

ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE: INSTRUMENTOS DA CIDADANIA



Fortaleza - Ceará
2007

Copyright - © 2007 by INESP

Coordenação Editorial: Antônio Nóbrega Filho

Diagramação e capa: Mário Giffoni

Impressão e Acabamento: Gráfica do INESP

Coordenação da Pesquisa e Produção Textual: Mônica Mota Tassigny,
Suzete Nocrato e Tereza Barros

Equipe de Pesquisa do INESP:

Artur Emílio

Átila Serpa

Dennis de Oliveira Santos

Eduardo Guerra

Emanuel Valverde

Larissa Marinho

Manuelina Gonçalves

Ticiane Andreia Pinheiro Pontes

Tobias Sampaio Romcy

Permitida a divulgação dos textos contidos neste livro,
desde que citados autor e fontes.

EDITORA INESP

Av. Desembargador Moreira 2807, Dionísio Torres,

Fone: 3277-3701 - fax (0xx85) 3277-3707

CEP - 60.170-900 / Fortaleza-Ceará Brasil

al.ce.gov.br/inesp - inesp@al.ce.gov.br

APRESENTAÇÃO

Avaliar, controlar, fiscalizar e apreciar são funções do Poder Legislativo por intermédio dos quais se torna possível controlar as contas públicas, evitando perda e irregularidades e, sobretudo, garantindo o acesso do cidadão aos seus direitos fundamentais.

Trata-se, portanto, de função constitucional imprescindível à transparência da aplicação do dinheiro público, e, principalmente, tendo papel ativo na prevenção de comportamentos irregulares ou de má fé, de agentes públicos ou de terceiros, quanto aos fins desses recursos.

Na ação de fiscalizar e de controlar, o Parlamento Estadual assegura, assim, a lisura de todo ciclo orçamentário e a efetivação das demandas da sociedade.

Nesse particular, os interesses da população devem constituir e motivar a própria razão de ser dos atos do Poder Legislativo Estadual em todas suas incumbências e determinações constitucionais. Mais do que isso, o exercício da política deve propiciar o desenvolvimento de uma sociedade democrática, na qual

os cidadãos sentem-se representados e confiantes da aplicação dos recursos públicos.

Deputado Domingos Aguiar Filho
Presidente da Assembléia Legislativa do Ceará

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	3
SUMÁRIO.....	5
ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE: INSTRUMENTOS DA CIDADANIA.....	7
INTRODUÇÃO.....	9
1.- A IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO E DO CONTROLE DO PODER EXECUTIVO.....	11
2.- FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO CICLO DO ORÇAMENTÁRIO ESTADUAL.....	13
3- OBJETIVO DA FISCALIZAÇÃO E DO CONTROLE: O CIDADÃO.....	17
CONSIDERAÇÕES FINAIS: PODER LEGISLATIVO E CIDADANIA.....	20
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	23

ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE: INSTRUMENTOS DA CIDADANIA

RESUMO

O Orçamento Público é documento legal, no qual o Poder Legislativo autoriza ao Poder Executivo realizar despesas necessárias ao funcionamento dos serviços públicos, bem como para outros fins destinados aos investimentos. O orçamento é instrumento eficaz no fortalecimento da cidadania, desde que haja um controle sistemático e eficiente na fiscalização das contas públicas para garantir acesso aos direitos do cidadão. Neste particular, a Assembléia Legislativa, através de suas Comissões Técnicas, entre outras atribuições, controla e fiscaliza a aplicação dos recursos garantindo a efetivação de direitos sociais.



INTRODUÇÃO

Na história política do Brasil, percorrendo diversas situações, o tema corrupção retorna constantemente ao centro das discussões. Este assunto constitui fenômeno que vem ocorrendo desde o Período Colonial, enfraquecendo a democracia brasileira e provocando a sistemática desconfiança da população em relação às diversas instâncias do poder público e suas determinações como representantes da sociedade.

Quando se fala em corrupção, a primeira medida de natureza preventiva deve ser o controle e fiscalização rigorosos desde o orçamento até a aplicação do recurso público.

Compete às Comissões Permanentes e, particularmente, a Comissão de Fiscalização e Controle, avaliar, controlar, fiscalizar e apreciar os gastos públicos, não permitindo irregularidades no trato dos recursos.

