

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL**

MÁRCIO LUCIANO DOS SANTOS CAMPOS

**AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL DE ITAQUI, CONFORME A LEI
COMPLEMENTAR 101, DE 04 DE MAIO DE 2000, COMO FORMA DE EXERCÍCIO DE
CONTROLE SOCIAL POR PARTE DA SOCIEDADE**

**São Borja - RS
2022**

MÁRCIO LUCIANO DOS SANTOS CAMPOS

**AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL DE ITAQUI, CONFORME A LEI
COMPLEMENTAR 101, DE 04 DE MAIO DE 2000, COMO FORMA DE EXERCÍCIO DE
CONTROLE SOCIAL POR PARTE DA SOCIEDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero

**São Borja - RS
2022**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo (a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

Campos, Márcio Luciano dos Santos.

C198 Avaliação do Orçamento Público Municipal de Itaqui, conforme a lei complementar 101, de 04 de maio de 2000, como forma de exercício de controle social por parte da sociedade. / Márcio Luciano dos Santos Campos. - São Borja, 2022.

120p. : il. color.

Orientador: Ronaldo Bernardino Colvero
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Pampa: Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Políticas Públicas, São Borja, 2022.

1.Políticas Públicas. 2. Orçamento Público. 3.Lei de Responsabilidade Fiscal. 4.Controle Social. 5. Transparência. 6.UNIPAMPA. I. Colvero, Ronaldo Bernardino. II.Campos, Márcio Luciano dos Santos. III. Título.

Alexandra Santana Porto - Bibliotecária - CRB10/2702

MARCIO LUCIANO DOS SANTOS CAMPOS

**AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL DE ITAQUI, CONFORME A LEI
COMPLEMENTAR 101, DE 04 DE MAIO DE 2000, COMO FORMA DE EXERCÍCIO DE
CONTROLE SOCIAL POR PARTE DA SOCIEDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Dissertação defendida e aprovada em: 28 de novembro de 2022.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero
Orientador
UNIPAMPA - PPGPP

Prof. Dr. Muriel Pinto
UNIPAMPA - PPGPP

Prof. Dr. Domingos Sávio Campos de Azevedo
UNIPAMPA - PPGPP

Prof. Me. Eduardo Mauch Palmeira
UNIPAMPA

Prof. Me. Ismael Mauri Gewehr Ramadam
UERGS



Assinado eletronicamente por **Ismael Mauri Gewehr Ramadam, Usuário Externo**, em 05/12/2022, às 19:57, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **DOMINGOS SAVIO CAMPOS DE AZEVEDO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 12/12/2022, às 18:58, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **RONALDO BERNARDINO COLVERO, PROFESSOR DO MAGISTERIOSUPERIOR**, em 13/12/2022, às 07:27, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **EDUARDO MAUCH PALMEIRA, ECONOMISTA**, em 14/12/2022, às 20:11, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **MURIEL PINTO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 15/12/2022, às 16:12, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0987347** e o código CRC **097B28BB**.

Dedico esta dissertação à pessoa quem compartilho minha vida, Cristiéli Zottis, aos meus anjos, que os chamo de filhos, João Vitor e Maria Vitória.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço ao Senhor Deus, pelo fato, de todo o dia, me oportunizar a magia de saborear os momentos, os quais os chamo de vida.

À minha família, em especial minha mãe, Maria Gladis dos Santos Campos, ao meu pai João Humberto Mendes Campos, que não se encontra de forma física, entre os familiares, porém, compartilho esse momento especial onde ele esteja, aos meus irmãos Antônio Flávio dos Santos Campos e Fátima Regina dos Santos Campos, os quais sempre estavam me brindando com carinho e me impulsionando para a conquista do título de mestre.

Meu carinho especial aos meus sogros Teniza Marques Zottis e Elói José Zottis, os quais sempre estiveram ao meu lado, me dando força para a conclusão dos estudos e por me emprestarem seu carro particular, às viagens em São Borja, para participar das aulas do mestrado do PPGPP.

Aos meus amigos, com especial ênfase Bruno Marques Pinto e Roger Ernani Ribeiro Garcia, pois sempre acreditaram no meu esforço.

Um forte agradecimento também aos professores da UNIPAMPA – Campus São Borja, do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP), e aos técnicos administrativos em educação da secretaria acadêmica do Campus São Borja, Alexandre Dias Barbosa e Helena Cláudia de Pellegrin Basso Feil, os quais explico meu sincero respeito e consideração a cada um desses servidores. Assim como ao pessoal terceirizado, que sempre cuidou da segurança, portaria e limpeza das salas de aulas da UNIPAMPA. Meu muito obrigado.

Aos colegas do setor administrativo da UNIPAMPA – Campus Itaqui, Cristina, Graciele, Telmo, Rodrigo, Ciro, Felipe, Block e Luis Hamilton, os quais deram andamento ao meu trabalho, quando estava afastado, no período do mestrado. Meu eterno agradecimento.

Aos meus colegas da IV turma de Políticas Públicas, Cristiano, Sanabria, Nolla, Itamara, Jefferson, prof. Leandro, Márcia, Nubys, Thais, Jandira, dona Eva, Ewerton, seu João Auri, Priscilla e Dan, os quais foram os meus incentivadores no processo de angariar maiores conhecimentos.

Ao Prefeito Municipal de Itaqui, Leonardo Dicson Sanchez Betin, ao servidor federal e colega Ciro Sanches Lopes, técnico contábil da UNIPAMPA – Campus Itaqui, ao Presidente da Câmara Municipal de Vereadores José César Escobar Silveira e a

Contadora Municipal da Prefeitura de Itaquí, Simone Marasca Gaúna, pelas suas participações no produto técnico, oriundo da pesquisa desta dissertação, que foi a produção de quatro vídeos, sobre orçamento público e controle social, que ficará à disposição da comunidade Itaquense.

Aos presidentes e líderes dos dezessete bairros de Itaquí e de todas as pessoas, que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa.

A todos, meu reconhecimento, respeito e consideração.

“Depois que descobri em mim mesma como se pensa, nunca mais pude acreditar no pensamento dos outros”

Clarice Lispector

RESUMO

A presente pesquisa, faz uma avaliação no orçamento público municipal de Itaqui, tendo como base a Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000, como forma de exercício de controle social por parte do controle do endividamento dos órgãos públicos. Sendo assim dispõe de diversas ferramentas para o controle dos gastos que sinalizam o não aumento da dívida pública. Junto a essas ferramentas a Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), preconiza a transparência e a fiscalização pela sociedade. Portanto, fiscalizar as contas públicas, torna-se um princípio entregue à sociedade via LRF. E para a população fiscalizar as contas públicas, o que caracteriza um controle social por parte da sociedade, se faz necessário ela conhecer conceitos acerca de orçamento público municipal e as formas de exercer o controle social. Dessa forma utilizou-se a pesquisa bibliográfica, documental e eletrônica. Foram extraídos os dados dos sites oficiais, tanto da prefeitura municipal de Itaqui, como do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Foram utilizadas entrevistas dos presidentes e líderes de bairros da cidade de Itaqui. Ao longo da dissertação foram sendo analisadas as entrevistas e costurando junto com as legislações e a literatura que permeiam os dois temas, orçamento público municipal e controle social. Ao final da pesquisa foi possível avaliar que o controle social por parte da sociedade, na cidade de Itaqui, é quase inexistente, pois as pessoas que são os presidentes e líderes de bairros, os quais são considerados os dirigentes de determinada fatia do município, desconhecem o mínimo sobre as contas públicas. Portanto, a sociedade não consegue realizar o papel de controle social, deixando apenas nas mãos do controle social institucional as contas públicas do município de Itaqui.

Palavras-chave: Políticas públicas, Orçamento público, Lei de responsabilidade fiscal, Controle social, Transparência.

ABSTRACT

The present research, makes an evaluation in the municipal public budget of Itaqui, having as base the Complementary Law n. 101 of May 4, 2000, as a form of exercise of social control by the company. Because the aforementioned complementary law brings as main regulation the control of the indebtedness of public agencies. Therefore, it has several tools to control spending that signal the non-increase in public debt. Along with these tools, Complementary Law n. 101 of May 4, 2000, known as the Fiscal Responsibility Law (LRF), advocates transparency and oversight by society. Therefore, inspecting public accounts becomes a principle delivered to society via LRF. And for the population to inspect public accounts, which characterizes social control on the part of society, it is necessary for them to know concepts about the municipal public budget and the ways to exercise social control. Thus, bibliographic, documentary and electronic research was used. Data were extracted from official websites, both from the municipal government of Itaqui and from the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul. Interviews of presidents and leaders of neighborhoods in the city of Itaqui were used. Throughout the dissertation, interviews were analyzed and stitched together with legislation and literature that permeate the two themes, municipal public budget and social control. At the end of the research, it was possible to assess that social control by society, in the city of Itaqui, is almost non-existent, since the people who are the presidents and leaders of neighborhoods, who are considered the leaders of a certain slice of the municipality, are unaware of the minimum on public accounts. Therefore, society cannot perform the role of social control, leaving only the public accounts of the municipality of Itaqui in the hands of institutional social control.

Keywords: Public policies, Public budget, Fiscal responsibility law, Social control, Transparency.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 - Processo Orçamentário.....	28
Figura 2 - Plano Plurianual.....	30

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária.....	47
Imagem 2 - Balanço Patrimonial.....	53
Imagem 3 – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.....	78

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Mapa urbano de Itaqui.....	23
Mapa 2 – Localização geográfica do município de Itaqui.....	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento anual do município de Itaqui.....	56
Tabela 2 - Limites da LRF para as Despesas com Pessoal.....	79
Tabela 3 - Limites da LRF para as Despesas com Pessoal.....	80
Tabela 4 - Evolução dos Restos a Pagar do município de Itaqui – RS.....	84
Tabela 5 - Limites da LRF para as Dívidas Consolidadas Líquidas.....	87
Tabela 6 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida.....	89
Tabela 7 – % de aplicação em Saúde.....	92
Tabela 8 – % de aplicação em Educação.....	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1º RCMEC – Primeiro Regimento de Cavalaria Mecanizado
ACII – Associação Comercial e Industrial de Itaqui
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
ASPS – Ações e Serviços Públicos de Saúde
CC – Cargo em Comissão
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CNS – Conselho Nacional de Saúde
DCL – Dívida Consolidada Líquida
EC – Emenda Constitucional
ENAP – Escola Nacional da Administração Pública
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FAPS – Fundo de Aposentadoria e Pensão do Servidor
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS – Imposto Sobre Serviço
ISSQN – Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITR – Imposto Territorial Rural
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei de Orçamento Anual
LRF – Lei de Responsabilidade fiscal
MDE – Manutenção do Desenvolvimento do Ensino
MEI – Microempreendedor Individual
PPA – Plano Plurianual
PPGPP – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
RCL – Receita Corrente Líquida
SIOPS – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SUS – Sistema Único de Saúde
TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
UNIPAMPA – Fundação Universidade Federal do Pampa

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo dos conteúdos da LDO, de acordo com a CF/88 e a LRF.....	32
Quadro 2 – Você já ouviu falar sobre o orçamento público (município de Itaqui)?..	35
Quadro 3 – O orçamento público (município de Itaqui) serve para o que?.....	36
Quadro 4 - O que está contido no orçamento público do município de Itaqui?.....	37
Quadro 5 - Você sabe informar duas receitas que o governo municipal tenha?.....	40
Quadro 6 – Principais receitas orçamentárias do município de Itaqui.....	42
Quadro 7 - Classificações orçamentárias das receitas.....	43
Quadro 8 - Classificações orçamentárias das receitas.....	44
Quadro 9 - Você sabe informar duas despesas que o governo municipal tenha?....	49
Quadro 10 – Principais despesas orçamentárias do município de Itaqui.....	50
Quadro 11 – Como somos nós, quem pagamos impostos aos governos, deveríamos fiscalizar as contas do governo (Itaqui)?.....	66
Quadro 12 – Pergunta doze X quatorze do questionário.....	67
Quadro 13 – você teve dificuldades para entender e/ou interpretar as contas públicas (Itaqui)?.....	68
Quadro 14 - Pergunta de número quatorze X profissões.....	69
Quadro 15 – Já ouviu falar em controle social?.....	70
Quadro 16 - Pergunta de número quinze X dezesseis do questionário	71
Quadro 17 – Percentuais mínimos de aplicação em saúde conforme Resolução 322/2003 CNS.....	91

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	20
2. ORÇAMENTO PÚBLICO.....	26
2.1 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....	27
2.2 SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.....	29
2.2.1 Plano Plurianual	30
2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	32
2.2.3 Lei Orçamentária Anual	36
2.2.4 Receitas	41
2.2.5 Despesas	48
2.2.6 Créditos adicionais	53
2.2.7 Orçamento Público de Itaquí.....	56
2.2.8 Projeto de Lei Orçamentária Anual de Itaquí	59
3 CONTROLE SOCIAL	60
3.1 CONTROLE PELO ESTADO OU CONTROLE INSTITUCIONAL	62
3.2 CONTROLE SOCIAL DE INICIATIVA DO ENTE PÚBLICO	63
3.3 CONTROLE SOCIAL DA INICIATIVA DA SOCIEDADE.....	66
4 LEI COMPLEMENTAR N. 101 DE 04 DE MAIO DE 2000	75
4.1 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.....	78
4.2 DESPESA COM PESSOAL.....	80
4.3 RESTOS A PAGAR.....	83
4.4 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	88
4.5 LIMITE DE INVESTIMENTO NA SAÚDE	91
4.6 LIMITE DE INVESTIMENTO NA EDUCAÇÃO	96
5 APRESENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DA CRIAÇÃO DE PRODUTO TÉCNICO....	100
5.1 PRIMEIRO PRODUTO TÉCNICO - FLYER.....	101
5.2 SEGUNDO PRODUTO TÉCNICO – VÍDEOS	102
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106

REFERÊNCIAS	112
-------------------	-----

1 INTRODUÇÃO

Na atualidade vivenciada pela sociedade brasileira, em relação ao conhecimento da formação do orçamento público¹ bem como a interpretação após a execução, são situações que merecem ser estudadas e colocadas de uma forma melhor para a sociedade, no sentido de esclarecimento e interpretação de dados. Visto que a sociedade não detém informações suficientes para criticar os serviços públicos postos à sua disposição, bem como decifrar os valores investidos nas políticas públicas.

O orçamento público é uma peça contábil, política e fiscal, que arrola todas as receitas e despesas nos três níveis de governo². Como peça contábil demonstra tanto na previsão, como na execução, o controle que a esfera pública tem em mãos para uma avaliação das ações e projetos a serem desenvolvidos. Como política, é uma peça que abarca toda a estrutura governamental, no sentido de provocar o desenvolvimento em setores mais fragilizados. E como peça fiscal, o orçamento é considerado uma normativa das políticas de arrecadação e investimentos nas diversas áreas públicas, passando pela própria elevação das alíquotas de impostos, como na renúncia de receitas³.

Quando é realizado o discurso sobre o orçamento público, não se está apenas contabilizando o que se arrecada através de receitas e a aplicação em despesas. Está se afirmando a existência de um conjunto de informações, as quais quando bem planejadas são balizadoras de toda a política de um governo. Tais políticas do governo podem ser interpretadas como políticas públicas. Dessa forma, as políticas públicas são consideradas um tratamento para os problemas públicos e podem se manifestar de numerosas maneiras de forma a atenuar tais problemas. Sendo assim, elas se efetivam como leis, programas, campanhas, obras, entre outras formas.

Sob este olhar o orçamento público é considerado uma política pública, ou a maior política pública que o Estado dispõe para distribuir e redistribuir a riqueza de cada ente federado.

¹ Previsão de receita e fixação da despesa.

² União, Estadual e Municipal.

³ É o ato pelo qual a Administração Pública exonera o contribuinte devedor de um certo crédito tributário, abrindo mão de seus direitos de credor.

Muito relevante é a participação da sociedade na construção do orçamento público, não ficando apenas na mão do Estado, pois ele, pode em determinados momentos, investir em serviços públicos que na verdade não seria o que a sociedade demonstra necessidade. Para tanto, é fundamental à sociedade participar da elaboração do orçamento público, e dispor de conhecimento sobre o tema.

Um dos mecanismos desenvolvidos para tal fim são as audiências públicas que acontecem com a sociedade para ela opinar sobre onde investir nas despesas públicas, o que não é suficiente, visto que essas sessões não demonstra o verdadeiro espelho da realidade, pois fica encoberto muitas vezes por participações que tem o interesse igual ao do Estado. Nota-se que os participantes, das audiências públicas, são os vereadores ou seus convidados, ou até mesmo pessoas dos partidos envolvidos dentro de uma localidade, que se fazem presentes apenas para demonstrar que aconteceu um momento de participação cidadã. Ou seja, é uma situação criada para que o projeto de lei orçamentária fosse oferecido ampla divulgação e participação dos cidadãos, como forma de validar através da presença dos membros da sociedade, o processo de fiscalização, participação e controle social.

Observa-se a dificuldade da participação cidadã no processo de elaboração do orçamento público, quanto mais nos próximos processos, tanto de acompanhamento da execução orçamentária como de avaliação⁴ do orçamento público.

Partindo que o orçamento público é uma política pública, ele deve ser avaliado não apenas pelo Estado, através dos seus órgãos de controles como o Tribunal de Contas do Estado, Câmaras de Vereadores, Ministério Público, Controle Interno, entre outros, mas também deve ser avaliado pelo usuário dos serviços e das políticas públicas, no caso o cidadão.

A partir do momento que o cidadão é reconhecido, pelo governo, como sujeito que avalia o orçamento público, utilizando o controle social por parte da sociedade, ele se torna um meio para alimentar o orçamento dos próximos anos e tem condições de mensurar e perceber os resultados positivos ou não dos serviços públicos colocados à disposição da sociedade. E assim, compreendendo a dinâmica da avaliação desta política pública, o cidadão pode participar efetivamente de um processo democrático, tanto da aplicação de recursos até a interpretação de dados fornecidos pela avaliação. Para ter conhecimento de avaliação do orçamento, através

⁴ Conforme Secchi (2019, p. 10) “É atividade instrumental para a geração de informações importantes para a manutenção, os ajustes ou a extinção de políticas públicas”.

do controle social por parte da sociedade, é necessário que esta consiga interpretar algumas leis que são os marcadores para a aferição da eficácia⁵ e eficiência⁶ do orçamento público. É provável que a sociedade no momento da avaliação, se depare com termos e designações que são de ordem técnica e legal, e por seu desconhecimento, não consegue ao menos interpretá-los, portanto, se não existe o entendimento sobre o assunto, não pode ser realizada a avaliação do orçamento público. Ou seja, tanto a avaliação que seria o processo de fazer os levantamentos das metas e indicadores atingidos conforme prescreve a legislação, como a própria construção do orçamento público, ficam comprometidas.

É primordial que o cidadão conheça o processo de controle social por parte da sociedade, pois este quando bem aplicado sobre o orçamento público, gera uma retroalimentação na construção de futuras peças orçamentárias.

A avaliação do orçamento público, através do controle social por parte da sociedade é um efetivo exercício de cidadania, em que manifesta a participação do cidadão na construção, monitoramento, aplicação e avaliação desta política pública. Não obstante, a sociedade nesse processo inicial e final da construção orçamentária, vai se apropriando e tornando-se parte de cada procedimento que acontece e assim melhorando as novas propostas orçamentárias. Assim, as esferas públicas podem gozar de uma verdadeira participação social das propostas contidas no orçamento público.

Este estudo busca atingir o objetivo geral em avaliar o orçamento público municipal de Itaqui, tendo como base a Lei Complementar 101, de 04 maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal e os dados levantados relativos às demonstrações contábeis e orçamentárias e assim demonstrar ao corpo social as formas de realização do controle social por parte da sociedade dos principais temas relevantes das contas públicas municipais da cidade de Itaqui-RS. Considerando que os temas são, receitas e despesas orçamentárias, limite do gasto com pessoal, restos a pagar, dívida fundada, limite constitucional com a despesa de saúde e a educação.

E tendo como objetivos específicos, (i) demonstrar que o orçamento público municipal de Itaqui, pode ser uma ferramenta de gestão das políticas públicas, através

⁵ Eficácia a gestão bem-sucedida focaliza recursos sobre as atividades que geram resultado. É o valor da eficácia: fazer as coisas certas (CHIAVENATO, 2014, p. 58).

⁶ Eficiência a gestão bem-sucedida busca os melhores meios para fazer as coisas e se orgulha disso. É o valor da eficiência: fazer corretamente as coisas (CHIAVENATO, 2014, p. 58).

da interpretação dos dados da execução orçamentaria, utilizando seus relatórios técnicos-contábeis; (ii) apresentar as receitas e despesas orçamentárias, em suas classificações por categoria, tendo por base a Lei Complementar n. 101, de 04 maio de 2000 e Lei n. 4320 de 17 de março de 1964⁷, no processo de ampliar o canal do controle social realizado pela sociedade e (iii) demonstrar ao corpo social as formas de realização do controle social e a sua importância por parte da sociedade das contas públicas municipais da cidade de Itaqui-RS.

Nesta pesquisa foi utilizada uma metodologia quali-quantitativa, a qual busca uma explicação sobre os resultados obtidos através da Lei Orçamentária Anual (LOA) e das demonstrações técnico-contábil do município de Itaqui-RS, com base na Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000.

O referido estudo está concentrado em avaliar o orçamento público municipal de Itaqui, portanto foram utilizadas diferentes fontes de pesquisas, como o *site* da Prefeitura Municipal de Itaqui, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, visando capturar as informações necessárias para a avaliação orçamentária do município de Itaqui. Também foram adotadas entrevistas com presidentes e líderes comunitários de todos os bairros da cidade de Itaqui.

Inicialmente foi efetivada uma revisão bibliográfica em livros e artigos, a qual pretende compreender como a literatura tem abordado as políticas públicas, orçamento público e controle social. Em segundo momento utilizou-se a análise de documentos, como relatórios, demonstração técnico-contábil e lei orçamentária relativa ao ano de 2020 os quais foram avaliados juntamente ao longo desta dissertação com os dados obtidos através da pesquisa com os presidentes e líderes de bairros. A análise dos dados será efetivada com a reunião de todas as informações coletadas, sistematizando-as de acordo com os objetivos do estudo, onde será utilizada a técnica de análise de conteúdo. Para tanto, utiliza-se da metodologia de análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin (2011).

Este trabalho tem importância para sociedade Itaquense, pois aponta para uma reflexão e despertar à procura do conhecimento em relação ao orçamento público municipal e quais seriam as maneiras e formas de sua participação no processo de fiscalização das contas públicas, utilizando o orçamento público municipal de Itaqui.

⁷ Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Para a sociedade este processo de reflexão se faz necessário, pois ela pode através de reuniões, palestras, encontros e fóruns junto aos bairros da cidade, conhecer o orçamento público, e a partir desse ponto, utilizá-lo como ferramenta de controle social.

No contexto acadêmico, esta reflexão sobre a temática acima é uma nova essência para a promoção de discussões acerca de orçamento público e controle social pela sociedade, uma vez que são incipientes os trabalhos dentro do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP) que tratam desse assunto. Provavelmente contribuirão para o grupo de pesquisa do Observatório em Políticas Públicas, em razão de envolver a comunidade acadêmica e sociedade sob um mesmo manto de reflexão e conhecimento dos respectivos temas.

O trabalho contribuirá ao discente na compreensão mais técnica do orçamento público municipal, e também preparar para estudos mais profundos com o propósito de criação de produtos técnicos que auxiliem na interpretação dos dados orçamentários, transferindo este conhecimento para a sociedade, no sentido de incentivá-los no exercício de controle social.

