



**UNISUL**

**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA  
TALITA MÔNICA DA CONCEIÇÃO DE SOUZA**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:  
CONTROLE SOCIAL NA EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA**

Florianópolis  
2009

**TALITA MÔNICA DA CONCEIÇÃO DE SOUZA**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:  
CONTROLE SOCIAL NA EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof(a). Tânia Maria Françosi Santhias, Esp. e Msc.

Florianópolis

2009

**TALITA MONICA DA CONCEIÇÃO DE SOUZA**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:  
CONTROLE SOCIAL NA EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA**

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Florianópolis, 24 de novembro de 2009.

---

Professor e orientador Tânia Maria Françosi Santhias, Esp. e Msc.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof. João Batista Búrigo, Esp. e Msc.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof. Nélio Herzmann, Esp. e Msc.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

**Título:** Orçamento Participativo: Controle Social na Execução da Despesa Pública

Declaro, para os devidos fins de direito e que se fizerem necessários, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade Sul de Santa Catarina, a Coordenação do curso de Direito, banca examinadora e orientador de toda e qualquer reflexo acerta desta monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente, em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Palhoça, 11 de novembro de 2009.

**Talita Mônica da Conceição de Souza**

A Elisete e Elisabeth, duas grandes mulheres, fundamentais em minha vida, pelo apoio incondicional.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço carinhosamente a todos aqueles que de forma direta ou indireta contribuíram para a realização deste trabalho.

Em especial ao Volnei Junior, meu companheiro, por todo carinho, dedicação e incentivo.

E a minha orientadora Tânia Maria Françosi Santhias pelo conhecimento compartilhado.

A todos os professores e amigos que me acompanharam nessa jornada, também dedico o meu mais sincero agradecimento.

Só se pode alcançar um grande êxito quando nos mantemos fiéis a nós mesmos.  
(Friedrich Nietzsche)

## RESUMO

O controle das finanças públicas atualmente é exercido pelo próprio Estado, por seus Órgãos e Poderes, bem como pode ser exercido pela própria população, no chamado Controle Social. São objetivos gerais deste estudo demonstrar que o orçamento participativo e o princípio da transparência são instrumentos desta espécie de controle (Controle Social) e que ganharam amplitude com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que institui o princípio da transparência, e do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), que assegura a realização de debates, audiências e consultas públicas na discussão das leis orçamentárias. Foram abordados artigos específicos contidos na Constituição Federal de 1988 e na Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989 que tratam do controle social exercido pela participação direta do cidadão, além de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto das Cidades. Estudou-se a evolução das finanças públicas no Brasil; os princípios constitucionais que orientam a atividade financeira do Estado; os conceitos e classificações da despesa pública. No Brasil, as primeiras experiências de orçamento participativo iniciaram na década de 1970, sendo pioneiras as Prefeituras de Vila Velha (ES) e Lages (SC) em que os prefeitos adotaram como estratégia de formulação orçamentária reuniões com a população, nos bairros, para ouvir diretamente dos interessados as suas necessidades. Em 1989 a experiência de orçamento participativo surgiu em Porto Alegre (RS), considerada até hoje como uma das mais exitosas, ganhando o reconhecimento da população e inspirando diversas outras cidades. O Orçamento Participativo na última década recebeu destaque internacional, sendo escolhido pela ONU como uma das melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. Ao final deste trabalho conclui-se que o orçamento participativo é uma ferramenta eficaz de controle social da despesa pública, visto que amplifica a transparência da gestão das contas públicas, permite ao Administrador um diagnóstico das várias regiões do município, e possibilita a qualquer cidadão interagir com a Administração Pública através da indicação das necessidades prioritárias de seu bairro para que sejam contempladas nas leis orçamentárias.

Palavras-chave: Orçamento participativo – participação popular – controle social – despesa pública.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>CAPÍTULO 1: FINANÇAS PÚBLICAS.....</b>	<b>12</b>
2.1	ORIGEM E SIGNIFICADO DA PALAVRA FINANÇAS.....	12
2.2	DEFINIÇÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS.....	13
2.3	ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO.....	13
<b>2.3.1</b>	<b>Direito Financeiro.....</b>	<b>15</b>
2.4	PRINCÍPIOS QUE ORIENTAM A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO.....	17
<b>2.4.1</b>	<b>Princípio da legalidade da despesa pública.....</b>	<b>18</b>
<b>2.4.2</b>	<b>Princípio da Anualidade.....</b>	<b>19</b>
<b>2.4.3</b>	<b>Princípio da Unidade.....</b>	<b>20</b>
<b>2.4.4</b>	<b>Princípio da Universalidade.....</b>	<b>22</b>
<b>2.4.5</b>	<b>Princípio da Proibição do Estorno de Verbas.....</b>	<b>24</b>
<b>2.4.6</b>	<b>Princípio da Não Afetação da Receita de Impostos.....</b>	<b>24</b>
<b>2.4.7</b>	<b>Princípio da Exclusividade da Matéria Orçamentária.....</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>CAPÍTULO 2: DESPESA PÚBLICA.....</b>	<b>26</b>
3.1	CONCEITO.....	26
3.2	RELAÇÃO DESPESA X RECEITA.....	28
3.3	NATUREZA POLÍTICA DA DESPESA.....	29
3.4	CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA.....	30
<b>3.4.1</b>	<b>Despesas Orçamentárias e Extra-orçamentárias.....</b>	<b>30</b>
<b>3.4.2</b>	<b>Despesas Ordinárias e Extraordinárias.....</b>	<b>32</b>
<b>3.4.3</b>	<b>Despesas correntes e de capital.....</b>	<b>32</b>
3.4.3.1	Despesas Correntes.....	33
3.4.3.1.1	<i>Despesas de Custeio.....</i>	34
3.4.3.1.2	<i>Transferências Correntes.....</i>	34
3.4.3.2	Despesas de Capital.....	35
3.4.3.2.1	<i>Investimentos.....</i>	36
3.4.3.2.2	<i>Inversões Financeiras.....</i>	36
3.4.3.2.3	<i>Transferências de Capital.....</i>	37
3.5	CLASSIFICAÇÃO ATUALMENTE ADOTADA NO PAÍS.....	38

<b>3.5.1</b>	<b>Classificação por esfera orçamentária .....</b>	<b>39</b>
<b>3.5.2</b>	<b>Classificação institucional.....</b>	<b>40</b>
<b>3.5.3</b>	<b>Classificação funcional-programática .....</b>	<b>41</b>
3.6	EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA.....	42
<b>4</b>	<b>CAPÍTULO 3: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....</b>	<b>44</b>
4.1	DEFINIÇÃO .....	44
4.2	HISTÓRICO .....	46
4.3	ORÇAMENTO PÚBLICO .....	48
<b>4.3.1</b>	<b>Leis Orçamentárias .....</b>	<b>49</b>
4.3.1.1	Plano Plurianual – PPA .....	49
4.3.1.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	50
4.3.1.3	Lei Orçamentária Anual – LOA .....	52
4.4	MECANISMOS DE CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	52
<b>4.4.1</b>	<b>Controle Externo .....</b>	<b>53</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Controle Interno.....</b>	<b>55</b>
<b>4.4.3</b>	<b>Controle Judicial .....</b>	<b>57</b>
<b>4.4.4</b>	<b>Controle Social.....</b>	<b>58</b>
4.4.4.1	Aplicação do princípio da transparência .....	60
4.4.4.2	Participação popular nas audiências públicas: controle social na execução da despesa pública... ..	62
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>64</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é pesquisar acerca do orçamento participativo como instrumento de controle social na execução da despesa pública

A partir da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, a preocupação do Legislativo tem se mostrado mais proeminente no sentido de assegurar o controle social na execução da despesa pública.

Com desígnio de possibilitar um maior rigor na execução dos orçamentos públicos, o controle social passa a ser relevante e criam-se mecanismos, como a Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001, denominada Estatuto das Cidades. A LRF de forma bastante inovadora institui o princípio da transparência e o Estatuto das Cidades assegura a realização de debates, audiências e consultas públicas, possibilitando uma gestão mais justa e democrática.

Com a implantação do Orçamento Participativo, a população passa a definir os investimentos prioritários para sua região e a fiscalizar a aplicação dos recursos do município, aumentando-se a satisfação dos cidadãos e diminuindo-se a possibilidade de ocorrer desvios de recursos por parte dos gestores ou responsáveis.

A par disso, se focalizará como objetivo central da presente monografia a análise do controle social na gestão das finanças públicas, exercido por meio da participação popular em audiências públicas.

Na intenção de alcançar esse objetivo serão detalhados no decorrer do trabalho os institutos da despesa pública, do orçamento público, do controle social e a aplicação do princípio da transparência na gestão dos recursos públicos.

O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo, monográfico e o trabalho dividir-se-á, sistematicamente, em três capítulos visando propiciar uma melhor análise e compreensão da matéria.

No primeiro capítulo faz-se um breve relato sobre a evolução das finanças públicas e os princípios que orientam a atividade financeira do Estado.

O segundo capítulo é todo dedicado ao estudo da Despesa Pública e suas diversas classificações na doutrina e legislação esparsa.