O Orçamento constitui mecanismo fundamental de planejamento e gestão como método utilizado para coordenar despesas e receitas públicas imprimindo-lhes organização. É um documento legal, aprovado por lei, contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas pelo governo, em certo exercício.

O Orçamento não tem, por si só, o poder de evitar desperdícios ou eventuais desvios de recursos, quando esse é manipulado por agentes públicos e/ou terceiros que agem de má fé. É por intermédio dos mecanismos de fiscalização e de controle, portanto, que se aperfeiçoa e se fortalece a democracia.

Assevera-se, assim, através da mediação da Fiscalização e do Controle, o fim último do orçamento, o acesso do cidadão aos seus direitos fundamentais.



1.- A IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO E DO CONTROLE DO PODER EXECUTIVO

O verbo orçar, quando se refere ao Poder Público, diz respeito ao ato de planejar ou, ainda, a execução e a aproximação dos objetivos de diferentes políticas que devem ser planejadas, geridas e, posteriormente, efetivadas por meio da administração pública.

Em outros termos, pode-se afirmar que o Orçamento Público constitui um ato de exclusividade do Poder Executivo, ou seja, ação de iniciativa do governo (federal, estadual, municipal), na qual o Legislativo também participa, propondo sugestões, emendas e a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ao longo do processo de aplicação desses recursos ou por intermédio das ações de Fiscalização e de Controle, a Assembléia Legislativa pode avaliar contas

da administração pública (direta ou indireta), rever a economicidade de certos projetos e programas, providenciar perícias, acompanhar obras públicas, evitar desperdícios, garantindo, assim, a boa aplicação dos recursos e dos investimentos previstos no orçamento.

É determinação constitucional que os objetivos de toda política orçamentária devem ser geridos no sentido de corrigir falhas ou distorções, com o fim de manter a estabilidade da economia e de melhorar a distribuição de renda, alocando recursos com mais eficiência.

Por meio do controle rigoroso de todo ciclo orçamentário torna-se possível a fiscalização da eficácia dos projetos de programas sociais na efetivação dos direitos do cidadão. Nesse particular, as análises e os diagnósticos são ações fundamentais empreendidas pelo Parlamento Estadual porque são capazes de coibir e prevenir a corrupção.



2.- FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO CICLO DO ORÇAMENTÁRIO ESTADUAL

O Governo Federal tem o prazo de até o dia 15 de abril de cada ano para encaminhar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ao Congresso Nacional, a qual deve ser aprovada até o dia 30 de junho do mesmo ano do exercício de determinado governo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal³ acrescentou anexos à LDO acerca da condução da política fiscal, visando gerar mecanismos para alocação e na distribuição de recursos que atuem na estabilização da economia. Neste particular, a política fiscal objetiva aumentar a renda ou o Produto Interno Bruto (PIB), aquecer a economia e, ainda, promover uma melhor distribuição de renda.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima receitas e autoriza despesas do governo de acordo com a previsão da arrecadação. Englobam os orçamentos: fiscal, de investimentos das empresas estatais e da seguridade social. Se, durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional um novo projeto de lei solicitando crédito adicional.

Conforme o art. 203 da Constituição Estadual, o Estado programará suas atividades financeiras, segundo

as leis de iniciativa do Poder Executivo que contemplam o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.

O Plano Plurianual contém projeções a serem executadas em um período de quatro anos. Deverá ter ingresso na Assembléia Legislativa até 30 de setembro do ano que precederá o exercício inicial a ser atingindo.

Ao receber o projeto, a Assembléia examina, encaminha e oferece sugestões de acordo com as necessidades provenientes das diversas regiões do Estado, que por sua vez deverão contar com a participação de entidades representativas, através de seus respectivos Conselhos Deliberativos. Tais sugestões devem ser feitas e enviadas dentro de um prazo de 45 dias.