Dessa forma, este trabalho será dividido em cinco capítulos, sendo o primeiro a introdução, onde demonstra informações sobre o tema, o objeto da pesquisa e a metodologia. O segundo capítulo, aborda o Orçamento Público, trazendo os conceitos de sua formação, passando pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual e suas formações. O terceiro capítulo evidencia Controle Social, onde se pretende expor os conceitos sobre o controle social, tanto do Estado como por parte da sociedade. O quarto capítulo versa sobre a Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, onde são tratados os principais temas de controle dos gastos das contas públicas municipais de Itaquí, com o propósito de levantar dados para a avaliação. No quinto capítulo são elaborados dois produtos técnicos, a serem entregues para sociedade Itaquense, como forma de socializar o que foi pesquisado nesta dissertação. Por fim, no sexto capítulo são apresentadas as considerações finais, onde é retomado a discussão do orçamento e do controle social, dando respostas aos objetivos desta pesquisa.

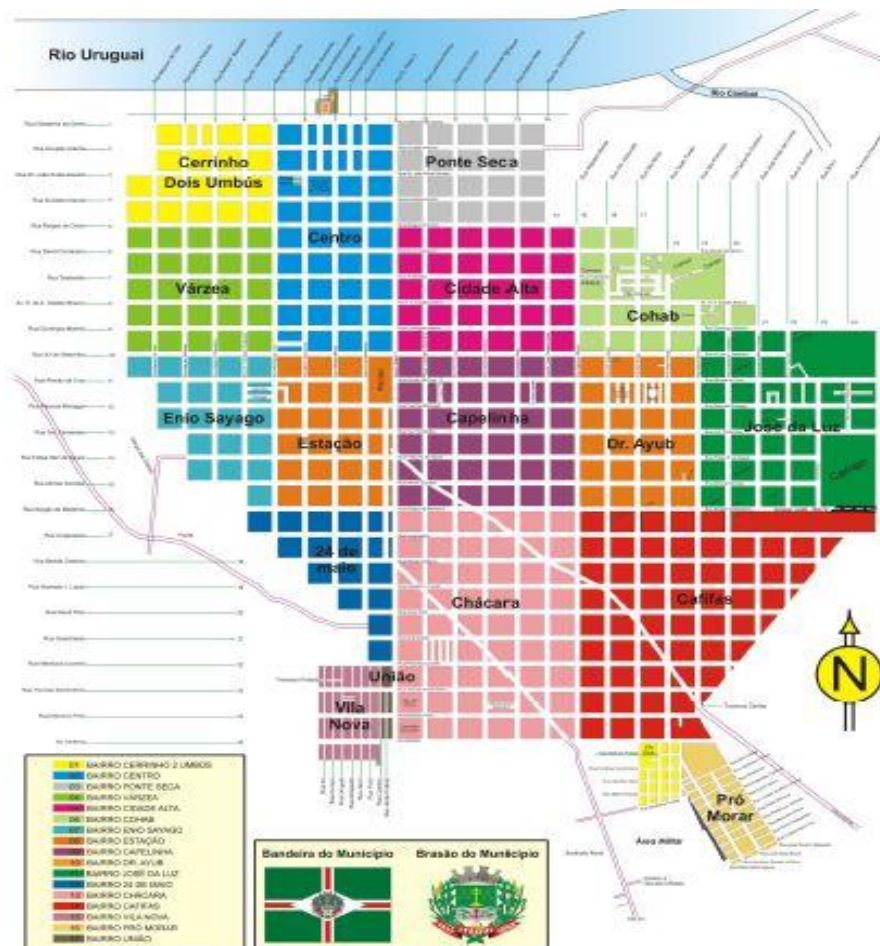
Cabe destacar que em função da Covid-19, as pesquisas realizadas, em relação ao conhecimento de orçamento público para este trabalho, foram apenas com os presidentes e líderes dos dezessete bairros da cidade de Itaquí. Para este levantamento de informações, foram escolhidas essas pessoas dos bairros, pois são

as representatividades dos locais, além de serem os conhecedores da realidade que permeia determinado local.

Sendo assim, considera-se que os presidentes e líderes dos bairros, sejam os protagonistas no processo do controle social. São eles quem devem coordenar os estudos sobre o orçamento público e exigir do governo municipal sua participação tanto no modo de fiscalização como na tomada de decisão.

A cidade de Itaquí possui dezessete bairros, os quais recebem os seguintes nomes: Dr. Ayub; Chácara; Centro; Vila Nova; Estação; Promorar; Capelinha; Ponte Seca; Dois Umbus; Cohab; União; José da Luz, Cidade Alta, Cafifas, Várzea; 24 de maio e Vila Ênio Sayago.

Mapa 1 - Mapa urbano de Itaquí



Fonte: Site oficial da Prefeitura Municipal de Itaquí, 2022.

2. ORÇAMENTO PÚBLICO

O Estado dispõe da função de ser um facilitador do bem comum para a sociedade, onde tem elasticidade para a promoção das diversas áreas de atuação como, da Saúde, Educação, Transporte, Agricultura, etc. E para organizar toda essa gama de serviços prestados à população o Estado precisa administrar recursos capazes de sustentar o investimento em serviços que a coletividade tem necessidade. Por isso, deve estar calcado no planejamento, para que possa arrecadar receitas e investir nas despesas públicas. Logo, na área pública esse planejamento tem o nome de orçamento público. Em relação ao orçamento público temos:

[...] O orçamento público em sua expressão mais ampla, é a definição da política econômico-financeira, para cada exercício financeiro, e o programa de trabalho do Governo, em qualquer de seus níveis (JACINTHO, 1989, p. 63).

O orçamento público tem a conotação de prever as receitas e fixar as despesas, as quais são praticadas dentro do exercício financeiro, que começa em 01 de janeiro e vai até 31 de dezembro, onde contempla todo o ingresso de numerário e investimento que deve ser executado com base nos seus planejamentos.

Ainda, segundo Habckost (1991, p. 75) “orçamento compreende o plano de Governo, devendo evidenciar de forma clara os objetivos e metas a serem alcançados no período.” Em consonância com o art. 2º da Lei 4.320 de 17 de março de 1964, expressa sobre o orçamento:

Art. 2. A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade (BRASIL, 1964, s/p.).

Evidencia-se que o orçamento dentro das instituições públicas é o instrumento principal, é o motor que impulsiona a instituição, tanto nas entradas e saídas de recursos. Inclusive nada poderá ser executado dentro da esfera pública, sem que antes esteja previsto no orçamento. O orçamento público é um balizador dos investimentos nas diversas áreas de atendimento à sociedade, a qual o governo é responsável. Pois, no orçamento, são contidos todos os gastos que o governo executa, na forma de programas, projeto, serviços e políticas públicas.

2.1 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

O orçamento público, tanto federal, estadual e municipal, é uma lei, e sua organização deve seguir determinados princípios, que advêm da doutrina que rege a matéria e outros estão implícitos na Constituição Federal. Sobre os princípios orçamentários assim se pronuncia Matias Pereira:

Deve-se recordar que, historicamente, o orçamento público apresenta-se como forma de restringir e de disciplinar o grau de arbítrio do governante. Dessa forma, procura impor algum tipo de controle legislativo sobre a ação desses governantes, visto que estes possuem prerrogativas para cobrar tributos dos cidadãos. Pode-se afirmar, portanto, que o orçamento público surgiu para cumprir uma função de controle da atividade financeira do Estado. Para a efetivação desse controle torna-se necessário que, no processo de elaboração da proposta orçamentária, sejam respeitados determinados princípios orçamentários. Assim, os princípios orçamentários se apresentam como as premissas básicas de ação a serem cumpridas na elaboração da proposta orçamentária (MATIAS PEREIRA, 2003, p. 146-147 apud SENADO FEDERAL, 2020, p. 7)

A peça orçamentária não pode ser elaborada com base apenas no entendimento de quem a produz, e sim, ter uma interação com a necessidade de serviços da coletividade e ao mesmo tempo estar contemplada com base em axiomas, para que, quem se utilize do orçamento, tanto o governo como a sociedade, consigam entender a base da construção, as quais são as premissas e os modelos basilares que serviram de referência na produção do orçamento público.

Assim, os princípios orçamentários utilizados pela doutrina, oferecem um caminho e uma normatização harmoniosa na preparação do orçamento público.

Conforme Aguiar (2005), expressa que o princípio da anualidade estabelece que a previsão da receita e a fixação da despesa devem referir-se a um exercício financeiro. Sabendo que no Brasil, o exercício financeiro, coincide com o ano civil, tendo início em 1º de janeiro e finda em 31 de dezembro. O princípio da unidade determina que cada ente federativo deve elaborar e executar apenas um orçamento. No princípio da universalidade todas as receitas e despesas devem estar incluídas na lei orçamentária.

Já no princípio da exclusividade a lei orçamentária deve conter somente assunto relativo à previsão da receita e a fixação da despesa. Ou seja, não pode a lei orçamentária ter outro assunto, que não seja matéria orçamentária e o princípio do

equilíbrio, este determina que o orçamento público deve ser equilibrado, isto é, o valor da receita prevista deve ser igual a despesa fixada.

Consoante com Habckost (1991), acrescenta mais dois princípios, que tem ligação com a sociedade e que ela pode se articular para exercer sua participação social no processo de fiscalização e construção do orçamento. No princípio da Publicidade a lei do orçamento deve ser amplamente demonstrada à sociedade, assim permitindo dar conhecimento do seu conteúdo e o princípio da clareza que além da lei orçamentária ser divulgada, também deve ser entendida pela sociedade. Portanto, os setores responsáveis pelas demonstrações contábeis e orçamentárias, como o setor de contabilidade e planejamento da esfera pública, devem utilizar linguagem clara, que não crie dúvidas para quem possa interessar.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o orçamento é uma lei que abarca três documentos, o que vai ao encontro com o princípio da unidade, conforme § 5º do art. 165 da Constituição Federal, e o § 8º do art. 165 da Constituição Federal, se referindo ao princípio da exclusividade. Assim, conforme a CF/1988:

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

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

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

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

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

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (BRASIL, 1988, s/p.).

Dessa forma os princípios são relevantes, pois balizam a estruturação do orçamento público, sob os tópicos financeiro, contábil e ético. Eles servem como instrumentos de controle social, pois através deles materializam-se as formas de avaliação, dos atos financeiros do Estado, pela sociedade.

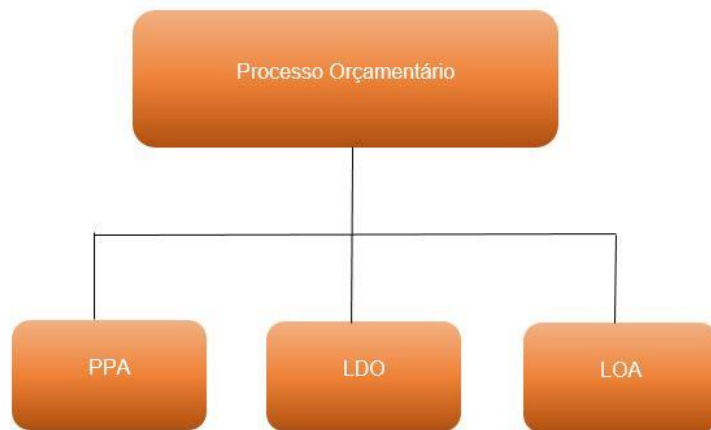
2.2 SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

No Brasil, a matéria de orçamento está definida nos arts. 165 a 169 da Constituição Federal de 1988, onde se objetiva em três documentos: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esses documentos são uma maneira de integrar a tarefa de planejamento e orçamento, pois leva que os entes federados tenham sucesso na atuação governamental. Sendo considerado o PPA, como um planejamento de médio prazo a LDO e a LOA, como planejamentos de curto prazo.

Assim como o papel dos orçamentos, PPA, LDO e LOA, são considerados instrumentos de planejamento dentro da administração pública, pois conforme Luiz (2003, p. 17) “o Planejamento é função obrigatória dos governos, no cumprimento do seu papel de agente normativo e regulador da atividade econômica”. A afirmação anterior demonstra que os governos devem seguir algumas metodologias e procedimentos de planejamento em relação às atividades que são inerentes ao Estado, uma vez que este é responsável pela normatização das atividades que balizam a vida de toda a sociedade, em especial a econômica, portanto, passando pelo orçamento público.

Os chamados orçamentos públicos, aqui lê-se, PPA, LDO e LOA, são os instrumentos orçamentários necessários para o planejamento e a operacionalização dos investimentos em despesas públicas, assim como o processo de arrecadação de receitas, que servem para a cobertura de tais despesas. Toda essa construção orçamentária está fundada em uma organização sistematizada, que obedece a um rito, ou seja, tem obediência a um processo que começa com a elaboração do Plano Plurianual, seguido da Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei do Orçamento Anual, conforme vemos na figura número 1.

Figura 1 - Processo Orçamentário

Fonte: Adaptado de ENAP (2017, p. 6).

2.2.1 Plano Plurianual

O Plano Plurianual é uma lei orçamentária que estabelece atividades a serem desenvolvidas de um determinado governo para um período igual ao mandato eletivo de um prefeito, governador ou presidente da república, no caso pelo período de quatro anos. Sobre o Plano Plurianual, assim Aguiar define:

O Plano Plurianual, como o próprio nome indica, é um Plano de Trabalho de Governo planejado e transparente, de natureza político-administrativa, expresso em termos quantificados dos serviços, obras e investimentos a serem executados, e dos valores financeiros que serão recolhidos do patrimônio dos particulares e de outras fontes de receita, aprovado por lei (AGUIAR, 2005, p. 44).

Anteriormente a Constituição Federal de 1988, as decisões estratégicas dos governos eram relativas aos planos de desenvolvimento, mas sempre de cunho econômico (SANTOS, 2015). A CF/88 buscou entendimentos inerentes ao planejamento e a situações estratégicas, incluindo a totalidade da atuação governamental. A CF/88, sobre o PPA, assim prescreve:

Art. 165, §1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública

federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988, s/p.).

O artigo citado acima esclarece que o PPA deve especificar as diretrizes, objetivos e metas, em relação a três despesas assim conhecidas como despesa de capital, despesas correntes e despesas de caráter continuada. Considerando que despesas de capital são as obras, equipamentos e materiais permanentes, que contribuem para a formação e aquisição de um bem. As despesas correntes são as manutenções de prédios e equipamentos e os gastos com combustíveis entre outros. E as despesas de duração continuada são as despesas com a saúde, educação e segurança pública. Ainda em relação ao Plano Plurianual temos:

Não se trata apenas de propor ações a serem implementadas em dado período, mas sim de instituir um plano de ação que, partindo de um planejamento estratégico, discrimine os objetivos de governo a serem perseguidos durante o mandato do chefe do poder executivo, estabeleça os programas setoriais a serem implementados e defina as fontes de financiamento e as metodologias de elaboração gestão, avaliação e revisão dos programas (SANTOS, 2010, p. 22).

É nesse contexto que o PPA, passa a ser estruturante, pois envolve o desenvolvimento local, estadual e nacional e permanente, pois envolve o planejamento dos serviços públicos que devem ser prestados à sociedade. Esses dois termos estruturante e permanente, é o que caracteriza a ideia de ser estratégico, onde seja um promotor do desenvolvimento social, humano e econômico (SANTOS, 2015).

Conforme Luiz (2003, p. 17) “o Poder Executivo ordenará suas ações com a finalidade de atingir objetivos e metas por meio do PPA, um plano elaborado no primeiro ano de mandato, para execução nos quatro anos seguintes”, o que nos mostra a figura 2.

Figura 2 - Plano Plurianual

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No PPA, a previsão é plurianual, ou seja, vigora por quatro anos, sendo elaborada pelo executivo e aprovada pelo legislativo, no primeiro ano do mandato do prefeito municipal de Itaquí, assim como nos demais níveis de governo. Todavia, seu funcionamento se dá na forma que o prefeito que assume no seu primeiro ano, chamado de orçamento engessado, ele executa o PPA do prefeito anterior e executa o seu PPA nos próximos três anos, ficando o último ano do PPA do prefeito atual, para ser executado pelo próximo prefeito municipal eleito.

Essa proposta se dá pelo fato da existência da continuidade dos serviços colocados à disposição da sociedade. Ou seja, quando um prefeito municipal assume o cargo, ele traz para seu primeiro ano de mandato os planejamentos que são do seu antecessor, assim não interrompendo os serviços que eram prestados à sociedade.

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

É uma lei anual que estabelece as metas e prioridades do governo, como as obras a serem realizadas no ano seguinte. Aguiar assim afirma:

É a LDO uma lei de vigência anual, o que significa dizer que deve ser elaborada anualmente por todas as unidades federativas que compõem a estrutura organizacional político-administrativa da República Federativa do Brasil (AGUIAR, 2005, p. 49).

Em relação à Constituição Federal de 1988, art. 165, § 2º assim disciplina a LDO:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, 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 (BRASIL, 1988, s/p.).

Segundo o princípio constante da Constituição Federal (art. 165, § 2º), a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

A LDO é o elo entre a programação do PPA e a LOA, portanto faz as adequações das ações previstas no PPA, as colocando na LDO e após na LOA. Ou seja, só se executa na LOA, o que estiver previsto no PPA e na LDO. Uma despesa não pode apenas ser prevista na Lei Orçamentária Anual do município sem estar contida no PPA e LDO, porque se tratam essas leis como planejamento, portanto, não pode haver falhas em um planejamento, por isso a importância das despesas estarem elencadas desde o PPA, passando pela LDO e chegando na LOA para serem executadas. Alguns critérios que a LDO, deve conter:

[...] LDO municipal deve também dispor sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho a ser efetivada, se:
 - * verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecido no Anexo de Metas Fiscais;
 - * a dívida consolidada do município ultrapassar os limites estabelecidos pelo Senado Federal;
- c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas financiados com recursos do orçamento;
- d) demais condições exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- e) metas fiscais, que constarão de anexo próprio, denominado Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, no que diz respeito às receitas e despesas, aos resultados nominal e primário e ao montante da dívida pública, para três exercícios, ou seja, aquela a que se refere à LDO e aos dois seguintes (LUIZ, 2003, p. 17).

Tanto a Constituição Federal de 1988, assim como a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, trazem o conceito de orientar a organização e estruturação

da LDO e como definir diretrizes na forma de elaborar e executar o orçamento. Visto que a criação da referida LRF é considerado um marco regulatório na forma de dar transparência e controle dos gastos públicos. Sob esse olhar, ser considerada uma lei que traz o controle e o planejamento das ações públicas orçamentárias, portanto dando um caráter de planejamento. E todo o planejamento tem um processo a ser seguido para que no final seja colhido um resultado esperado.

Com todos os critérios que a LRF, traz em relação à LDO, fica claro que ela é um instrumento de controle gerencial das atividades orçamentárias do município. Pois concebe métodos, os quais pode-se denominar de remédios quando a arrecadação de receita não acompanhar o ritmo da despesa. Ou seja, controlando o gasto quando não houver respaldo suficiente de receitas.

Um desses métodos é a limitação de empenho, que significa parar de contrair obrigações, caso a receita arrecadada não seja equivalente as despesas fixadas.

Quadro 1 - Resumo dos conteúdos da LDO, de acordo com a CF/88 e a LRF

Constituição Federal	LRF
Estabelecer metas e prioridades da administração pública	Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas
Orientar a elaboração e execução da LOA	Definir critérios e formas de limitação de empenho
Dispor sobre as alterações na legislação tributária	Estabelecer normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos
Estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento	Estabelecer condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas
Autorizar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal	Estabelecer a programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso
	Definir montante e forma de utilização da reserva de contingência
	Estabelecer metas fiscais
Estabelecer parâmetros para iniciativa de lei de fixação das remunerações no âmbito do Poder Legislativo	Dispor sobre riscos fiscais

Fonte: ENAP (2017, p. 8).

O quadro acima demonstra quão grande é a preocupação tanto da CF/88 como da LRF, sobre o processo de planejamento e controle dos gastos públicos, para evitar o desperdício. No § 1º da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, assim consta:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000, s/p.).

Toda a precaução que o referido diploma legal acima traz, é para demonstrar que as contas do governo municipal, estadual e federal, devem pautar no equilíbrio entre arrecadação e despesas.

Nos diversos mecanismos propostos pela LRF, se constata que eles são os procedimentos de controle por parte do governo para minimizar os gastos desordenados. Pois através dos relatórios instaurados pelo LRF, pode-se acompanhar não somente a execução orçamentária, como também um controle mais apurado do quanto a prefeitura de Itaquí está arrecadando e se esse valor que se arrecada está sendo aplicado em despesas, no mesmo limite da existência da arrecadação.

É uma tarefa nada fácil para o prefeito, assumir um mandato, caso receba um estoque de dívida a pagar e que comprometa o orçamento atual, o que causa um sacrifício na população, dado que é ela quem contribui para o pagamento de todas as despesas inclusive da dívida pública. Essa é uma das funções da LRF, controlar o gasto público, para não gerar aumento de dívida.

A criação da LRF, traz consigo a racionalização do gasto, tanto com a despesa de pessoal, endividamento e responsabilização na gestão fiscal, assim controlando que sejam ampliadas o raio de investimento em outros serviços públicos. Principalmente, no momento presente, em que a sociedade demanda por serviços e políticas públicas, em função da pandemia sofrida pela COVID-19⁸, por isso é necessário gastar com prudência e com observância ao que está balizado pelas normas do PPA, LDO e LOA.

⁸ Para conhecer melhor o assunto, acesse o site: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em: 28 jan. 2022.

2.2.3 Lei Orçamentária Anual

Na lei orçamentária anual, é onde o governo contempla as receitas que pretende arrecadar e as despesas que estão fixadas, as quais são executadas no ano seguinte.

A lei orçamentária anual é composta por três documentos: fiscal, seguridade social e investimento das empresas estatais.

O orçamento fiscal considera os gastos educação, manutenção dos órgãos, transferências de receitas tributárias federais, tanto para Estados e municípios, assim como específica as receitas de acordo com a origem.

Orçamento da seguridade social arrola os gastos com benefícios previdenciários, como pensões e aposentadorias, assistência social e a saúde. Também considera as receitas de contribuições sociais e de transferência recebidas do orçamento fiscal.

Orçamento de investimento das empresas estatais contempla o gasto em investimento das empresas estatais e suas fontes de financiamento. Aguiar traz outra conceituação sobre o orçamento anual:

A Lei Orçamentária Anual ou Orçamento Anual é o Programa de Trabalho de Governo planejado e transparente, de natureza político-administrativa, expresso em termos quantificados dos serviços, obras e investimentos a serem realizados, e dos valores financeiros que serão recolhidos do patrimônio dos particulares e de outras fontes de receita, aprovado por lei (AGUIAR, 2005, p. 46).

Na pesquisa realizada com os presidentes e líderes de bairros da cidade de Itaqui, foram questionados para que serve o orçamento público, e as respostas foram vagas. Se entende que estes indivíduos sejam pessoas que tenham razoável entendimento sobre o assunto, porque são eles quem fazem o processo do controle social por parte da sociedade. Ou seja, é necessário que nas cobranças ao Executivo Municipal de Itaqui, pelos presidentes de bairros, em relação à aplicação de recursos em serviços e políticas públicas, é fundamental certo grau de conhecimento acerca de orçamento público.

Este tipo de conhecimento deve passar desde quando ele está sendo construído, depois transitando pela execução e concluindo com a avaliação. Se isso não acontece, os presidentes e líderes de bairros não têm condições de cobrar ações

orçamentárias mais justas no tocante de transformar essas ações em serviços públicos de melhor qualidade.

Em relação à pesquisa realizada, a qual ocorreu via telefone, devido ao período de pandemia, sobre o questionamento você já ouviu falar sobre o orçamento público (município de Itaqui)?, as respostas foram dadas conforme o quadro seguir:

Quadro 2 – Você já ouviu falar sobre o orçamento público (município de Itaqui)?

