONANDA, 2006: 49-50)

Uma experiência de participação dos cidadãos na definição das políticas públicas e do orçamento, com compartilhamento do poder de decisão, é o Orçamento Participativo. Ocorre quando a comunidade discute e decide onde e como devem ser gastos os recursos financeiros arrecadados. Porém, o orçamento participativo só ocorre em alguns lugares do Brasil, e ainda em relação a uma parte muito pequena das receitas.

Financiamento das políticas públicas

Vimos anteriormente que o orçamento público de cada ano, de acordo com o modelo orçamentário que consta na Constituição, é regulado por três documentos legais: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Reforcemos aqui que cabe aos conselhos acompanhar o processo orçamentário, discutir e aprovar a proposta elaborada pela secretaria setorial, acompanhar a discussão e a sua aprovação pelo Poder Legislativo, fiscalizar sua execução e exigir prestação de contas na periodicidade que o conselho achar conveniente (Ministério da Saúde, 2002:78). Os conselheiros devem estar atentos para evitar que o dinheiro público seja desviado para outro fim que não os serviços e as ações da política pública específica. Vamos agora entender um pouco do financiamento da política pública.





Exemplo

A saúde é financiada por um orçamento constituído por receitas públicas originadas de contribuições sociais e de outros tributos da União, dos estados e dos municípios. Pela Constituição de 1988, quando ficou definido que a saúde era parte da Seguridade Social, formada por previdência social, assistência social e saúde, ficou estabelecido que o financiamento dessas três áreas se daria com recursos do Orçamento da Seguridade Social.

(Ministério da Saúde, 2002:79).

O orçamento público é a previsão de receitas e despesas no período de 1 (um) ano.

Dentre as receitas, há as receitas tributárias (cap. 1 – “O que é orçamento público”, p. 5), compostas de taxas e impostos e também há a transferência de recursos da União e dos estados para os municípios.

Há tributos que a União arrecada e divide com estados e municípios; dois dos principais impostos que arrecada são o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Assim, a União recolhe, fica com a metade e envia uma parte para os estados e a outra parte para os municípios; quanto maior a população do estado e do município, maior será a parte que recebem.

Já cada estado arrecada o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), fica com uma parte e manda o restante para os municípios, sendo que a divisão também é baseada no tamanho da população.

Os municípios têm os seus próprios tributos, sendo os dois mais importantes o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) (Ministério da Saúde, 2002:81).

Exemplo

ORÇAMENTO E FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Uma das primeiras preocupações que se coloca para abordar o financiamento da Assistência Social é que se tenha como referência o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujo modelo é descentralizado e participativo, tendo por base as principais diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que compreende as deliberações dos conselhos e conferências da área.

A Norma Operacional Básica NOB/SUAS reforça que cada esfera de governo deve contar com recursos próprios do tesouro para financiamento da Assistência Social. Os recursos destinados ao custeio das ações finalísticas da área devem estar alocados nos fundos financeiros; os das ações meio devem ser alocados na unidade orçamentária do próprio órgão da administração pública. Inclusive, a comprovação de destinação orçamentária para custeio das ações da área com recursos próprios é uma das exigências para habilitação do município.

As etapas no processo de financiamento da Assistência Social são:

- 1) a elaboração do Plano de Assistência Social – o gestor da área, com auxílio da comunidade e baseado em diagnósticos territoriais, elabora o plano que deverá atender todas as demandas da Assistência Social;
- 2) submissão à apreciação do Conselho de Assistência Social, que deve aprovar ou não.

Caso seja aprovado:

- 3) o orçamento da Assistência Social é encaminhado à Secretaria de Planejamento e Orçamento ou órgão equivalente que se incumbe de agregá-lo à peça orçamentária do Poder Executivo e apresentá-lo à apreciação do Legislativo.

(MDS, 2009:90-92; 98).





Análise

O processo de arrecadação e distribuição de recursos nem sempre ocorre de maneira transparente. Como o Orçamento lida com dinheiro público, ele é palco de disputas em todos os níveis da administração pública.

Quando o governo vai distribuir recursos no plano federal, enfrenta uma disputa de diferentes áreas governamentais, cada uma com seus interesses e prioridades, utilizando mecanismos de pressão e lobby.

Quando a União vai repassar os recursos a estados e municípios, por mais que se queira impor o princípio da descentralização e da racionalidade, aparecem demandas de ordem política com apelos de mais verbas. O mesmo processo se repete na hora da transferência de recursos do plano estadual para o municipal. Por fim, no próprio plano municipal ainda aparecem disputas entre as várias prioridades de diferentes segmentos, todos acreditando ter direito a uma destinação maior de recursos e invocando privilégios.

