

UNIDADE 4

EXECUÇÃO, CONTROLE E EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Discutir as etapas de execução da despesa e investigar empiricamente os níveis quantitativos e o perfil qualitativo de execução do orçamento;
- ▶ Identificar as possibilidades de captação de recursos federais e estaduais por meio de transferências legais e voluntárias e investigar empiricamente o impacto dos repasses federais no orçamento municipal;
- ▶ Participar de debate sobre formas de avaliação e controle da gestão orçamentária;
- ▶ Entender onde e por que surgiu o Orçamento Público; e
- ▶ Debater o processo de transformações pelas quais o Orçamento Público vem passando desde sua emergência até os dias atuais.

EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Caro estudante,

Na Unidade anterior, estudamos como se dá o processo de elaboração da proposta orçamentária, sua apreciação pelo Poder Legislativo e as alterações no orçamento por meio de créditos adicionais. O planejamento de governo precisa estar adequadamente refletido na lei orçamentária para que se produzam os resultados desejados pela sociedade. Nessa Unidade, inicialmente estudaremos o processo de execução do orçamento. Analisaremos as etapas de execução das despesas e faremos diversos exercícios para explorar características da execução, relativas à regionalização, modalidades de aplicação, natureza da despesa e outras. Exploraremos também alguns instrumentos disponíveis para fazer o acompanhamento dos pagamentos e transferências de recursos entre órgãos e níveis de governo e veremos que é possível alcançar níveis elevados de transparência financeira e orçamentária nas administrações públicas, com a participação ativa dos gestores públicos. A esse propósito, discutiremos os mecanismos de avaliação e controle da gestão orçamentária e veremos que essa é uma área que ainda demandará muito trabalho para o desenvolvimento de metodologias de trabalho apropriadas. Na parte final da Unidade, vamos verificar que o Orçamento Público se manifesta como um processo evolutivo, cujos modelos vão se transformando à medida que novos problemas se colocam. Discutiremos questões como: quão bom é o nosso modelo atual? Que desafios ainda precisam ser perseguidos para se ter um modelo de orçamento considerado ideal, ou próximo ao ideal? Veremos que essas perguntas não têm respostas acabadas, o que nos abre um campo fértil para discussões e uma belíssima “avenida para futuros trabalhos de pesquisa.

Bons estudos!

Uma vez aprovadas as programações de trabalho e suas respectivas dotações orçamentárias, seja na LOA, seja em créditos adicionais, inicia-se a fase de execução orçamentária, que observa os seguintes procedimentos:

- ▶ 1º passo: definição do cronograma de desembolso e programação financeira dos órgãos;
- ▶ 2º passo: cumprimento das exigências de licitação; e
- ▶ 3º passo: realização de empenho, liquidação e pagamento.

Vamos estudar cada passo com maior detalhe.

CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO E PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

A LOA define o valor de dotações a que cada órgão fará jus ao longo do ano para realizar despesas. Contudo, a execução das dotações depende da existência de recursos financeiros no caixa do governo. A autorização orçamentária é condição necessária, mas não é suficiente para garantir a execução da despesa. Ou seja:

- ▶ Se houver dotação orçamentária, mas não houver recursos financeiros disponíveis, a despesa não poderá ser executada.
- ▶ Se houver recursos financeiros disponíveis, mas não houver dotação orçamentária, a despesa também não poderá ser executada.

Logo, a execução orçamentária e a execução financeira são indissociáveis.

Com o objetivo de adequar o ritmo de execução das despesas ao ritmo de ingresso de recursos financeiros no Tesouro, o governo

edita, 30 dias após a publicação da LOA, o cronograma mensal de desembolso e a programação financeira dos órgãos.

Além de editar a programação financeira, o Poder Executivo, ao final de cada bimestre, reavalia a previsão de receitas e despesas para verificar se as metas fiscais previstas na LDO serão cumpridas. Se houver expectativa de frustração na arrecadação, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Poder Executivo edite decreto bloqueando parte das despesas – o chamado contingenciamento de gastos, ou, mais corretamente, “limitação de empenho e movimentação financeira”. Nesse caso, cada órgão deverá rever sua programação de gastos conforme os novos limites constantes do decreto de contingenciamento.

Uma vez definida a programação de desembolsos e os limites de empenho e movimentação financeira, o Tesouro libera para os órgãos setoriais cotas financeiras correspondentes às cotas orçamentárias aprovadas para cada um.

Observe, então, que cada órgão terá, nesse ponto, uma programação de créditos orçamentários e a respectiva programação de cotas financeiras. A utilização desse crédito pode se dar de duas formas: ou as unidades orçamentárias do órgão realizam a despesa diretamente, ou descentralizam o crédito para que outra unidade a realize.

Se a unidade orçamentária optar por descentralizar o crédito, isso pode ser feito de duas formas:

- ▶ **Para outra unidade do mesmo órgão:** nesse caso, a descentralização do crédito orçamentário se denomina **provisão** e a descentralização da cota financeira se denomina **repasse**.
- ▶ **Para unidade de outro órgão:** nesse caso, a descentralização do crédito orçamentário se denomina **destaque** e a descentralização da cota financeira se denomina **sub-repasse**.