No terceiro capítulo é apresentada a definição e o histórico do orçamento participativo, as cidades pioneiras e o reconhecimento internacional como prática de gestão eficiente e democrática. Neste capítulo também é detalhado o processo de elaboração e execução do orçamento público, a aplicação do princípio da transparência e o controle social exercido por meio da participação popular em audiências públicas.

Por fim, após consultar vários autores, em livros, artigos de periódicos impressos ou eletrônicos, da procura incansável por dispositivos legais pertinentes e reuni-los para fundamentar a problemática proposta, são apresentadas as conclusões sobre o tema.

## 2 CAPÍTULO 1: FINANÇAS PÚBLICAS

### 2.1 Origem e significado da palavra Finanças

A origem da palavra finanças não é unânime entre os autores. No entanto a maioria deles converge quanto ao significado. Para Griziotti<sup>1</sup>, “a palavra finanças provêm do latim medieval *financia* indicando os diferentes meios necessários à realização das despesas públicas e à consecução dos fins do Estado”.

Autores como Luiz Emygdio F. da Rosa Jr.<sup>2</sup> defendem a tese de que o termo finanças decorre do verbo *finire*, do latim medieval, do qual surgiram o verbo *finare* e o termo *finatio*, e que teve seu significado mudado através dos tempos. Sobre as mudanças no significado do termo *finatio*, o autor assevera que:

[...] na Idade Média, em um primeiro período, designava decisão judicial, depois multa fixada em juízo e, finalmente, os pagamentos e prestações em geral. Posteriormente, por volta do século XIV, os negócios financeiros eram identificados com os negócios monetários em geral, e, ao mesmo tempo, dava-se à palavra *finanz* o significado deprimente de intriga, usura e fraude. Em um terceiro período, primeiro na França e depois em outros países, a palavra *finanças* passou a ser empregada unicamente em relação aos recursos e despesas do Estado e das comunas.

Não obstante, no campo do direito, o termo finanças significa o fim das operações jurídicas, ou seja, os pagamentos de somas em dinheiro. Por outro lado, a expressão finanças públicas refere-se aos dinheiros públicos e, por extensão, à aquisição, administração e emprego dos recursos públicos.

Atualmente o termo finança se mostra insuficiente para indicar a atividade financeira do Estado, pelo que deve vir acompanhado do adjetivo pública.

---

<sup>1</sup> Griziotti *apud* ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da. **Manual de direito financeiro e tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 1.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 2.

## 2.2 Definição de Finanças Públicas

Finanças públicas são todos os gastos do setor público e as formas de financiamento desses gastos. Abrangem a captação de recursos pelo Estado, sua gestão e sua aplicação para atender às necessidades coletivas e do próprio Estado.

Pode-se dizer também que finanças públicas é o conjunto de toda movimentação econômica do Estado, que visa à satisfação das necessidades públicas.

A atividade financeira do Estado busca os meios para satisfazer as necessidades coletivas, encampadas como públicas, por meio da captação e gerenciamento dos recursos financeiros.

Os fins da atividade financeira do Estado coincidem com a própria finalidade do Estado, que é a satisfação do bem comum.

## 2.3 Atividade Financeira do Estado

Para alcançar o objetivo de proporcionar o bem comum, o Estado desenvolve inúmeras atividades, cada uma delas com o desígnio de tutelar determinada necessidade pública.

A satisfação das necessidades essenciais da população cabe diretamente ao Estado, e é ele, com amparo no texto constitucional e nas leis posteriores, quem vai decidir quais as necessidades coletivas que serão encampadas como públicas.

Para Régis Fernandes de Oliveira<sup>3</sup>, “tudo aquilo que incumbe ao Estado prover, em decorrência de uma decisão política, inserida em norma jurídica, é necessidade pública”.

Segue a inteligível e elucidativa definição de Kiyoshi Harada<sup>4</sup> sobre a atividade financeira do Estado:

---

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 59.

<sup>4</sup> HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 35-36.

Basicamente a finalidade do Estado é a realização do bem comum. A noção de bem comum é difícil e complexa. Podemos conceituá-lo como sendo um ideal que promove o bem-estar e conduz a um modelo de sociedade, que permite o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas, ao mesmo tempo em que estimula a compreensão prática de valores espirituais. Para o atingimento desse dessa finalidade, o Estado desenvolve inúmeras atividades, cada qual objetivando tutelar determinada necessidade pública. Algumas dessas necessidades são de natureza essencial, isto é, cabe ao Estado sua realização de forma direta e exclusiva, por exemplo, aquelas concernentes a segurança pública, à prestação jurisdicional, etc. Tais atividades representam os interesses primários do Estado, sendo indelegáveis em função da indisponibilidade do interesse público. Outras representam interesses secundários do Estado. São as chamadas atividades complementares do Estado que tanto podem ser desenvolvidas diretamente pelo poder público, como pelas concessionárias de serviços públicos, normalmente constituídas de empresas estatais.

Para o desenvolvimento dessas atividades estatais, antigamente, o Estado valia-se de requisição de bens e serviços de seus súditos, de colaboração gratuita e honorífica destes no desempenho de funções públicas e do apossamento de bens de inimigos derrotados na guerra. O Estado moderno substituiu, acertadamente, esses processos pelo regime da despesa pública, que consiste no pagamento em dinheiro dos bens e serviços necessários à realização do bem comum. Daí a atividade financeira do Estado que visa à busca do dinheiro e a sua aplicação para consecução das necessidades públicas primárias, que são aquelas de interesse geral, satisfeitas exclusivamente pelo processo do serviço público.

Atividade financeira do Estado, portanto, pode ser considerada como sendo a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado, as quais podem ser resumidas à satisfação das necessidades consideradas públicas, como por exemplo: educação, saúde, habitação, segurança, justiça, emprego, conforme consagra a CF/88 nos arts. 3º, 21, 23, 25 e 30.

Cabe ressaltar que a atividade financeira do Estado é orientada por um ordenamento normativo, que passa a delinear seus fins; o Direito Financeiro surge então para possibilitar a satisfação desses fins; ou seja, o Direito Financeiro estabelece os princípios, normas e regras que orientam a atuação do ente estatal na consecução de seu objetivo maior que é a obtenção de recursos para empregá-los visando à satisfação das necessidades públicas, coletivas e o bem comum.

Régis Fernandes de Oliveira<sup>5</sup> leciona sobre o tema:

A atividade financeira do estado é precedida pela definição das necessidades públicas. Conhecendo-as passam a existir três momentos distintos: a) o da obtenção de recursos; b) o de sua gestão (intermediado

---

<sup>5</sup> OLIVEIRA, 2007, p. 59.

pelo orçamento: aplicação, exploração dos bens do Estado, etc.) e c) o do gasto como o qual se cumpre a previsão orçamentária e se satisfazem as necessidades previstas.

Atividade financeira é, pois, a arrecadação de receitas de sua gestão e a realização do gasto, a fim de atender as necessidades públicas.

O Estado, por meio de sua atividade financeira, buscará obter recursos para atender as necessidades públicas por ele tuteladas. Quanto maior for essa gama de necessidades públicas, maior será a intensidade da atividade financeira do Estado.

### 2.3.1 Direito Financeiro

Direito Financeiro é parte do Direito Público que tem por objeto a ordenação jurídica das atividades financeiras do Estado e dos entes públicos descentralizados. Estuda os princípios jurídicos da atuação estatal que consiste na captação e na gestão dos recursos econômicos com que os órgãos públicos contam para o desempenho de sua missão.

O Professor Ricardo Lobo Torres<sup>6</sup> assim conceitua Direito Financeiro:

O Direito Financeiro, como sistema objetivo, é o conjunto de normas e princípios que regulam a atividade financeira. Incumbe-lhe disciplinar a constituição e gestão da Fazenda Pública, estabelecendo as regras e procedimentos para obtenção da receita pública e a realização dos gastos necessários a consecução dos objetivos do Estado.

Para Kiyoshi Harada<sup>7</sup> o Direito Financeiro “é o ramo do Direito Público que estuda a atividade financeira do Estado sob o ponto de vista jurídico”. Já na concepção de Aliomar Baleeiro<sup>8</sup>, “o conjunto de normas que regulam a atividade financeira constitui o Direito Financeiro”.

---

<sup>6</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 9. ed. atual. até a publicação da Emenda Constitucional n. 33, de 11.12.2001 e da Lei Complementar 113, de 19.09.2001. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 12.

<sup>7</sup> HARADA. 2007, p. 49.

<sup>8</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução ao estudo das finanças**. 16. ed. Ver. Atualizada por Dejalma Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 98.

Da mesma forma que qualquer cidadão, o Estado carece de numerário para satisfazer às suas necessidades de realizar obras e prestar serviços à sociedade. Daí, a importância do Direito Financeiro, cuja autonomia é expressamente reconhecida na Constituição Federal, no art. 24, I, sendo que nos arts. 163 a 169, a CF/88 traça normas gerais das finanças públicas e dos orçamentos.

Sobre a autonomia do Direito Financeiro, segue o entendimento de Kiyoshi Harada<sup>9</sup>:

Autonomia do Direito Financeiro não significa sua separação da Árvore Jurídica a que pertencem todos os ramos do Direito. Não significa divorciar-se dos princípios gerais de direito. Não existe e nem pode existir divisões estanques na área de Direito que é uno e indivisível. A proclamada autonomia diz respeito ao ramo da Ciência Jurídica, nunca à Ciência em si.