Essas situações são atravessadas por interesses partidários e pessoais. Por tudo isso, é muito comum que verbas esperadas diminuam e até desapareçam nos caminhos burocráticos e administrativos que têm que percorrer.

(Ministério da Saúde, 2002:82).

Outro mecanismo de financiamento da política pública são os Fundos Públicos. A seguir conheceremos um pouco sobre eles.

Fundos públicos

Os fundos especiais ou fundos públicos são parte do orçamento público e geralmente estão presentes em algum tipo de conselho.

Eles foram regulamentados com a lei nº 4320/64, que prevê que os fundos especiais terão receitas especificadas que servirão a objetivos e serviços determinados por lei. Na década de 1990, vários fundos foram criados para que as políticas específicas tivessem recursos garantidos e para que houvesse transparência e compartilhamento de poder e responsabilidade entre Estado e sociedade.

Os fundos são recursos financeiros reservados apenas para determinados objetivos ou serviços, descritos por lei (*Repente*, 2002:3). O fundo corresponde basicamente a uma conta bancária aberta pelo gestor público e gerida pelo conselho se, por lei, for gestor de tal fundo (no caso do Conselho da Criança ele é gestor do fundo, no caso da Assistência Social não o é).

Porém, para que haja transparência dos gastos, é preciso além da conta bancária, criar uma unidade orçamentária específica no orçamento municipal, com rubricas próprias, para que a contabilidade possa ser transparente e assim estar sob o controle da sociedade.

Se a lei permitir, podem ser feitas doações para o fundo, aumentando assim sua receita – exemplo disso é o fundo da Criança e do Adolescente, cujas doações podem ser descontadas do Imposto de Renda.

Os principais fundos sociais são: fundos da Criança e do Adolescente, Saúde e Assistência Social (nesses dois últimos casos há fundos nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal, com transferência de dinheiro da União para estados e municípios). Há outros fundos que não são da área social, como fundos de esporte ou de turismo.

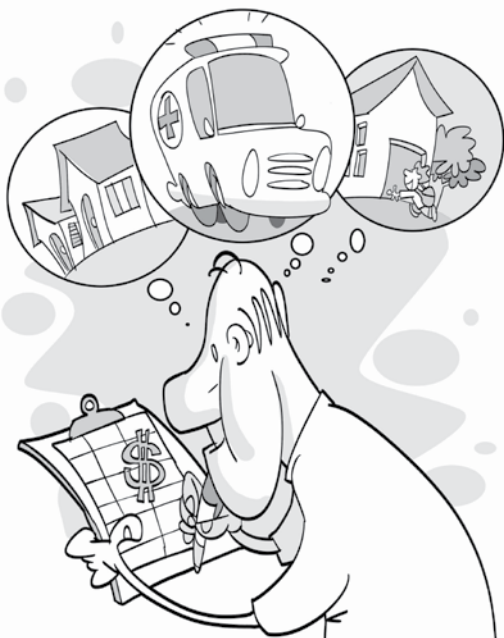
Cada município, estado e a União tem autonomia para criar fundos especiais, desde que especifique de onde sairá o recurso financeiro para tal.

A Constituição Federal de 1988 tornou obrigatório que o Legislativo autorize a instituição de novos fundos e que estes sejam incluídos na Lei Orçamentária.

Os fundos têm relação direta com os conselhos de políticas públicas. Os conselhos associados a cada fundo são responsáveis por dar orientações gerais de gastos dos recursos e por fiscalizar as contas dos respectivos gastos.

Como ler uma peça orçamentária

Nesta seção veremos como se lê uma peça orçamentária. Os exemplos utilizados aqui são da política pública de Assistência Social (MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009: 99-102), mas servem como parâmetro para as outras políticas setoriais.



No orçamento público as despesas e receitas são classificadas segundo determinados critérios.

Desse modo, temos quatro **classificações de despesas**:

- a) Estrutura Programática – *para que* os recursos são alocados (finalidade);
- b) Classificação Institucional – *quem* é o responsável pela programação;
- c) Natureza de Despesas – *o que* será adquirido e *qual* o efeito econômico da realização da despesa;
- d) Classificação Funcional – *em que área* de ação governamental a despesa será realizada.

A estrutura programática

Indica o programa, a ação e o subtítulo.

O programa articula um conjunto de ações com um objetivo comum preestabelecido e mensurado por indicadores definidos no plano.

Toda ação de governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no PPA. O programa é o módulo comum integrador entre o plano e o orçamento.

A partir do programa são identificadas as **ações** sob a forma de:

- a) atividades;
- b) projetos; ou

- c)** operações especiais – que especificam os respectivos valores, metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação.