Para um melhor entendimento, observe a Figura 6, a seguir:

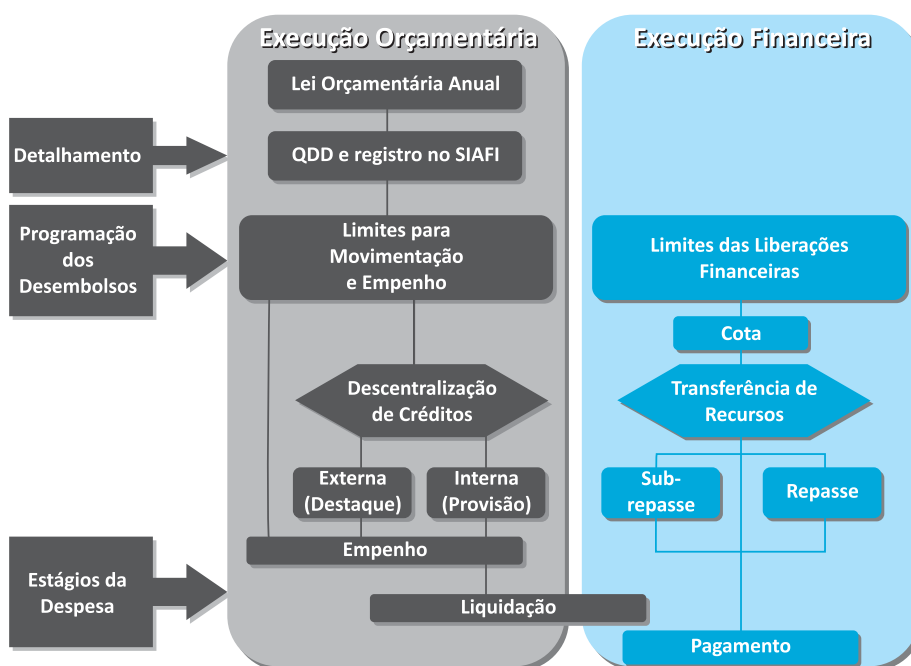


Figura 6: Integração entre a execução orçamentária e financeira da despesa
 Fonte: Giacomoni (2008, p. 316)

Note que há uma correspondência entre as operações orçamentárias e as financeiras. Ou seja, uma vez que cada unidade gestora tenha sua cota de gastos autorizada, inicia-se a execução das despesas propriamente dita, a começar pela licitação dos bens ou serviços a serem contratados.

LICITAÇÃO

A Constituição de 1988 determinou que nenhuma obra, serviço, compra ou alienação seja contratada sem que haja processo prévio de licitação pública, exceto nas situações ressalvadas por lei (Constituição Federal, artigo 37, inciso XXI). O objetivo das licitações é garantir igualdade de condições a todos os concorrentes e, por essa via, assegurar as melhores condições de preço e qualidade para a Administração Pública. São cinco as modalidades de licitação:

- ▶ **Concorrência:** ocorre entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital.
- ▶ **Tomada de preços:** é a licitação por meio de consulta a interessados devidamente cadastrados.
- ▶ **Convite:** acontece por meio de convite a, pelo menos, três fornecedores escolhidos pela unidade administrativa.
- ▶ **Concurso:** ocorre para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico.
- ▶ **Leilão:** é a licitação para venda de bens móveis ou imóveis.

Além dessas modalidades, há duas outras formas derivadas de licitação: o pregão eletrônico e o suprimento de fundos. O **pregão eletrônico** é utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, cujas características possam ser objetivamente especificadas no edital. O **suprimento de fundos**, por sua vez, é o adiantamento concedido a servidor para atender despesas eventuais que exijam pronto pagamento em espécie, ou que sejam sigilosas, ou, ainda, que sejam de pequeno vulto.

A legislação determina que o edital de licitação defina claramente os critérios de julgamento das propostas. Tais critérios podem ser:

- ▶ menor preço;
- ▶ melhor técnica;
- ▶ técnica e preço; e
- ▶ maior lance ou oferta.

Em circunstâncias especiais, a licitação pode ser dispensada ou considerada inexigível pela Administração Pública. **Inexigibilidade de licitação** se justifica quando a competição é inviável – aquisição de bens e serviços exclusivos, contratação de profissionais com notória especialização, contratação de artistas consagrados pelo público e pela crítica especializada e outras situações semelhantes.

Já a **dispensa de licitação** pode ocorrer nos casos de guerra, calamidade pública, emergência ou comprometimento da segurança nacional, contratação de instituições de pesquisa de inquestionável reputação ético-profissional e contratação de organizações sociais para desempenhar atividades previstas em contrato de gestão.

EMPENHO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO

Feita a licitação, os órgãos passam a executar os três estágios clássicos da despesa:

- ▶ **Empenho:** é a reserva de parte da dotação orçamentária para fazer frente ao pagamento dos fornecedores contratados. Nenhum órgão pode realizar despesa sem prévio empenho.
- ▶ **Liquidação:** é o reconhecimento de que os bens ou serviços adquiridos foram entregues conforme previa o contrato e que, portanto, o contratado é credor da Administração Pública e tem direito ao pagamento correspondente. Para liquidar a despesa, o gestor público deve verificar se o contratado atendeu às condições do contrato e apurar quem é o credor e qual o montante do pagamento a ser realizado.
- ▶ **Pagamento:** é a emissão de uma ordem de pagamento (cheque, ordem bancária ou outro meio de pagamento) em favor do credor.

Se você estiver interessado em saber quanto a Administração Pública desembolsou em determinado item de despesa, é necessário somar o montante pago (no ano) com o montante RP pago (nos anos seguintes).



Quando, ao final do exercício, a **despesa** é empenhada, mas ainda não foi paga, a respectiva dotação é inscrita em restos a pagar (RAP), facultando ao gestor continuar realizando a despesa no exercício seguinte.

Para melhor entendimento, vamos consultar a execução das despesas do programa *Livro Aberto* ao longo de 2007. Para isso, realize os passos a seguir:

- ▶ Acesse <www.sigabrasil.gov.br>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Despesa Execução**.
- ▶ Monte a consulta, proposta na Figura 7.