O sistema financeiro difuso e esparso, ao longo de diversas passagens da está no art. 24, incisos e parágrafos, art. 30, I e II, nas repartições das receitas tributárias, despesas (ex.: art. 212) e normas relativas ao orçamento público.

Infraconstitucionalmente a matéria é regulada pela Lei n. 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes da Federação, inicialmente editada como lei ordinária e posteriormente adquirindo *status* de lei complementar.

Atualmente, com a edição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, o Direito Financeiro ganhou nova dimensão. À tradicional regulamentação da receita, despesa, crédito público e orçamento, a LRF acrescentou também regulamentação sobre responsabilidade fiscal e controle da execução orçamentária, imprimindo caráter de planejamento e transparência às contas públicas.

Afirmando que o Direito Financeiro é o ramo do Direito que ganhou maior importância ultimamente no Brasil, J.R. Caldas Furtado<sup>10</sup> acrescenta que:

À medida que o Direito Financeiro torna jurídico o fenômeno financeiro, regula a atuação do Estado na obtenção de resultados políticos,

---

<sup>9</sup> HARADA. 2007, p. 51.

<sup>10</sup> FURTADO. 2009, p. 27.

econômicos e sociais, proporcionando o controle da inflação, o pleno emprego dos meios de produção, o crescimento e a justa distribuição da renda nacional – quer seja entre as regiões do País ou entre os cidadãos – a luta contra desigualdades sociais, o incentivo à indústria e ao comércio, a efetivação das políticas de educação, saúde, segurança, desenvolvimento social, etc.

Destarte, é natural que o Direito Financeiro mantenha relacionamento com outros ramos do Direito, como o Direito Constitucional, por representar o alicerce do Sistema Jurídico; relaciona-se também com o Direito Administrativo, de onde se originou; com o Direito Tributário, que dele se desmembrou para o estudo específico de uma parte da receita, à luz dos princípios próprios que regem as relações entre o fisco e o contribuinte.

O Direito Financeiro dispõe de sistema normativo próprio, vários princípios peculiares e bem definida estrutura legal de regência (CF, arts. 70 a 75 e 163 a 169, Lei Federal 4.320/64 e Lei Complementar n. 101/00.

## 2.4 Princípios que Orientam a Atividade Financeira do Estado

A palavra princípio, na linguagem vulgar, tem sentido de aquilo que vem antes de outro; origem, começo, base.

Princípios, segundo a definição de Miguel Reale<sup>11</sup>, são “verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional”.

Sobre os princípios orçamentários segue a definição lapidada por Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>12</sup>:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

---

<sup>11</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 18. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1991, p. 299.

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 841.

Com o objetivo de proporcionar uma melhor compreensão sobre o tema torna-se necessário a abordagem dos princípios constitucionais de índole financeira que orientam a atividade financeira do Estado.

#### 2.4.1 Princípio da legalidade da despesa pública

O princípio da legalidade surgiu guiado pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão do ano de 1789 (Revolução Francesa) e encontra-se aprofundado em nosso ordenamento jurídico, inserido em meio aos direitos e garantias fundamentais do cidadão, o art. 5º, II da CF/88 estabelece que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Em matéria orçamentária, esse princípio significa que a Administração Pública subordina-se às prescrições legais.

O princípio da legalidade deve ser estritamente respeitado em todos os procedimentos da atividade financeira estatal, para que não se fique a mercê de qualquer descomedimento personalista dos governantes. Sob este aspecto Eduardo Marcial Ferreira Jardim<sup>13</sup> entende que:

No Sistema Financeiro, por outro lado, a legalidade assume foros de intenso rigor, donde adjectivar-se como *estrita*, pois nessa seara não basta a lei criar um dado direito ou dever apenas em tese, mas é de mister fazê-lo de modo exaustivo e pormenorizado, emitindo conceitos determinados, de que falam Larenz e Roxin, em contra nota aos comandos incompletos ou elásticos. Como corolário temos que a estrita legalidade não deixa espaço para o executivo expedir decretos que introduzam critérios subjetivos na aplicação da lei, vedada ainda, a edição de atos administrativos discricionários.

Para o professor Ricardo Lobo Torres<sup>14</sup>, “o princípio da legalidade é um dos pontos cardeais do Estado Financeiro. Aparece na vertente tributária e na orçamentária”.

Todos os procedimentos administrativos, orçamentários, financeiros, econômicos, tributários e operacionais praticados pela administração pública devem obedecer às normas estabelecidas em lei.

---

<sup>13</sup> JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de direito financeiro e tributário**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 36.

<sup>14</sup> TORRES. 2002, p. 94.

O princípio da legalidade é, sem dúvida, um dos princípios basilares do sistema normativo brasileiro.

#### **2.4.2 Princípio da Anualidade**

O termo “anualidade” pode ter dois significados. Tanto pode significar o lapso temporal de vigência da lei orçamentária como pode dizer respeito ao pré-requisito que autoriza a cobrança dos tributos num dado exercício, na medida em que estejam eles incluídos no orçamento.

Nesta ocasião, a anualidade será considerada sob o prisma orçamentário, destarte sua percepção à luz do direito financeiro.

Na vertente orçamentária existe o princípio da anualidade que garante ao Poder Legislativo controle político sobre o Poder Executivo através da renovação anual da permissão para a cobrança de tributos e a realização dos gastos, mediante a aprovação legislativa da lei orçamentária anual.

Para Jean-Marie Cotteret e Claude Emeri<sup>15</sup>, “O princípio da anualidade orçamentária exprime simplesmente que a autorização para despender e para receber não vale a não ser por um ano. Além desse marco de tempo todas as receitas e todas as despesas são proibidas, até nova autorização”.

O princípio da anualidade representa uma significativa mostra do postulado da segurança jurídica e é prática adotada unanimemente no Estado Moderno.

Sobre a segurança jurídica constante no princípio da anualidade, Eduardo Marcial Ferreira Jardim<sup>16</sup> assim se manifesta:

Por sem dúvida a anualidade representa uma expressiva manifestação do postulado da segurança jurídica. Nesse sentido, constitui um limite ao poder interventivo do Estado Democrático de Direito, pois a cada ano os mandatários do povo votam e aprovam o respectivo orçamento. Com isto evita-se a adoção de um período mais amplo, que poderia desequilibrar a atuação do Estado, quer pela estipulação de poderes excessivos ao Executivo, como meio de tornar exequível um orçamento a longo prazo, quer, na hipótese inversa, pela restrição dos poderes do Executivo, comprometendo, assim, o próprio interesse público. Sobremais, um período

---

<sup>15</sup> COTTERET, Jean-Marie, e EMERI, Claude. *apud* JARDIM. 2008, p. 37.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 38.

menor do que um ano seria insuficiente para a realização dos objetivos públicos.

O princípio da anualidade está estampado no art. 2º da Lei 4.320/64. A CF/88 estabelece, no art. 165, § 9º, I, que cabe à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, mas ainda assim faz expressa referência à anualidade do orçamento em vários dispositivos (arts. 48, II; 99, § 3º e 4º; 127, § 4º e 5º; 165, III, § 2º, 5º, 8º e 9º, I; 167, I). Recepcionada pela nova ordem constitucional, a Lei 4.320/64 determina que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (art. 34), ou seja, corresponde ao ano-calendário (1º de janeiro a 31 de dezembro).

A Lei Complementar 101/00 consagra o princípio da anualidade em seu art. 4º, § 1º e no art. 5º.

O professor Ricardo Lobo Torres<sup>17</sup> ressalva que “a anualidade orçamentária ainda é fundamental ao Estado Democrático, consagrado nas mais importantes Constituições, ainda que, às vezes, combinada com a plurianualidade”.

No Brasil as leis orçamentárias são elaboradas para períodos que variam de 1 a 4 anos. O Plano Plurianual (PPA) é elaborado para perdurar 4 anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece a cada ano as regras para a elaboração do orçamento do exercício seguinte, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), como o nome já evidencia, é anual. Mais adiante esses institutos serão abordados com mais detalhes no 3º capítulo.

### **2.4.3 Princípio da Unidade**

As Constituições de 1934 e 1937 e o Estatuto Político de 1946 traziam a exigibilidade de que o orçamento fosse uno. De acordo com os constituintes de então, preordenava-se a viabilizar o controle das contas públicas consubstanciadas em um único documento.

No entanto, as Constituições de 1967 e 1988 deixaram de fazer menção expressa à unicidade, o que não significa o seu desvanecimento, mas a sua nova configuração.

---

<sup>17</sup> TORRES. 2002, p. 103.

Na atualidade, com toda complexidade do Estado Moderno é impensável um único documento orçamentário, no sentido restrito do termo. No entendimento de Eduardo Marcial Ferreira Jardim<sup>18</sup>, “a unidade ganhou cores novas e passou a denotar a existência de um orçamento básico, em torno do qual se agregam orçamentos miniaturas, que ao cabo de contas, se incorporam e se integralizam ao aludido orçamento base, compondo um todo indivisível”.

A Lei n. 4.320/64 consagra o princípio da unidade orçamentária em seu art. 2º.