A classificação institucional

Diz respeito à estrutura organizacional do órgão, por exemplo, a prefeitura no âmbito local. Discrimina os créditos orçamentários pelos órgãos que compõem a prefeitura, por exemplo, as secretarias, de acordo com as ações que irão executar.

- a)** Órgão orçamentário – Prefeitura.
- b)** Unidade orçamentária – Gabinete do prefeito.

Um órgão orçamentário ou unidade orçamentária pode eventualmente não corresponder a uma estrutura administrativa, existindo para especificar determinado conjunto de despesas. Por exemplo: transferências a municípios, encargos financeiros e reserva de contingência são unidades orçamentárias que não correspondem a uma estrutura administrativa e, no nosso exemplo, não correspondem a uma secretaria. Esse procedimento atende à necessidade de clareza e transparência orçamentária.

A natureza de despesas

A natureza de despesas considera:

- a)** a categoria econômica;
- b)** o grupo a que pertence (natureza da despesa);
- c)** o elemento e, complementarmente;
- d)** a modalidade da aplicação.

A **categoria econômica** é dividida em duas categorias:

- a)** Despesas correntes – classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem capital. Bem de capital são bens que servem para a produção de outros bens como, por exemplo, equipamentos, prédios e veículos.
- b)** Despesas de capital – classificam-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

O **grupo de despesa** agrega elementos com as mesmas características:

- a)** quanto ao objeto de gastos:
 - pessoal e encargos sociais;
 - juros e encargos da dívida;
 - outras despesas correntes;
 - investimentos;
 - inversões financeiras; e
 - amortização da dívida.
- b)** quanto à modalidade de aplicação: destina-se a indicar como os recursos serão aplicados.

Os **elementos de despesas** têm por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins.

A **classificação funcional** é composta de um rol de funções e subfunções pré-fixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de governo. Trata-se de uma classificação de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, permitindo a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Os gastos com Assistência Social, por exemplo, são identificados pela Função 8 e suas respectivas subfunções:

- a) 241 – Assistência ao Idoso;
- b) 242 – Assistência ao Portador de Deficiência;
- c) 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente; e
- d) 244 – Assistência Comunitária.

No caso do orçamento da Assistência Social na LOA, a unidade orçamentária da área é o órgão gestor e integra o orçamento da seguridade social, vinculada ao Poder Executivo. Quanto à sua natureza jurídica, frequentemente, subdivide-se em administração direta e fundo.

A título de exemplo, quanto a programa, projetos e atividades na área da Assistência Social assim se apresentam na peça orçamentária:

Programa: Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Atividade: Fiscalização e monitoramento das casas, lares e asilos para idosos.

Projeto: Implantação de uma rede de cuidadores de idosos.

Todas essas classificações são descritas no orçamento na forma de dígitos, discriminadas por unidades orçamentárias e detalhadas por categorias de programação em seu menor nível – função, subfunção, programa, ação, desdobrada em subtítulos, com indicação do produto, da unidade de medida e da meta física, especificando a esfera orçamentária, o grupo de natureza da despesa, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, a fonte de recursos e o identificador de uso.

Recordemos novamente que o orçamento tem caráter autorizativo, o que quer dizer que, ao ser aprovado, determina quanto o Poder Executivo pode gastar. Porém, isso não quer dizer que se está obrigado a gastar tudo o que foi previsto e aprovado (MDS, 2009: 102).

Por outro lado, para gastar mais do que o previsto é preciso de nova autorização do Legislativo, o que quer dizer que o Poder Executivo tem o poder de redirecionar recursos e alterar o conteúdo do orçamento aprovado. Portanto, o controle da execução orçamentária deve ser feito com muita efetividade pelo conselho, para garantir que realmente o que foi orçado seja de fato executado.

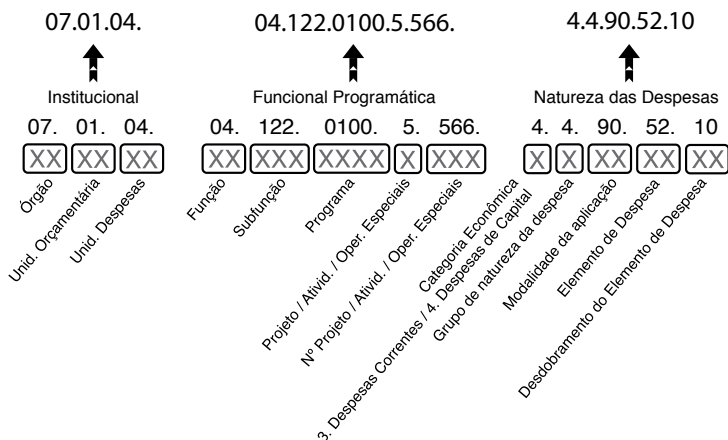
Para finalizar, vamos exemplificar como ler uma parte da peça orçamentária da Política Pública de Assistência Social, por meio das duas figuras abaixo:

Classificações das despesas orçamentárias: lei 4.320/64

Exemplo: 35.07.00	08.244.3513.6021	33.90.39.00	
Institucional: 35.07	Programática: 08.244.3513.6021	Natureza: 33.90.39.00	
35	Órgão: <i>Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social</i>		Quem?
07	Unidade Orçamentária: <i>Fundo Estadual de Assistência Social</i>		
08	Função: <i>Assistência Social</i>		Para quê?
244	Subfunção: <i>Assistência Comunitária</i>		
3513	Programa: <i>Proteção Social Básica</i>		
6021	Atividade: <i>Implantação e Apoio Oper. aos Equipament. Públicos</i>		
33	Despesas Correntes		O quê?
90	Outros Serviços de Terceiros		
39	Pessoa Jurídica		

ESTRUTURA PROGRAMÁTICA

Neste exemplo:

O Órgão (07) comprou material permanente (4.4),
a saber, um veículo (10).

Fonte: AGENDA PÚBLICA/CTI-USP, 2010.

Papel dos conselhos



O passo inicial do processo de planejamento do setor público é a elaboração do orçamento público, pois é por meio desse instrumento que os governantes, de qualquer esfera, apresentarão à sociedade os programas prioritários de governo, com o detalhamento da origem e montante de recursos necessários (MDS, 2009: 94).

Daí a importância do papel dos conselhos no acompanhamento e análise dos instrumentos que integram o processo orçamentário; além disso, são nesses instrumentos que a implementação e a execução de uma política pública se materializam em cada esfera de governo.

Dessa forma, torna-se exercício fundamental das atribuições dos conselhos o acompanhamento do PPA, da LDO e da LOA do processo de elaboração desses instrumentos, ao acompanhamento de sua implementação e execução no que se refere à política, com vistas a garantir o cumprimento do que foi planejado para a área.

Cabe notar que os conselhos fiscalizam apenas os recursos finalísticos da área, ou seja, serviços, programas, projetos e benefícios. Assim, não estão sob o controle do conselho as despesas com as atividades meio², tais como:

- a) folha de pagamento de funcionários públicos;
- b) transportes; e
- c) outras atividades diretamente ligadas ao órgão gestor.

Para que o conselho possa exercer sua atribuição de controle social sobre o orçamento público é fundamental garantir o acesso às informações da execução orçamentária realizada pelo governo.

Conforme previsto na **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei nº 101, de 4 de maio de 2000), a cada quatro meses o chefe do Executivo (prefeito ou governador) deve prestar contas de suas ações por meio de divulgação de balancetes. Cabe ao conselheiro acompanhar a divulgação dessas informações e cabe ao gestor garantir a transparência da gestão fiscal (MDS, 2009: 102).

² Atividades meio são aquelas voltadas para a manutenção da sede administrativa e outras atividades do órgão gestor (MDS, 2009:92).

órgãos de controle



Neste capítulo veremos o conceito e algumas características dos vários órgãos de controle das políticas públicas, para além dos conselhos e instâncias de participação, sejam eles órgãos internos ou externos ao governo.

Controle social

Conferências

Têm o papel de avaliar a situação da política pública específica, definir diretrizes para a política e verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado. (Andrade, 2010: 34).

As propostas e diretrizes oriundas das conferências devem servir de referência para a ação do conselho de políticas públicas daquele setor, nas três esferas de governo.

Conselhos

Têm como principais atribuições:

- deliberar e fiscalizar a execução da política e seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência;
- aprovar o plano da política pública em questão;
- apreciar e aprovar a proposta orçamentária para a área, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, desenvolvendo essas ações em cada instância em que estão estabelecidos;
- normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços prestados em relação à política em questão;
- definir os padrões de qualidade de atendimento e estabelecer os critérios para o repasse de recursos financeiros.

(Andrade, 2010: 34).

Audiência Pública

A Audiência Pública é garantida pela Constituição Federal, regulada por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios. Reúne o Poder Executivo e o Legislativo ou Ministério Público para expor um tema e debater com a população sobre a formulação e os resultados de uma política pública, a elaboração de um projeto de lei e a execução orçamentária.