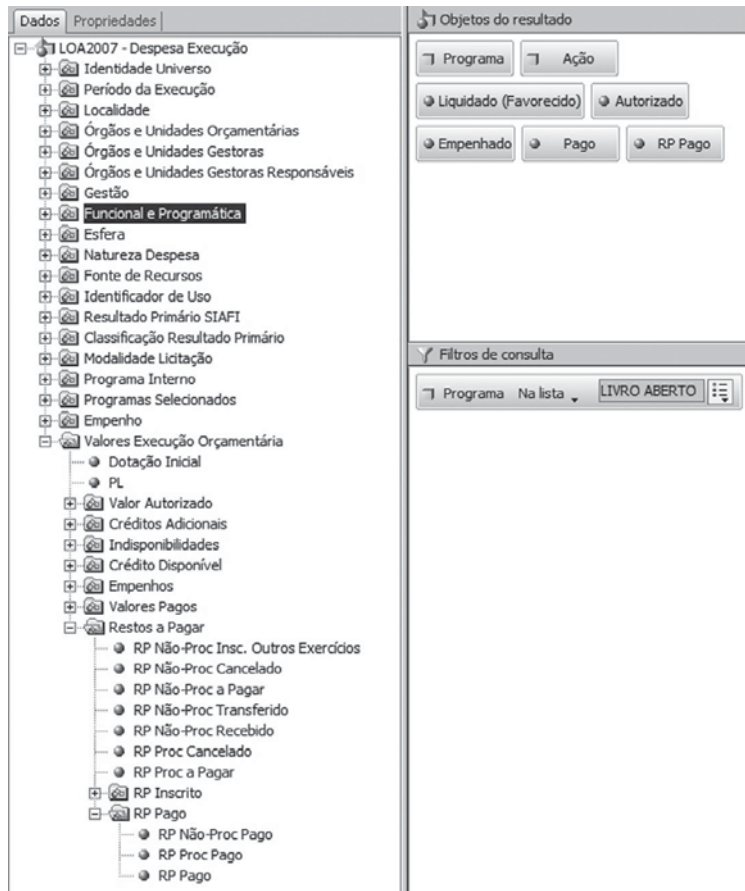


Figura 7: Painel de consultas do SIGA Brasil

Fonte: Adaptada de BRASIL (2006). Senado Federal. Orçamento da União

A partir dessa consulta, responda as seguintes questões:

- ▶ Quanto foi pago no Programa no exercício de 2007?
Quanto foi pago em exercícios posteriores?
- ▶ Qual o montante total pago no Programa? Que porcentagem isso representou do autorizado para o Programa em 2007?
- ▶ Que ação teve maior percentual de execução?

Nesse exercício, você teve a oportunidade de verificar que nem toda dotação consignada para uma despesa é efetivamente utilizada. A dotação é uma mera autorização de gasto. Por isso o orçamento é **autorizativo** e não **impositivo**.

Também verificou que nem toda dotação empenhada é efetivamente liquidada. O empenho pode ser cancelado ao longo da execução orçamentária.

Por fim, verificou que nem toda a dotação liquidada é paga durante o exercício financeiro. Ela pode ser paga no exercício seguinte, por meio da inscrição da despesa em *restos a pagar*.

Por que determinados itens de despesa têm percentual de execução maior do que outros? O que isso tem a ver com a qualidade do planejamento e da gestão pública que subjazem ao orçamento? Você sabia que o governo deixa de executar bilhões de reais todos os anos devido à falta ou deficiência de projetos?

Para melhor entendimento, vamos detalhar um pouco mais os procedimentos de empenho e de pagamento da despesa. Há três modalidades de empenho:

- ▶ **Empenho ordinário:** o valor exato da despesa é conhecido e o pagamento se dá de uma só vez.
- ▶ **Empenho global:** o valor exato da despesa é conhecido e o pagamento é parcelado.
- ▶ **Empenho por estimativa:** o valor exato da despesa não é conhecido previamente. Nesse caso, se o valor empenhado for insuficiente, pode ser complementado; se for excedente, o saldo pode ser anulado e o recurso revertido para o crédito de origem.

Formalmente, o gestor público empenha despesa emitindo um documento chamado Nota de Empenho. Antes de ser lançada

no sistema de administração financeira, a nota de empenho é analisada pelo órgão de contabilidade e autorizada pelo “ordenador de despesa” (normalmente, o ordenador é a autoridade máxima do órgão ou seu delegado).

Quanto ao pagamento, este se dá principalmente por meio de ordem bancária, emitida diretamente em favor do fornecedor do bem ou serviço prestado. A precisa identificação dos pagamentos efetuados a fornecedores é instrumento fundamental para a fiscalização e o controle da gestão orçamentária pelos próprios gestores públicos e pelas entidades de controle interno, externo e social, conforme discutiremos adiante.

Qualquer cidadão pode acompanhar regularmente os pagamentos feitos pelo Governo Federal a órgãos e entidades de qualquer natureza e níveis de governo. Podem saber quanto foi pago, para quem, para que finalidade, em que banco e conta corrente, o número do convênio etc.

Vamos ver como são identificados os pagamentos feitos pelo Governo Federal.

Como você pode notar, tais informações instrumentalizam não apenas os órgãos oficiais de controle interno e externo como também a sociedade civil no sentido de fazer a fiscalização e o acompanhamento da execução orçamentária. A construção de relatórios mais sofisticados de transferências e pagamentos efetuados exige domínio mais avançado da ferramenta e da técnica orçamentária. Por essa razão, o portal SIGA Brasil publica uma série de consultas prontas sobre esses pagamentos, que podem ser acessados e acompanhados diariamente na página de Estados e municípios. Veja o exemplo da Figura 8.