Ordem	Bairros	Respostas	
01	Cafifas	Sim	
02	Várzea	Sim	
03	Ponte Seca	Sim	
04	Capelinha	Sim	
05	Dois Úmbus	Sim	
06	Promorar	Sim	
07	Estação	Sim	
08	Vila Nova	Sim	
09	Centro	Sim	
10	Dr. Ayub	Sim	
11	Chácara	Sim	
12	José da Luz	Sim	
13	Cidade Alta	Sim	
14	24 de Maio	Sim	
15	Vila Ênio Sayago	Sim	
16	Cohab		Não
17	União		Não

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No quadro 2, consta as respostas da pergunta de número um do questionário, a qual é: você já ouviu falar sobre orçamento público (município de Itaqui)? Dos dezessete respondentes, apenas quinze sinalizaram que já tinham ouvido falar sobre orçamento público e dois respondentes desconheciam o tema. Em um primeiro momento da pesquisa parece que os presidentes e líderes de bairros têm uma base

sobre o tema, todavia no decorrer dos demais quadros serão demonstradas novas perspectivas ao redor do tema orçamento.

Quadro 3 – O orçamento público (município de Itaqui) serve para o que?

Ordem	Bairros	Resposta
01	Cafifas	para os empreendimentos do município e pagamento do funcionalismo
02	Várzea	para as despesas do município e auxiliar as entidades
03	Ponte Seca	melhoramento do esgoto
04	Capelinha	para as atividades dentro do município e faz de um ano para o outro para cobrir as despesas do próximo ano
05	Dois Úmbus	serve para usar as comunidades e manter a parte pública do município
06	Promorar	serve para as melhorias, ruas, saúde e esportes
07	Estação	serve para atender as necessidades da cidade
08	Vila Nova	calçamento de ruas e esgotos de ruas
09	Centro	serve para o poder executivo direcionar os recursos para a sociedade no ano vindouro
10	Dr. Ayub	atender as necessidades do município, através de controle de receitas e despesas
11	Chácara	pagas as dívidas, pagar os funcionários e pagar as funções sociais
12	José da Luz	para os gastos do município, funcionalismo e educação, segurança, esportes, para toda finalidade
13	Cidade Alta	serve para nortear as demandas do poder executivo
14	24 de Maio	para as despesas públicas do município
15	Vila Ênio Sayago	gastos dos prefeitos para a saúde e educação, infraestrutura para a cidade

16	Cohab	sem resposta
17	União	sem resposta

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No quadro 3, consta as respostas da pergunta de número dois do questionário, a qual é: o orçamento público (município de Itaqui), serve para o que? Dos dezessete bairros que tiveram entrevistas, apenas quinze respondentes conseguiram dar respostas e dois não souberam responder o questionamento. O que se percebe são respostas que sinalizam exemplos em despesas que constam no orçamento. Todavia, foram citadas de forma muito genérica, sem nenhum pequeno esforço conceitual ou com pouca profundidade que provoque um debate no bairro os quais eles representam.

Assim como, apenas um respondente, comentou de forma ampla, que o orçamento público tem ligação não somente com as despesas do município, mas também com o financiamento delas, no caso com as receitas públicas. Ao que parece em relação ao orçamento público, apenas é considerado o gasto, no caso as despesas, desprezando a fonte de recursos que são as receitas. Portanto, apenas pode-se fixar as despesas se for previsto no mesmo limite a receita que o município pretende arrecadar.

Na mesma pesquisa realizada com os presidentes e líderes de bairros sobre o que está contido no orçamento público do município de Itaqui, as respostas foram conforme o quadro a seguir:

Quadro 4 - O que está contido no orçamento público do município de Itaqui?

Ordem	Bairros	Resposta
01	Cafifas	as receitas e despesas do município
02	Várzea	folha de pagamento, recursos para manter a saúde e educação e FAPS
03	Ponte Seca	calçamento e esgoto
04	Capelinha	despesas e receitas (orçamento público)
05	Dois Úmbus	sem resposta
06	Promorar	todas as prioridades de uma cidade, exemplo educação e saúde

07	Estação	está contido restauração, benfeitorias em bens públicos ou imóveis públicos
08	Vila Nova	ajudar pessoas carentes e moradias
09	Centro	despesas e receitas dos municípios
10	Dr. Ayub	composto de valores financeiro que visam atender as receitas do município e composição das receitas dos municípios
11	Chácara	os orçamentos financeiros do município e pagamento dos funcionários
12	José da Luz	sem resposta
13	Cidade Alta	está contido despesas com pessoal, encargos, dívida pública, gastos com educação, saúde e assistência social e investimentos
14	24 de Maio	custeio do orçamento da questão social e vulnerabilidade social
15	Vila Ênio Sayago	todos os gastos receitas e despesas do ano que vem o que vai arrecadar e o que irá investir
16	Cohab	sem resposta
17	União	sem resposta

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No quadro 4, consta as respostas da pergunta três do questionário, a qual é: o que está contido no Orçamento Público do município de Itaqui? Em relação a este questionamento treze respondentes deram respostas e quatro respondentes não souberam dar a informação acerca do questionamento. Constata-se que os respondentes, tem um entendimento abreviado, pois conseguem citar de forma desordenada o que está contido dentro do orçamento público municipal. Mas não com uma profundidade necessária para exigir, por exemplo, uma cobrança ao Executivo Municipal, no sentido de que alguma receita ou despesa pública, pode ser realocada para melhorar determinado serviço público.

Segundo as falas dos entrevistados, suas preocupações eram mais em relação a falta de qualidade dos serviços públicos ofertados pelo município, pelo excesso de

cargo em comissão, conhecidos por CCs⁹, da falta de qualidade no atendimento do contribuinte pelos servidores, de alguns privilégios que certos servidores possuem, do que propriamente responder sobre o que permeava o orçamento público municipal.

2.2.4 Receitas

A receita é um conjunto de recursos que o governo federal, estadual e municipal, espera arrecadar para fazer frente às despesas a serem realizadas no exercício. A grande parte da receita arrecada é de forma compulsória, o que significa dizer que ela é obrigatória, especialmente os impostos¹⁰ e contribuições¹¹. O orçamento das receitas são as estimativas de arrecadação de cada um dos tipos de receita.

Não é demais, reforçar que o orçamento público não trata somente do pagamento das despesas, mas também das receitas a serem arrecadas que servirão para fazer frente aos investimentos públicos. Às vezes pode-se cair no erro de pensar que orçamento público é apenas no que a gestão pública pretende gastar. Ele demonstra um sentido de uma balança, onde os dois lados devem ser equivalentes, tanto a receita como a despesa. Significando que o erário só pode gastar no limite de sua arrecadação.

Consoante com Habckost (1991) as receitas têm os seguintes estágios, assim conhecidos: previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento.

A previsão é a estimativa do que será arrecadado durante o ano. A base para a previsão toma o comportamento dos últimos anos e mais algumas técnicas de projeções. Este estágio é o momento que começa com a elaboração do orçamento do próximo ano, todavia ele toma alguns critérios, econômicos, inflacionários, comportamento macroeconômico do país e ajusta para o que pretende receber no próximo ano.

⁹ Cargo em Comissão, os quais destinam apenas para as atribuições de direção, chefia e assessoramento.

¹⁰ Impostos é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte (art.16 do Código Tributário Nacional).

¹¹ Contribuições são as receitas que tem como fatos geradores as situações previstas pela Constituição Federal de 1988, art. 195 e seus incisos I, II, III, também de caráter obrigatório legal.

O lançamento acontece em geral, com os impostos diretos, como exemplo o IPTU¹², onde esse o valor é informado pela prefeitura, mediante alguns cálculos sobre a posse ou a propriedade de um determinado imóvel. No sentido orçamentário, quem a prefeitura sabe que é o devedor e o quanto deve, e essa situação conforme a legislação pode ser colocada no orçamento público, como fonte de receita, por conseguinte é prevista e lançada, transformando assim em uma receita líquida e certa, pois se o contribuinte não pagar, a prefeitura pode inserir na dívida ativa do município e cobrar esse tributo na justiça.

A arrecadação é o momento em que o contribuinte vai pagar o imposto em uma agência bancária ou órgão arrecadador da prefeitura, como exemplo em uma agência lotérica. Assim o contribuinte termina com seu débito perante o erário.

O quarto estágio, o recolhimento é quando os recursos arrecadados entram na conta do tesouro e estão prontos a serem utilizados como forma de pagamento das despesas. Praticamente hoje, quando se paga algum tributo ou taxa para a prefeitura, ela é paga diretamente em algum banco, posto de arrecadação ou até mesmo na lotérica. Após processado o pagamento e transferido o valor para conta corrente oficial do município, acontece o recolhimento, que é o último estágio da receita.

Conforme a Lei nº 4.320, de 1964, as receitas classificadas pela categoria econômica se dividem em Receita corrente e Receita de Capital.

São receitas correntes o produto da arrecadação tributária (de impostos, taxas e contribuições de melhorias), das contribuições sociais e econômicas e das receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços, além daquelas provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas correntes (SANTOS, 2010, p. 57).

Em relação a esse conceito acima das receitas correntes e conforme pesquisa realizada com os dezessete presidentes e líderes dos bairros da cidade de Itaquí, quando foram questionados a informarem duas receitas orçamentárias municipais, foram obtidas as respostas conforme o quadro abaixo.

¹² Imposto predial e territorial urbano, conforme Lei Municipal de Itaquí nº 1599/88, de 20 de dezembro de 1988, “é o imposto que tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis por natureza ou por acessão física como definido na Lei Civil, situado nas áreas urbanas ou urbanizáveis tanto na sede como no interior do município” (ITAQUI, 1988, s/p.).

Quadro 5 - Você sabe informar duas receitas que o governo municipal tenha?

Ordem	Bairros	Resposta
01	Cafifas	recebimento de impostos (tributo)
02	Várzea	receita Estado e receita que vem do Estado
03	Ponte Seca	receita impostos e recurso que vem de fora
04	Capelinha	ICMS, IPTU, ITR e taxas de polícia
05	Dois Úmbus	IPTU e saneamento básico
06	Promorar	ajuda do governo do Estado, IPTU e ICMS
07	Estação	IPTU, imposto do MEI e Alvará
08	Vila Nova	arrecadação de arroz e agropecuária
09	Centro	arrecadação IPTU e retorno do ICMS
10	Dr. Ayub	IPTU e ISSQN ¹³
11	Chácara	Impostos
12	José da Luz	impostos, ICMS, ISSQN e IPTU
13	Cidade Alta	FPM e ICMS
14	24 de Maio	ICMS das empresas e receitas do estado e Federal
15	Vila Ênio Sayago	alvará e ICMS da Camil
16	Cohab	qualquer imposto, IPTU
17	União	sem resposta

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Conforme as respostas que estão no quadro 5, referente ao questionário, que tem como pergunta de número 11: você sabe informar duas receitas que o governo municipal de Itaquí? Apenas dois respondentes citaram dois exemplos de receitas orçamentárias municipais de forma assertiva, foram os respondentes dos bairros Centro e Dr. Ayub. Enquanto oito citaram várias respostas, mas que continha uma

¹³ Quando dado a resposta pelo presidente de bairro, ele citou ISSQN, todavia esse imposto desde a Lei Complementar n. 116 de 31 de julho de 2003, passou a chamar-se de ISS.

receita municipal, a qual foi o IPTU. Os demais respondentes praticamente não souberam informar nenhuma receita, assim como nominaram várias nomenclaturas vazias e sem sentido do ponto de vista da legislação.

Em relação as receitas de capital, conforme a Lei 4.320 de 17 de março de 1964, são consideradas:

Já as receitas de capital são oriundas da constituição de dívidas (por meio de operação de crédito, a exemplo de empréstimos, financiamentos e emissão de títulos, internas ou externas), da alienação de bens e direitos (a exemplo da venda de bens móveis e imóveis), bem como os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesa de Capital, e o superávit do orçamento corrente (diferença entre receitas e despesas correntes) (SANTOS, 2010, p. 57).

As receitas de capital são consideradas aqueles ingressos de dinheiro relativo às operações de crédito como os empréstimos tomados pelo ente federado assim como o produto da venda de imóveis, móveis e veículos, os quais dentro da área pública tem o nome de bem. Pode ser também ser considerada receitas de capital o recebimento de empréstimos concedidos a outras pessoas, tanto jurídica como física e as doações recebidas de particulares, ou da esfera privada ou pública que servem para custear as despesas de capital.

Conforme o quadro 5, os respondentes não conseguiram visualizar demais receitas que o município de Itaqui arrecada, o que os deixa limitados em um possível exame mais apurado, e dificultando o controle social executado por seus membros da sociedade. No quadro 6 é apresentado as principais receitas do município de Itaqui e que demonstram serem muito mais do que apenas as que foram citadas na pesquisa pelos presidentes e líderes dos bairros.

Quadro 6 – Principais receitas orçamentárias do município de Itaqui

Ordem	Receitas
01	IRRF – Sobre rendimento do trabalho
02	IPTU – Imposto predial e territorial urbano
03	ITBI – Imposto sobre transmissão <i>inter vivos</i> de bens
04	ISS – Imposto sobre serviço
05	Multas e juros

06	Dívida ativa
07	Taxa de licença para funcionamento de estabelecimento
08	Taxa de Licença para execução de obras
09	Taxa de cemitérios
10	Taxa de inspeção, controle e fiscalização
11	Taxa de limpeza pública
12	Aluguel da estação rodoviária municipal de Itaquí
13	Arrendamento do campo da Fund. Venâncio Ramos Silva
14	Remuneração de depósitos bancários
15	Cota parte do FMP – fundo de participação do município
16	Cota parte do ITR – Imposto Territorial Rural
17	Cota parte do fundo especial do Petróleo – FEP
18	Transferência União merenda
19	Cota parte do ICMS – Imposto de circ. e mercadorias
20	Cota parte do IPVA – Imposto sobre propriedade de veículos automotores
21	Cota parte do IPI – Imposto sobre prod. Industrializados
22	Receita de carnaval
23	Transferências de pessoas físicas

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No quadro 6 é apresentado um elenco de receitas que estão contidas dentro do orçamento público do município de Itaquí. Essas receitas são as estimativas que o município pretende arrecadar e com base nos valores previstos, sob a nomenclatura de cada uma que compõem o quadro 6, será o que a prefeitura irá fixar para o investimento nas despesas públicas. Ou seja, o orçamento público de Itaquí, fixa suas despesas na mesma proporção da previsão das receitas à serem arrecadas. Dessa forma dando sentido ao orçamento público de ser considerado uma balança, onde os dois lados devem obrigatoriamente ter os mesmos pesos.

Quadro 7 - Classificações orçamentárias das receitas.

1.Receitas Correntes (A)		2.Receitas de Capital (A)	
Origem (B)	Espécie (C)	Origem (B)	Espécie (C)
1. Tributária	1.Impostos 2.Taxas 3.Contribuições de Melhoria	1. Operações de Crédito	1.Internas 2.Externas
2. Contribuições	1.Sociais 2.Econômicas	2. Alienação de Bens	1.Bens Móveis 2.Bens Imóveis
3. Patrimonial	1.Imobiliárias 2.Valores Mobiliários 3.Concessões e Permissões 9.Outras	3. Amortização de Empréstimos	0.Amortização de Empréstimos
4. Agropecuária	1.Produção Vegetal 2.Prod. Animal ou Derivados 9.Outras	4. Transferências de Capital	2.Intergovernamentais 3.Instituições Privadas 4.Exterior 5.Pessoas 7.Convênios 8.Combate à Fome
5.Industrial	1.Indústria Extrativa Mineral 2.Indústria de Transformação 3.Indústria de Construção	5. Outras Receitas de Capital	2.Integralização de Capital Social
6. Serviços	0.Serviços		3.Resultado do BACEN
7. Transferências Correntes	2.Intergovernamentais 3.Instituições Privadas 4.Exterior		4.Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional
	5.Pessoas 6.Convênios 7.Combate à fome		9.Outras
9. Outras Receitas correntes	1.Multas e Juros de Mora 2.Indenizações e Restituições 3.Dívida Ativa 9.Diversas		

Fonte: Santos (2010, p. 59).

Quadro 8 - Classificações orçamentárias das receitas

1.Receitas Correntes (A)				
Origem (B)	Espécie (C)	Rubrica (D)	Alínea (EF)	Subalínea (GH)
1. Tributária	1.Impostos	1. Imposto sobre o Comércio Exterior	01. Imposto sobre a importação	00. Valor total do imposto sobre a importação 01. Receita do principal do imposto sobre a importação
			02. Imposto sobre a exportação	00. Valor total do imposto sobre a exportação 01. Receita do principal do imposto sobre a exportação

		2. Imposto sobre o Patrimônio e Renda	01. ITR	00. Valor do ITR
			02. IPTU	00. Valor do IPTU
			04. Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza	00. Valor total do imposto sobre a renda 10. Pessoas físicas 11. Receita do programa de recuperação fiscal – PF 21. Imposto sobre a renda pessoa jurídica 22. Receita do programa de recuperação fiscal – PJ 31. Imposto de renda retido nas fontes – Trabalho 32. Imposto de renda retido nas fontes – Capital 33. Imposto de renda retido nas fontes – Remessa exterior 34. Imposto de renda retido nas fontes – outros rendimentos 35. Receita do programa de recuperação fiscal – Retido nas fontes

Fonte: Santos (2010, p. 61).

Os quadros 7 e 8, representam classificação pela natureza da receita, pois toda a receita orçamentária tem um código de identificação de oito dígitos que define sua natureza: A, B, C, D, EF, GH.

A é referente a categoria econômica da receita, que pode ser receita corrente ou de capital. **B** refere-se a origem ou fato gerador da receita, a qual pode ser tributária, de contribuição, patrimonial, agropecuária, de transferência entre outras. **C** se relaciona com a espécie da receita, ou seja, sua origem. Se for de origem tributária, sua espécie pode ser, imposto, taxa ou contribuição de melhoria. **D** significa a rubrica da receita, ou seja, o detalhamento da espécie da receita. Se for receita de impostos, pode ser considerada imposto sobre o comércio exterior, imposto sobre o patrimônio e a renda, imposto sobre a circulação de mercadorias entre outros. **EF** identifica a alínea da receita, que é o detalhamento da rubrica. Se for receita de imposto sobre comércio exterior, esse código explica se é imposto sobre a exportação ou sobre a importação. **GH** explica os aspectos da entrada do valor financeiro.

É por intermédio do comportamento da classificação das receitas, conforme os quadros 7 e 8, que o Executivo faz a previsão o qual irá receber de ingressos orçamentários. Sendo assim esse planejamento das receitas que irão adentrar no

orçamento é muito importante, pois da sua projeção é que se fixará a despesa que estará contida na Lei Orçamentária Anual.

2.2.5 Despesas


As despesas são os gastos do Estado no atendimento e nos serviços colocados à disposição da sociedade. De acordo com Habckost (1991), a despesa tem os seguintes estágios: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho significa a contração de dívida do poder público municipal com os respectivos prestadores de serviços. Um dos critérios, das despesas, que não seja gasto nada, dentro do poder público sem que antes seja empenhado, isto é, contraído dívida da Prefeitura Municipal de Itaqui com os respectivos fornecedores, que podem ser tanto de produtos, serviços ou obras.

O segundo estágio é a liquidação, é onde é certificado pela autoridade competente da Prefeitura Municipal de Itaqui, que o produto foi recebido ou o serviço foi prestado, conforme as especificações contidas no estágio do empenho. Enquanto no estágio do pagamento, é onde se realiza o desembolso de dinheiro, assim efetuando e concluindo o último estágio da despesa.

Em razão disso, é importante atentar-se as prestações de contas do município ou até mesmo nas falas, que não são técnicas, sobre a despesa orçamentária, porque quando é dito que o total das despesas do município chegaram à um determinado valor, deve-se primeiro saber se essa exposição é relativa à despesa empenhada, liquidada ou paga, visto que cada uma delas traz consigo uma carga diferente de conceituação.

Imagem 1 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária

 Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro TESOURO NACIONAL	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
	Prefeitura Municipal de Itaqui - RS (Poder Executivo)
	Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
	CNPJ: 88120662000146
	Exercício: 2020
	Período de referência: 6º bimestre

Despesas Orçamentárias	Estágios da Despesa Orçamentária									
	DOTAÇÃO INICIAL (d)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (e)	DESPESAS EMPENHADAS NO BIMESTRE	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O BIMESTRE (f)	SALDO (g) = (e-f)	DESPESAS LIQUIDADAS NO BIMESTRE	DESPESAS LIQUIDADAS ATÉ O BIMESTRE (h)	SALDO (i) = (e-h)	DESPESAS PAGAS ATÉ O BIMESTRE (j)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (k)
DESPESAS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (VIII)	139.642.000,00	151.859.845,39	14.753.377,51	135.542.717,47	16.317.127,92	30.942.145,86	133.641.616,11	18.218.229,28	116.579.301,12	1.901.101,36
DESPESAS CORRENTES	129.835.528,00	141.091.902,98	14.899.677,72	127.669.337,25	13.422.565,73	29.891.171,43	126.831.713,87	14.260.189,11	110.047.858,20	837.623,38
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	100.674.500,00	104.941.687,24	13.093.393,29	97.688.925,56	7.252.761,68	22.543.171,70	97.685.647,92	7.256.039,32	86.987.734,25	3.277,64
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	600.000,00	875.231,61	-101.987,45	873.244,00	1.987,61	80.042,05	873.244,00	1.987,61	873.244,00	0,00
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	28.561.028,00	35.274.984,13	1.908.271,88	29.107.167,69	6.167.816,44	7.267.957,68	28.272.821,95	7.002.162,18	22.186.879,95	834.345,74
DESPESAS DE CAPITAL	9.651.844,00	10.747.942,41	-146.300,21	7.873.380,22	2.874.562,19	1.050.974,43	6.809.902,24	3.938.040,17	6.531.442,92	1.063.477,98
INVESTIMENTOS	4.763.124,00	5.462.392,95	-35.984,05	2.698.295,28	2.764.097,67	528.068,33	1.634.817,30	3.827.575,65	1.356.357,98	1.063.477,98
INVERSÕES FINANCEIRAS										
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	4.888.720,00	5.285.549,46	-110.316,16	5.175.084,94	110.464,52	522.906,10	5.175.084,94	110.464,52	5.175.084,94	0,00
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	154.628,00	20.000,00			20.000,00			20.000,00		
DESPESAS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (IX)	19.808.000,00	18.796.053,11	-2.058.327,75	17.917.538,79	878.514,32	1.180.698,74	17.917.538,79	878.514,32	15.271.503,07	0,00
SUBTOTAL DAS DESPESAS (X) = (VIII + IX)	159.450.000,00	170.655.898,50	12.695.049,76	153.460.256,26	17.195.642,24	32.122.844,60	151.559.154,90	19.096.743,60	131.850.804,19	1.901.101,36
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA / REFINANCIAMENTO (XI)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida Interna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívida Mobiliária										
Dívida Contratual										
Amortização da Dívida Externa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívida Mobiliária										
Dívida Contratual										
TOTAL DAS DESPESAS (XII) = (X + XI)	159.450.000,00	170.655.898,50	12.695.049,76	153.460.256,26	17.195.642,24	32.122.844,60	151.559.154,90	19.096.743,60	131.850.804,19	1.901.101,36
SUPERÁVIT (XIII)										
TOTAL COM SUPERÁVIT (XIV) = (XII + XIII)	159.450.000,00	170.655.898,50	12.695.049,76	153.460.256,26		32.122.844,60	151.559.154,90		131.850.804,19	1.901.101,36
RESERVA DO RPPS	2.000.000,00	2.000.000,00			2.000.000,00			2.000.000,00		

Fonte: Prefeitura Municipal de Itaqui, 2022

Na imagem 01, relativo ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do 6º bimestre do ano de 2020, que faz parte do Anexo-1, Balanço Orçamentário¹⁴, fica mais detalhado a questão da despesa empenhada, liquidada e paga. Visto que na coluna f (despesas empenhadas até o bimestre), relativo à primeira linha (despesas correntes), o valor que aparece é R\$ 127.669.337,25, enquanto na mesma linha, na coluna h (despesas liquidadas até o bimestre), o valor que se apresenta é R\$ 126.831.713,87, continuando na mesma linha, na coluna j (despesas pagas até o bimestre), tem-se o valor de R\$ 110.047.858,20.