A moderna Lei Complementar n. 101/00, no art. 5º, estabelece que a lei orçamentária será elaborada de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, demonstrando que não pode haver divergência de proposições, pois o orçamento deve ser uma peça harmoniosa como se fora uma só peça.

Para Ricardo Lobo Torres<sup>19</sup>:

O princípio da unidade já não significa a existência de um único documento, mas a integração finalística e a harmonização entre os diversos orçamentos. A CF/88 modernizou sobremaneira a disciplina orçamentária, ao unificar o orçamento fiscal, o de investimento das estatais e o da seguridade social, segundo a orientação hoje prevalecente em outros países.

Luiz Emygdio Rosa Junior<sup>20</sup> acompanha o entendimento do Professor Ricardo Lobo Torres de que a CF/88 deu uma concepção mais moderna ao princípio da unidade, ao dispor no § 5º do art. 165, que a lei orçamentária compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social. Assim, não se pode mais dizer que o referido princípio implica na existência de um documento único, mas sim que as diversas peças orçamentárias sejam harmônicas entre si.

Não obstante existam três orçamentos em nosso ordenamento jurídico, conforme preceitua o art. 165 da CF/88, a unicidade perdura, pois, como bem enfatizou José Afonso da Silva<sup>21</sup>, a unidade não é documental, mas de objetivos a serem atingidos dentro de uma estrutura integrada do sistema.

---

<sup>18</sup> JARDIM. 2008, p. 41.

<sup>19</sup> TORRES. 2002, p. 105.

<sup>20</sup> ROSA JUNIOR. 2003, p. 87.

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. *apud* JARDIM, op. cit., p. 42.

Esse modelo, em linhas gerais, segue a concepção da totalidade orçamentária, ou seja, múltiplos orçamentos são elaborados de forma independente, sofrendo, todavia a consolidação que possibilita o conhecimento do desempenho global das finanças públicas.

#### 2.4.4 Princípio da Universalidade

Para Ricardo Lobo Torres<sup>22</sup>, o princípio da universalidade “é o princípio da maior importância para o equilíbrio financeiro, que se concretiza na norma do art. 165, § 5º, da CF/88 e que informa diversas Constituições Modernas”.

De acordo com Sebastião Sant’Anna e Silva<sup>23</sup>, o princípio da universalidade possibilita ao Legislativo:

- a. Conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização a respectiva arrecadação e realização;
- b. Impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;
- c. Conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

O princípio da universalidade encontra-se claramente incorporado na legislação orçamentária. Ele preconiza que a lei orçamentária deve incluir, por seus valores brutos, todas as receitas e despesas referentes aos Poderes Públicos, inclusive as relativas aos fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, aos investimentos das empresas estatais e às referentes à seguridade social, bem como os fundos e fundações públicas (CF, art. 165, § 5º, I, II, III, e Lei n. 4.320/64, art. 6º).

Na Lei 4.320/64, o cumprimento do preceito é exigido nos seguintes dispositivos:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de

---

<sup>22</sup> TORRES. 2002, p. 106.

<sup>23</sup> SILVA, Sebastião Sant’Anna e. *apud* GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2007, p, 67

trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

[...]

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

O art. 4º da LRF reforça o princípio da universalidade ao pregar o equilíbrio entre receitas e despesas e ao exigir que o Anexo de Metas Fiscais da LDO demonstre, dentre outros, os valores relativos a receitas, despesas, resultados nominal e primário, montante da dívida pública, avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos.

De tal modo, o princípio da universalidade visa a proporcionar maior clareza ao orçamento, facilitando a sua compreensão e tece um retrato fiel das finanças do Estado.

Luiz Emygdio F. da Rosa Jr.<sup>24</sup> assevera que:

Os princípios da unidade e da universalidade orçamentária são claramente distintos. O primeiro em sua concepção atual determina uma integração entre os diversos orçamentos, compreendendo as receitas e as despesas de todos os Poderes, órgãos e Fundos. Pelo segundo deve constar do orçamento o produto bruto das despesas e receitas, sem compensações ou deduções.

O princípio da universalidade denota fundamentalmente que o orçamento deve conter todas as receitas e despesas da União, até mesmo as atinentes aos fundos, órgãos e entidades da administração direta e indiretas, incluídas as fundações mantidas pelo poder público.

---

<sup>24</sup> ROSA JUNIOR. 2003, p. 90.

#### 2.4.5 Princípio da Proibição do Estorno de Verbas

O princípio da proibição do estorno de verbas está inserido no art. 167, VI da CF/88, quando veda a transposição, o remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

J.R. Caldas Furtado<sup>25</sup> salienta que:

A norma em exame tem estreita correlação com o princípio da legalidade, na medida em que o resguarda e o fortalece. De nada adiantaria o princípio da legalidade, se não fosse o da proibição de estorno de verbas: o primeiro determina que o orçamento deva ser formalmente aprovado por lei, sentido estrito; o segundo, que a estrutura básica ali fixada somente pode ser alterada mediante autorização legislativa.

Para Eduardo Marcial Ferreira Jardim<sup>26</sup>, o referido princípio “simplesmente reproduz a quintessência da função administrativa, a qual deve limitar-se a cumprir a lei, não lhe sendo facultado alterá-la”.

#### 2.4.6 Princípio da Não Afetação da Receita de Impostos

O princípio da não afetação da receita de impostos é aquele, segundo o qual, toda receita orçamentária deve ser recolhida ao Caixa Único do Tesouro, sem qualquer vinculação em termos de destinação a órgão, fundo ou despesa. Está previsto explicitamente no art. 167, IV, da CF/88:

Art. 167 - São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

---

<sup>25</sup> FURTADO. 2009, p. 77.

<sup>26</sup> JARDIM. 2008, p. 42.

Os principais objetivos desse princípio são oferecer flexibilidade na gestão do caixa do setor público e evitar o desperdício de recursos.

James Giacomoni<sup>27</sup> acredita que a exigência de que as receitas não sofram vinculação é uma imposição de bom senso, pois, segundo ele, “qualquer administrador prefere dispor de recursos não comprometidos para atender às despesas conforme as necessidades”.

Trata-se, deste modo, de um princípio que busca garantir que nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida a atender certos e determinados gastos, ou seja, não é permitida a vinculação de receita de impostos. No entanto, James Giacomoni<sup>28</sup> entende que “as virtudes estampadas no VI do art. 167 da CF/88 são anulados pelo grande número de ressalvas”.

O princípio da não afetação da receita se restringe aos impostos, por serem tributos não vinculados, admitindo, por conseguinte, a vinculação quanto às demais espécies de tributos (taxas, contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais), pela via da lei ordinária, situação que é corriqueira no País.

#### **2.4.7 Princípio da Exclusividade da Matéria Orçamentária**

Segundo o princípio da exclusividade, o orçamento não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Encontra-se positivado no art. 165, § 8º da CF/88.

O princípio da exclusividade impede também que aumentos de alíquotas ou alterações tributárias sejam realizadas por meio da lei orçamentária. Para tal possibilidade, as alterações devem estar previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e devem ser efetivadas por lei específica.

Luiz Emygdio F. da Rosa Jr.<sup>29</sup> entende que o § 8º do art. 165 da CF/88 veda “as chamadas “caudas orçamentárias”, que consistiam em medidas geralmente

---

<sup>27</sup> GIACOMONI. 2007, p. 75.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 76

<sup>29</sup> ROSA JUNIOR. 2003, p. 92.

de caráter político-demagógico que eram introduzidas no orçamento sem que se relacionassem com a matéria orçamentária.

De acordo com James Giacomoni<sup>30</sup>, o princípio da exclusividade “surgiu com o objetivo de impedir que a lei de orçamento, em função da natural celeridade de sua tramitação no legislativo, fosse utilizada como meio de aprovação de matérias outras que nada tinham que ver com questões financeiras”.

J.R. Caldas Furtado<sup>31</sup> esclarece que o art. 165, § 8º, parte final, da CF exclui dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e as operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei. E acrescenta:

O problema reside no fato de que, nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 4.320/64, nem a Lei Complementar n. 101/00 (LRF) estabelecem parâmetros para a autorização da abertura desses créditos suplementares, ficando a cargo do legislador da lei orçamentária a fixação de tal limite. Note-se, entretanto, que quanto maior o percentual permitido na lei orçamentária, maior será a evidência de falta de organização e planejamento do ente governamental.

Trata-se, portanto do princípio que visa garantir que nas leis que aprovam os orçamentos anuais constem apenas as receitas previstas e as despesas autorizadas, não admitindo que matérias com conteúdo distinto sejam encampadas e votadas juntamente com as leis orçamentárias.

### **3 CAPÍTULO 2: DESPESA PÚBLICA**

#### **3.1 Conceito**

De acordo com Claudio Carneiro<sup>32</sup> “a Despesa Pública é a soma dos gastos em dinheiro feitos pelo Estado para a realização do interesse público, incluindo o gasto com a máquina administrativa, obras e serviços públicos”.

---

<sup>30</sup> GIACOMONI. 2007, p. 79.

<sup>31</sup> FURTADO. 2009, p. 86.

<sup>32</sup> CARNEIRO. 2008, p. 366.