RECURSOS PAGOS PELA UNIÃO, EM 2009, AO MUNICÍPIO: ABAETÉ

INCLUI RESTOS A PAGAR PAGOS EM 2009

Ação + Subtítulo	ÓRGÃO REPASSADOR	UO	OB (Número)	Data de Emissão OB	Banco/Agência/CC	Valor Pago
12.306.1061.8744 - APOIO A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	2009.OB.153173.15253.402402	30/jun/2009	001/1607/162841	286,00
			2009.OB.153173.15253.402544	30/jun/2009	001/1607/162841	7.937,60
12.847.1061.0969 - APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	2009.OB.153173.15253.600051	11/mai/2009	001/1607/97756	431,20
			2009.OB.153173.15253.600072	20/abr/2009	001/1607/97756	5.573,26
			2009.OB.153173.15253.600130	08/mai/2009	001/1607/97756	474,32

Figura 8: Repasses ao governo municipal, exceto transferências constitucionais e compensações – 2009

Fonte: Brasil (2009b)

A seguir, vamos verificar o que as classificações orçamentárias que estudamos na Unidade 2 nos dizem sobre o perfil das despesas executadas.

ANALISANDO O PERFIL DAS DESPESAS

Para que o orçamento seja um bom instrumento de gestão pública, é fundamental que o gestor possa utilizá-lo para fins gerenciais, ou seja, para analisar o que está sendo feito e como está sendo feito. Já vimos que, por meio de um bom sistema de informações, podemos conhecer as dotações orçamentárias autorizadas e suas variações por créditos adicionais ao longo do ano, acompanhar o ritmo de execução das despesas, verificar sua regionalização. Podemos, também, tanto nos Universos de elaboração quanto de execução, verificar o perfil da despesa autorizada e executada.

Podemos fazer isso, simultaneamente, para todas as ações orçamentárias. Você sabe como?

Para melhor entendimento, vamos identificar os atributos das despesas executadas no âmbito da ação *Apoio à Instalação de*

Restaurantes Populares do Programa Acesso à Alimentação, na LOA 2007. Para isso, realize os passos descritos a seguir:

- ▶ Acesse <www.sigabrasil.gov.br> .
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Despesa Execução**.
- ▶ Monte a consulta, proposta na Figura 9:

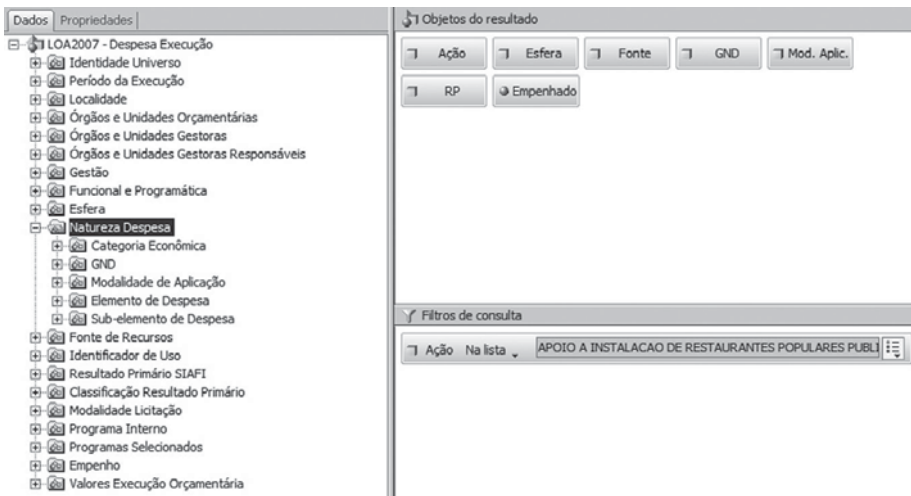


Figura 9: Painel de consultas do SIGA Brasil

Fonte: Adaptada de BRASIL (2006). Senado Federal. Orçamento da União

Agora é com você: crie um relatório para cada variável: Ação – Empenhado, Esfera – Empenhado, Fonte – Empenhado, GND – Empenhado, Modalidade de Aplicação – Empenhado e RP – Empenhado.

De posse do relatório, podemos descrever que a ação investigada apresenta o seguinte perfil:

- ▶ Trata-se de uma despesa do Orçamento da Seguridade Social, custeada com recursos da Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas.
- ▶ A ação envolveu despesas de duas naturezas (GND): 80% de investimentos e 20% de outras despesas correntes.
- ▶ Olhando para a Modalidade de Aplicação, vemos que quase toda a despesa foi executada por meio de

transferência a Estados e Distrito Federal (14,6%) e a Municípios (83,3%). Dos 2% restantes, 1% foi executada diretamente pelo governo federal e 1% foi executada por instituições privadas sem fins lucrativos. Dica: podemos identificar esses órgãos e entidades por meio do universo de Ordem Bancária que mencionamos anteriormente.

- ▶ Por fim, vemos que todas as despesas no âmbito da ação *Apoio à Instalação de Restaurantes Populares* são despesas primárias discricionárias, ou seja, não são despesas obrigatórias sob a ótica do Resultado Primário (RP).

Você conseguiu obter, na sua consulta, os mesmos resultados discutidos anteriormente? Observe que a discussão que acabamos de fazer não tem sentido por si mesma. O que significa ter 80% de investimentos e 20% de outras despesas correntes para instalação de restaurantes populares? O que significa executar a despesa massivamente por meio de transferências a outros entes?

O raio-x da despesa que fizemos anteriormente é importante como subsídio para uma análise mais ampla por parte das pessoas que conhecem os problemas aos quais a despesa se refere e acompanham de perto as estratégias de políticas públicas. Para essas pessoas, a possibilidade de fazer um diagnóstico tão detalhado da despesa com tanta facilidade é de grande valia. Só nessas condições o orçamento se revela um eficiente instrumento de gestão pública.

EXECUÇÃO DE DESPESAS POR CONVÊNIOS E CONTRATOS

Como vimos na Unidade 1, as despesas orçamentárias podem ser executadas diretamente pelos órgãos que detêm a dotação

orçamentária ou por meio de transferências que esses órgãos fazem a órgãos de outros governos ou a entidades privadas sem fins lucrativos.