Quando em um procedimento de controle social por parte da sociedade, ou em uma possível prestação de contas pelo Executivo Municipal, ou até mesmo na explanação técnica sobre a despesa, se não for explicitada de forma objetiva a que tipo de estágio da despesa, que pode ser o empenho, a liquidação ou o pagamento, que o apresentador dos dados se refere, pode causar um embaraço enorme para quem recebe a explicação de tais informações.

Quando se realiza o primeiro estágio da despesa, que é o empenho, não está ocorrendo ainda gasto público, apenas contraindo uma dívida, que a qualquer momento pode ser cancelada, devido ao produto ou o serviço não ser entregue, portanto, esse empenho pode ser cancelado e não acontecer os demais estágios da despesa. Todavia, se depois de ocorrido o empenho, o produto ou o serviço for entregue conforme as características solicitadas dá-se a liquidação, que é o segundo estágio da despesa. Esse estágio é quando a autoridade competente, ou seja, o servidor quem recebeu o produto ou o serviço atesta que os mesmos estão de acordo com o solicitado.

Nesse momento a despesa é liquidada, isto é, perante o poder público municipal existe o reconhecimento de uma dívida. E por último, quando o poder público municipal realiza o desembolso do numerário a favor do fornecedor, esse estágio é o pagamento, onde se extingue a obrigação do erário com o fornecedor.

Conforme a Lei nº 4.320, de 1964, as despesas classificadas por natureza se dividem em Despesa Corrente e Despesa de Capital.

Despesas correntes são as que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de bem de capital.

¹⁴ Relatório determinado pela Lei Complementar 101/2000.

São as despesas de prestação de serviços, conservação e adaptação do patrimônio constituído e transferências para a manutenção de outras entidades. Exemplo: formulação e acompanhamento da política nacional de desenvolvimento urbano (SANTOS, 2010, p. 71).

Despesas de Capital são as que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital, o que gera um aumento do patrimônio do ente público.

São aquelas que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital (compra de equipamentos e construção de imóveis, por exemplo) ou de produtos para revenda, além da concessão de empréstimos e amortização da dívida. Exemplo: construção de ponte urbana sobre o rio Poti, em Teresina (PI) (SANTOS, 2010, p. 72).

Na entrevista com os respondentes dos bairros da cidade de Itaqui, foi questionado se saberiam informar duas despesas do governo municipal de Itaqui e apenas um respondente disse de forma errada, demonstrando que não entendeu a pergunta, visto que sua resposta foi totalmente diferente do que foi perguntado, porém os demais dezesseis respondentes souberam citar as despesas. É natural que as respostas fossem em nível geral, sem estarem dentro das classificações tanto como despesa corrente ou de capital. Uma vez que, a classificação das despesas para quem desconhece o assunto torna-se difícil do ponto de vista legal e da literatura que permeia a área pública.

Quadro 9 - Você sabe informar duas despesas que o governo municipal tenha?

Ordem	Bairros	Resposta
01	Cafifas	pavimentação de ruas
02	Várzea	muito advogado, muita secretaria
03	Ponte Seca	Saúde, educação – Colégio
04	Capelinha	despesa com pessoal, despesa com fornecedores
05	Dois Úmbus	parte dos funcionários, compra de materiais
06	Promorar	pagamento de funcionalismo, pagamento saúde e educação
07	Estação	despesa com iluminação pública da cidade, manutenção do parcão, praça
08	Vila Nova	transporte escolar, contratação de firmas terceirizadas
09	Centro	despesa com funcionalismo, despesa com transporte
10	Dr. Ayub	despesa com saúde, despesa com educação
11	Chácara	funcionalismo com pessoal, despesa com material permanente
12	José da Luz	educação, obras

13	Cidade Alta	despesa com pessoal, dívida pública
14	24 de Maio	CC ¹⁵ , diárias
15	Vila Ênio Sayago	funcionalismo, aquisição de veículos
16	Cohab	serviços gerais, água e luz, quadro de pessoal
17	União	pagamento com viagens

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No quadro 9, conforme os respondentes, foram citadas como despesas os gastos com saúde e educação, despesas com a folha de pagamento dos servidores, compra de materiais, pagamento da água e luz, despesa com a iluminação pública, despesas com a manutenção do parcão, pagamento de diárias, transporte escolar, pagamento de viagens, despesa com material permanente, pavimentação de ruas, obras, dívida pública e aquisição de veículos.

Foi demonstrado pelos entrevistados que eles têm conhecimento mínimo sobre a exemplificação de despesas, evidenciando uma falta de intimidade com o tema.

Em consequência do abreviado conhecimento dos respondentes da pesquisa, o quadro 10 são apresentadas as principais despesas que ocorrem no município de Itaqui, para efeito de compreensão e, assim facilitando o exercício de fiscalização pela sociedade Itaquense.

Quadro 10 – Principais despesas orçamentárias do município de Itaqui

Ordem	Despesas
01	Vencimento e vantagens fixas
02	Indenizações trabalhistas
03	Obrigações patronais
04	Diárias
05	Material de consumo
06	Passagens e despesas com locomoção
07	Outros serviços terceiros - pessoa física
08	Outros serviços terceiros – pessoa jurídica
09	Auxílio alimentação
10	Auxílio transporte
11	Indenizações e restituições
12	Equipamento e material permanente
13	Obras e instalações
14	Material de distribuição gratuita

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

¹⁵ Cargo em Comissão

No quadro 10 é apresentado um elenco das despesas que estão contidas dentro do orçamento público do município de Itaquí. Essas despesas são fixadas via orçamento público e serão executadas conforme as receitas forem ocorrendo.

Com a relação as despesas que ocorrem dentro do município de Itaquí, as quais estão dentro do quadro 10, a população consegue vislumbrar que existem outras despesas que não são somente as citadas no quadro 9. Cabe explicitar que na esfera pública, toda a saída de recurso, via orçamento, é considerada como despesa.

2.2.6 Créditos adicionais

A Lei Orçamentária Anual, por mais que seja aprovada pelo Legislativo, ela não é uma peça engessada, ou seja, ela no decorrer de sua execução, pode sofrer alterações em especial nas despesas, demonstrando que elas podem ser alteradas. A maneira de alterar a LOA se dá através dos créditos adicionais.

Há três tipos de créditos adicionais:

Crédito suplementar são reforços de dotações orçamentárias de despesas que já constam na LOA. Esses créditos suplementares servem para dar um auxílio a uma definida despesa que não tem saldo suficiente. Um exemplo de abertura de crédito suplementar é quando está prevista despesa da folha de pagamento dos servidores no orçamento anual, porém, chega o momento que o saldo é insuficiente para a execução total desta despesa.

Assim se faz necessário a abertura de crédito suplementar, para cobrir a diferença entre o total da despesa e o saldo que o orçamento público tem em disponibilidade. Conforme a Lei do Orçamento do município de Itaquí para o ano de 2020, assim consta:

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, por Decreto, na Administração Direta e Indireta, observados os arts. 8º, 9º e 13 da Lei Complementar nº 101, de 2000, mediante a utilização dos recursos: (ITAQUI, 2019, s/p.).

Esses Créditos Suplementares estão contemplados na própria Lei Orçamentária Anual, como se apresenta no art. 5º da Lei Municipal n. 4427, de 19 de dezembro de 2019, que estima a receita e fixa a despesa do município de Itaquí para o exercício financeiro de 2020. No mesmo artigo da citação da lei orçamentária, a qual

já recebeu a aprovação do Legislativo, o Executivo Municipal a cada necessidade de suplementar uma determinada despesa, apenas emite um decreto municipal para efeito de legalizar o ato jurídico.

Crédito especial são inclusões de dotações orçamentárias não previstas na LOA. Os créditos especiais amparam as despesas que não estão contempladas dentro da Lei Orçamentária Anual, e se concretizam através de autorizações pelo Legislativo Municipal. Um exemplo de abertura de crédito especial pode ser a aquisição de uma ambulância, a qual não foi prevista na lei do orçamento público, portanto, se não consta na LOA, deve ser elaborado um projeto de lei e enviado para o Legislativo aprovar a proposta. Logo após da aprovação pelo Legislativo o Executivo emite um decreto para efeito de deixar de acordo com a legislação.

Crédito extraordinário tem por finalidade colocar recursos nas despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra ou calamidade pública, ou seja, as quais não podem esperar para serem atendidas e que não podem ser previsíveis.

Para abrir os créditos adicionais, o executivo necessita informar as fontes de recursos, conforme prescreve o art. 43 da Lei 4.320 de 17 de março de 1964,

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las (BRASIL, 1964, s/p.).

Para a abertura dos créditos tanto suplementares como especiais é necessário que seja indicado a fonte de recursos, que servirá de aporte orçamentário.

Uma das fontes de recursos é o superávit financeiro, o qual é a diferença positiva entre o ativo financeiro e passivo financeiro.

Imagem 2 - Balanço Patrimonial

b. Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes			
ATIVO (I)		PASSIVO (II)	
ATIVO FINANCEIRO	59.300.151,07	PASSIVO FINANCEIRO	17.591.067,23
Contas escrituráveis da Classe 1 com atributo F	59.300.151,07	Contas escrituráveis do Grupo 2.1 com atributo F	16.519.025,98
		Contas escrituráveis do Grupo 2.2 com atributo F	0,00
		Creditos Empenhado a Liquidar (6.2.2.1.3.01.00)	0,00
		Empenhos a Liquidar Inscritos em Restos a Pagar nao Processados (6.2.2.1.3.05.00)	0,00
		RP nao Processado a Liquidar (6.3.1.1.0.00.00)	14.432,19
		RP nao Processados inscricao no Exercicio (6.3.1.7.1.00.00)	1.057.609,06
ATIVO PERMANENTE	39.698.111,21	PASSIVO PERMANENTE	62.759.823,58
Contas escrituráveis da Classe 1 com atributo P	39.698.111,21	Contas escrituráveis do Grupo 2.1 com atributo P	8.075.076,43
		Contas escrituráveis do Grupo 2.2 com atributo P	54.684.747,15
TOTAL	98.998.262,28	TOTAL	80.350.890,81
		SALDO PATRIMONIAL (I - II)	18.647.371,47

Fonte: Prefeitura Municipal de Itaquí, 2022

Conforme a imagem 2, para a abertura do crédito suplementar ou especial, pode ser utilizada a diferença positiva do ativo financeiro R\$ 59.300.151,07 menos o passivo financeiro R\$ 17.591.067,23, levando ao resultado de R\$ 41.709.083,84, ou seja, este valor positivo pode ser utilizado para abertura dos referidos créditos. Visto que representa disponibilidade financeira que sobrou de um ano para o outro, em relação as finanças de curto prazo, assim reconhecidas por um período de 360 dias, após a data de encerramento do balanço patrimonial da Prefeitura Municipal de Itaquí.

A fonte de recursos denominada excesso de arrecadação é o saldo positivo das diferenças, que estão acumuladas mês a mês, entre a receita prevista e a arrecadada. Partindo que o orçamento é uma previsão da receita, o que significa que por ser previsão é algo que pode ou não se concretizar em sua totalidade. Ocorre que às vezes pode acontecer que o Executivo Municipal arrecade mais do que está previsto, portanto esse excedente também pode ser utilizado como fonte de recursos.

Também outra fonte de recursos é a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, significando que para a abertura de crédito, pode-se utilizar parte do crédito orçamentário de uma despesa ou até mesmo sua totalidade. Esse procedimento acontece reduzindo parte do saldo de uma despesa, conhecida como dotação orçamentária, que já está contida na Lei Orçamentária Anual. Isto é, em termos técnicos é realizar a redução de parte ou total da despesa que seria utilizada na aquisição de uma mercadoria, bem, serviço ou obra, e alocar para outra despesa que o município acredite ser necessário.

A última fonte de recursos é a que tem origem nas operações de crédito, as quais tem procedência de empréstimos e financiamentos decorrentes de lançamento de títulos da dívida pública, lançados no mercado financeiro ou de contratos celebrados com instituições financeiras de crédito. Isso exprime que o Executivo, toma recursos emprestados com agentes financeiros e utiliza essa fonte de recurso para a abertura de crédito tanto suplementar como especial.

2.2.7 Orçamento Público de Itaquí

O município de Itaqui faz parte do estado do Rio Grande do Sul, localizado na fronteira oeste, onde é banhado pelo Rio Uruguai. Também é reconhecida como cidade gêmea¹⁶ com a cidade de Alvear, a qual pertence à Província de Corrientes na Argentina.

Mapa 2 – Localização geográfica do município de Itaqui



Fonte: Wikipedia (2022¹⁷).

Na cidade de Itaqui, como em outras cidades, as vias públicas sofrem melhorias, as escolas recebem manutenções, postos de saúde são ampliados,

¹⁶ Portaria nº 125 de 21/03/2014/MIN - Ministério da Integração Nacional.

¹⁷ Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:RioGrandedoSul_Municip_Itaqui.svg. Acesso em: 28 jan. 2022.

entre outros investimentos aplicados em despesas públicas. Para que aconteçam esses investimentos, é necessário que a gestão pública disponha de recursos financeiros, para investir na execução de obras e serviços públicos. Deste modo, o orçamento público dentro da gestão pública, tanto em nível federal, estadual e municipal é uma ferramenta significativa sob o ponto de vista da alocação de recursos nos serviços prestados e nas políticas públicas necessárias para elidir certos problemas públicos.

Por outro lado, os recursos existentes são insuficientes para que os governos melhorem sua abrangência nos investimentos em despesas públicas. Por essa razão é importante que os governos gastem seus recursos financeiros com obediência aos princípios da eficiência e eficácia, pois dessa maneira os gastos são racionalizados, e assim podem-se atender outros conjuntos de serviços públicos.

Tabela 1 – Orçamento anual do município de Itaqui

Ano	Orçamento total do município	Comparação em %
2009	54.000.000,00	0%
2010	57.000.000,00	5,55%
2011	60.500.000,00	6,14%
2012	67.000.000,00	10,74%
2013	70.800.000,00	5,67%
2014	81.000.000,00	14,40%
2015	99.000.000,00	22,22%
2016	113.250.000,00	14,39%
2017	110.265.000,00	-2,63%
2018	117.500.000,00	6,56%
2019	135.300.000,00	15,15%
2020	161.450.000,00	19,32%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Conforme a tabela 1, nota-se que o orçamento público do município de Itaqui tem uma variação não uniforme, pois em termos de valores ele sempre se apresentou com um aumento, com exceção do ano de 2017. Todavia, quando se analisa a coluna de comparação em %, é constatado que eles variaram de forma desordenada. Com esse primeiro exame da tabela acima, é notório que o orçamento público de Itaqui não segue um percentual padrão de crescimento entre os anos, mas sim percentuais variáveis.

É significativo em função do orçamento público municipal de Itaquí, que o gasto em despesa pública seja bem planejado, como preceitua o conceito abaixo:

Não é possível fazer política pública sem recurso financeiro. Toda vontade política pede um “preço” para se concretizar na prática. Toda a boa ideia que não considere os custos e a origem dos recursos está fadada a não se realizar. Por isso, quando falamos em políticas públicas, precisamos conhecer os limites e possibilidades do chamado orçamento público, que nada mais é do que o plano de utilização das receitas e despesas do poder público (CHRISPINO, 2016, p. 45).

Cabe reiterar, que o orçamento público é uma estimativa de receitas e uma fixação da despesa limitando-se os dois no mesmo valor. Diante disso, coloca-se em relevo que o planejamento do orçamento público, deve adotar os padrões de eficiência, eficácia, efetividade e procedimentos estratégicos no momento do gasto público e principalmente na avaliação desses serviços que o governo coloca à disposição do tecido social.

2.2.8 Projeto de Lei Orçamentária Anual de Itaquí

Em relação ao projeto de Lei Orçamentária Anual, sua construção começa nas diversas secretarias que compõe o município de Itaquí. Considerando que a LOA, é a materialização das ações de curto prazo, é primordial que as secretarias municipais sejam parte dos atores que tecem o referido projeto de lei. Todavia, outro ator para a construção do projeto de lei orçamentária, é a sociedade civil, através do orçamento participativo:

Podemos definir o orçamento participativo como sendo o processo por meio do qual cidadãos e entidades da sociedade civil têm a oportunidade de interferir diretamente nas decisões de gastos do governo e de fiscalizar a gestão orçamentária (SANTOS, 2010, p. 90).

No orçamento participativo, como o próprio nome sinaliza, ele deve englobar a sociedade e ter a participação de todos. Pois quando a gestão pública escuta os anseios da comunidade e incentiva sua participação no processo de construção dos projetos das leis orçamentárias, ela corre menor risco de investir errado nas despesas públicas.

No município de Itaqui, existe a figura da consulta pública *online*, o que é uma forma de levar o cidadão a participar, através do *site* da prefeitura de Itaqui, da escolha de determinados investimentos nas despesas pública. Assim configurando envolvimento da sociedade no momento da produção dos projetos de leis dos orçamentos.

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), são leis de iniciativa do Poder Executivo e apreciadas pelo Legislativo. Conforme a Lei Orgânica do Município de Itaqui, n.01, de 03 de março de 1990, assim determina:

Art. 82 Os projetos de Lei sobre o Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias o Orçamentos Anuais, serão enviados pelo Prefeito ao Poder legislativo nos seguintes prazos:

I – para o primeiro ano de mandato:

a) o Plano Plurianual, até o dia 31 de agosto e devendo ser devolvido para sanção até o dia 30 de setembro do mesmo ano;

b) as Diretrizes Orçamentárias com entrada até o dia 31 de outubro e devendo ser devolvido para sanção até o dia 30 de novembro do mesmo ano;

c) o Orçamento Anual, com entrada até o dia 31 de outubro e devendo ser devolvido para sanção até o dia 30 de novembro do mesmo ano.

II – para os demais anos do mandato:

b) Diretrizes Orçamentárias, com entrada até o dia 31 de outubro e devendo ser devolvido para sanção até o dia 30 de novembro de cada ano;

c) o Orçamento Anual, com entrada até o 31 de outubro e devendo ser devolvido para sanção até o dia 30 de novembro de cada ano (ITAQUI, 1990, s/p).

O PPA, a LDO e a LOA são leis elaboradas no Executivo e enviadas ao legislativo para aprovação conforme as datas prescritas na Lei Orgânica do Município de Itaqui.

As leis orçamentárias, quando chegam no Legislativo Municipal, são apreciadas pela Comissão de Orçamentos, Finanças e Tributação, onde ocorrem os estudos sobre os referidos projetos de leis. Essa comissão tem a finalidade de emitir pareceres e emendas aos orçamentos e após os pareceres desta comissão, os projetos são apreciados pelo Plenário da Câmara de Vereadores de Itaqui.

3 CONTROLE SOCIAL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na redação do § único do artigo 1º assim descreve: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, s/p), retratando assim o regime político adotado pelo Brasil a democracia semidireta ou participativa.

O cidadão tem a prerrogativa de participar da vida política do país por meio de representantes eleitos e também através do chamado controle natural, ou seja, de monitorar e interferir nas atividades da gestão pública, e ainda, entidades e órgãos do Poder Público também exercem o denominado controle institucional, este direcionado ao interesse do coletivo.

Dessa maneira aproximar a sociedade do Estado, refletindo assim, uma forma de fortalecimento da cidadania. O exercício da cidadania passa pela participação da sociedade com as situações do Estado. Uma forma de participação é o controle social, assim é determinado:

Controle social é uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas; um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas. (CANÇADO; TENÓRIO, 2018, p. 21).

Por ser considerado no conceito acima, o controle social é uma forma de compartilhamento de decisão entre Estado e sociedade, pois demonstra um entendimento em que a sociedade tem papel significativo na construção de políticas junto ao Estado. E além da construção, soma-se a função de monitorar e avaliar as políticas públicas. Função de valor para o Poder Público é a avaliação, dado que neste momento ocorre uma medição dos serviços prestados pelo Estado, pela própria sociedade.

A população também deve se mobilizar e receber orientações acerca dos meios eficazes para efetuar o controle dos gastos públicos, sendo que pode sugerir, suprimir, dar orientação para que o gestor público não fuja dos verdadeiros interesses públicos.

O povo exerce a cidadania quando participa da elaboração das políticas públicas que levem a mitigar os problemas enfrentados pela sociedade, inclusive fiscalizar as contas públicas municipais, sendo que o dispositivo da Constituição Federal de 1988 no art. 31, § 3º aponta que:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. (BRASIL, 1988, s/p.).

A CF/88 é clara no sentido que as contas públicas dos municípios devem estar disponíveis para que a sociedade faça seu julgamento acerca das movimentações orçamentárias e financeiras, desenvolvidas pelos municípios. Ela outorga para sociedade o poder de executar a fiscalização das contas públicas. Ou seja, o povo tem o poder junto com as demais instituições de controle do Estado de supervisionar desde o ingresso das receitas, bem como sua aplicação em despesas públicas, as quais estão contidas no orçamento anual, e nas demais demonstrações que são derivadas da peça orçamentária, como balanço orçamentário, patrimonial, financeiro, relatórios de receita e despesas¹⁸.

Neste contexto de fiscalização das contas públicas, que podem ser da União, Estados e dos Municípios, surgem diferentes instâncias de fiscalização que podem ser pelo próprio Estado e também pela sociedade (ENAP, 2015).

3.1 CONTROLE PELO ESTADO OU CONTROLE INSTITUCIONAL

Controle institucional é aquele que a própria Administração Pública efetua sobre sua atividade governamental. Isto é, o controle realizado por agentes públicos no exercício da função pública.

O controle exercido pelo Estado, também conhecido como controle institucional, divide-se em controle interno e externo. A Lei Orgânica do Município de Itaquí n. 01 de 03 de março de 1990, assim se manifesta, sobre a função do controle externo, contido no Art. 31, Inciso V:

Art. 31 É de competência exclusiva da Câmara Municipal:

¹⁸ Os relatórios e balanços são documentos obrigatórios, conforme a Lei 4.320 de 17 de março de 1964.

V - exercer a fiscalização da administração financeira e orçamentária do Município, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, e julgar as contas do Prefeito (ITAQUI, 1990, s/p.).

Ou seja, a própria legislação municipal não deixa dúvidas que a Câmara de Vereadores com a contribuição do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul¹⁹, são órgãos responsáveis pela fiscalização na gestão de recursos e na sua aplicação em despesas públicas. Cabe enfatizar que existem outros órgãos que também contribuem para o exercício do controle institucional externo, como o Ministério Público²⁰ e o Poder Judiciário²¹.

Em relação ao controle interno ele é exercido pelo próprio Poder, por esse motivo é conhecido como interno. Serve para apoiar o controle externo em suas atividades de fiscalização, utilizam-se de procedimentos administrativos, como por exemplo as auditorias. Dessa forma, o controle interno deve produzir informações de importância para a gestão em relação ao cumprimento das legislações, monitoramento e avaliação dos resultados da gestão e da aplicação dos recursos públicos. Isto é, tem o propósito de melhorar os serviços prestados à coletividade. No município de Itaquí existe a Unidade Central de Controle Interno, que é o órgão responsável pelo controle interno das contas públicas.