O mesmo autor ressalta que “as despesas devem ser previamente autorizadas pelo Poder Legislativo, seja pelo orçamento ou pela abertura de créditos adicionais”. E acrescenta: “a violação dessa regra enseja a prática de crime e violação a Lei de Responsabilidade Fiscal”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF trouxe várias regras que visam dar maior transparência ao Orçamento Público. O tópico sobre a aplicação do princípio da transparência será visto de forma mais detalhada no próximo capítulo.

Optando por uma definição juridicamente estrita e considerando que a despesa pública não pode ter finalidade estranha ao interesse público, Eduardo Marcial Ferreira Jardim<sup>33</sup>, entende que “todo dispêndio previsto no orçamento” deve ser considerado como despesa pública. E afirma:

A despesa pública compreende o conjunto de gastos incorridos pelo Estado com o objetivo precípuo de prestar serviços públicos aos cidadãos. Basicamente estes dispêndios ora estão voltados para a implantação ou expansão dos serviços públicos, ora estão direcionados para a manutenção de serviços anteriormente criados. De outro modo pode-se dizer que o emprego dos recursos públicos às vezes provoca aumento do patrimônio público, em outras proporciona a sua manutenção.

Adverte-se que a Despesa Pública somente será realizada após constar nas Leis Orçamentárias, de origem do Poder Executivo, devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo. A necessidade de prévia autorização legislativa para a realização das despesas esta expressa na CF/88, nos arts. 48, I a IV, e 165 a 169.

Para Kiyoshi Harada<sup>34</sup> “o importante é ressaltar que a despesa pública há de corresponder, invariavelmente, a um dispêndio relacionado com uma finalidade de interesse público, que é aquele interesse coletivo, encampado pelo Estado”.

J.R. Caldas Furtado<sup>35</sup>, no mesmo sentido assevera que “a despesa pública compreende o conjunto de gastos incorridos pelo Estado com o objetivo precípuo de prestar serviços públicos aos cidadãos”.

Diante das conceituações dos autores citados é possível entender que despesa pública é essencialmente todo gasto efetuado pelo Estado, representado por autoridade, órgão ou outro ente dotado de legitimidade, que tende a atender as necessidades gerais da população, mediante autorização legislativa, por meio das leis que formam o orçamento (PPA, LDO, LOA).

---

<sup>33</sup> JARDIM. 2008, p. 50.

<sup>34</sup> HARADA. 2007, p. 53.

<sup>35</sup> FURTADO. 2009, p. 157.

Cabe destacar que a despesa pública deve sempre corresponder à satisfação de interesses da coletividade. Para atender tal anseio encontra-se como alternativa o Orçamento Participativo, em gradual implantação no país, que proporciona um controle social viável, pois visa garantir que as peças orçamentárias reflitam a real necessidade da sociedade, buscando atender as reivindicações da população.

Sobre o Orçamento Participativo, há dispositivo específico na CF/88, na Lei 4.320/64, na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto das Cidades, que ampara a participação da sociedade civil na elaboração dos orçamentos, enquanto instrumentos de planejamento da gestão municipal.

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por sua vez, também prevê que serão realizadas audiências públicas pela Assembléia Legislativa do Estado visando subsidiar os trabalhos de suas comissões técnicas, dentre elas a que analisa o projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Executivo (art. 47, § 2º, incisos II e III da Constituição do Estado de Santa Catarina).

### 3.2 Relação Despesa X Receita

Conforme ensina Ricardo Lobo Torres<sup>36</sup>: “A despesa e a receita são as duas faces da mesma moeda, as duas vertentes do mesmo orçamento. Implicam mutuamente e devem se equilibrar”. E acrescenta:

A partir da década de 30 predominou a ideologia keynesiana, que admitia os orçamentos deficitários e o excesso da despesa pública, ao fito de garantir o pleno emprego e a estabilidade econômica. Essa política foi ultrapassada na década de 80 pelo discurso do liberalismo social, que sinalizou no sentido da contenção dos gastos públicos e dos privilégios e do aumento das receitas, para o equilíbrio financeiro do Estado. A CF 88 traz no capítulo do orçamento inúmeros dispositivos no sentido da transparência e do controle da despesa pública [...]

A Lei da Responsabilidade Fiscal, de 04 de maio de 2000, tornou imperativo na administração pública não gastar mais do que se arrecada. Os gastos devem conter-se dentro dos limites da arrecadação das receitas públicas, sob pena

---

<sup>36</sup> TORRES. 2002, p. 173.

de quebra do equilíbrio fiscal, o que gera o endividamento do Estado. Aliás, como se acontece na atividade privada, onde, quando as despesas ultrapassam as receitas, ocorre a falência.

### 3.3 Natureza Política da Despesa

Despesa pública é tudo o que o Estado gasta para satisfazer as necessidades públicas. De tal modo, percebe-se facilmente a natureza política da despesa pública.

Regis Fernandes de Oliveira<sup>37</sup> afirma que:

A decisão de gastar é, fundamentalmente, uma decisão política. O administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua o gasto. A decisão política já vem inserta no documento solene de previsão de despesas. Dependendo das convicções políticas, religiosas, sociais, ideológicas, o governante elabora seu plano de gastos. Daí a variação que pode existir de governo para governo, inclusive diante das necessidades emergentes. As opções podem variar: hospital, maternidade, posto de puericultura, escolas, rodovias, aquisição de veículos, contratação de pessoal etc.

Luiz Emygdio F. da Rosa Jr.<sup>38</sup> enfatiza que: “É universal o princípio de que a escolha do objetivo da despesa pública envolve um ato político, referente à determinação das necessidades públicas que deverão ser satisfeitas pelo processo do serviço público”.

A natureza política da despesa está intimamente relacionada ao plano de governo em operação. Cada governante tem suas próprias metas políticas. A realização das despesas, invariavelmente visando o bem comum e necessidades coletivas, variam conforme o cunho político da administração vigente.

---

<sup>37</sup> OLIVEIRA. 2007, p. 243.

<sup>38</sup> ROSA JUNIOR. p. 28.

### 3.4 Classificação da Despesa Pública

A Despesa Pública possui várias classificações, inclusive estabelecidas pela legislação, como é o caso da Lei 4.320/64 e da LC 101/00.

Adota-se nesta pesquisa a classificação das despesas públicas em orçamentárias e extra-orçamentárias, ordinárias e extraordinárias, correntes e de capital.

#### 3.4.1 Despesas Orçamentárias e Extra-orçamentárias

Claudio Carneiro<sup>39</sup> afirma que “a análise dos arts. 103 e 104 da Lei 4.320/64 permite o entendimento de que existem duas modalidades de despesas, quais sejam a orçamentárias e extra-orçamentárias”.

Neste caso, cabe observar, que o princípio da universalidade, inserido na CF/88 art. 165, § 5º, I, II e III, e na Lei 4.320/64, art. 64 institui que a lei orçamentária deve incluir por seus valores brutos, todas as receitas e despesas referentes aos Poderes Públicos, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, e as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; aos investimentos das empresas estatais e às referentes à seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados.

Ressaltando a importância de se resguardar o princípio da universalidade, J.R. Caldas Furtado<sup>40</sup> ressalva que “quase a totalidade da movimentação de recursos passa, necessariamente pelo orçamento, isto é, a despesa orçamentária contempla quase a todas as despesas públicas”.

Valdecir Pascoal<sup>41</sup>, por sua vez, assevera que despesa orçamentária é aquela que “decorre da lei orçamentária e dos créditos adicionais. Deve obedecer a todas as regras pertinentes ao processamento da despesa, tais como: licitação, empenho, liquidação, etc.”

---

<sup>39</sup> CARNEIRO. 2009, p. 13.

<sup>40</sup> FURTADO. 2009, p. 157.

<sup>41</sup>PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo** – Teoria, jurisprudência e 370 questões. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 62

São créditos adicionais as autorizações legislativas de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (Lei nº 4.320/64, art. 40).

Claudio Carneiro<sup>42</sup> ressalta que:

[...]se os créditos adicionais forem abertos nos últimos quatro meses do exercício financeiro e, caso **não** haja saldos e estes não tenham sido utilizados até o dia 31 de dezembro, poderão eles ser reabertos no exercício financeiro seguinte, mas passarão a ser extra-orçamentários.

Quanto à despesa extra-orçamentária, J.R. Caldas Furtado<sup>43</sup> pondera que “existe um pequeno grupo de despesas que, em razão de suas peculiaridades, não transita pelo orçamento, ou seja, independem de autorização legislativa”.

De acordo com Claudio Carneiro<sup>44</sup> “a despesa extra-orçamentária compreende a saída de numerários não previstos no orçamento, como por exemplo, pagamentos de restos a pagar<sup>45</sup> e resgate de operações de crédito por antecipação de receita”.

Para Valdecir Pascoal<sup>46</sup> a despesa extra-orçamentária:

Corresponde às despesas que não vêm consignadas na lei do orçamento ou em créditos adicionais e compreende diversas saídas de numerário resultante do levantamento de depósitos, cauções, pagamento de restos a pagar, consignações, resgate de operação de crédito por antecipação de receita (ARO), bem como todos os outros valores que se apresentem de forma transitória. São valores que anteriormente ingressaram nos cofres públicos a título de receitas extra-orçamentárias. A sua efetivação se dá de uma forma muito menos burocrática do que as despesas orçamentárias. O pagamento do principal (amortização) da ARO é uma despesa extra-orçamentária, mas o pagamento dos juros da ARO é uma despesa orçamentária.