A execução de despesas da União ou do Estado por meio de transferências legais e voluntárias responde por uma parcela importante da prestação de bens e serviços à população de muitos municípios.

Portanto, é importante ao gestor público familiarizar-se com a execução de despesas no âmbito de **convênios*** e contratos. A diferença entre convênio e contrato de repasse é que, neste último caso, os mandatários do repasse são agências financeiras oficiais federais (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil etc.) e normalmente se referem à execução de obras de infraestrutura.

***Convênio** – nome genérico dado ao instrumento de acordo entre entidades do setor público (ou entre entidades do setor público e do setor privado) para a realização de programas de trabalho ou eventos de interesse recíproco.
Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Até aqui o conteúdo ficou claro? Vamos explorar um pouco os atributos dos convênios e nos familiarizar com a base de dados?

Considerando que as informações são fundamentais para o acompanhamento das transferências, identifique os atributos das despesas executadas no âmbito do Convênio n. 577817, referente ao *Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional*, do Programa *Sistema Único de Segurança Pública*. Siga os passos:

- ▶ Acesse <www.sigabrasil.gov.br>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **Convênios**.
- ▶ Monte a seguinte consulta:



Figura 10: Painel de consultas do SIGA Brasil

Fonte: Adaptada de BRASIL (2006)

Agora, formate o relatório para mostrar as variáveis por linha: clique com o botão direito do *mouse* na borda externa da tabela, escolha o *link* “converter em” e selecione o primeiro modelo de tabela.

Feito isso, acompanhe os atributos identificados no convênio analisado, a saber:


- ▶ O Convênio n. 577817 foi firmado entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública e a Prefeitura Municipal de Altamira, com a finalidade de qualificar os profissionais da guarda municipal.
- ▶ O convênio se deu no âmbito do *Programa Nacional de Segurança Pública* e da ação referente ao *Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional*.
- ▶ Para tanto, o governo federal se comprometeu a repassar o valor de R\$ 245,7 mil e, a Prefeitura, a contrapartida de

R\$ 45,4 mil, perfazendo um valor total pactuado de R\$ 291,4 mil.

- ▶ O convênio teve início em 26/12/2006 e estava previsto para vigorar até 26/12/2008.
- ▶ Em 27/12/2006, a União depositou R\$ 245.751,19 na conta corrente 10762-X, agência 0567, do banco 001, por meio da ordem bancária n. 2006.OB.200331.00001.903047, em favor da Prefeitura.

As informações que acabamos de obter contribuem para que o gestor público e as instâncias de controle interno, externo e social avaliem com mais propriedade se os recursos públicos foram devidamente aplicados.

No **Portal dos Convênios**, o Governo Federal relaciona os programas com convênios abertos aos municípios, com o detalhamento de cada programa e as condições a serem atendidas pelos governos municipais (como, por exemplo, a necessidade de contrapartida ou não). O governo municipal, por sua vez, deve fazer o seu cadastramento prévio no Portal, fazer a seleção dos programas de seu interesse e apresentar proposta ou plano de trabalho a ser conveniado. Uma vez aprovada a proposta pelo Governo Federal, o convênio é celebrado e as operações para sua execução passam a ocorrer também no Portal: os detalhes das licitações realizadas e dos contratos firmados, o registro das notas fiscais, recibos e outros documentos contábeis, a movimentação financeira do convênio e os pagamentos a fornecedores (que ocorrerão sempre por ordens bancárias emitidas diretamente no Portal) e a prestação de contas do convênio.



Recentemente, houve uma reformulação substancial nos procedimentos para celebração de convênios entre o Governo Federal e os demais entes. Agora, todas as ações de celebração, execução e prestação de contas dos convênios deverão ser feitas pela Internet, no Portal. Para saber mais acesse: <www.convenios.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2011.

AVALIAÇÃO E CONTROLE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Até este ponto de nossa disciplina, você tomou conhecimento de diversos conceitos orçamentários importantes para o exercício da gestão pública e explorou, de forma inicial, as bases de dados orçamentárias da União. Essa familiaridade com o orçamento federal não apenas lhe dá acesso direto a informações relevantes para as finanças de Estados e municípios, como também o capacita a apreender mais facilmente a linguagem orçamentária dos governos estaduais e municipais, por analogia.

Há muito mais a conhecer, certamente, mas você já tem nas mãos o de que necessita para lidar com o orçamento no seu dia a dia e continuar seus estudos orçamentários de forma autônoma. As referências bibliográficas ao final desta disciplina lhe serão de muito auxílio nessa empreitada.

Na última sessão de nossa disciplina, discutiremos aspectos referentes à avaliação e controle da gestão orçamentária e entenderemos melhor o processo evolutivo pelo qual estamos passando em relação aos modelos de planejamento e gestão do Orçamento Público.

Até a segunda metade do século XX, o controle da gestão orçamentária tinha cunho essencialmente formal e legalista, centrado no princípio de que os gestores públicos, caso seguissem as normas e os procedimentos definidos na legislação, fariam a gestão financeira e orçamentária com correção, lisura e honestidade. Essa visão de controle havia sido, cerca de um século antes, uma importante contribuição para a Administração Pública, vinda principalmente do sociólogo alemão Max Weber, cujas ideias traduzem o que entendemos hoje por organização moderna, baseada na impessoalidade, eficiência e racionalidade.

Ocorre que a visão weberiana de controle não garantia a obtenção de outro importante objetivo da Administração Pública: além de ser correta e honesta, a gestão pública deve produzir resultados satisfatórios para a sociedade – ou seja, deve solucionar problemas de forma efetiva.