O projeto também conta com exame e modificações apresentadas pelas Comissões Técnicas da Assembléia Legislativa. Uma vez feitas as sugestões, essas devem ser encaminhadas para votação e devolvidas para a sanção do governador, até o encerramento do período legislativo do ano que precederá o exercício inicial a ser atingido pela sua vigência. O Plano Plurianual deve ser aprovado pela maioria absoluta dos deputados.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) deverá ser encaminhado à Assembleia até o dia dois de maio do ano que precederá à vigência do orçamento anual subsequente. A elaboração deverá estar concluída em 60 dias, exigindo-se também, a maioria absoluta dos deputados para sua aprovação. O Projeto de Lei Orçamentária anual deve ser submetido ao Legislativo Estadual, observando o prazo máximo de 75 dias do início de sua vigência. As emendas sugeridas ao PLDO não poderão ser aprovadas se incompatíveis com o Plano Plurianual (PPA).

A finalidade do PPA, em termos orçamentários, é a de estabelecer metas e objetivos, os quais comprometem a participação dos poderes Executivo e Legislativo nos programas de distribuição de recursos. Funciona, pois, como uma espécie de carta de intenções da administração pública. Uma vez aprovado, torna-se válido para os anos subsequentes do mandato de determinado governante.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) prioriza e tem como base as metas do PPA, bem como orienta os orçamentos anuais. A partir da LDO, os governos elaboram sua proposta orçamentária para os anos seguintes.

A Constituição de 1988, trouxe avanços, no sentido de contribuir com a transparência dos atos

públicos na gestão e na aplicação dos recursos, mas é nos atos de fiscalização e de controle que o Poder Legislativo aperfeiçoa as diretrizes orçamentárias, legitimam as metas do PPA e garante as responsabilidades do Poder Público para com o cidadão.

O controle serve ao exercício da política no combate à corrupção. A forma como o governo aplica e controla o dinheiro orçamentário é assunto do Poder Legislativo em conjunto com o Tribunal de Contas do Estado em defesa dos interesses da população.

A Assembléia Legislativa, entre outras determinações, tem a função constitucional de fiscalizar o Executivo. Assim, não sacramenta o Orçamento sem saber, em primeiro lugar, o que está aprovando, e, em segundo lugar, indaga e debate sobre a eficácia dos programas. Para tal conta com as prerrogativas da fiscalização e do exercício do controle para acompanhar projetos de perto, analisando indicadores e produzindo diagnósticos. Constitui função essencial na efetivação do acesso aos direitos do cidadão, uma vez que atua com o fim último da boa aplicação dos recursos públicos, segundo as demandas da sociedade.



3- OBJETIVO DA FISCALIZAÇÃO E DO CONTROLE: O CIDADÃO

De acordo com a Constituição Federal, são os objetivos a serem alcançados pela República Federativa do Brasil:

Art. 3º (...)

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades regionais;
- IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tais fins, portanto, devem constituir e motivar a própria razão de ser dos atos dos Poderes Públicos em todas suas instâncias. Mais do que isso, o exercício da política deve propiciar o desenvolvimento de uma sociedade democrática, na qual os cidadãos sentem-se representados pelos dirigentes públicos e como mandatário e fim último da gestão e da aplicação dos recursos públicos.

Desse modo, as funções de fiscalização e de controle do Poder Legislativo devem ser muito mais do que simples mediação que atua na aproximação da Assembléia Legislativa com os órgãos dos Poderes Judiciário e Executivo. Devem vigorar como instrumentos do exercício da cidadania, através dos atos dos representantes da população no Parlamento estadual, no acompanhamento e na efetivação dos investimentos públicos, isso é, na garantia de que as demandas da sociedade serão contempladas com as políticas públicas.

Contudo, as prerrogativas acima também irão implicar uma participação popular mais ativa nas Audiências Públicas, nas reuniões das Comissões Técnicas, exercendo seus direitos de fiscalização e de controle dos atos do Parlamento na efetivação dos direitos sociais fundamentais.

Com efeito, um eficiente controle dos fins dos gastos públicos, considerando as finalidades últimas da democracia brasileira, deve articular-se a questão da defesa dos interesses do cidadão. Através do exercício político e da participação popular, tornam-se possíveis controle e fiscalização eficientes das políticas públicas. Na mesma direção, tornam-se os atos do Poder Público mais transparentes e, ainda, previne-se a mazela da corrupção, ao mesmo tempo, torna capaz a conquista de direitos fundamentais ao exercício da cidadania plena.