As Despesas extra-orçamentárias, portanto, são pagamentos que não dependem de autorização legislativa e correspondem à restituição ou à entrega de valores arrecadados a título de receita extra-orçamentária.

---

<sup>42</sup> CARNEIRO. 2009, p. 13.

<sup>43</sup> FURTADO. 2009, p. 157

<sup>44</sup> CARNEIRO, op. cit., p. 14.

<sup>45</sup> Lei 4.320/64, art. 36: Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

<sup>46</sup> PASCOAL. 2005. p. 62.

### 3.4.2 Despesas Ordinárias e Extraordinárias

Claudio Carneiro<sup>47</sup> afirma que “As despesas ordinárias são aquelas renováveis anualmente em razão do seu caráter regular”. As despesas ordinárias assemelham-se muito as despesas orçamentárias, pois ambas precisam cumprir o requisito de regularidade da despesa e a previsão obrigatória nas leis orçamentárias.

Para Aliomar Baleeiro<sup>48</sup>:

A mais importante dessas classificações era talvez, a de despesas: a) ordinárias; e b) extraordinárias. Despesas “ordinárias”, pelo critério da periodicidade eram as que normalmente constituíam a rotina dos serviços públicos e, destarte, se repetiam em todos os anos. “Extraordinárias”, pelo contrário. Eram aquelas de caráter esporádico, provocadas por circunstâncias de caráter excepcional, e que, por isso, nem todos os anos apareciam nos orçamentos.

Para Claudio Carneiro<sup>49</sup>, “as despesas extraordinárias são aquelas que por surgirem de uma forma inesperada, não são previstas anualmente, mas que necessitam ser realizadas”.

### 3.4.3 Despesas correntes e de capital

A Lei 4.320/64 estabelece no art. 12 a classificação das despesas orçamentárias divididas em duas categorias econômicas. As Despesas Correntes, subdivididas em Despesas de Custeio e Transferências Correntes; e as Despesas de Capital, estas subdivididas em Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital. A divisão das categorias é denominada subcategoria econômica.

A Lei Complementar n. 101/00, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a

---

<sup>47</sup> CARNEIRO, 2009, p. 14.

<sup>48</sup> BALEEIRO. 1991, p. 99.

<sup>49</sup> CARNEIRO. loc. cit.

responsabilidade na gestão fiscal, mantém a classificação das despesas orçamentárias por categorias econômicas.

J.R. Caldas Furtado<sup>50</sup> acrescenta que essa divisão da despesa pública em categorias econômicas “fornece elementos que possibilitam o estudo dos efeitos que a aplicação dos recursos públicos provocará na formação do Produto Interno Bruto (PIB) do País”.

#### 3.4.3.1 Despesas Correntes

As despesas correntes, no entendimento de J.R. Caldas Furtado<sup>51</sup>, “são aquelas que não provocam aumento no patrimônio público, mas concorrem para a sua conservação”.

No mesmo sentido, Luiz Emygdio F. da Rosa Junior<sup>52</sup> afirma que “Despesas correntes são aquelas que não enriquecem o patrimônio público e são necessárias à execução dos serviços públicos e à vida do Estado, sendo assim, verdadeiras despesas operacionais e economicamente improdutivas.

Para Vardecir Pascoal<sup>53</sup>:

**Despesas Correntes** são os gastos de natureza operacional que se destinam à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, quer estes serviços sejam realizados pela Administração Pública (o que é regra) ou transferidos para outras pessoas físicas ou jurídicas.

As despesas correntes, por sua vez, se dividem em duas subcategorias econômicas: despesas de custeio e transferências correntes.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> FURTADO. 2009, p. 158.

<sup>51</sup> FURTADO. loc. cit.

<sup>52</sup> ROSA JUNIOR. 2003. p. 38.

<sup>53</sup> PASCOAL. 2005, p. 63.

<sup>54</sup> PASCOAL. loc. cit.

### 3.4.3.1.1 Despesas de Custeio

A Lei 4.320/64, no art. 12, § 1º, classifica como Despesas de Custeio “as dotações para a manutenção de serviços anteriormente criados e atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis”.

J.R. Caldas Furtado<sup>55</sup> assevera:

Percebe-se que, no caso das Despesas de Custeio, os dispêndios serão incorridos na manutenção de serviços públicos prestados diretamente pelo ente público titular dos recursos, ou tais recursos se destinarão a atender a obras de conservação e/ou adaptação de bens imóveis que pertencem ao patrimônio da própria entidade.

Para Luiz Emygdio F. da Rosa Junior<sup>56</sup> as “despesas de custeio são aquelas que são feitas objetivando assegurar o funcionamento dos serviços públicos”.

J.R. Caldas Furtado<sup>57</sup> destaca que: “Nessa classe de despesa, é característica básica a existência de contraprestação direta em bens ou serviços em favor de ente que depende os recursos”.

São exemplos de despesas de custeio: despesas de pessoal (civil e militar), material de consumo, serviços de terceiros, obras de conservação e adaptação de bens imóveis, etc.

### 3.4.3.1.2 Transferências Correntes

A Lei 4.320/64, art. 12, § 2º, dispõe que:

Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

---

<sup>55</sup> FURTADO. 2009, p. 159.

<sup>56</sup> ROSA JUNIOR. 2003. p. 39.

<sup>57</sup> FURTADO. loc. cit..

J.R. Caldas Furtado<sup>58</sup> observa que “os recursos serão transferidos pelo titular dos recursos em favor do funcionamento de outras entidades sem qualquer contraprestação direta em bens ou serviços em benefício do ente transferidor”.

Exemplos de Transferências Correntes: subvenções sociais, contribuições correntes, subvenções econômicas, pagamentos de inativos, pensionistas, etc.

#### 3.4.3.2 Despesas de Capital

As despesas de capital, de acordo com o art. 12, da Lei 4320/64, são os gastos realizados pela Administração Pública em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Tais despesas implicam, ordinariamente, em acréscimo do patrimônio público.

Para J. R. Caldas Furtado<sup>59</sup> as despesas de capital:

São aquelas que provocam aumento no patrimônio público; são as despesas direcionadas para a implantação ou expansão de serviços públicos, quer sejam executados diretamente pelo ente público ao qual pertencem os recursos quer sejam realizados por outras entidades de direito público ou privado, mediante transferência de recursos.

As despesas de capital são, portanto, aquelas que contribuem diretamente para a formação ou a aquisição de um bem de capital.

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis<sup>60</sup> ressaltam que:

As Despesas de Capital constituem o grupo de despesas da Administração Pública, direta ou indireta, com o interesse de constituir bens de capital que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços e integrarão o patrimônio público, o qual abrange também as ruas, rodovias, praças, parques, jardins, etc., são demonstrados ou evidenciados no balanço patrimonial, mas não são contabilizados no momento em que são realizadas as operações que envolvem valores.

As Despesas de Capital se classificam em Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital (art. 12, caput da Lei 4.320/64).

---

<sup>58</sup> FURTADO. 2009, p. 160.

<sup>59</sup> FURTADO. loc. cit.

<sup>60</sup> MACHADO JUNIOR, José Teixeira e COSTA REIS, Heraldo da. **A lei 3.420 comentada** – e a lei de responsabilidade fiscal. 32. ed. ver. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2008, p. 56.

#### 3.4.3.2.1 Investimentos

Os Investimentos de acordo com o previsto no art. 12, § 4º, da Lei 4320/64 são as dotações para o planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos, material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Vê-se que, como bem explicam J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis<sup>61</sup>, a Lei 4320/64 “utilizou o critério econômico para distinguir os investimentos das inversões financeiras”. Nesse passo, “investimentos seria toda aquela despesa de capital que geraria serviços, em consequência, acréscimos ao Produto Interno Bruto”.

Os investimentos serão discriminados na lei de orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações (art. 20 da Lei 4.320/64).

Exemplos de investimentos: construção de uma escola, aquisição de uma casa já em utilização para posterior demolição e construção de uma estrada, elevadores, aeronaves, veículos, criação ou aumento de capital de uma empresa agrícola ou industrial etc.

#### 3.4.3.2.2 Inversões Financeiras

Diz a Lei 4320/64, art. 12, § 5º, que:

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

- I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;
- II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;
- III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

---

<sup>61</sup> MACHADO JUNIOR e REIS. 2008. p. 51.

J.R. Caldas Furtado<sup>62</sup> leciona que “a Lei [4.320/64] determina que se classifiquem como Inversões Financeiras as dotações que darão suporte a despesas que, em regra – ao contrário dos investimentos –, não tem o poder de gerar serviços e por isso não provocam aumento do PIB”.

Exemplos de Inversões Financeiras: compra de um imóvel, já em uso, para servir de sede de um órgão público, compra a um particular de ações de empresas, criação de um banco estatal, concessão de empréstimos etc.

#### 3.4.3.2.3 Transferências de Capital

O art. 12, § 6º, da Lei 4320/64, diz que:

São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências em Auxílios (derivados da LOA) ou Contribuições (derivados de lei especial anterior), bem como as dotações para amortização da dívida pública (ex.: auxílios para obras e pagamento do principal da dívida pública.).