Por essa razão, o modelo weberiano de Estado, ainda central e indispensável nas nações modernas, passou a ser complementado com alguns princípios e métodos de gestão pós-weberianos, a exemplo das chamadas **gestão por excelência**, **gestão por resultados** e **gestão da qualidade total**. Não nos cabe, aqui, fazer uma discussão detalhada dessa nova visão de gestão pública, mas é importante ao estudante saber que, dentro dessa nova concepção, o controle da gestão não se exerce apenas por meio da fiscalização formal dos atos, mas, sobretudo, pela avaliação de desempenho da gestão.

INSTÂNCIAS DE AVALIAÇÃO E CONTROLE

O controle, sob os aspectos da fiscalização formal e da avaliação de desempenho, exerce-se em três instâncias complementares:

- ▶ Instâncias de controle interno;
- ▶ Instâncias de controle externo; e
- ▶ Instâncias de controle social.

Instâncias de Controle Interno

O controle interno é realizado pelos três Poderes e pelo Ministério Público, por meio de unidades específicas de cada órgão que fazem o acompanhamento e a auditoria dos atos de seus gestores, procurando, sobretudo, coibir desvios e erros antes de sua ocorrência e proceder à avaliação de resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Instâncias de Controle Externo

O controle externo é exercido exclusivamente pelo Poder Legislativo. Cabe aos parlamentares municipais, estaduais e federais, auxiliados pelos órgãos de contas de seu município, Estado ou da União, fazer o acompanhamento concomitante da gestão orçamentária e auditar, *a posteriori*, as contas do governo e os atos que apresentem indícios de irregularidades.

Instâncias de Controle Social

O controle social é exercido pelos cidadãos e, de forma mais efetiva, por segmentos organizados da comunidade, entidades de mídia e conselhos de gestão (conselho municipal de educação, de saúde, de assistência social, entre outros).

Os procedimentos e canais de controle interno estão bem definidos na legislação e se encontram institucionalizados em todos os níveis de governo e poder, ainda que possam se beneficiar de aperfeiçoamentos político-institucionais. Na União, por exemplo, foi instituído o *Sistema de Controle Interno do Poder Executivo*, sob a responsabilidade da Controladoria Geral da União, a quem compete zelar pela defesa do patrimônio público e exercer o controle interno, a auditoria pública, a **correição*** e a prevenção e combate à corrupção, além de promover a transparência da gestão pública. Com escopo mais específico, existem órgãos de controle interno também nos Poderes Legislativo e Judiciário.

Já o controle externo é exercido atualmente no Brasil pelas casas legislativas, auxiliadas pelos Tribunais de Contas e Conselhos de Contas dos Municípios. O artigo 71 da Constituição Federal define as atribuições do Tribunal de Contas da União, que se aplicam também, no que couber, aos Conselhos e Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. As principais são:

- ▶ Appreciar, anualmente, as contas do Presidente, Governador ou Prefeito;
- ▶ Julgar as contas dos gestores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;

***Correição** – ofício exercido pelo corregedor; visita e fiscalização feita por autoridade competente aos estabelecimentos submetidos à sua jurisdição. Fonte: Houaiss (2009).

- ▶ Apreciar a legalidade dos atos de admissão e aposentadoria de pessoal;
- ▶ Realizar auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em unidades da Administração Pública;
- ▶ Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados a outros entes da federação; e
- ▶ Aplicar sanções aos responsáveis por ilegalidades ou irregularidades de contas.

Por fim, o controle social é, dentre os três tipos, o menos estruturado e regulamentado. Por seu caráter recente e pela diversidade e capilaridade de entidades envolvidas, o controle social vai-se consolidando à medida que amadurecem as instituições democráticas e se fortalecem os mecanismos de participação popular e transparência da informação.

O controle social pode ser exercido por meio de denúncias e representações de irregularidades a diversos órgãos públicos. O artigo 74 da Constituição Federal, por exemplo, reza que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (TCU). O Ministério Público é outra importante instituição com prerrogativa para receber representações da sociedade e investigá-las.

Do ponto de vista do acompanhamento regular dos gastos públicos, contudo, a instituição mais representativa da participação popular são os conselhos de políticas públicas – conselhos de educação, saúde, meio ambiente, assistência social e outros, nos níveis municipal, estadual e federal. Muitos desses conselhos têm previsão constitucional, outros são criados por lei. Em muitos casos, sua atuação tem sido comprometida pela falta de independência ou capacitação de seus membros e falta de estrutura administrativa e operacional. Permanecem, de todo modo, como importante avanço institucional a ser aperfeiçoado e aprofundado.

Vamos analisar, a seguir, alguns instrumentos e metodologias de avaliação e controle.

INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E CONTROLE

Com o objetivo de facilitar o controle formal das contas públicas, tanto pelos órgãos públicos quanto pela sociedade, a legislação determina a publicação de uma série de demonstrativos ao longo do ano:

- ▶ Trinta dias após cada dois meses (bimestre), o Poder Executivo deve publicar um relatório resumido da execução orçamentária.
- ▶ Trinta dias após cada quatro meses (quadrimestre), os três poderes divulgam o respectivo relatório de gestão fiscal, contendo as informações determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (cumprimento dos limites de gastos com pessoal, dívida, concessão de garantias, operações de crédito etc.).
- ▶ Ao final do exercício financeiro, o Poder Executivo elabora os balanços e demonstrativos contábeis do governo. O Poder Legislativo e o Judiciário devem elaborar as suas prestações de contas separadamente.
- ▶ A prestação de contas do governante, referentes ao ano anterior, deve ser encaminhada ao Poder Legislativo até 60 dias após a abertura da sessão legislativa. Esta analisa e julga as contas, em prazo definido pela constituição ou lei orgânica (no caso dos municípios).

Mas não basta examinar demonstrativos. A tarefa de fiscalização da gestão orçamentária é também uma tarefa de investigação, em que os processos precisam ser inspecionados e os documentos conferidos.