CONSIDERAÇÕES FINAIS: PODER LEGISLATIVO E CIDADANIA

Entre os diversos mecanismos de aperfeiçoamento da democracia, destacam-se o Projeto de Iniciativa Compartilhada¹ e o Orçamento Participativo². Esse último é um mecanismo simples e eficaz na efetivação dos direitos do cidadão porque legitima uma prática governamental transparente. Por meio deste instrumento, o destino de parte dos recursos do orçamento público é decidido, coletivamente, em reuniões comunitárias abertas ao público.

As necessidades de escolas, de habitação, de pavimentação de ruas, de hospitais e postos de saúde possam ser sempre demandas escolhidas por meio da participação popular, requerendo ainda a fiscalização e o

¹ Através do ato normativo número 224/2003, por iniciativa do deputado estadual Domingos Aguiar Filho, essa lei tem a finalidade de aproximar ainda mais o Parlamento da sociedade civil organizada no acesso ao sistema de produção de normas que integram o ordenamento jurídico do Estado, convidando o cidadão, integrado em entidades da sociedade civil legalmente organizadas (sindicatos, ongs, federações, associações de moradores), a levar diretamente ao Parlamento suas preocupações e demandas da vida real cotidiana, que possam ser atendidas dentro dos limites e prerrogativas da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará.

² Porto Alegre (RS) desenvolveu, por quase 16 anos, a experiência do Orçamento Participativo. No site: <http://portoalegre.rs.gov.br/> é possível acompanhar a execução de obras e serviços pela população desde o ano de 1990. Fortaleza conta com o MOVIMENTO FORTALEZA CIDADÃ. Tal movimento defende a participação popular no governo municipal e é encampado por estudiosos, profissionais liberais e jornalistas, os quais assinaram documento em outubro de 2004.

controle, para a certeza de suas efetivações enquanto direitos sociais.

Mas tais ações não correspondem apenas a um simples exercício de controle de receitas e despesas e de sua aplicação, mas pode constituir-se em verdadeira experiência democrática indispensável na prevenção de atos de corrupção. Por estas particularidades, o Poder Legislativo Estadual tem papel ativo na consolidação dos direitos do cidadão.

Os atos do Poder Executivo, controlados e fiscalizados pelo Poder Legislativo, possibilitam efetiva legitimação dos interesses da população no espaço político institucional do Parlamento, pois cria interfaces de interlocução entre os demais poderes e a sociedade, na avaliação da eficácia das políticas públicas.

Nessa perspectiva, alça à democracia representativa e os respectivos representantes eleitos pelo voto à condição de legítimos agentes políticos na efetivação e acesso aos direitos sociais fundamentais necessários ao exercício pleno da cidadania.

A grande questão seja a de como conciliar as ações da Assembléia Legislativa com as reais demandas populares. Em outros termos, a promoção da interação democracia participativa e a democracia representativa. Aqui, faz-se importante à compreensão de que a

participação direta da população não se constitui em negação da democracia representativa. Ao contrário, assevera também ao cidadão o poder de fiscalização e de controle ativos, através do acompanhamento das ações de seus representantes por via democrática e, esses últimos, com o dever constitucional de garantir a boa aplicação dos recursos públicos e de tornar a ação parlamentar mais transparente.

As funções de fiscalização e de controle do Legislativo asseguram ao cidadão a boa aplicação dos investimentos públicos, resgatando a confiança da população e construindo novas alternativas e espaços de interfaces de comunicação Parlamento/cidadão que certamente redundarão não só na superação de antigas e atrasadas práticas de malversação do dinheiro público, mas na aproximação povo e Legislativo.

Dentre as alternativas na construção de novos espaços de comunicação Parlamento e sociedade, destacam-se o obrigatório cumprimento dos orçamentos, exercício e aperfeiçoamento das práticas de controle e de fiscalização e, por fim, garantir acesso dos cidadãos às informações de seus interesses.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABRAMO, Claudio Weber. **A Responsabilidade do Tse.** Brasília: Jornal Correio Brasiliense, 15/02/2007.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988). Brasília: Gráfica do Senado, 1988.

CEARÁ. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. Fortaleza: INESP, 2004.