Com relação às Transferências de Capital, os recursos serão transferidos pelo ente titular dos recursos, sem contraprestações em prol do transferidos, para a realização de Investimentos ou Inversões Financeiras por outra entidade.

J.R. Caldas Furtado<sup>63</sup> ressalta que “enquadram-se também nesse dispositivo as despesas com pagamentos do capital que compõem o montante da dívida pública, contudo, os pagamentos dos juros e outros encargos serão classificados como *Despesas Correntes*”.

Pode-se citar como exemplos de Transferências de Capital: auxílio para despesas de capital, amortização do principal da dívida contratada.

---

<sup>62</sup> FURTADO. 2009, p. 162

<sup>63</sup> FURTADO. loc. cit.

### 3.5 Classificação atualmente adotada no país

Além da classificação da despesa por categorias econômicas (despesas correntes e despesas de capital) definida na Lei 4.320/64 e corroborada pela LC 101/00, foi editada a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01, dispendo sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com o advento da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01 (arts. 1º, 5º e 9º), além da classificação da despesa por categorias econômicas, tornou-se obrigatória também a classificação orçamentária da despesa segundo a sua natureza, exigida em todos os entes da Federação, a partir do exercício de 2002, visando à consolidação das contas públicas nacionais.

Conforme o Anexo II da citada Portaria, os grupos de natureza da despesa são:

- 1 - Pessoal e Encargos Sociais
- 2 - Juros e Encargos da Dívida
- 3 - Outras Despesas Correntes
- 4 - Investimentos
- 5 - Inversões Financeiras
- 6 - Amortização da Dívida

Estabelece a mencionada Portaria:

**Art. 3º** A classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:

- I - categoria econômica;
- II - grupo de natureza da despesa;
- III - elemento de despesa;

**§ 1º** A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

**§ 2º** Entende-se por grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

**§ 3º** O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins.

**§ 4º** As classificações da despesa por categoria econômica, por grupo de natureza, por modalidade de aplicação e por elemento de despesa, e respectivos conceitos e/ou especificações, constam do Anexo II desta Portaria.

**Art. 5º** Em decorrência do disposto no art. 3º a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de Governo será “c.g.mm.ee.dd”, onde:

- a) “c” representa a categoria econômica;
- b) “g” o grupo de natureza da despesa;
- c) “mm” a modalidade de aplicação;
- d) “ee” o elemento de despesa; e
- e) “dd” o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.

**Art. 6º** Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

De acordo com J.R. Caldas Furtado<sup>64</sup> a Portaria 163/01 foi editada com base nos seguintes artigos da Lei Complementar nº 101/00 (LRF):

- a) artigo 51, *caput*, que prevê a consolidação nacional e por esfera de governo, das contas públicas, a ser promovida pelo Poder Executivo da União até o dia 30 de junho de cada ano;
- b) artigo 52, I, *b*, e II, *b*, segundo o qual a demonstração da despesa constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária far-se-á por grupo de natureza;
- c) artigo 50, § 2º, que confere ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal, a competência para editar normas gerais para consolidação das contas públicas.

Essa classificação surgiu com o escopo de uniformizar os critérios e procedimentos de classificação orçamentária de receitas e despesas públicas em todas as esferas de governo, para tornar possível o levantamento e a análise de informação em todos os níveis de administração.

### 3.5.1 Classificação por esfera orçamentária

De acordo com Gustavo Bicalho Ferreira<sup>65</sup> a Classificação por esfera orçamentária de uma determinada despesa tem por finalidade identificar se está inserida no:

---

<sup>64</sup> FURTADO. 2009, p. 163.

**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;

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

**o orçamento da seguridade social:** abrange 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.

O § 2º do art. 195 da Constituição estabelece que a proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

A classificação por esfera orçamentária da despesa objetiva especificar se o orçamento é fiscal, da seguridade social ou de investimento das empresas estatais, conforme dispõe a Constituição Federal art. 165, § 5º<sup>66</sup>.

### 3.5.2 Classificação institucional

A classificação institucional da despesa evidencia a estrutura organizacional e administrativa do ente político e demonstra a aplicação dos recursos públicos por órgão/entidade e unidade orçamentária<sup>67</sup>.

Para Gustavo Bicalho Ferreira<sup>68</sup> “a classificação institucional reflete a estrutura organizacional e administrativa governamental e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária”.

---

<sup>65</sup> FERREIRA. Gustavo Bicalho. **Despesa pública.** Disponível em: <[http://www.estudaqui.com.br/geral/arquivos/13\\_Despesa%20P%C3%BAblica%20%20Parte%20I\(gustavo\).pdf](http://www.estudaqui.com.br/geral/arquivos/13_Despesa%20P%C3%BAblica%20%20Parte%20I(gustavo).pdf)>. Acesso em: 03 de Nov. 2009. p. 4.

<sup>66</sup> § 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.

<sup>67</sup> FURTADO. 2009, p. 164.

<sup>68</sup> FERREIRA. loc. cit.

Portanto, o desígnio principal dessa classificação é desvendar o montante de dotações necessárias à efetivação das funções de determinado órgão ou entidade.

### 3.5.3 Classificação funcional-programática

Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais (Portaria MPOG nº 42/99, art. 4º). JR. Caldas Furtado<sup>69</sup> informa que essa “é a classificação *funcional-programática*”. E acrescenta que<sup>70</sup>:

[...] essa classificação, engloba na realidade, duas classificações independentes:

a) a funcional, que tem os códigos fixados por essa Portaria para a União, Estados e Municípios, e é representada por 5 dígitos (XX.XXX); os dois primeiros indicam a função e os três últimos a subfunção. Exemplo: no código 03.091, o grupo de dígitos 03 especifica a função *essencial à justiça* e 091, a subfunção *defesa da ordem jurídica*.

b) A programática, que terá suas estruturas de programas, códigos e identificação estabelecidos em atos próprios pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitados os conceitos e determinações dessa Portaria (art. 3º). Na base do sistema integrado de dados (SIDOR), utilizado na Administração Pública Federal, é utilizado um código de 4 dígitos (XXXX) para identificar o programa, e um código alfanumérico de 8 dígitos (XXXX.XXXX) para identificar cada ação: o primeiro é numérico, o segundo, o terceiro e o quarto são alfanuméricos e os quatro últimos numéricos; os quatro primeiros dígitos determinam a ação e os quatro últimos, o subtítulo (localizador do gasto).

Conforme o Glossário<sup>71</sup> disponível no site do Ministério da Fazenda os programas constituem:

Desdobramento da classificação funcional programática, através do qual se faz a ligação entre os planos de longo e médio prazo aos orçamentos plurianuais e anuais, representando os meios e instrumentos de ação, organicamente articulados para o cumprimento das funções. Os programas, geralmente, representam os produtos finais da ação governamental.

---

<sup>69</sup> FURTADO, 2009, p. 164.

<sup>70</sup> FURTADO, op. cit., p. 165.

<sup>71</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_p.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_p.asp)>. Acesso em: 24 out. 2009.

Os programas são instituídos pelo plano plurianual (PPA) e se expressam na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e na lei orçamentária anual (LOA); são instrumentos de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurados por indicadores estabelecidos no PPA.

A classificação funcional programática é obrigatória no âmbito da União, Estados e Municípios e tem como principal objetivo possibilitar a consolidação nacional dos gastos do setor público.

### 3.6 Execução da Despesa Pública

O Art. 167, II, da CF/88 veda expressamente a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. A abertura de crédito suplementar ou especial depende de autorização legislativa e da indicação de recursos correspondentes, conforme preceitua o inciso V do art. 167. Do mesmo modo, o inciso VI, do referido artigo, proíbe a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Kiyoshi Harada<sup>72</sup> alerta: “sendo a despesa uma das faces da mesma moeda, integrando o orçamento, ao lado da receita, deve manter posição de equilíbrio, com relação a esta última”.

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis<sup>73</sup> destacam que:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (ver artigos 15 a 28, incisos e §§ respectivos) veio apenas reforçar o que se afirmou anteriormente, dispondo que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam as seguintes condições de ordem gerencial, tais como:

1. estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
2. declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, qualquer que seja o caso ou situação que obrigue a Administração a uma decisão que possa determinar a criação, a expansão e mesmo o

---

<sup>72</sup> HARADA. 2007, p. 56.

<sup>73</sup> MACHADO JUNIOR E REIS. 2008, p. 135.

aperfeiçoamento de ações ou despesas governamentais, deverá estar prevista no PPA (plano plurianual) e na LDO.

A execução da despesa pública, conforme disciplinado no Capítulo III (Da Despesa) do Título VI (Da Execução do Orçamento) da Lei 4320/64 passa por três fases: empenho, liquidação e pagamento; atualmente chamados estágios da Despesa Pública.

J.R Caldas Furtado<sup>74</sup> (p. 189) acrescenta “que a seqüência completa dos atos administrativos, quando incluídas as fases de licitação e assinatura do contrato, é: licitação, empenho, contrato, liquidação e pagamento.