Uma das formas mais comuns de fraude na gestão orçamentária e financeira é o uso de notas fiscais “frias”, emitidas,

em geral, por empresas fantasmas. Por meio dessas notas, o gestor público justifica a despesa com um bem que não foi adquirido, um serviço que não foi feito ou uma obra que não foi realizada e embolsa o valor correspondente ao pagamento.

Quando a nota fria é emitida por empresas legalmente constituídas, em geral a fraude ocorre por meio de notas fiscais que superfaturam o valor dos bens ou serviços ou registram serviços não executados e produtos não entregues.

Há alguns fatores que sinalizam para a possibilidade de fraudes e desperdício na gestão do orçamento, e cabe aos gestores públicos tê-los sempre em mente e trabalhar para modificar tais situações (TREVISAN *et al.*, 2004):

- ▶ Falta de transparência nos atos administrativos do governante;
- ▶ Desorganização das contas e ausência de controles administrativos e financeiros;
- ▶ Subserviência do Poder Legislativo;
- ▶ Subserviência dos Conselhos Municipais;
- ▶ Baixo nível de capacitação técnica dos funcionários públicos; e
- ▶ Falta de participação social no processo orçamentário.

Apesar dos avanços na legislação, a transparência do gasto público ainda é pequena na maior parte dos municípios. Cabe aos gestores públicos trabalhar para dar aos cidadãos acesso amplo e facilitado aos dados da elaboração e execução orçamentária e valorizar a tarefa de fiscalização e controle do orçamento.

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A avaliação de desempenho ainda é muito incipiente na Administração Pública brasileira, mas já há razoável grau de conscientização por parte dos gestores públicos sobre a necessidade de se avançar na criação de instrumentos e procedimentos de avaliação de desempenho. Exemplo de metodologia de avaliação de desempenho é a sistemática desenvolvida pelo TCU, que compreende duas linhas de trabalho: a avaliação de desempenho operacional do órgão e a avaliação de programa.

A avaliação de desempenho operacional objetiva aferir se:

- ▶ O planejamento do órgão está condizente com os princípios legais e as prioridades do governo;
- ▶ a capacidade de recursos humanos, tecnológicos e informacionais é adequada para cumprir os objetivos e metas do órgão com qualidade, tempestividade, economicidade, eficiência e eficácia; e
- ▶ os procedimentos de gestão patrimonial, financeira e orçamentária são lícitos e eficientes.

Já a avaliação de programa apresenta uma visão mais voltada para a análise do impacto efetivo das ações de governo na realidade social. Para tanto, avalia os programas de governo segundo critérios como:

- ▶ A adequação e relevância dos objetivos pretendidos, bem como sua consistência com as necessidades previamente identificadas;
- ▶ a relação de causalidade entre as ações planejadas e os objetivos pretendidos;
- ▶ as alternativas de ação e seus custos;
- ▶ a relação de causalidade entre a política realizada e os efeitos observados;
- ▶ os efeitos não planejados das ações;
- ▶ a qualidade dos efeitos alcançados; e

- ▶ os fatores inibidores do desempenho do programa.

Várias outras metodologias de fiscalização e avaliação vêm sendo desenvolvidas por órgãos federais, estaduais e municipais, mostrando a crescente preocupação em se garantir o melhor uso dos recursos públicos.

Complementando...

Para aprofundar seu conhecimento a respeito dos assuntos desta Unidade, recomendamos as leituras e os sítios propostos a seguir:

- 📌 *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil* – de Antoninho Marbo Trevisan e outros. Nesta cartilha você terá acesso a uma introdução didática às formas de combate à corrupção.
- 📌 *Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal* – de Claudiano Albuquerque, Marcio Medeiros e Paulo Henrique Feijó. Neste livro você poderá saber mais sobre metodologias de avaliação e controle.
- 📌 *Orçamento Público* – de James Giacomoni. Este livro é um importante subsídio à matéria Economia do Setor Público, visa a proporcionar ao estudante visão abrangente da ação do Estado na atividade econômica.
- 📌 *Sítio da Controladoria Geral da União* – disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2011.
- 📌 *Sítio do Tribunal de Contas da União* – disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 11 out. de 2011.
- 📌 *Portal Orçamento* – nesse sítio você poderá conhecer entidades não governamentais que fazem o acompanhamento das contas públicas, a exemplo daquelas que mantêm, em parceria com o Senado Federal, os orçamentos temáticos de políticas sociais, Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Programas_Sociais>. Acesso em: 11 out. 2011.
- 📌 *Portal aproxima cidadão e Orçamento* – disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/arquivos_jornal/arquivosPdf/encarte_orcamento.pdf>. Acesso em: 26 out. 2011.

Resumindo



Nesta Unidade, aprendemos a reconhecer os principais eventos da execução orçamentária e a utilizar as classificações orçamentárias como informações que auxiliam na análise, gestão, avaliação e controle da despesa. Vimos que, após a definição do cronograma de desembolso e programação financeira para os órgãos, a execução da despesa se inicia pela realização dos procedimentos licitatórios, passando em seguida para o empenho, a liquidação e o pagamento dos credores. Muitas vezes a despesa é realizada por meio de transferências de recursos a outros entes, mediante a celebração de convênios e contratos de repasse, que aprendemos a reconhecer e, no caso da União, a acompanhar eletronicamente.