As audiências são espaços importantes no processo de planejamento por permitir:

- a)** a ampliação da discussão sobre os planos;
- b)** o detalhamento das ações;
- c)** a formulação de critérios da contratação de serviços.

Podem ocorrer por demanda da própria população. São obrigatórias na demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de responsabilidade do Poder Executivo para cada quadrimestre. (MDS, 2009: 106).

Controle interno e externo

Além do controle social realizado por conselhos, conferências, audiências públicas e outras instâncias de participação, as políticas públicas também estão sujeitas a três outras formas de controle: judicial, interno e externo.

Controle Judicial: realizado pelos juízes e tribunais de direito e pelo Ministério Público.

Controle Interno: realizado pelas controladorias e pelas ouvidorias públicas.

Controle Externo: realizado pelos Tribunais de Contas, de acordo com a procedência dos bens, dinheiros e valores que estiverem no foco do controle. Se provenientes da União, o controle cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU); se provenientes de estado, cabe ao Tribunal de Contas do Estado em questão; se provenientes de município, cabe ao Tribunal de Contas do Estado, dos Municípios, ou do Município, segundo o caso; por fim, se proveniente do Distrito Federal, cabe ao Tribunal de Contas do Distrito Federal. (Andrade, 2010: 35).

Veremos na sequência o detalhamento de alguns desses órgãos.

Tribunais de contas

O Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Congresso Nacional, ao qual a Constituição Federal de 1988 atribui a titularidade pelo controle externo, e que tem por função, entre outras:

- Exercer a fiscalização e o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de todas as unidades administrativas vinculadas aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União, bem como das fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal.
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.
- Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município.
- Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário, sendo que sua decisão é administrativa e pode ser questionada na justiça comum.
- Representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Denúncias podem ser formuladas aos tribunais de contas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato,

quanto a irregularidades ou ilegalidades praticadas em relação a bens, dinheiros e valores públicos.(MDS, 2009: 104).



Dica

Se o conselho tiver suspeita de irregularidade no uso dos recursos previstos no plano e no orçamento, pode encaminhar uma denúncia por escrito (resolução ou parecer), em linguagem clara e objetiva, contendo nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, juntando todas as informações para que a apuração alcance bons resultados.

As irregularidades também podem ser comunicadas na forma de reclamação, encaminhada por meio da ouvidoria do tribunal (quando houver) onde foi feita a denúncia. A denúncia é analisada e, se verdadeira, o Tribunal de Contas pode responsabilizar o administrador que a cometeu ou encaminhar a decisão ao Ministério Público. Para denúncias que envolvam irregularidades na utilização de recursos provenientes do estado, do município ou do Distrito Federal, deve ser realizada junto ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado, dos Municípios ou do Município – onde houver –, e do DF).

(MDS, 2009:104).

Ouvidorias

As ouvidorias públicas constituem importante instrumento de controle social das políticas públicas, na medida que têm por objetivo fundamental atuar como interlocutoras entre a sociedade e os órgãos públicos responsáveis por essas políticas.

No cumprimento de suas funções, as ouvidorias funcionam como canais de comunicação direta entre o cidadão e o governo, prestando-se a uma crítica interna da Administração Pública sob a ótica do cidadão. Podem atuar, ao mesmo tempo, como órgãos auxiliares do sistema de controle interno, encaminhando às controladorias as reclamações e denúncias merecedoras de análise mais detalhada. (MDS, 2009: 105).

Referências

AGENDA PÚBLICA/CTI-USP. Material Complementar (slides) do Módulo 5: *Financiamento e Controle da Assistência Social*. Curso EaD de Gestão da Política Municipal de Assistência Social, semana 6, 2010.

ANDRADE, Sergio; AGUADO, Paulo André (org.). *Material de Referência: Gestão da Política Municipal de Assistência Social (Compilação PNAS/2004 – NOSUAS/1993-Capacita SUAS/2008)*. São Paulo: EPPG, Agenda Pública, CTI/USP, 2010.

CONANDA. *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: Orientações para Criação e Funcionamento*. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, 2006.

INSTITUTO PÓLIS. *Repente*, n.13: *Fundos Públicos*, outubro de 2002.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE GESTÃO DE INVESTIMENTOS EM SAÚDE. DEPARTAMENTO DE GERENCIAMENTO DE INVESTIMENTOS. *Guia do Conselheiro: Curso de Capacitação de Conselheiros Estaduais e Municipais de Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Capacitação de Conselheiros de Assistência Social: Guia de Estudos*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.



Realização



agendapública

agência de análise e cooperação
em políticas públicas

Parceria



AngloAmerican

Apoio

SECRETARIA DA JUSTIÇA E
DA DEFESA DA CIDADANIA