3.2 CONTROLE SOCIAL DE INICIATIVA DO ENTE PÚBLICO

Por meio da participação do cidadão na gestão pública, ele pode opinar na tomada de decisão na esfera administrativa do governo e também conduzir os critérios que sejam de interesse coletivo. Também poderá exigir dos gestores a prestação de contas de suas atividades e, dessa forma, se aproximando tanto do exercício de gestão como de fiscalização das contas públicas.

¹⁹ Os tribunais de contas são órgãos administrativos que prestam auxílio técnico ao Poder Legislativo no controle externo.

²⁰ O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, que tem por responsabilidade a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, isto é, dos quais a pessoa não pode abrir mão. Trata-se de um órgão de Estado que atua na defesa da ordem jurídica e fiscaliza o cumprimento da lei no Brasil. O MP não possui vinculação funcional a qualquer dos poderes do Estado.

²¹ Com independência assegurada pela Constituição Federal, a função do Poder Judiciário é garantir os direitos individuais, coletivos e sociais e resolver conflitos entre cidadãos, entidades e Estado.

Existem espaços para a participação dos cidadãos no controle social de iniciativa do ente público que podem ser a audiência pública, conferência de políticas públicas, conselho gestor de política pública, ouvidoria, portal de transparência e lei de acesso à informação (ENAP, 2015).

Audiência Pública é um dos direitos de participação popular na gestão democrática das políticas públicas. O Brasil é um Estado Democrático de Direito, tendo como um de seus fundamentos a cidadania, assim, o cidadão é um dos elementos fundamentais da democracia brasileira. Nessa perspectiva que se insere o instituto da participação popular através da audiência pública.

A audiência pública é um espaço onde são discutidos os diversos temas que permeiam a sociedade, e os cidadãos podem expor suas ideias a respeito do assunto em discussão. E se for evidenciado práticas ilícitas o cidadão tem a prerrogativa de fazer a denúncia perante o Tribunal de Contas da União.

Conferência de Políticas Públicas é mais uma inovação democrática no Brasil Contemporâneo, caracterizada por uma reunião da sociedade civil organizada juntamente com o governo para decidir o que será prioridade em relação às políticas públicas nos próximos anos.

A conferência tem caráter deliberativo e consultivo, e se caracteriza pela abertura de um espaço para troca de experiências com o intuito de alcançar metas e prioridades governamentais.

Esse novo instituto surgiu em virtude dos programas de políticas públicas implementados pelo governo tendo como objetivo analisar e compreender todos os seus níveis, promovendo inclusão política, fortalecer a sociedade civil, reduzir práticas clientelistas, dentre outros objetivos.

Conselho Gestor de Política Pública este instituto se originou a partir da Constituição Federal de 1988. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são constituídos por representantes da sociedade civil e do poder público. Caracterizam-se pelo pluralismo, permanência e autonomia, tendo por objetivo fiscalizar, controlar e deliberar a respeito de políticas públicas.

É um instrumento para a concretização do controle social, sendo uma modalidade de exercício do direito à participação política que deve interferir efetivamente no processo decisório dos atos governamentais e também durante a sua execução (ENAP, 2015).

Conforme a Lei Orgânica do Município de Itaqui, no Art. 77:

Art. 77 Os conselhos Municipais são órgãos Governamentais que têm por finalidade auxiliar a Administração na orientação, planejamento, interpretação e julgamento de matérias de sua competência (ITAQUI, 1990, s/p.).

Os conselhos municipais são compostos de cidadãos e representantes da administração pública que, a partir de seu conhecimento das reais necessidades e anseios da população, determinam o processo de formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Ouvidoria é um mecanismo de controle social, onde o Estado chama a população para participar da administração, e ainda, é um canal de comunicação entre o cidadão pessoa física ou jurídica e a administração pública com o objetivo de aperfeiçoar os serviços públicos prestados em decorrência das manifestações do exercício da cidadania.

A Ouvidoria é uma prática de vigilância como forte instrumento de controle da sociedade sobre as ações do Estado e dos gestores públicos, sendo responsável por receber as demandas sociais, encaminhá-las para providências dos setores competentes, ainda, monitorar o cumprimento das medidas e dar resposta ao cidadão.

Portal de transparência é outro instrumento que está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/00), no seu art. 48:

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:

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 (BRASIL, 2000, s/p.).

A transparência da Gestão Pública é o exercício do cidadão que busca informação acerca das demonstrações orçamentárias e financeiras, que devem ser o objeto da fiscalização. Para o funcionamento da cidadania, a população

deve conhecer os lugares onde estão dispostas as informações que servirão de suporte para sua apreciação. Os governos disponibilizam em seus portais oficiais as informações que servem de base para uma apreciação mais apurada por parte da sociedade.

Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/2011) é uma lei que efetiva o direito, previsto na Constituição, que todos têm de receber dos órgãos públicos informações de interesse pessoal e coletivo.

A Lei de Acesso à Informação garante ao cidadão o direito de obter informações, exceto informações sigilosas, de qualquer órgão da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

3.3 CONTROLE SOCIAL DA INICIATIVA DA SOCIEDADE

É uma nova forma de democracia participativa, onde o Estado ao invés de decidir de forma unilateral a aproximação da população para discussões comuns, uma vez que a sociedade civil tem a prerrogativa de participar na elaboração das políticas públicas, contribuindo assim para o exercício da cidadania no âmbito local de cada comunidade na definição de metas e objetivos.

Este controle pode se dar através do cidadão, de um sindicato, de uma associação, de um partido político, dentre outras entidades e atores sociais, como bem expressa a Constituição Federal de 1988 no seu artigo 74 §2º:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988, s/p.).

Existem vários espaços da sociedade para demonstrar sua participação no processo de controle social, que podem ser (ENAP, 2015):

Manifestação é um conjunto de pessoas que se reúnem em um lugar público como objetivo de defender as suas opiniões e cobrar determinadas ações

do governo. A Constituição Federal, no seu art. 5º, inciso XVI garante o direito de reunião, afirma:

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; (BRASIL, 1988, s/p.).

Com o entendimento do inciso acima, ele concede poder ao cidadão para se reunir com seus pares da população e aproveitar o espaço social, para promover discussões acerca das contas públicas e o processo de fiscalização das aplicações em despesa de serviços e políticas públicas.

Redes Sociais são novos canais que servem de instrumento de mobilização popular e de participação social organizada. Através das redes sociais as informações podem ser compartilhadas instantaneamente, e a comunicação ocorre em larga escala, atingindo um amplo número de pessoas. Devem ser usadas para o fim de defesa de direitos, para debates sociopolíticos e a definição de projetos da sociedade civil.

As redes sociais têm sido usadas em grandes mobilizações sociais no mundo inteiro, pois estão sendo acionadas para abordagem de inúmeros temas, tanto em momentos de grandes crises sociais, econômicas, políticas, dentre outros assuntos, mas também servem de instrumento de mobilização e participação popular para apoio às realizações positivas nos mais diversos setores.

Na atualidade, os internautas através da mídia da *internet* promovem diversas mobilizações de apoio ou protesto às ações governamentais, servindo como exemplo o uso massivo das redes sociais, fazendo com que estas se estabeleçam como novos meios de formação de comunidades, caracterizando uma ideia de democracia participativa do que de democracia representativa.

Grupos organizados de Controle Social é a forma de liberdade entre os grupos da sociedade que se reúnem em relação a interesses comuns para chamar a atenção dos governantes por alguma política pública necessária. Em seu artigo 5º, inciso XVII, a Constituição Federal afirma que é plena a liberdade de associação.

O controle social é uma excelente ferramenta para acompanhar o desenvolvimento das atividades econômicas-financeiras que ocorrem dentro da esfera pública, no processo de execução orçamentária. A população tendo o entendimento da necessidade de sua participação no processo de construir as políticas públicas, ela torna-se portadora das mudanças indispensáveis na produção de meios que minimizem os problemas sofridos por parte da população. Todavia, é necessário que esta população disponha não apenas de acesso as informações para o exercício do controle social, mas que se apodere de conhecimentos específicos da legislação que permeia o ente público. Pois não basta somente acessar dados de informação, relatórios, índices entre outros materiais, se a sociedade que executa o controle social não dispõe de entendimentos para que a cada acesso de informação ela também goze da compreensão e interpretação da informação.

Na pesquisa realizada com os dezessete bairros da cidade de Itaquí, onde está sendo demonstrada nos quadros abaixo, tem-se um excelente campo de discussão sobre a prática do exercício do controle social pela sociedade bem como de apreciação e a compreensão das informações coletadas.

Quadro 11 – Como somos nós, quem pagamos impostos aos governos, deveríamos fiscalizar as contas do governo (Itaquí)?

Bairro	Pergunta 12 da entrevista: Como somos nós, quem pagamos impostos aos governos, deveríamos fiscalizar as contas do governo (Itaquí)	Sim	Não
Cafifas		X	
Várzea		X	
Ponte Seca		X	
Capelinha		X	
Dois Umbús		X	
Promorar		X	
Estação		X	
Vila Nova		X	
Centro		X	
Dr. Ayub		X	
Chácara		X	
José da Luz		X	
Cidade alta		X	
24 de maio		X	
Vila Ênio		X	
Cohab		X	
União	X		

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Conforme o quadro 11, todos os entrevistados, quando questionados em relação à pergunta de número 12 que era: como somos nós quem pagamos impostos aos governos, deveríamos fiscalizar as contas do governo (Itaqui)? Os respondentes foram unânimes em manifestar SIM, à pergunta que foi formulada. Conforme as respostas do questionamento realizado, os respondentes entendem que devem participar do processo de fiscalização das contas do governo local e, por consequência, do controle social.

O que chama atenção na pesquisa, são que todos os entrevistados demonstraram a mesma resposta, isso dando uma conotação que eles têm um princípio de entendimento que por ser o recurso público, retirado de parte do dinheiro do bolso do cidadão, é necessário que esta pessoa também monitore onde, parte de sua contribuição, que se dá pelo pagamento de tributo, será investido e se este investimento colabora para a melhoria ou resolução dos serviços colocados à disposição da coletividade.

Quadro 12 – Pergunta doze X quatorze do questionário

Bairro	Pergunta 12 da entrevista: Como somos nós, quem pagamos impostos aos governos, deveríamos fiscalizar as contas do governo (Itaqui)	Sim	Não	Pergunta 14 da entrevista: Você teve dificuldades para entender e/ou interpretar as contas públicas (Itaqui)?	Com resposta	Sem resposta
Cafifas		X			X	
Várzea		X				X
Ponte Seca		X				X
Capelinha		X				X
Dois Umbús		X				X
Promorar		X			X	
Estação		X			X	
Vila Nova		X				X
Centro		X				X
Dr. Ayub		X				X
Chácara		X			X	
José da Luz		X			X	
Cidade alta		X			X	
24 de maio		X				X
Vila Ênio		X			X	
Cohab		X			X	
União		X				X

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Conforme o quadro 12, todos os entrevistados, quando questionados em relação à pergunta de número 12 que era: como somos nós quem pagamos impostos aos governos, deveríamos fiscalizar as contas do governo (Itaqui)? Os respondentes foram unânimes em manifestar SIM, à pergunta que foi formulada.

Em relação a pergunta de número 14 que era: você teve dificuldades para entender e/ou interpretar as contas públicas (Itaqui)? Apenas oito respondentes sinalizaram com respostas o questionamento e nove respondentes não deram resposta, ou seja, optaram por ficar em silêncio.

Para efeito de melhor entendimento em relação a pergunta de número quatorze, pode-se afirmar que 47% deram respostas e 53% não souberam responder.

Neste quadro comparativo entre a pergunta doze e quatorze, onde os 100% dos respondentes acreditam que devem fiscalizar as contas públicas, pois são eles quem pagam os tributos, e por conseguinte esses impostos saem dos seus bolsos. E ao mesmo tempo 47% desse total de respondentes já sentiram dificuldades de entendimento das contas públicas. Portanto, não conseguiram operar o controle social.

Quadro 13 – você teve dificuldades para entender e/ou interpretar as contas públicas (Itaqui)?

Bairro	Pergunta 14 da entrevista: Você teve dificuldades para entender e/ou interpretar as contas públicas (Itaqui)?	Com resposta	Sem resposta	Respostas
Cafifas		X		Sim, porque são enroladas.
Várzea			X	Em branco
Ponte Seca			X	Em branco
Capelinha			X	Em Branco
Dois Umbús			X	Em branco
Promorar		X		Sim tive dificuldades, pois não está muito explicitado.
Estação		X		Não tive dificuldades.
Vila Nova			X	Em branco
Centro			X	Em branco
Dr. Ayub			X	Em branco
Chácara		X		Sim, pois tem coisas técnicas e elas dificultam.
José da Luz		X		Sim, um pouco, é muito complicado. Até o prefeito não sabe interpretar, pois senão teria resolvido os problemas.
Cidade alta		X		Não tenho dificuldades. Pois sou contador público de Maçambará.
24 de maio			X	Em branco
Vila Ênio		X		Tive, pois falta conhecimento mais aprofundado.
Cohab		X		Tive dificuldades de entender.
União		X	Em branco	

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No quadro 13, dos dezessete bairros da cidade de Itaqui, as respostas ficaram assim distribuídas: nove respostas em branco, ou seja, os respondentes

não souberam o que dizer, ou pediram para pular essa questão. E oito respondentes deram suas respostas acerca da questão. Todavia desse quantitativo de oito respondentes, seis deram respostas que tiveram dificuldades na interpretação das contas públicas, e apenas dois comentaram que não tiveram dificuldades para interpretação das mesmas contas.

O que fica em evidência são as respostas um tanto quanto similares, pois apareceram respostas que denotam que não existe a fiscalização das contas públicas, sendo assim as respostas: pois as contas são enroladas, elas não estão explicitadas, por serem técnicas elas criam dificuldades de entendimento, são complicadas que até mesmo o prefeito municipal não tem a compreensão e falta o conhecimento mais profundo. Esses quesitos respondidos só confirmam que embora o cidadão acredite ser necessário realizar a fiscalização das contas públicas, o que falta é o entendimento de como funcionam os procedimentos dentro da esfera pública, no que tange as contas públicas.

Dessas duas pessoas que conseguiram interpretar as contas públicas, uma delas era contador público da Prefeitura de Maçambará.

Quadro 14 - Pergunta de número quatorze X profissões

Bairro	Pergunta 14 da entrevista: Você teve dificuldades para entender e/ou interpretar as contas públicas (Itaqui)?	Respostas	Profissões e/ou atividades desenvolvidas
Cafifas		Sim, porque são enroladas.	Aposentado
Várzea		Em branco	Secretária do Conselho Tutelar
Ponte Seca		Em branco	Autônoma
Capelinha		Em Branco	Proprietária de Imobiliária e corretora de Imóveis
Dois Umbús		Em branco	Professoora da APAE
Promorar		Sim tive dificuldades, pois não está muito explicitado.	Aposentada – Comerciante
Estação		Não tive dificuldades.	Proprietária de Estética
Vila Nova		Em branco	Militar aposentado
Centro		Em branco	Proprietário da Metalúrgica Itaquiense e Presidente da ACII
Dr. Ayub		Em branco	Proprietário de empresa
Chácara		Sim, pois tem coisas técnicas e elas dificultam.	Servidora da Câmara de Vereadores de Itaqui
José da Luz		Sim, um pouco, é muito complicado. Até o prefeito não sabe interpretar, pois senão	Proprietário de empresa

		teria resolvido os problemas.	
Cidade alta		Não tenho dificuldades. Pois sou contador público de Maçambará.	Contador da Prefeitura de Maçambará
24 de maio		Em branco	Autônomo
Vila Ênio		Tive, pois falta conhecimento mais aprofundado.	Autônomo
Cohab		Tive dificuldades de entender.	Professora
União		Em branco	Aposentada

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No quadro 14 é descrito a relação da pergunta de número quatorze, que era: você teve dificuldades para entender e/ou interpretar as contas públicas (Itaqui), com as respostas e as profissões dos respondentes.

Se usarmos como referência o bairro Várzea, onde a resposta ficou em branco e a profissão exercida pela respondente é secretária do conselho tutelar e ainda o bairro Chácara, onde a resposta é que existem coisas técnicas o que dificulta o entendimento e a profissão da respondente é servidora da Câmara Municipal de Vereadores de Itaqui, são evidências de pessoas que estão ligadas as atividades públicas e mesmo assim tem dificuldades para demonstrar o entendimento das contas públicas.

Há duas respondentes professoras, uma no bairro Dois Úmbus e outra no bairro Cohab, que da mesma forma, não conseguem ter um mínimo entendimento sobre o que acontece sobre as contas públicas da prefeitura de Itaqui.

Assim como há autônomos, proprietário de empresas e aposentados que tem dificuldade para a compreensão dos relatórios públicos.

Quadro 15 – Já ouviu falar em controle social?

Bairro	Pergunta 15 da entrevista: Já ouviu falar em controle social?	Sim	Não
Cafifas		X	
Várzea		X	
Ponte Seca		X	
Capelinha			X
Dois Umbús			X
Promorar			X
Estação			X
Vila Nova			X
Centro			X
Dr. Ayub		X	
Chácara		X	

José da Luz		X	
Cidade alta			X
24 de maio		X	
Vila Ênio			X
Cohab			X
União			X

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No quadro 15, todos os entrevistados, quando questionados em relação à pergunta de número 15 que era: Já ouviu falar em controle Social? Sete respondentes disseram que Sim e dez respondentes falaram que Não. Em percentual essa representatividade fica em 41% dos respondentes já ouviram falar sobre controle social e 59% desconhecem o assunto. Em uma primeira análise levando em conta o quadro 15, o qual gera uma suspeita que 41% dos respondentes quando declaram que conhecem o assunto acerca do controle social, é um sinal positivo. Pois esse contingente de pessoas por conhecer o assunto podem ser os multiplicadores para os moradores de seus bairros. Todavia, no quadro a seguir demonstra uma preocupação um pouco maior.

Quadro 16 - Pergunta de número quinze X dezesseis do questionário

Bairro	Pergunta 15 da entrevista: Já ouviu falar em controle social?	Sim	Não	Pergunta 16 da entrevista: Se já ouviu falar em controle social, o que você entende?	Respostas
Cafifas		X			Em branco
Várzea		X			Controle social ajuda que faz as pessoas
Ponte Seca		X			Ter mais fiscalização pela Câmara e Prefeitura
Capelinha			X		Em branco
Dois Umbús			X		Em branco
Promorar			X		Em branco
Estação			X		Em branco
Vila Nova			X		Em branco
Centro			X		Em branco
Dr. Ayub		X			Interação dos órgãos públicos com a população.
Chácara		X			Em branco
José da Luz		X			Em branco
Cidade alta			X		Em branco
24 de maio		X			Sociedade deve ter mais harmonia uns com os outros, sem disputa. O controle social não pode ter disputa.
Vila Ênio			X		Em branco
Cohab		X	Em branco		
União		X	Em branco		

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No quadro número 16, observa-se que em relação as duas questões da entrevista, número quinze e dezesseis, elas geram uma nova perspectiva de afirmação que muito embora os sete respondentes tenham dito que já ouviram falar sobre controle social, porém, eles não souberam responder de forma esclarecida o que entendem do assunto. Apenas o respondente do bairro Ponte Seca, chegou perto do entendimento sobre controle social.

Comparando os quadros 11, 12 e 13 é perceptível que as pessoas entrevistadas manifestam o interesse em participar do processo de fiscalização das contas públicas, mas devido ao grau de informações técnicas que tem por base a legislação, evidencia-se um despreparo total por parte dos respondentes, na forma de entender as informações. Partindo da premissa que os cidadãos não conseguem discernir os dados das contas públicas, também não conseguirão executar o controle social.

Como é demonstrado no quadro 14 entre os presidentes e líderes dos bairros da cidade de Itaquí, existe uma diversidade de profissões, em que eles atuam, como professores, aposentados, proprietários de comércio e serviços, militar, entre outros, e mesmo com uma gama de conhecimento de seus trabalhos e somado ao engajamento de presidente ou líder de bairro, o que acredita-se que aprofunda a carga de conhecimento adquirido, ainda é difícil para eles chegarem a um raso conhecimento sobre a parte pública, em especial o orçamento público municipal.

E no quadro 16 fica mais em evidência que o controle social é um instrumento de difícil compreensão, pois das quatro respostas obtidas, apenas uma chega um pouco perto da realidade do que seria o controle social. Como foram utilizados na pesquisa os líderes e presidentes de bairros, ou seja, aquelas pessoas que estão à frente da organização, que tem a proposta de realizar além da gestão, também conduzir os rumos daquela localidade a melhores patamares, é de acreditar que eles são os principais instrumentos de difusão do controle social exercido pela sociedade. Todavia, o que se obtém através da pesquisa, que esses dirigentes, tem um conhecimento mínimo sobre o assunto, portanto, comprometendo a consecução da fiscalização das contas públicas, assim conhecida como controle social por parte da sociedade.

4 LEI COMPLEMENTAR N. 101 DE 04 DE MAIO DE 2000

A Lei complementar 101, de 04 de maio 2000²², conhecida como lei de responsabilidade fiscal (LRF) normatizou diversos assuntos da administração pública brasileira, quer sejam em seus níveis Federal, Estadual, do Distrito Federal e dos Municípios. A referida lei reuniu dispositivos para o controle das finanças públicas, com especial atenção ao planejamento²³, às despesas com pessoal, ao endividamento, a transparência, controle e fiscalização e em especial estratégia a serem tomadas quando as despesas saírem de controle. Aqui entende-se transparência, controle e fiscalização como clareza nos atos e fatos contábil-administrativo, que demonstrem perante à sociedade uma gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente e eficaz, onde a movimentação do dinheiro público seja usada de forma correta, os quais gerem resultados positivos para a sociedade.

A LRF aproximou a sociedade do direito de ocupar seu espaço no processo de interação e fiscalização da gestão orçamentária e financeira dos municípios. Sendo assim, os ambientes para que a sociedade partilhe do controle social como forma de fiscalização e participação das decisões que impactam sua vida se concretizam em diversos espaços como, os conselhos municipais, audiências públicas, ouvidorias, portais de transparência entre outros.

A Lei Complementar 101/2000 é uma norma que traduz uma política pública, que tem por base o planejamento, transparência, controle e responsabilização, dentro da esfera pública. Portanto, para o município de Itaquí, assim como os demais municípios do Brasil, pois todos estão sob as premissas desta lei.

Conforme Secchi (2019, p. 5) “Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Ou seja, a política pública pode ser entendida como uma solução para mitigar determinado problema público. Estas soluções podem ser de diversas maneiras concretizadas, como leis,

²² Para conhecer melhor acesse: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm, acesso em 19/07/2022.

²³ O Planejamento é função do obrigatória dos governos. A Constituição Federal estipula, em seu artigo 174, que o Estado, na qualidade de agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

campanhas, obras, impostos, entre outros. Em relação à formulação das políticas públicas, temos:

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas, ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (HOCHMANN, 2007, p. 69).

Para evitar uma gestão pública ineficiente, a LRF vem para colaborar com uma gestão responsável, eficiente e eficaz. A partir dessa normatização legal, passa a existir uma política pública que tem como pilares o não endividamento, a transparência, controle e fiscalização da gestão pública. Consoante a políticas públicas e orçamento temos:

Diferentemente do que se pensa, o orçamento público é peça primordial na administração pública, uma vez que nele devem estar apontadas todas as receitas possíveis com as memórias de cálculo estimativos, discriminadas as despesas por grupo e categorias, contidos os projetos que tornarão realidade as propostas de políticas públicas declamadas pelo administrador (CHRISPINO, 2016, p. 46).