GENRO, Tarso (org.) **Porto da Cidadania.** Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

PIRES, Valdemar. **Orçamento Participativo.** São Paulo: UNIMEP, 1999.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Os orçamentos participativos e sua Especificidades: uma agenda de pesquisa. In: **Terra Livre n.o. 15.** São Paulo: p.39-58, 2000.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Corrupção, Prevenção e Controle.** Brasília: Jornal Correio Brasiliense, 30/03/2004.

TOURAINÉ, Alan. **Podemos viver juntos?** Iguais e diferentes. São Paulo: Vozes, 1997. Corrupção – Fiscalização e Controle .

WIKIPEDIA, **Enciclopédia** **Virtual.**
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Nepotismo> em 23/03/2007 às 11:08

WIKIPEDIA, **Enciclopédia** **Virtual.**
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Patrimonialismo> em 23/03/2007 às 11:19



Mesa Diretora 2007 – 2008

Dep. Domingos Aguiar Filho
Presidente

Dep. Gony Arruda
1º Vice - Presidente

Dep. Francisco Caminha
2º Vice - Presidente

Dep. José Albuquerque
1º Secretário

Dep. Fernando Hugo
2º Secretário

Dep. Hermínio Resende
3º Secretário

Dep. Osmar Baquit
4º Secretário

**INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE O
DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ
INESP**

Presidente

Antonio Nóbrega Filho

Coordenação do Núcleo de Publicação

Tereza Porto

Gráfica do INESP

Equipe Gráfica: Ernandes do Carmo, Francisco de Moura
Hadson Barros

Diagramação: Mário Giffoni

Av. Desembargador Moreira 2807

Dionísio Torres Fortaleza Ceará.

E-mail: inesp@al.ce.gov.br

Fone: 3277-3705

Fax: (0xx85) 3277-3707



home page: www.al.ce.gov.br

e-mail: epovo@al.ce.gov.br

home page: www.al.ce.gov.br/inesp

E-mail: inesp@al.ce.gov.br



POR UMA CULTURA DE PAZ E NÃO VIOLÊNCIA¹

Reconhecendo a parte de responsabilidade ante o futuro da humanidade, especialmente com as crianças de hoje e de amanhã, ***EU ME COMPROMETO*** - em minha vida cotidiana, na minha família, no meu trabalho, na minha comunidade, no meu país e na minha região a:

- 1 RESPEITAR A VIDA.** Respeitar a vida e a dignidade de cada pessoa, sem discriminar nem prejudicar;
- 2 REJEITAR A VIOLÊNCIA.** Praticar a não-violência ativa, repelindo a violência em todas suas formas: física, sexual, psicológica, econômica e social, em particular ante os mais fracos e vulneráveis, como as crianças e os adolescentes;
- 3 SER GENEROSO.** Compartilhar o meu tempo e meus recursos materiais, cultivando a generosidade, a fim de terminar com a exclusão, a injustiça e a opressão política e econômica;
- 4 OUVIR PARA COMPREENDER.** Defender a liberdade de expressão e a diversidade cultural, privilegiando sempre a escuta e o diálogo, sem ceder ao fanatismo, nem à maledicência e o rechaço ao próximo;
- 5 PRESERVAR O PLANETA.** Promover um consumo responsável e um modelo de desenvolvimento que tenha em conta a importância de todas as formas de vida e o equilíbrio dos recursos naturais do planeta;
- 6 REDESCOBRIR A SOLIDARIEDADE.** Contribuir para o desenvolvimento de minha comunidade, propiciando a plena participação das mulheres e o respeito dos princípios democráticos, com o fim de criar novas formas de solidariedade.

¹ Manifesto redigido por defensores da Paz como Dalai Lama, Mikail Gorbachev, Shimon Peres e Nelson Mandela, no sentido de sensibilizar a cada um de nós na responsabilidade que temos em praticar valores, atitudes e comportamentos para a promoção da não violência.

Lançado em 2000 pela UNESCO, contou com a adesão da Assembléia Legislativa ao “Manifesto 2000” com a coleta de mais de 500 mil assinaturas em nosso Estado.

METAS DO MILÊNIO



Em 2000, as "8 Metas do Milênio" foram aprovadas por 191 países da ONU, em Nova Iorque, na maior reunião de dirigentes mundiais de todos os tempos. Estiverem presentes 124 Chefes de Estado e de Governo. Os países, inclusive o Brasil, se comprometeram a cumprir os 8 objetivos, especificados, até 2015.