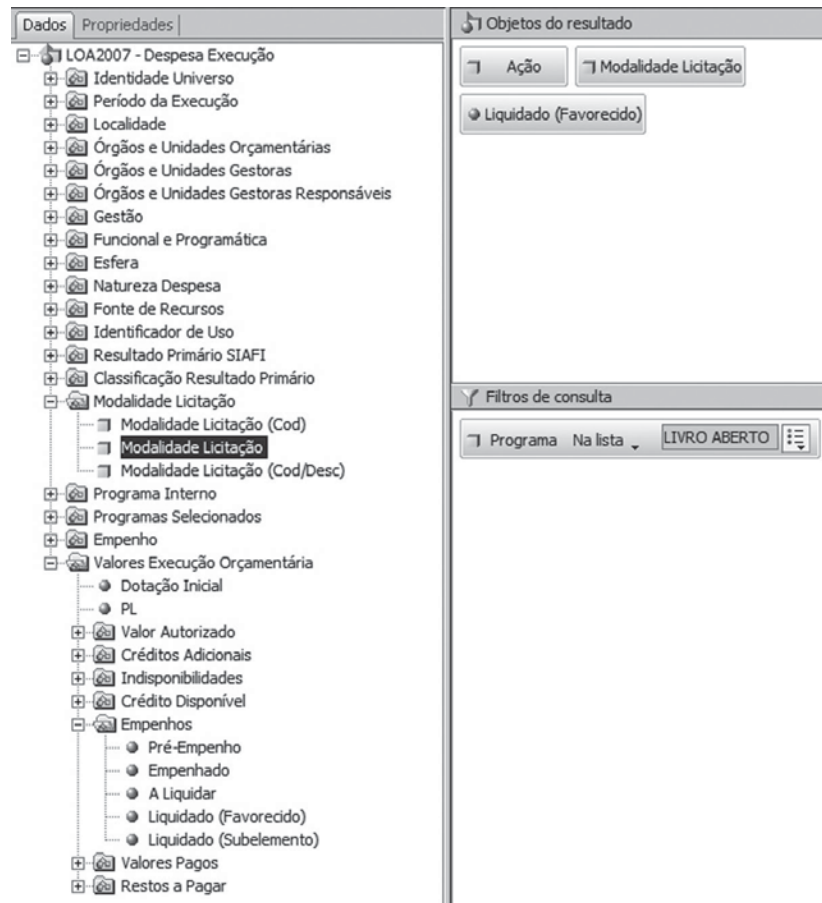
Todos esses conhecimentos adquiridos, contudo, são meramente instrumentais para se obter aquilo que de fato importa: a obtenção de resultados efetivos para os problemas subjacentes ao planejamento orçamentário. Isso nos conduz à última parte desta Unidade, relativa aos procedimentos e canais de avaliação e controle da gestão orçamentária. Vimos que esse controle se exerce, de forma investigativa, e não meramente formal, por meio das instâncias de controle interno, externo e social. O aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação e controle retroalimentam os processos de planejamento, elaboração e execução orçamentária, contribuindo para o alcance da gestão pública que todos almejam.



Atividades de aprendizagem

Agora, chegou a hora de analisarmos se você está entendendo o que estudamos até aqui! Para saber, procure resolver as atividades propostas a seguir. Lembre-se: você pode contar com o auxílio de seu tutor.

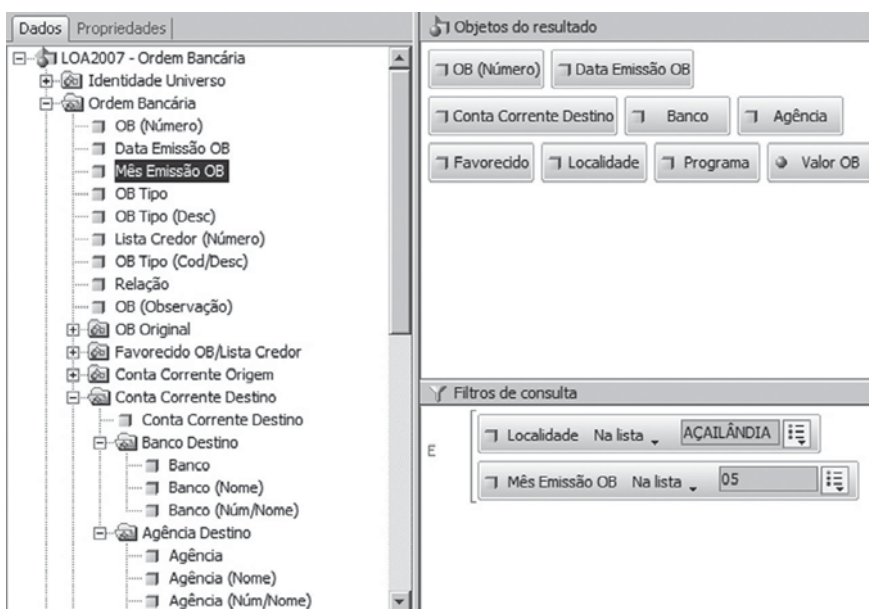
1. Qual o objetivo de se exigir licitação para realizar gastos públicos? Cite três modalidades de licitação.
2. Descreva as três fases clássicas da despesa e explique o que são “restos a pagar”.
3. Em que instâncias se dá o controle da gestão orçamentária? Defina cada instância de controle e dê um exemplo de ação de controle pela sociedade.
4. Identifique as modalidades de licitação utilizadas na realização das despesas do programa *Livro Aberto*, ao longo de 2007. Siga os passos:
 - ▶ Acesse <www.sigabrasil.gov.br>.
 - ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu à esquerda.
 - ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
 - ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Despesa Execução**.
 - ▶ Monte a seguinte consulta:



Responda: que modalidades de licitação foram utilizadas na execução desse programa?

5. Identifique os pagamentos feitos pelo Governo Federal a favorecidos sediados no município de Açailândia (Maranhão), no mês de abril de 2007. Siga os passos:

- ▶ Acesse <www.sigabrasil.gov.br>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Ordem Bancária**.
- ▶ Monte a seguinte consulta:



Responda:

- ▶ Qual o montante total de pagamentos feitos pela União a favorecidos do município de Açailândia em maio de 2007?
- ▶ Quem recebeu pagamentos para *Atenção Ambulatorial e Hospitalar no SUS*? Quais as ordens bancárias que os favoreceram? Receberam o pagamento em que data, banco, agência bancária e conta corrente? Qual o valor recebido?