Com isso, fica evidenciado que para a execução das políticas públicas, são necessários recursos orçamentários, os quais estão contidos na lei orçamentária anual dos municípios, estados, distrito federal e união.

O orçamento público, em sua concepção simplificada, é considerado uma previsão da receita e uma fixação da despesa. Com sua execução, o gestor público se propõe investir em políticas públicas para a sociedade. Porém, nem sempre o administrador público dispõe de recursos orçamentários e financeiros suficientes para fazer frente a crescente demanda por serviços e políticas públicas. Logo, é importante que o governante em conjunto com demais agentes públicos, conheçam profundamente o orçamento público, para saber como podem utilizá-lo de forma que maximizem os investimentos em políticas públicas, com base nos princípios de eficiência, eficácia e efetividade.

Caso o gestor não queira considerar esses princípios que norteiam o gasto da área pública, ele incorre no erro de realizar despesas ou investimentos que não ofereçam retorno para a sociedade e provavelmente elevem as dívidas do erário, refletindo em falta de recursos para outras áreas que carecem de atendimento na sociedade.

Com esse sentido de diminuir as dívidas da esfera pública no Brasil, a LRF se materializou como norma legal, e trouxe diversas inovações para a área de gestão pública no combate dos elevados gastos públicos e deixando em relevo a transparência na administração e consequentemente oferecendo para o cidadão executar o processo de fiscalização. Momento este muito penoso, para quem tem a pretensão de realizar a fiscalização por parte da sociedade, visto que as demonstrações contábeis e orçamentárias e os relatórios emitidos dentro da normatização exigida pela LRF deixam muitos leigos com apertos no momento da interpretação destes relatórios e interferindo no processo de controle social. Para tanto os municípios devem, além das exigências da lei, que requer transparência, criarem canais de forma simplificada da sua gestão administrativa pública, para que a sociedade compreenda a importância da participação no processo de fiscalização.

Ficou demonstrado a falta de entendimento pelo cidadão, na pesquisa realizada com os presidentes e líderes de bairros da cidade de Itaquí e, consequentemente, a falta de participação deles no processo de fiscalização das contas públicas.

A LRF no ano de 2022, completou 22 anos, e trouxe uma de suas propostas o controle e a fiscalização das contas públicas, todavia, o exercício do exame orçamentários e financeiro pela sociedade ainda é incipiente dentro do município de Itaquí. É oportuno mediante o resultado desta pesquisa, que o município invista em espaços coletivos de amadurecimento de assuntos que permeiam a área orçamentária. Igualmente indicar as formas que o cidadão possa exercer a fiscalização do erário e assim dando significância a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesses possíveis espaços criados pelo município para a execução das fiscalizações seriam necessários a disseminação de conhecimentos sobre a receita corrente líquida, os gastos com pessoal, restos à pagar, dívida consolidada líquida, limite de investimento na saúde e limite de investimento na educação.

Um critério para a disseminação de conhecimentos acerca das contas públicas e do controle social, poderia se dar através de palestras, oficinas, criação de observatório das contas públicas, utilizando como instrutores

servidores do Ministério Público, Câmara Municipal de Vereadores, 1º RCMEC, corpo docente da UNIPAMPA – Campus Itaqui.

4.1 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A receita corrente líquida conforme a LRF, ela define o limite e as restrições para os gastos e endividamentos públicos, onde é apurada somando-se as receitas arrecadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades.

A informação que está no demonstrativo da receita corrente líquida, serve de parâmetro para medir os limites normatizados pela LRF, os quais estão contidos no relatório de gestão fiscal²⁴.

Conforme Luiz (2003, p. 55) “A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades”. Isto é, somando os últimos doze meses, chega-se ao montante total da receita corrente líquida. Ainda Luiz se manifesta sobre receita corrente líquida:

No âmbito do município, a Receita Corrente Líquida é obtida pelo somatório das receitas correntes de todos os órgãos, inclusive daqueles que possuem autonomia administrativa e financeira, excluídas apenas as contribuições dos servidores para o sistema próprio de previdência e assistência social, se houver, e as compensações previstas no artigo 201, § 9º, da Constituição Federal, ou seja, os valores que o município vier a receber de outros sistemas políticos de previdência (INSS, por exemplo) a título de compensação, em razão de aposentadorias por ele concedidas a servidores que no passado contribuía para esses sistemas (LUIZ, 2003, 21).

Sendo assim a receita corrente líquida é formada pelas receitas correntes tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes de todos os órgãos da administração pública.

Na imagem abaixo, pode-se acompanhar o processo de cálculo da receita corrente líquida da Prefeitura Municipal de Itaqui, que tem por base o ano de 2020.

²⁴ O RGF objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF: Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Concessão de Garantias e Contratação de Operações de Crédito.

Imagem 3 – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida

 Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro TESOURO NACIONAL	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
	Prefeitura Municipal de Itaquí - RS (Poder Executivo)
	Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
	CNPJ: 88120662000146
	Exercício: 2020
	Período de referência: 6º bimestre

RREO-Anexo 03 | Tabela 3.2 - Demonstrativo da Receita Corrente Líquida - Municípios

Especificação	EVOLUÇÃO DA RECEITA REALIZADA NOS ÚLTIMOS 12 MESES												TOTAL (ÚLTIMOS 12 MESES)	PREVISÃO ATUALIZADA 2020
	<MR-11>	<MR-10>	<MR-9>	<MR-8>	<MR-7>	<MR-6>	<MR-5>	<MR-4>	<MR-3>	<MR-2>	<MR-1>	<MR>		
RECEITAS CORRENTES (I)	10.867.189,31	12.322.232,29	9.863.230,18	9.864.583,39	9.565.897,46	11.013.758,38	13.577.978,48	10.074.951,19	11.495.403,36	13.849.000,67	13.120.855,30	19.386.972,22	145.002.052,21	161.885.359,86
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	1.090.202,31	1.190.460,51	1.030.587,30	1.055.783,05	913.334,01	1.594.201,76	1.568.960,86	1.257.696,92	995.958,25	2.618.733,37	1.166.298,65	3.471.379,40	18.864.650,47	22.221.348,34
IPTU	209.250,06	506.740,98	721.505,63	184.810,52	155.744,35	228.815,32	304.844,11	228.703,15	229.090,33	234.871,46	142.401,26	133.973,95	3.278.760,10	5.230.000,00
ISS	320.432,45	270.468,95	301.578,43	197.997,32	208.617,09	588.640,55	413.518,60	327.587,57	371.540,73	562.877,73	452.191,18	759.838,23	4.278.394,83	4.618.966,40
ITBI	44.158,00	45.612,18	25.373,93	17.840,02	31.776,73	122.420,71	127.622,98	75.894,25	179.856,86	308.576,57	159.877,04	490.894,39	1.560.095,29	2.000.000,00
IRRF	331.890,20	6.191,60	370.964,60	486.043,99	384.508,50	353.314,90	332.912,17	411.529,51	21.737,23	1.318.763,13	304.796,59	1.996.238,01	6.308.936,52	5.241.376,07
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	184.540,51	361.270,84	520.144,71	159.991,23	152.687,34	303.004,19	390.096,42	213.982,44	193.733,10	193.622,48	108.940,59	130.444,88	2.912.463,73	5.141.005,87
Contribuições	525.308,38	633.612,31	419.987,57	286.991,38	282.544,54	513.110,40	303.697,13	383.428,19	305.706,96	285.741,25	1.367.893,55	1.190.285,22	6.918.306,95	6.089.532,26
Contribuição de Melhoria	252.691,07	298.316,08	-1.131.922,03	426.416,70	770.720,62	719.290,26	971.278,40	-279.985,15	-282.683,76	10.474,23	746.629,17	1.261.388,39	3.616.806,98	5.423.861,20
Contribuição de Iluminação Pública	216.312,83	240.669,71	83.177,94	468.842,08	615.342,21	539.527,65	926.702,15	78.173,55	11.336,21	67.603,92	508.805,50	1.247.055,80	4.943.252,85	4.901.861,20
Outras Contribuições	36.348,24	57.646,37	-1.215.009,97	17.774,62	155.476,41	176.758,31	44.574,25	-358.138,70	-294.022,97	2.870,31	241.123,67	54.332,59	-1.126.352,87	-1.422.000,00
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														
Contribuição de Melhoria														
Contribuição de Iluminação Pública														
Outras Contribuições														

Na imagem 3, extraída do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)²⁵, do 6º bimestre do ano de 2020, constata-se que a apuração da receita corrente líquida é a soma dos últimos onze meses mais o mês de referência. Portanto, considerando o mês de referência ser dezembro, os onze meses anteriores, seriam novembro, outubro, setembro, agosto, julho, junho, maio, abril, março, fevereiro e janeiro de 2020.

A soma da receita corrente líquida em dezembro de 2020 importou em R\$ 123.289.760,91.

É uma informação muito significativa a receita corrente líquida, pois ela é uma balizadora em relação ao cuidado do não endividamento pelo município.

4.2 DESPESA COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal, é uma norma que tem, uma das finalidades, o controle com o gasto de pessoal na esfera pública, para evitar que se invista apenas na despesa de vencimentos dos servidores, e que não se consiga direcionar mais recursos para outras áreas significativas as quais mereçam a atenção do gestor público.

Esse planejamento e controle, trazido pela LRF, no gasto com pessoal é uma forma de manter um limite equivalente ao processo de arrecadação. Por esse motivo que o percentual de gasto é vinculado a receita corrente líquida. Nas tabelas abaixo, encontram-se os limites da despesa com pessoal, permitidos conforme a LRF.

Tabela 2 - Limites da LRF para as Despesas com Pessoal

Descrição	Percentual
1 – Limite para emissão de alerta – LRF, Inciso II do § 1º do art. 59	48,60%
2 – Limite prudencial – LRF, parágrafo único do art.22	51,30%
3 – Limite legal – LRF, alínea “b” do Inciso III do art. 20	54,00%

Fonte: TCE – RS²⁶, Adaptado pelo autor.

²⁵ O Relatório Resumido da Execução Orçamentária ajuda a compreender a situação fiscal do município, com dados sobre a execução orçamentária da receita e da despesa.

²⁶ Documento completo disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:7:0:::RP,7:P7_ESFERAS,P7_MUNICIPIO:M,ITAQUI - Acesso em 28/02/2022.

Logo após apurada a receita corrente líquida (RCL), deve-se comparar com os gastos de pessoal. Este procedimento demonstra a relação em percentual do comprometimento do gasto total com pessoal em relação a receita corrente líquida.

Em relação a despesa com pessoal, a LRF assim se pronuncia:

Entende-se por despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdências (LUIZ, 2003, v. I, p. 32).

Conforme a conceituação acima, em relação a despesa com pessoal, praticamente toda a remuneração paga ao servidor público é computada como despesa total com pessoal. Essa adequação que a LRF manifesta com o controle do aumento com pessoal, demonstra que ela é uma balizadora, para os municípios não criarem despesas injustificadas e assim aumentar seu estoque de dívida e manter-se dentro do limite permitido da legislação.

Na tabela abaixo, encontram-se os limites das despesas com pessoal, permitidos conforme a LRF e uma demonstração histórica da evolução da despesa com pessoal em relação a receita corrente líquida desde o ano de 2002 até 2020, do município de Itaqui.

Tabela 3 - Limites da LRF para as Despesas com Pessoal

Exercício	RCL	Evolução % da RCL	Despesas Em R\$	Com pessoal % s/RCL
2002	22.188.284,67		13.169.898,64	59,36
2003	24.194.436,57	9,04	13.930.961,08	57,58
2004	27.325.773,26	12,94	15.474.126,04	56,63
2005	29.696.256,16	8,67	16.444.553,00	55,38
2006	32.330.124,41	8,87	17.260.670,29	53,39
2007	40.239.077,25	24,46	17.986.507,58	44,70
2008	44.055.405,39	9,48	21.861.359,35	49,62
2009	45.617.158,62	3,54	23.945.828,71	52,49
2010	52.003.327,71	14,00	26.342.332,61	50,66
2011	60.369.610,26	16,09	27.156.481,73	44,98
2012	67.448.795,89	11,73	33.411.735,54	49,54
2013	71.257.707,13	5,65	38.826.071,35	54,49

2014	75.373.914,25	5,78	39.365.047,17	52,23
2015	80.619.567,83	6,96	40.406.192,19	50,12
2016	89.934.645,63	11,55	48.757.470,62	54,21
2017	98.227.799,09	9,22	52.542.880,33	53,49
2018	101.305.463,23	3,13	60.303.670,04	59,53
2019	110.506.534,74	9,08	61.433.343,37	55,59
2020	123.289.760,91	11,57	61.545.532,08	49,92

Fonte: TCE – RS²⁷, Adaptado pelo autor.

Na tabela 3, a primeira coluna é formada pelo histórico anual de 2002 até 2020, os quais estão sendo avaliados. Na segunda coluna é o valor da receita corrente líquida apurada nos respectivos anos da tabela. Na terceira coluna é o percentual relativo, do ano base em relação ao ano anterior. Já na quarta coluna é o total de despesa com pessoal relativo a cada ano e na quinta coluna o percentual de comprometimento da despesa com pessoal em relação a receita corrente líquida.

Quando for ultrapassado 90% do limite com pessoal, relativo aos 54% do executivo, o que equivale 48,6%, o Tribunal de Contas do Estado, emitirá um alerta informando ao poder público que o mesmo superou esse limite, como forma de manter informada a gestão pública do órgão e ao mesmo tempo tomar os devidos cuidados em não ultrapassar o limite prudencial.

Se o município ultrapassar 95% relativo aos 54% do poder executivo, que equivale a 51,3%, chamado de limite prudencial, a este será vedado, conforme art. 22 da Lei Complementar 101/2000:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000, s/p.).

²⁷ Documento completo disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:7:0:::RP,7:P7_ESFERAS,P7_MUNICIPIO:M,ITAQUI - Acesso em 28/02/2022.

Sob este pretexto, não poderá o município dar aumentos, reajustes salariais, como também não realizar contratações de pessoal e pagar horas extras. Pois através destas medidas o município busca a redução do percentual de despesa com pessoal.

Porém, se ultrapassar os 54%, do limite de gastos com pessoal, a LRF, determina que seja eliminado o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes. Para tanto terá de diminuir os gastos com pessoal, utilizando os dispositivos legais permitidos, como: a exoneração de cargos e funções de confiança, entre outros critérios. Caso não utilize estes instrumentos que a lei determina para redução do gasto com pessoal do órgão, este não poderá receber transferências voluntárias²⁸ e contratar operações de crédito²⁹.

4.3 RESTOS A PAGAR

A partir da LRF, surgem controles sobre o endividamento, como mecanismo de redução das dívidas enormes que ficavam para os próximos mandatos, onde muitas vezes sacrificavam as futuras gestões no sentido de gerenciar uma alta dívida pública e poucos recursos orçamentários para aplicação em investimentos.

Os restos a pagar³⁰ é uma parte que a LRF normatizou para conter o aumento do endividamento público. É através das demonstrações contábeis da Prefeitura do município de Itaqui e dos dados extraídos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, (TCE-RS) que demonstra-se, nos anos de 2005 até 2020, a relação de restos a pagar, relacionando com a disponibilidade financeira para fazer frente ao pagamento dos mesmos ou até mesmo a indisponibilidade financeira.

É através do conhecimento dos saldos dos restos a pagar, o qual está contemplado no art. 42 da LRF³¹, que se consegue elaborar um demonstrativo de sua

²⁸ Compreende a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal ou se destine ao Sistema Único de Saúde. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/transferencias-voluntarias>. Acesso em 19/07/2022.

²⁹ Compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Art. 29 da Inciso III da LRF.

³⁰ Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas. Art. 36 da Lei 4320 de 17/03/1964.

³¹ **Art. 42.** É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele,

evolução, e realizar a medição do que a prefeitura de Itaqui tem como obrigação de pagamento.

Para conhecimento dos restos a pagar, primeiramente é necessário conhecer os estágios das despesas, em que se pode afirmar:

(...) a despesa pública, exige um gerenciamento ativo, que se encontra dividido em três estágios, ou seja, em três etapas nas quais se realiza a despesa pública:

1. Estágio do empenho – Compreende o ato emanado de autoridade competente que cria para a entidade pública obrigação de pagamento.

2. Estágio de liquidação – Consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

3. Estágio Pagamento – Compreende a entrega da importância devida ao credor, mediante a respectiva quitação. Essa entrega será feita por tesouraria, ou pagadoria regularmente instituída, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamentos (JACINTHO, 1989, p. 57).

Consoante a legislação acima, afere-se na esfera pública, o cuidado no momento da execução da despesa, no que tange aos três momentos, assim conhecidos como estágio da despesa. Ao contrário do que acontece na vida privada, onde a execução das despesas se dá de uma maneira mais rápida e ágil.

Por isso, ao gerar gastos ao erário, existe a preocupação de obedecer certas fases, assim conhecidas, como o empenho, que significa contrair uma dívida, a liquidação que é o reconhecimento da dívida e o pagamento que é a saída de fato do dinheiro para extinguir a dívida.

Diante da elucidação dos estágios da despesa, podemos afirmar, que na esfera pública, quando existe a necessidade de adquirir uma determinada mercadoria, serviço ou obra, estes não são imediatamente adquiridos e pagos, pois precisam realizar um rito que é próprio exigido pela legislação.

Deve-se ressaltar sobre restos a pagar:

São despesas que, embora legalmente empenhadas, não foram pagas até o final do exercício financeiro, excluindo-se delas o serviço da dívida, isto é, os juros e correções monetárias com elas relacionados. (AGUIAR, 2004. p. 424).

ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Portanto, restos a pagar são consideradas todas as despesas que passaram pelo primeiro estágio da despesa, chamadas de empenho, também conhecidos como restos a pagar não processados e pelo segundo estágio da despesa, denominado liquidação, chamados de restos a pagar processados, mas que dentro do exercício financeiro, que começa em 01 de janeiro até 31 de dezembro, não foram pagas, ou seja, não passou pelo terceiro estágio da despesa.

Referente ao município de Itaqui, através dos dados levantados no TCE-RS, é demonstrado o saldo dos restos a pagar e a insuficiência financeira, onde os dados são relativos ao período de 2005 até 2020.

Tabela 4 - Evolução dos Restos a Pagar do município de Itaqui – RS

Exercício	Total dos restos a pagar	Evolução %	Insuficiência financeira em R\$	Insuficiência financeira % sobre total RP
2005	3.643.150,12		3.121.321,74	85,68
2006	5.492.786,01	50,77	4.981.797,83	90,70
2007	3.739.565,21	-31,92	2.484.962,73	66,45
2008	6.258.683,84	67,36	4.308.211,38	68,84
2009	7.437.437,64	18,83	4.418.084,88	55,77
2010	6.157.924,02	-17,20	5.135.108,54	83,39
2011	5.624.125,41	-8,67	4.664.547,18	82,94
2012	8.328.408,67	48,08	5.700.092,76	68,44
2013	9.695.256,17	16,41	7.802.505,12	80,48
2014	12.248.821,88	26,34	9.518.689,27	77,71
2015	10.276.435,84	-16,10	6.471.368,91	62,97
2016	9.598.959,57	-6,59	5.357.665,97	55,82
2017	10.416.000,33	8,51	7.870.285,70	75,56
2018	11.915.042,65	14,39	7.777.309,00	65,27
2019	15.686.517,27	31,65	11.982.828,50	69,02
2020	23.984.852,38	52,90	15.286.397,87	63,73

Fonte: TCE – RS³², Adaptado pelo autor.

Na tabela 4, a primeira coluna, refere-se aos anos de 2005 até 2020, na segunda coluna, total dos restos a pagar, representa os valores do primeiro e segundo estágio da despesa, ou seja, empenho e liquidação. O que conota que algumas dessas despesas foram apenas contraídas enquanto outras foram contraídas e

³² Documento completo disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:7:::NO:::-> Acesso em 28/02/2022.

reconhecidas seu direito líquido e certo por parte da prefeitura de Itaqui perante seus fornecedores.

A título de esclarecimento didático, na esfera pública, restos a pagar seriam como fosse o saldo da conta obrigações³³ da esfera privada. Portanto, restos a pagar é todo o valor que o erário deve pagar em favor de terceiros, pela contraprestação de produtos, mercadorias, serviços ou obras.

A coluna evolução %, significa a variação em percentual de cada ano em relação ao anterior, às vezes demonstrando aumento e em outro, redução do total dos restos a pagar.

A coluna insuficiência financeira, expressa o saldo dos restos a pagar, os quais ficaram descobertos, ou seja, sem recursos financeiros para serem pagos. De uma forma mais evidente, sem dinheiro para realização do pagamento. Aqui já é uma demonstração da falta de planejamento orçamentário-financeiro, por parte da Prefeitura Municipal de Itaqui.

Por último, na coluna insuficiência financeira % sobre o total dos restos a pagar, exprime o percentual total que ficou descoberto financeiramente para efetuar o desembolso, logo assim sem saldo de numerário para o pagamento.

Os saldos da insuficiência financeira significam, se a Prefeitura Municipal de Itaqui viesse pagar a totalidade de suas dívidas, nesse caso os restos a pagar desde 2005 até 2020, estariam faltando recursos financeiros. Uma vez que a insuficiência financeira, após a Lei Complementar 101/2000, deve ser combatida através do planejamento, levando em conta, que cada despesa que é criada deve, por conseguinte ter uma fonte de custeio, no caso uma receita para cobrir essa nova despesa criada.

A existência de insuficiência financeira é sinal que a gestão municipal, não está cumprindo o Art. 59, inciso II da Lei 101/2000³⁴. Ocorrendo este descumprimento, a mesma deve ser alertada pelo Legislativo Municipal em conjunto com o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, para tomar as devidas medidas de redução destes valores, pois assim fica um alerta ao município que ele incorreu em um

³³ Obrigações são todos os valores que uma empresa tem a pagar. Ver RIBEIRO, Osni Moura. **Contabilidade Comercial Fácil**. 11ª Ed. Reformulada e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 1996, p. 19

³⁴ **Art. 59.** O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: (Vide ADIN 2324)

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

descumprimento da legislação e a partir desta ciência, deverá elaborar um planejamento que contemple a redução da insuficiência financeira.

O não atendimento do dispositivo legal acima citado, pode causar a administração pública certos problemas, como prescreve o Art. 9º da LRF:

Art. 9. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000, s/p.).

Ou seja, para trazer o equilíbrio às contas públicas, a administração deve obedecer ao que está estabelecido tanto na Lei de diretrizes orçamentárias³⁵, como na LRF, devendo limitar a emissão dos empenhos, para evitar aumentos na despesa e conseqüentemente reduzir o saldo dos restos a pagar.

Este é um critério que a Lei Complementar 101/2000 trouxe como inovadora, caso contrário, com o passar de ano para outro, os restos a pagar só tenderiam em aumentar, visto que não existia um planejamento eficaz em relação ao monitoramento dos restos a pagar.

O município de Itaqui, deverá estar atento a redução deste saldo de insuficiência financeira, antes que seja emitido o alerta à gestão pública municipal, por parte do Legislativo municipal e do TCE-RS, no sentido de comunicar que deve tomar as devidas providências para evitar as sanções legais.

A existência do equilíbrio orçamentário³⁶, receitas versus despesas, é justamente para o município não se endividar, ou seja, gastar mais do que arrecada. Por isso, todo o esforço através da LRF, como uma política pública econômica e fiscal, deve ser utilizado para a promoção da estabilidade e o controle do gasto público. Caso as receitas não se comportem como o orçamento previu, sendo menores no caixa da prefeitura municipal, é imperioso que o gasto seja na mesma proporção dos ingressos,

³⁵ Segundo princípio constante da Constituição Federal (art. 165, p2º), a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária. Vide LUIZ, Wander. **LRF Fácil: Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5. ed. Brasília: CFC, 2003, p. 17

³⁶ O equilíbrio financeiro consiste em que, através da correta gestão financeira, haja igualdade entre a receita e a despesa, ou seja, que não haja déficit ou superávit no final de cada exercício. Ver JACINTHO, Roque. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Ática, 1989, p. 45.

para não gerar maiores despesas, conseqüentemente aumento dos restos a pagar e como efeito crescendo a insuficiência financeira.

4.4 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

A dívida consolidada líquida são as obrigações contraídas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e demonstram o saldo de endividamento do referido ente. O controle do endividamento público, é um dos pontos centrais da LRF.

Para evitar que os entes públicos gastem de forma não planejada, ocasionando um aumento no déficit público, a Lei de Responsabilidade Fiscal, norteia para que as ações orçamentárias sejam baseadas no princípio da eficiência, eficácia e efetividade em relação ao gasto e a redução da dívida pública.

Com a existência do controle do endividamento a esfera pública, consegue visualizar no horizonte um melhor investimento para a sociedade. Visto que em determinados momentos, devido ao elevado custo da dívida pública, não restam recursos orçamentários para investimentos em outras políticas públicas, as quais são necessárias à população.

Tabela 5 - Limites da LRF para as Dívidas Consolidadas Líquidas

Descrição	Percentual
1 – Limite para emissão de alerta – LRF, Inciso III do § 1º do art. 59	108,00%
2 – Limite legal – Resolução dos Senado Federal nº 40/2001, Inciso II do art. 3º	120,00%

Fonte: TCE – RS³⁷, Adaptado pelo autor

O limite de 120% da tabela 5 tem respaldo na Resolução Federal nº 40/2001, Inciso II do art. 3º, que assim determina:

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2 (BRASIL, 2001, s/p.).

³⁷ Documento completo disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:7:::NO:::> - Acesso em 28/02/2022.

O texto acima expressa que após 15 anos da data de encerramento da publicação da referida resolução federal, o limite da dívida pública consolidada não deverá ser superior a 1,2 da receita corrente líquida. Ou seja, deve equivaler o limite da dívida pública até 120% da receita corrente líquida.

Em relação ao limite de 108% da tabela 5, ele está contido na LRF, em seu art. 59, § 1º, inciso III, como assim é expresso:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a:

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites; (BRASIL, 2000, s/p.).

No tocante aos 108%, que são relativos a receita corrente líquida, equivale a 90% do limite legal dos 120%. Quando a dívida pública consolidada ultrapassar o limite de 108%, da receita corrente líquida apurada pelo município de Itaqui, será emitido um alerta pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com o propósito de redução do referido percentual.

Conforme a LRF, durante o período em que estiver acima dos limites de endividamento, o ente estará sujeito às seguintes punições fiscais:

- proibição de realizar operação de crédito, inclusive por antecipação de receita, excetuando o refinanciamento do principal da dívida mobiliária;
- obrigatoriedade de obter superávit primário para redução do excesso, inclusive por meio de limitação de empenho;
- impedimento de receber transferências voluntárias, caso não eliminado o excesso no prazo previsto e enquanto perdurar essa situação;
- proibição imediata de realizar operação de crédito e obrigatoriedade de obter superávit primário, se o ente ultrapassar os limites no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do chefe do Poder Executivo.

Ou seja, ultrapassar os limites previstos na LRF, no tocante ao endividamento, geram muitos problemas para o gestor do município, pois praticamente as atividades de operações de crédito, que envolvem desde reconhecimento até o parcelamento de

dívidas, a aquisição financiada de bens podem ficar comprometidas até que o ente reduza os percentuais em nível que fique dentro do que preceitua a legislação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sendo assim, a legislação, através da Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, criou mecanismos para minimizar o endividamento, levando dessa forma o controle planejado da dívida pública através do demonstrativo da dívida consolidada líquida (DCL). Esse demonstrativo pretende, além de demonstrar, também assegurar a transparência das obrigações contraídas pelos entes da Federação, e verificar os limites de endividamento de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Considera-se dívida consolidada, para efeito da LRF, o total das dívidas mobiliária, contratual, dos precatórios judiciais posteriores a 05.05.2000, não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, das operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento, dos parcelamentos com a União de tributos federais, de contribuições sociais e do FGTS e outras dívidas.

Tabela 6 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida

Exercício	RCL	Evolução % da RCL	Dívida Consolidada Líquida Em R\$	Dívida Consolidada Líquida % s/RCL
2002	22.188.284,67		3.293.347,60	14,84
2003	24.194.436,57	9,04	2.321.981,16	9,60
2004	27.325.773,26	12,94	6.775.783,19	24,80
2005	29.696.256,16	8,67	5.982.328,33	20,15
2006	32.330.124,41	8,87	5.661.288,56	17,51
2007	40.239.077,25	24,46	5.300.447,54	13,17
2008	44.055.405,39	9,48	4.067.009,96	9,23
2009	45.617.158,62	3,54	4.691.107,47	10,28
2010	52.003.327,71	14,00	2.826.877,16	5,44
2011	60.369.610,26	16,09	3.793.186,35	6,28
2012	67.448.795,89	11,73	4.502.992,10	6,68
2013	71.257.707,13	5,65	3.896.855,43	5,47
2014	75.373.914,25	5,78	8.559.732,50	11,36
2015	80.619.567,83	6,96	2.329.799,90	2,89
2016	89.934.645,63	11,55	940.001,60	1,05
2017	98.227.799,09	9,22	0,00	0,00
2018	101.305.463,23	3,13	9.204.166,20	9,09
2019	110.506.534,74	9,08	17.198.351,26	15,56
2020	123.289.760,91	11,57	20.531.862,57	16,65

Fonte: TCE – RS³⁸, Adaptado pelo autor.

³⁸ Documento completo disponível em:

<https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:7:::NO:::> - Acesso em: 28/02/2022.

Na tabela 6, observa-se o histórico relativo do ano de 2002 até 2020, objeto de estudo deste trabalho, onde estão as informações relativas a dívida consolidada líquida.

Na primeira coluna consta os anos, que começam em 2002 até 2020, na segunda coluna são os valores anuais da receita corrente líquida (RCL), na terceira coluna são os percentuais relativos a evolução da receita corrente líquida de um ano relativa ao anterior. Na quarta coluna estão os valores pertinentes a dívida consolidada líquida e na quinta coluna os percentuais correspondentes a representatividade da dívida pública líquida em relação à receita corrente líquida.

É observado que no período em avaliação, em ano algum, o limite de endividamento do município de Itaqui foi ultrapassado, tanto no limite dos 108% como no de 120% referente a receita corrente líquida de cada ano.

4.5 LIMITE DE INVESTIMENTO NA SAÚDE

A saúde é um direito de todos. Com essa pequena frase, é pronunciado pela Constituição Federal do Brasil, que a saúde deve chegar à toda a população, como forma de manutenção da vida do ser humano. Assim se manifesta a CF/88, em seu artigo 196:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988, s/p.).

Além da saúde ser um direito de todos, ela é uma obrigação do Estado, conforme a Carta Magna. O Estado torna-se responsável pela criação de mecanismos que gerem acesso a saúde à toda a sociedade brasileira. Ou seja, através de políticas sociais e econômicas (subdivisões das políticas públicas), são criadas as soluções para minimizar os problemas públicos (SECCHI, 2019).

O texto constitucional não está sozinho no processo de criação de instrumentos que melhorem a qualidade da saúde da população, também a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, que assegura os recursos mínimos para o

financiamento das ações e serviços públicos de saúde. E consoante ao art. 7º, parágrafo 2º da EC 29, assim determina:

§ 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei. (BRASIL, 2000, s/p.).

Resolução nº 322, de 08 de maio de 2003, do Conselho Nacional de Saúde (CNS) que aprova as diretrizes acerca da aplicação da Emenda constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, assim se manifesta em relação aos recursos mínimos a serem aplicados em saúde:

Terceira Diretriz: Para os Estados e os Municípios, até o exercício financeiro de 2004, deverá ser observada a regra de evolução progressiva de aplicação dos percentuais mínimos de vinculação, prevista no Art. 77, do ADCT. (BRASIL, 2003, s/p.).

Quadro 17 – Percentuais mínimos de aplicação em saúde conforme Resolução 322/2003 CNS

Ano	Municípios
2000	7%
2001	8,6%
2002	10,2%
2003	11,8%
2004	15%

Fonte: SAÚDE³⁹, Adaptado pelo autor.

Ainda a Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, que Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim define:

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que

³⁹ Documento completo disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2003/res0322_08_05_2003.html - Acesso em 12/08/2022.

tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal (BRASIL, 2012, s/p.).

Portanto, com as legislações citadas acima, fica assegurado a aplicação do percentual de 15%, sobre as receitas orçamentárias, nas despesas com a saúde, que podem ser conforme o art. 3º da Lei Complementar 141/2012:

- I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
- V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;
- VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;
- VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
- VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;
- IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;
- X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;
- XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde;
- e
- XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde (BRASIL, 2012, s/p.).

No município de Itaquí, conforme pesquisa realizada no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, foram levantadas as aplicações nas despesas com saúde, assim conhecidas como Ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

Tabela 7 – % de aplicação em Saúde

Exercício	Total da aplicação em ASPS	Receita Líquida de Impostos e Transferências (Ajustada)	Índice de Aplicação em ASPS (%)
2006	4.206.291,02	27.005.157,36	15,58
2007	4.950.537,56	29.815.646,45	16,60

2008	5.831.631,44	34.720.933,56	16,80
2009	5.669.124,08	34.035.911,96	16,66
2010	6.070.168,03	38.582.370,36	15,73
2011	6.982.303,12	46.202.572,71	15,11
2012	8.316.340,34	50.230.817,18	16,56
2013	9.161.006,21	53.628.923,94	17,08
2014	10.209.311,04	58.677.175,03	17,40
2015	10.814.352,61	62.884.201,51	17,20
2016	11.360.702,61	70.983.553,60	16,00
2017	13.195.249,18	75.000.699,72	17,59
2018	14.462.507,14	82.868.210,08	17,45
2019	12.102.707,61	88.023.388,50	13,75
2020	14.348.388,13	89.744.107,97	15,99

Fonte: TCE – RS⁴⁰, Adaptado pelo autor

A tabela 7 consta um levantamento histórico do ano de 2006 até o ano de 2020, onde na segunda coluna são os valores de investimento nas despesas de saúde. Na terceira coluna é o total das receitas de impostos arrecadas e a quarta coluna são os percentuais de investimento em saúde, ou seja, é a relação entre receita líquida de impostos e transferências e total da aplicação em ASPS. Com exceção dos anos de 2019, todos os demais anos em avaliação respeitaram a legislação, pois investiram inclusive mais do que 15% em saúde no município de Itaqui.

É significativo que a sociedade possa participar do processo de fiscalização do percentual de investimento em saúde. Nota-se a relevância do conselho de saúde do município, pois é através dele que as ações são fiscalizadas e trazidas para o conhecimento da sociedade. Pois conforme o art. 38, inciso III, assim a Lei complementar 141/2012, assim preceitua:

Art. 38. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito:

III - à aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, observadas as regras previstas nesta Lei Complementar; (BRASIL, 2012, s/p.).

Participar ou pedir informações ao Conselho de Saúde do município, é uma forma de exercer o controle social por parte da sociedade, e ainda também poderá o

⁴⁰ Documento disponível em: <https://bitly.com/JkRYEgdG>. Acesso em 28/02/2022.

cidadão fiscalizar a aplicação dos 15% em investimento na saúde se entrar o Sistema de informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS). Ainda em relação a Lei complementar 141/2012, no que trata a fiscalização e prestação de contas, consoante ao art. 39, temos:

Art. 39. Sem prejuízo das atribuições próprias do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas de cada ente da Federação, o Ministério da Saúde manterá sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluída sua execução, garantido o acesso público às informações.

§ 1º O Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (Siops), ou outro sistema que venha a substituí-lo, será desenvolvido com observância dos seguintes requisitos mínimos, além de outros estabelecidos pelo Ministério da Saúde mediante regulamento:

I - obrigatoriedade de registro e atualização permanente dos dados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;

II - processos informatizados de declaração, armazenamento e exportação dos dados;

III - disponibilização do programa de declaração aos gestores do SUS no âmbito de cada ente da Federação, preferencialmente em meio eletrônico de acesso público;

IV - realização de cálculo automático dos recursos mínimos aplicados em ações e serviços públicos de saúde previstos nesta Lei Complementar, que deve constituir fonte de informação para elaboração dos demonstrativos contábeis e extracontábeis; (BRASIL, 2012, s/p.).

O SIOPS é um sistema informatizado, de alimentação obrigatória e acesso público, operacionalizado pelo Ministério da Saúde, instituído para coleta, recuperação, processamento, armazenamento, organização, e disponibilização de informações referentes às receitas totais e às despesas com saúde dos orçamentos públicos em saúde.

Através desse sistema a sociedade civil pode materializar sua participação no processo de fiscalização, pois independente dos demais órgãos fiscalizadores, como Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Câmaras de Vereadores entre outros, ela também tem sua parcela de atuação.

4.6 LIMITE DE INVESTIMENTO NA EDUCAÇÃO

A Carta Magna garante o direito social à educação e o dever do Estado em garantir a educação básica obrigatória, universalização do ensino médio e atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência⁴¹.

Constata-se que não é possível dialogar sobre o Orçamento e o Controle Social sem instigar o viés entre as Políticas Públicas Educacionais e Orçamento Educacional. Visto que, a Constituição Federal de 1988, no Art. 205 esclarece o seguinte sobre educação:

Art. 205. A educação direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, s/p).

Compreende-se que a educação é um dos direitos sociais de todas as pessoas. Além disso, é dever do Estado, da família ou do responsável pela criança, pelo jovem ou adolescente de proporcionar a oportunidade de estudar. Pois urge a necessidade de que crianças e jovens estudem, aprimorem os conhecimentos, as competências e as habilidades. Todos os estudantes têm direito de ter acessibilidade, inclusão e educação integral a fim de desenvolver-se em todas as potencialidades.

Os municípios devem dar prioridade à Educação Infantil e Educação Fundamental. Os Estados e o Distrito Federal devem dar prioridade para o Ensino Fundamental Anos Finais e Ensino Médio. Enquanto, o Ensino Superior fica a cargo do Governo Federal manter inclusive o Ensino Técnico e o Ensino Médio Integrado.

A educação está sob determinação legal da Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 20 de dezembro de 1996. A autora Costa salienta que:

Essa é a Legislação que regulamenta o Sistema Educacional (público ou privado) do Brasil, da Educação Básica ao Ensino Superior. É a LDB que estabelece as organizações de ensino. Sobre isso, vale ressaltar que a Educação Básica é constituída pela Educação Infantil, pelo Ensino Fundamental ou Técnico, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos (EJA), Educação a Distância (EaD), Educação do Campo e Educação Indígena. O primeiro nível da Educação Superior, a graduação, divide-se em: licenciatura, bacharelado e tecnólogo e todas as modalidades conferem diplomas de nível superior (COSTA, 2018, p. 14).

⁴¹ Art. 208 da CF/88.

Analisa-se que é relevante que as crianças sejam alfabetizadas na idade certa, recebam atendimento desde pequenas, nas Escolas de Educação Infantil, gratuita e de boa qualidade para que possam aprender a ler, escrever, falar e ouvir, nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Para que possam dar continuidades nos Anos Finais do Ensino Fundamental. E posteriormente frequentarem o Ensino que possibilite oportunidade de exercer a cidadania, uma profissão e escolher Ensino Superior. Ou seja, para que a criança consiga atingir o objetivo de terminar de cursar a Educação Básica e preparar-se para o ENEM⁴² depende de que todos os atores da escola trabalhem de maneira que consigam ajudar cada discente a aprender.

Referente a educação, a CF/88 no art. 212, enuncia:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, s/p.).

No município de Itaqui, assim como nos demais município do Brasil, o investimento em educação são 25% da receita de impostos, as quais estão contidas na previsão orçamentária do município.

Tais impostos municipais são o imposto predial e territorial urbano, imposto sobre serviços, imposto de transmissão de bens imóveis intervivos, e os repasses realizados pelo Estado do Rio Grande do Sul da cota parte do imposto sobre circulação de mercadorias, e o repasse da União para o fundo de participação dos municípios, o imposto de renda e o imposto de produtos industrializados. Isso significa dizer, que o percentual de 25% incide sobre as receitas próprias do município e as advindas das transferências do estado e da União.

Para o investimento nas atividades com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), são consideradas como despesa o que preceitua no art. 70 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das

⁴² Exame Nacional do Ensino Médio.

instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996, s/p.).

A sociedade como faz parte do processo de controle social, é significativo que entenda a forma como são investidos os valores da despesa em educação e quais são as receitas que compõem a base de cálculo para a aplicação dos 25% conforme determina a legislação em vigor. Por isso é considerável que a sociedade fiscalize os investimentos em educação, primando pelo gasto eficiente e eficaz.

Caso o município não invista na educação o percentual mínimo de 25%, das receitas de impostos, o Tribunal de Conta do Estado, pode dar um parecer desfavorável referente as contas que foram apresentadas pelo prefeito. Ficando sob a responsabilidade da Câmara de Vereadores Municipal a decisão de manter o prefeito municipal no cargo, como prevê o art. 31, § 2º da Constituição Federal:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (BRASIL, 1988, s/p.).

Se as contas do prefeito do município forem rejeitadas, ele incorre em não receber transferências da União e do estado, conforme o art. 25, § 1º, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; (BRASIL, 2000, s/p.).

Ainda em relação a CF/88, no seu art. 35, III, assim se manifesta:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:
III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (BRASIL, 1988, s/p.).

Em referência ao artigo 35 da CF/88, fica explícito que o Estado e a União devem intervir no município caso, não seja aplicado o mínimo de 25% da receita de impostos na educação.

Abaixo a tabela demonstrativa do percentual aplicado em saúde no município de Itaquí, como forma

Tabela 8 – % de aplicação em Educação

Exercício	Aplicação em MDE	Receita Líquida de Impostos e Transferências (Ajustada)	Índice de Aplicação em MDE (%)
2006	7.269.111,89	27.005.157,36	26,92
2007	8.152.147,57	29.815.646,45	27,34
2008	9.882.830,86	35.191.173,29	28,08
2009	9.900.958,30	34.487.847,97	28,71
2010	10.551.922,97	39.060.591,83	27,01
2011	13.230.232,37	46.877.504,87	28,22
2012	17.117.160,99	50.927.358,28	33,61
2013	19.644.088,39	54.377.181,64	36,13
2014	20.148.715,43	58.319.209,37	34,55
2015	18.516.118,02	62.884.201,51	29,44
2016	22.238.349,67	70.983.553,60	31,33
2017	23.714.529,25	75.000.699,72	31,62
2018	26.367.152,60	82.868.210,08	31,82
2019	30.622.828,77	88.023.388,50	34,79
2020	32.557.161,31	89.744.107,97	36,28

Fonte: TCE – RS⁴³, Adaptado pelo autor.

A tabela 8 consta um levantamento histórico do ano de 2006 até o ano de 2020, onde na segunda coluna são os valores de investimento nas despesas com educação,

⁴³ Disponível em: <https://bitly.com/svLTAJcG>. Acesso em: 28/02/2022.

conhecida como manutenção e desenvolvimento da educação (MDE). Na terceira coluna é o total das receitas de impostos arrecadas e a quarta coluna são os percentuais de investimento em educação, ou seja, é a relação entre receita líquida de impostos e transferências e total da aplicação nas despesas com educação. Pela tabela 8 observa-se que todos os anos em avaliação respeitaram a legislação, pois investiram inclusive mais do que 25% em educação no município de Itaquí.

5 APRESENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DA CRIAÇÃO DE PRODUTO TÉCNICO

Conforme as descrições ao longo desta dissertação no tocando ao orçamento público e controle social por parte da sociedade, se faz necessário a elaboração de materiais que levem à sociedade o retorno da pesquisa realizada. E principalmente que sirva para a população, como canais de aprendizado, os dois produtos técnicos aqui apresentados.

Em função das avaliações que foram realizadas em cima das respostas das entrevistas que ocorreram com os presidentes e líderes dos bairros na cidade de Itaquí, e do aprofundamento do controle das contas orçamentárias, que estão normatizadas na Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000, está sendo passado às mãos da população um *flyer* sobre o orçamento público municipal de Itaquí e do controle social por parte da sociedade.

Também estão sendo entregues, quatro vídeos, que versam sobre Orçamento Público, Receitas e Despesas orçamentárias, Controle Social e Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000.

Com esses dois produtos técnicos entende-se que a sociedade consiga decifrar muitas dúvidas sobre o orçamento público e o controle social.

Percebe-se que o momento histórico que a população vive, no tocante às eleições presidenciais, governadores estaduais e dos demais agentes políticos para o Senado Federal, Câmara dos Deputados Federais e Assembleias Legislativas Estaduais, são comentados vários temas que circulam o orçamento público e o controle social. Todavia, os discursos entorno dos temas citados, trazem consigo muitas informações, o que requer a compreensão pelos ouvintes, para evitarem confusões na interpretação dos dados que são apresentados pelos políticos, os quais concorrem às vagas nos diversos níveis de governo.

Em determinados momentos os comentários de políticos, por desconhecimento do tema orçamento e controle social, acabam por falar o que pensam ou o que acreditam serem verdades, mas que não há lastro na literatura da área pública.

Portanto, os referidos produtos técnicos servem não apenas para a população, mas também para os atores políticos, que fazem a gestão da esfera pública.

5.1 PRIMEIRO PRODUTO TÉCNICO - FLYER

O primeiro produto técnico será a confecção de um *flyer*, direcionado para a população jovem do município. Pois o cidadão, sendo uma pessoa dotada de informações desde a idade jovem, pode contribuir no processo de participação cidadã, tanto na elaboração do orçamento, como em sua avaliação.

A importância da sociedade jovem em ter disponível um informativo que contenha dados sobre o orçamento público municipal e controle social por parte da sociedade é primordial para o acompanhamento desses dois temas. Para a realização do controle social por parte da sociedade, o jovem deve conhecer como funciona o orçamento público do município de Itaqui e os canais de participação no processo de controle social.

Para a elaboração do primeiro produto técnico, o qual será a confecção de um *flyer*, este adotará a seguinte metodologia:

Primeira parte – A confecção do *flyer* será de uma forma informativa e com uma linguagem popular, para que a comunidade jovem consiga entender o orçamento público e o controle social.

É uma necessidade que o *flyer* seja entendido pela maioria da população juvenil, visto que os temas em estudo são de difícil compreensão para as pessoas que são leigas no conhecimento das contas públicas.

Segunda parte – o informativo conterá figuras coloridas e perguntas como: a- Você sabe o que é orçamento público?

b- O orçamento público é formado por receitas e despesas, você sabe por que?

c- E sobre o controle social por parte da sociedade, o que se entende por esse assunto?

d- Como faço para fiscalizar os gastos da prefeitura municipal de Itaqui?

e- Quais os espaços que devo procurar para exercer o controle social?

Terceira parte - O *flyer* será disponibilizado no site da UNIPAMPA – Campus São Borja, no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e na página do *facebook* do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP/UNIPAMPA. Dessa forma, poderá atingir um número maior de jovens, pois parte deste estrato social utiliza a rede social *facebook*. Link do *Flyer*: <https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/ppgpp/files/2022/12/flyer-orcamento-x-controle-.pdf>.

5.2 SEGUNDO PRODUTO TÉCNICO – VÍDEOS

O segundo produto técnico, é composto de quatro vídeos, direcionados à população em geral, onde através de entrevistas com pessoas ligadas aos temas orçamento público e controle social, poderão se apropriar dos conhecimentos e assim no futuro próximo estarem participando ativamente do controle social por parte da sociedade.

Para a elaboração do segundo produto técnico, a qual serão quatro vídeos em forma de entrevista, será utilizada a seguinte metodologia:

Primeira entrevista – Ela será realizada com o prefeito municipal de Itaqui, Leonardo Sanchez Dicson Betin, onde será uma entrevista/bate-papo, sobre orçamento público municipal e o controle social. A linguagem a ser utilizada na entrevista, será uma forma bem simples de perguntar e debater, pois a sociedade tem a necessidade de entender os temas tratados.

Serão utilizadas as seguintes questões para a entrevista:

- 1- O que é, e para que serve o orçamento público municipal de Itaqui?
- 2- O que está contido no orçamento público?
- 3- Agora sabendo o que está contido no orçamento, vamos explicar para quem nos assiste, o que são despesas.
- 4- Na mesma linha da questão anterior, vamos falar sobre as receitas
- 5- A sociedade é quem paga os tributos aos cofres públicos, o senhor acredita que é importante essa sociedade realizar a fiscalização das contas públicas?

- 6- Como a prefeitura de Itaqui incentiva que a população faça o controle social?

Segunda entrevista – A entrevista será realizada com a contadora do município de Itaqui, Simone Marasca Gaúna, onde será uma entrevista/bate-papo, sobre orçamento público municipal, no que tange ao Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual. A linguagem a ser utilizada na entrevista, será uma forma bem simples de perguntar e debater, pois a sociedade tem a necessidade de entender os temas tratados.

Serão utilizadas as seguintes questões para a entrevista:

- 1- Quando falamos em orçamento estamos, nos reportando a um planejamento. E esse planejamento no Brasil é conhecido como PPA, LDO e LOA. O que é PPA (Plano Plurianual)?
- 2- Agora vamos falar sobre a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), qual a sua relevância no município de Itaqui?
- 3- E a LOA (Lei Orçamentária Anual)?
- 4- Ao falarmos em despesas orçamentárias, podemos dizer que existem fases ou estágios da despesa. Explique o que é o empenho, a liquidação e o pagamento.
- 5- Da mesma forma que existem estágios da despesa, também existem estágios da receita. Faça uma tradução, sobre lançamento, arrecadação e recolhimento.

Terceira entrevista – A entrevista será realizada com o Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Itaqui, José César Escobar Silveira, onde será uma entrevista/bate-papo, o orçamento público e quais os ritos que ele obedece dentro da Câmara de Vereadores de Itaqui. A linguagem a ser utilizada na entrevista, será uma forma bem simples de perguntar e debater, pois a sociedade tem a necessidade de entender os temas tratados.

Serão utilizadas as seguintes questões para a entrevista:

- 1- O orçamento público municipal o senhor considera como uma ferramenta da gestão pública?
- 2- O orçamento público é um planejamento da previsão de arrecadação das receitas e uma fixação das despesas, ou seja, onde o gestor público pretende gastar os recursos. Existe algum momento em que a população é chamada para a construção deste planejamento?

- 3- Sabemos que o orçamento público municipal, parte da construção do executivo de um município e chega ao legislativo, para sua aprovação. Portanto, explique para quem nos assiste, quais os passos, ritos, e/ou procedimentos que ocorre dentro do legislativo, até o orçamento público ser votado pelos vereadores?
- 4- Dentro desse processo no legislativo municipal, o orçamento público, de alguma forma é apresentado à população, para que ela se aproprie de informações e ajude no processo de construção deste instrumento de planejamento?
- 5- Na Câmara Municipal de Vereadores, a qual também podemos chamar de legislativo municipal, ela executa o controle social (fiscalização) nas contas do município, então vê-se a importância de um dos papéis do legislativo. Além do legislativo a sociedade também pode e deve realizar esta fiscalização, portanto, o senhor entende que a sociedade deveria participar mais ativamente no processo tanto de construção, monitoramento e fiscalização do orçamento público?
- 6- A Câmara de vereadores de Itaqui, disponibiliza algum tipo de instrumento, para ajudar o cidadão no entendimento das contas públicas. E assim, consolidar a fiscalização pela sociedade no processo orçamentário?

Quarta entrevista – A entrevista será realizada com o servidor da UNIPAMPA – Campus Itaqui, Ciro Sanches Lopes, onde será uma entrevista/bate-papo, sobre controle social. A linguagem a ser utilizada na entrevista, será uma forma bem simples de perguntar e debater, pois a sociedade tem a necessidade de entender os temas tratados.

Serão utilizadas as seguintes questões para início da entrevista:

- 1- Para começar nossa entrevista, o que é controle social?
- 2- Como somos nós, quem pagamos impostos aos governos, deveríamos fiscalizar as contas públicas?
- 3- Temos controle social exercido pelo Estado que pode ser o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a Câmara de Vereadores de Itaqui, o sistema de Controle Interno. Fale sobre esses órgãos de fiscalização do governo.
- 4- Mas também temos formas de controle social de iniciativa da própria sociedade, como a participação em Conselhos Municipais, Ouvidoria, Lei

de Acesso a Informação, ONGs (organização não governamental), sindicatos e hoje as redes sociais. Vamos conversar sobre essas formas de exercício de cidadania.

- 5- Você acredita, quando a sociedade participa do processo de fiscalização das contas públicas, e aqui leia-se controle social, quem ganha é a própria sociedade?

Os vídeos serão disponibilizados no site da UNIPAMPA – Campus São Borja, no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e na página do *facebook* do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP/UNIPAMPA. Dessa forma o raio de abrangência da divulgação do produto técnico será maior, visto que boa parte da sociedade utiliza a rede social *facebook* e obtém informação sobre o mestrado em políticas públicas, na página oficial da UNIPAMPA.

Com essas duas contribuições, através de produtos técnicos, o Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas entrega para a sociedade um material com informações acerca de temas, que custam um valor elevado à população.

O discente acredita que dessa forma se cumpra os objetivos do mestrado profissional, ou seja, através do estudo e da investigação acadêmica, ele entrega para a sociedade o produto de sua pesquisa, como forma de minimizar um problema público.

Link da entrevista do Prefeito de Itaqui-RS – Leonardo Betin:
https://drive.google.com/file/d/1q5XbLsnAx7XOHVskxhV0uz_poK4_cGQJ/view

Link da entrevista Simone Gauna – Temática PPA-LDO-LOA(Servidora da Prefeitura de Itaqui-RS):
<https://drive.google.com/file/d/1vuUCgxxL1eCWWTvu6uNm6jBFWes8pYMx/view>

Link da entrevista Sr. José Silveira – Orçamento Público Municipal:
<https://drive.google.com/file/d/1sW6ymzKCQicOcX91Kf0iwBrRtPGNb5xx/view>

Link da entrevista Ciro Sanches (TAE da Unipampa):
<https://drive.google.com/file/d/1IMiVg3uHCtqYPU6LCzWo95Mcr5PpRZqE/view>

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desta dissertação de mestrado, foi realizada uma avaliação no orçamento público municipal de Itaqui, tendo como base a Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000. Dessa avaliação pretendeu-se descobrir se a população Itaquense executa o controle social. A avaliação ocorreu em relação ao orçamento de 2020, trazendo esclarecimentos à cerca das receitas e despesas orçamentárias, receita corrente líquida, despesa com pessoal, restos a pagar, dívida consolidada líquida, limite de investimento na saúde e educação. Os temas descritos acima, são dispositivos que estão contidos na Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

A referida LRF, trouxe inovações no tocante ao controle do endividamento público, e principalmente entregando a população o direito do exercício de fiscalização das contas públicas, portanto, parte do objeto deste trabalho.

Além da avaliação acerca da LRF, também foram realizadas entrevistas com os dezessete bairros da cidade de Itaqui, o que cabe dizer que foram com os dezessete presidentes e líderes de bairros. Onde puderam responder as questões sobre orçamento público e controle social.

A metodologia utilizada foi a quali-quantitativa, então este estudo iniciou com uma pesquisa bibliográfica, utilizando autores e os conceitos relacionados ao orçamento público, controle social, políticas públicas, os quais serviram de base para a construção das discussões ao longo desta pesquisa. Assim como, ocorreram entrevistas com os presidentes e líderes de bairros.

Através desta dissertação, que ocorreu sobre a participação cidadã, através do controle social do orçamento público, chegou a determinadas respostas.

Em relação ao orçamento público do município de Itaqui, que os presidentes e líderes de bairros, os quais são os representantes máximos daquelas localidades, tem uma dificuldade elevada quando o assunto é orçamento público municipal. Visto que nas perguntas da entrevista, que foram feitas a cada um deles, deram repostas muito tímidas sobre o referido tema.

Observou-se que os presidentes e líderes de bairros, por mais que se esforcem para responder sobre o tema orçamento público, sinalizam a falta de conhecimento, pois as respostas permeavam palavras ou expressões em sua grande maioria sem sentido. O que denota não estarem familiarizados com o assunto proposto do estudo,

restando pensar que ele é apenas o que diz respeito as despesas e gastos do município. Deixando de considerar as receitas como parte integrante do orçamento público.

E quando foi perguntado sobre as receitas e despesas que formam o orçamento, os respondentes, os 17 presidentes e líderes de bairros de Itaqui, também tiveram dificuldade em responder de forma rápida, duas receitas e despesas que formam o orçamento público.

Partindo que o orçamento público é uma política pública econômica, pois aloca recursos orçamentários em diversos seguimentos do país, estados e municípios, é natural que o cidadão tenha ouvido falar sobre o assunto. Mas como o objeto deste estudo é realizar o controle social, através do orçamento público municipal, se faz necessário que se entenda como é o funcionamento desta peça contábil-fiscal.

Se o cidadão, que no caso de nossa pesquisa são os presidentes e líderes de bairros, não souberem como funciona o orçamento público, ele terá uma força insignificante para promover a melhor aplicação desses recursos orçamentários.

É direito da sociedade se apropriar dos conceitos trazidos pela Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, e através dos presidentes e líderes de bairros multiplicarem esse conhecimento para a população em geral. Pois tendo a compreensão que a referida LRF, é uma política pública, que tem o propósito de abrandar as dívidas da esfera pública, levando a uma melhor saúde financeiro-orçamentária e ao mesmo tempo fazendo com que a sociedade seja parte ativa do processo de fiscalização.

No tocante ao orçamento público municipal, a sociedade, ou pelo menos seus presidentes e líderes de bairros, deverão ter um conhecimento mais aguçado sobre o tema. Assim a população consegue entender que o orçamento público municipal de Itaqui, é formado de receitas e despesas. Onde as receitas são as fontes de recursos para o investimento nas despesas. E se faltar recurso para a execução de uma determinada despesa, o gestor pode verificar a existência de saldo em outra despesa e realizar a alocação de recursos entre elas, no sentido de conseguir investir na totalidade daquela despesa.

A população com mais instrução técnica do orçamento público municipal, poderá entender que no erário, para executar a despesa orçamentária, elas deverão obedecer a um rito legal, que assim é conhecido como empenho. E que os

investimentos em despesas, deverão passar obrigatoriamente pelo processo de empenho.

No tocante ao controle social por parte da sociedade, observa-se que na pesquisa realizada nos dezessete bairros da cidade de Itaqui, ficou em destaque que os respondentes, acreditam ser importante sua participação no controle social, todavia, ao mesmo tempo eles não entendem o que seja o controle social executado pela sociedade.

Essa questão ficou evidenciada, pois nas perguntas realizadas na pesquisa, para a escrita desta dissertação, eles entendem que a população deve fazer a fiscalização, mas quando perguntados se tiveram alguma dificuldade para compreender as informações, praticamente todos responderam que sentiram dificuldades por conta de não conceber os conceitos que a literatura e legislação tratam, tanto orçamento como o controle social.

E quando a pesquisa olha pela lente das profissões dos presidentes e líderes de bairros, surge outra adversidade, porquanto eles são pessoas que atuam em diversas atividades e, mesmo assim com o exercício de suas ocupações, sentem-se com muita dificuldade na assimilação do tema proposto, que é o orçamento público.

Sabendo que o controle social, é uma ferramenta trazida pela LRF, com o propósito de emancipar a população a respeito do conhecimento das contas públicas, é primordial que esta sociedade seja organizada e fiscalize o orçamento público municipal, desde o momento da construção, execução e finalize na avaliação, só assim a sociedade poderá se apropriar de todas as fases orçamentárias e saber quais são os seus resultados.

No processo de saber os resultados da avaliação do orçamento público municipal, a sociedade consegue mensurar, onde estão sendo aplicados os recursos advindos dos impostos, que ela mesma paga aos cofres públicos. Assim, consegue monitorar se alguma despesa pública se faz necessário em maior ou menor quantia, em determinado projeto, ação ou política pública.

O cidadão fazendo a avaliação do orçamento público municipal consegue saber onde de fato merece maior atenção, relativo ao investimento, da parte do gestor público, assim como diagnosticar alguma outra situação, que não há mais necessidade de investimento em despesa pública.

Esse exercício de fiscalizar, assim conhecido como controle social por parte da sociedade, é o instrumento legal que a LRF, entregou para a sociedade. Se não for

promovido amplamente dentro da sociedade o conhecimento sobre o orçamento público municipal de Itaquí, pouco ou quase nada mudará dentro da atual participação social.

Através da pesquisa realizada ficou evidenciado a dificuldade da compreensão do cidadão sobre a fala de um gestor público, quando se expressa sobre o orçamento público. Pois as expressões que a legislação apresenta, são extremamente técnicas.

Se no momento da pesquisa o respondente não tinha a compreensão que o orçamento público é formado por receitas e despesas, dificilmente ele terá como entender o que é receita corrente líquida e mais ainda o que representa a despesa com pessoal. Apenas nessa frase anterior o cidadão já se depara com problemas de entendimento acerca do tema orçamento. Assim, inviabiliza ele fazer um juízo das contas públicas, pois falta o principal, que é o conhecimento que permeia o estudo desta pesquisa.

Ainda em relação a outro assunto orçamentário, que são os restos a pagar. Se a pessoa que irá fazer o controle social, não entender com bastante esclarecimento o conceito de despesa pública e suas fases, as quais são, empenho, liquidação e pagamento, dificilmente conseguira emitir um parecer apurado, portanto, não conseguirá fazer a fiscalização e aferir um conceito que aquela informação é significativa ou não para as contas públicas do município de Itaquí.

E para a discussão mais aprofundada desses assuntos, que este estudo provoca, é significativo que a sociedade, que busca a fiscalização das contas públicas, procure espaços em que sejam discutidas com maior discernimento à luz da legislação, o tema orçamento e controle social.

Um dos espaços em que a sociedade pode se fazer presente para exercitar o controle social são os Conselhos Municipais, as Audiências Públicas, as Manifestações, a utilização das Redes Sociais, entre tantos que foram apresentados nesta pesquisa. Cabendo salientar que não basta apenas participar nesses espaços democráticos, deve-se também procurar o entendimento dos temas estudados, para que o cidadão tenha melhor compreensão e, assim conseguir fazer um juízo mais apurado da situação, e que esse juízo, já é o resultado do desempenho do controle social.

As propostas de produtos técnicos elaboradas por essa pesquisa, tem a intenção de minimizar o desconhecimento que estão ao redor dos temas orçamento público e controle social. Não é demais acreditar que o próprio ente público, no caso

a prefeitura municipal de Itaqui, com seu prefeito municipal e servidores envolvidos tanto do setor da contabilidade como do controle interno, estão juntos neste processo de formação de cidadãos críticos e multiplicadores de conhecimento dos temas da pesquisa.

É um momento muito oportuno que a sociedade em conjunto com o poder público municipal, façam a difusão dos materiais elaborados por este estudo, além de refinarem com outros subtemas que também mereçam atenção acerca do orçamento público e controle social.

Primordial que as atualizações relativas ao estudo desta pesquisa sejam constantes, pois a legislação sempre está se renovando e, por isso é importante que o poder público municipal, através do executivo e legislativo municipal, os quais detém através dos seus servidores, o conhecimento necessário para a execução dos serviços que envolvem o orçamento público, também disponibilizem essas percepções para a sociedade, através dos canais de participação social, assim mantendo-a sempre num processo de atualização.

Reitera-se neste final de trabalho o cuidado e a perspicácia que a sociedade deve ter no papel de fiscalizador, portanto, ser responsável pelo controle social. Pois de tempos em tempos, ocorre que políticos podem desejar subtrair direitos ou mesmo passar por cima de leis e da literatura que normatiza o orçamento público.

Neste trabalho de pesquisa, foi demonstrado que o orçamento é construído em cima de princípios, os quais todos têm seu valor, todavia, o princípio da publicidade, onde preceitua que a sociedade deve ter conhecimento de todo o conteúdo da lei orçamentária, deve ser enaltecido por todos os gestores públicos, do nível federal, estadual e municipal. Impedir que parte do orçamento público, seja conceituado como parte secreta, ou seja, não permitir que a sociedade tenha acesso ou conhecimento sobre essa parte obscura orçamentária é uma situação que fere o princípio da publicidade.

Terá dificuldade o cidadão executar seu exercício de cidadania, que é o controle social, se a ele for negado o direito de saber sobre as contas públicas. A população deve considerar inaceitáveis os atos que tentem obstruir toda e qualquer fiscalização. Caso a sociedade não se mobilize e faça valer seu direito, de executar o controle social das contas públicas, ela estará sendo corresponsável com os agentes políticos, assim denominados de governantes.

Portanto, é imperioso que no município de Itaquí, através da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores, realizem discussões, promovam debates, e criem um espaço para leituras e cursos, que tenham ênfase tanto no tema orçamento público e incentivem a participação cidadã no processo do controle social.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito Financeiro**: a Lei nº 4.320 – comentada ao alcance de todos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 29**, de 13 setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 1996**, de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 30 de ago. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141**, de 13 de janeiro de 2012. Estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 30 de ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 125, de 21 de março de 2014/MI**. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=226680>. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 322**, de 08 de maio de 2003. Aprova diretrizes acerca da aplicação da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2003/res0322_08_05_2003.html. Acesso em: 30 de ago. 2022.

BRASIL. **Resolução Federal nº 40**, de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=97709>. Acesso em: 30 ago. 2022.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 4. ed. Barueri: Manole, 2014.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme (org). **Controle social de territórios**: teoria e prática. Ijuí: Unijuí, 2018. v.4

Contas Públicas, Balanços – Prestação de contas do ano anterior – Relatório Circunscreto. Prefeitura Municipal de Itaquí, 2022. Disponível em: <https://www.itaqui.rs.gov.br/?action=contas&dld=308>. Acesso em: 19 fev. 2022.

Contas Públicas, Relatório Resumido da Execução Orçamentária>RREO 2020. Prefeitura Municipal de Itaquí, 2022. Disponível em: <https://www.itaqui.rs.gov.br/?action=contas&dld=353>. Acesso em: 19 fev. 2022.

COSTA, Margarete Terezinha de Andrade. **Formação Docente à Diversidade**. Curitiba: IESDE, 2018.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

DORNELES, Elizabeth Fontoura; JUNGES, Fábio César; BRUTTI, Tiago Anderson (org). **Política, Democracia e Igualdade Social**: A mobilização da sociedade civil nos processos de participação popular e cidadã. Cruz Alta: Ilustração, 2018.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. **Curso Básico em Orçamento Público**. Brasília: ENAP, 2017.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. **Curso Controle Social**. Brasília: ENAP, 2015.

Ficheiro:RioGrandedoSul Municip Itaqui.svg. Wikipedia, 2022. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:RioGrandedoSul_Municip_Itaqui.svg. Acesso em: 28 jan. 2022.

HABCKOST, Fernando Tadeu soledade. **Contabilidade governamental**: uma abordagem prática. Porto Alegre: Sagra, 1991.

HOCHMAN, Gilberto (org). Celina Souza. Políticas Públicas no Brasil. In: **Estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

Inciso V do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Jusbrasil, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10712191/inciso-v-do-artigo-37-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 19 fev. 2022.

ITAQUI. **Lei Municipal nº 1**, de 03 de março de 1990. Lei Orgânica do Município de Itaqui/RS. Disponível em: <https://sapl.itaqui.rs.gov.br/ta/152/text?>. Acesso em: 19 jul. 2022.

ITAQUI. **Lei Municipal nº 1599**, de 20 de dezembro de 1988. Institui o código tributário do município de Itaqui. Disponível em: <https://sapl.itaqui.rs.gov.br/media/sapl/public/anexonormajuridica/1988/646/lei-1988-1599-1988-12-20.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2022.

ITAQUI. **Lei Municipal nº 4427**, de 19 de dezembro de 2019. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: https://sapl.itaqui.rs.gov.br/media/sapl/public/anexonormajuridica/2019/4796/doc_20210321190534.pdf. Acesso em : 19 fev. 2022.

JACINTHO, Roque. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Ática, 1989.

LUIZ, Wander. **LRF Fácil**: Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal. 5. ed. Brasília: CFC, 2003. v. I

LUIZ, Wander. **LRF Fácil**: Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal. 5. ed. Brasília: CFC, 2003. v. III

Mapa da Cidade. Prefeitura Municipal de Itaqui, 2022. Disponível em: <https://www.itaqui.rs.gov.br/?action=estatico&eld=5>. Acesso em: 19 fev. 2022.

O que é Covid-19?. Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em 28 de janeiro de 2022.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. Brasília, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendações e soluções. 1. ed., 2. Reimpressão. São Paulo: Cengage, 2019.

SENADO FEDERAL. **Introdução ao Orçamento Público**. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2020.

APÊNDICE A – Formulário de pesquisa**Levantamento de dados, para pesquisa na formulação de problema sobre o entendimento de orçamento público versus controle social.**

Pesquisa: Pessoal Internet (e-mail) Telefone

DADOS

Nome:
Sexo: <input type="checkbox"/> masculino <input type="checkbox"/> feminino
Idade:
e-mail:
Endereço:
Bairro:
Onde trabalha:
Telefone contato:

QUESTIONÁRIOS

1 - Você já ouviu falar sobre orçamento público (município de Itaqui)?

Sim Não

2 - O orçamento público (município de Itaqui) serve para o que?

.....

.....

.....

3 - O que está contido no Orçamento Público do município de Itaqui?

.....

.....

.....

4 - Quem paga os salários dos servidores públicos do município de Itaqui?

() os cofres públicos, através dos bancos

() apenas os bancos

5 - O pagamento dos salários dos professores, a aquisição de novas ambulâncias para a saúde, a compra de folhas brancas e canetas, etc....., esses valores em dinheiro saem de qual instituição municipal (Itaqui)?

() de uma ONG (Organização não governamental)

() da prefeitura

() dos sindicatos

6 - O município de Itaqui, tem dificuldade para pagar suas contas?

() Sim () Não

7 - Se existe dificuldade para pagar as contas, o que fazer?

.....

.....

.....

8 - No município de Itaqui, para manter o pagamento das contas em dia, seria importante diminuir as despesas?

() Sim () Não

9 - No município de Itaqui, para manter o pagamento das contas em dia, seria importante aumentar as receitas?

() Sim () Não

10 - Você sabe informar duas despesas que o governo municipal tenha:

.....

.....

11 - Você sabe informar duas receitas que o governo municipal de Itaqui tenha:

.....

.....

12 - Como somos nós, quem pagamos impostos aos governos, deveríamos fiscalizar as contas do governo (Itaqui)?

() Sim () Não

13 – Você já fiscalizou as contas governamentais do município (Itaqui)?

() Sim () Não

14 – Você teve dificuldades para entender e/ou interpretar as contas públicas (Itaqui)?

.....

.....

.....

15 - Já ouviu falar em controle social? () Sim () Não

16 - Se já ouviu falar em controle social, o que você entende

.....

.....

.....