Todavia, Claudio Carneiro<sup>75</sup> assegura que “as despesas públicas sofrem um processamento formal em razão da rigidez apresentada pela Constituição”. Sobre as fases ou estágios da despesa, segue a elucidativa descrição do mesmo autor:

A primeira é a **Fixação da Despesa**. Essa fase constitui no valor total da despesa previsto na LOA, ou seja, é a dotação orçamentária inicial. A segunda é a **Programação da Despesa**, que esta prevista no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. A terceira é o **Empenho da Despesa**, considerado o ato emanado da autoridade administrativa que confirma a relação jurídica com o contratado, antecedendo a despesa (art. 58 da Lei nº 4.320/64). Cria para o Estado a obrigação de pagamento, com o objetivo de garantir seus diferentes credores, não podendo, contudo, exceder o limite de créditos concedidos. A quarta fase é a **Liquidação da Despesa**, considerada o procedimento através do qual se verifica o implemento da obrigação. Nesta etapa se observa o direito adquirido pelo credor, tomando por base os títulos comprobatórios do referido crédito. Esta verificação do direito adquirido visa apurar a origem e o objeto que se deve pagar, identificando a quantia exata a ser paga, bem como o seu beneficiário (art. 63 Lei 4.320/64). A quinta etapa é a emissão da **Ordem de Pagamento**. Nessa fase o ordenador de despesa autoriza o pagamento, após a verificação da sua liquidação. É o despacho da autoridade competente autorizando a quitação do débito. Por fim, há o **Pagamento**, que é a finalização da obrigação de pagar, que implica na entrega do valor mediante cheque nominal ou ordem bancária de pagamento, conforme dispõe o art. do DL. nº 2009/67.

Observa-se, que com o passar dos anos, torna-se mais cogente a implantação de meios que possibilitem um maior rigor na execução das despesas públicas, o controle social dessa despesa passa a ser relevante e criam-se mecanismos, como a Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de

---

<sup>74</sup> FURTADO, 2009. p. 189.

<sup>75</sup> CARNEIRO. 2009, p. 15.

Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001, o chamado Estatuto das Cidades.

A primeira, de forma bastante inovadora, trouxe o princípio da transparência, como basilar das Finanças Públicas. A segunda, porque garante a realização de debates, audiências e consultas públicas, possibilitando uma gestão mais justa e democrática.

## **4 CAPÍTULO 3: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

### **4.1 Definição**

Embora seja um assunto bastante discutido nos dias atuais, muitas pessoas ainda não sabem o que significa a expressão orçamento participativo.

Lembrando: orçamento é o planejamento elaborado pelo Poder Executivo, aprovado pelo Legislativo, sobre as receitas estimadas e as despesas previstas a serem realizadas no exercício. Já o orçamento participativo é aquele orçamento que é planejado ouvindo-se também as pessoas da sociedade diretamente afetadas pelas ações do governo.

O orçamento público é uma peça formal, cujo acesso é restrito a pequenos grupos de técnicos. A ausência de transparência e de fiscalização favorece a manipulação de recursos em benefício de grupos. Intervir, portanto, na elaboração da peça orçamentária supõe intervir no âmago de uma cultura política, rompendo com o clientelismo e desmitificando o saber tecnocrático. Ao desvendar o funcionamento da máquina do governo e as formas de captação e de aplicação de recursos, abrem-se possibilidades de distribuição mais equitativa dos recursos públicos.

Orçamento Participativo é o planejamento do orçamento público com a participação direta da comunidade, que tem a oportunidade de se manifestar no planejamento das despesas e dos investimentos que serão efetuados. Mais

precisamente, a comunidade pode indicar quais são suas necessidades mais prementes e que deseja ver contempladas no orçamento.

O Orçamento Participativo permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos. Por ser o município a menor célula dos entes da federação, é nele que os munícipes tem maior chance de se comunicar com os seus representantes eleitos para o Poder Legislativo (vereadores) e para o Executivo (prefeito, vice-prefeito).

O Orçamento Participativo fortalece os objetivos da democracia ao assegurar a participação direta da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos. O prefeito e os vereadores passam a ouvir os líderes comunitários e os representantes dos bairros, propiciando-se desta forma que os interesses da população sejam inseridos no orçamento do exercício.

Com a implantação do Orçamento Participativo, a população passa a fiscalizar a aplicação dos recursos do município, aumentando-se a satisfação dos cidadãos e diminuindo-se a possibilidade de ocorrer desvios de recursos.

No Orçamento Participativo retira-se poder de uma elite burocrática repassando-o diretamente para a sociedade. Esse processo costuma contar com assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo.

Há várias metodologias para execução do Orçamento Participativo. Geralmente as assembleias são realizadas em sub-regiões municipais, bairros ou distritos, em discussões temáticas e/ou territoriais, elegendo também delegados que representarão um tema ou região nas negociações com o governo municipal.

Esses delegados formam um Conselho anual para dialogar diretamente com os representantes da prefeitura sobre a viabilidade de executar as obras definidas nas assembleias, de acordo com critérios técnicos de carência de serviço público em cada área do município.

O Professor Valdemir Pires<sup>76</sup> ensina que:

A Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo (CCOP) é a responsável pela implementação e elaboração do Orçamento Participativo, sendo que essa comissão deve estar relacionada com um Grupo de Apoio (grupo este formado pelos funcionários da prefeitura, funcionários da Câmara de Vereadores e assessoria externa "economistas, advogados, assistentes sociais, etc.").

---

<sup>76</sup> PIRES, Valdemir, **Orçamento Participativo**: o que é, para que serve e como se faz. São Paulo: Manole, 2001. p. 102.

A CCOP deve ser formada por três tipos de representantes: Poder Executivo (composto pelos seguintes setores: Planejamento, Finanças e Gabinete do Prefeito), Poder Legislativo (formado pelos vereadores escolhidos entre eles) e Comunidade (escolhidos em assembléias organizadas para essa finalidade). A comunidade se divide em três partes: Delegados Sub-Regionais; Delegados Regionais e Delegados para Assembléia, sendo estes três como também o Grupo de Apoio e a CCOP fiscalizados pela Comissão para Acompanhamento da Execução Orçamentária.

A participação da população organizada no processo de planejamento do investimento municipal permite maior transparência à ação governamental.

O art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina estabelece expressamente que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, estruturados em Programas Governamentais, serão estabelecidos em leis de iniciativa do Poder Executivo, precedidas da realização do Congresso Estadual do Planejamento Participativo.

Muitas prefeituras adotaram a participação popular, como é o caso de Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (SE), Blumenau (SC), Belo Horizonte (MG) e Porto Alegre (RS).

## 4.2 Histórico

No Brasil, as experiências de gestão pública em que a participação popular recebeu tratamento privilegiado, tiveram início a partir da década de 1970. As experiências pioneiras, conforme a maioria das publicações e pesquisas sobre o tema, foram as das Prefeituras de Vila Velha (ES) e de Lages (SC) em que os prefeitos adotaram como estratégia de formulação orçamentária reuniões com a população, nos bairros, para ouvir diretamente dos interessados as suas necessidades.

Já na década de 1980 várias experiências de gestão participativa de planejamento e execução do orçamento público, foram testadas em várias cidades, como Diadema (SP). Constituíram-se órgãos com a presença de moradores para discutir o orçamento municipal. As associações de moradores, como órgãos legítimos de representação dos moradores, eram convidadas a integrar tais órgãos consultivos em que as prefeituras tomavam conhecimento das demandas da população local.

Em 1989 a experiência de orçamento participativo surgiu em Porto Alegre (RS). Criou-se uma metodologia que valorizava a presença do cidadão nas Plenárias Regionais: ele podia votar sobre quais os tipos de necessidades que o governo municipal deveria atender. Na totalização dos votos, considerava-se a localização do voto, atribuindo pesos maiores às regiões da cidade, em função da carência da prestação dos serviços públicos, dentre outros critérios.

Depois de considerados os votos por áreas de investimento e aplicadas as fórmulas de ponderação dos votos, em função dos critérios aprovados anteriormente, então, elegiam-se delegados, por plenárias, para compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP), onde se especificavam as obras que poderiam tornar viáveis o atendimento das destinações percentuais dos recursos por áreas da política pública (educação, saúde, transporte público, saneamento, moradia, etc.) e por regiões da cidade.

A gestão por orçamento participativo existe até hoje em Porto Alegre e ganhou o reconhecimento da população e foi precursora de várias experiências exitosas em diversas cidades no Brasil e em diversos outros países.

No Brasil, segundo pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular<sup>77</sup>, entre 2001 e 2004, 140 municípios brasileiros haviam iniciado experiências de Orçamento Participativo. Em países da Europa, calcula-se que esse número passasse de 50 municípios no ano de 2005<sup>78</sup>.

Em 1996, o Orçamento Participativo recebeu destaque internacional durante a Conferência de Istambul, Habitat II da ONU, ou Cúpula das Cidades,

---

<sup>77</sup> Orçamento Participativo. <<http://www.participacaopopular.org.br/cartilha%20OP.doc>> Acesso em: 20 ago. 2009.

<sup>78</sup> POTENTIALS AND LIMITATIONS OF PARTICIPATORY BUDGETING. **From Porto Alegre to Europe.** Disponível em: <[http://www.buergerhaushalteuropa.de/documents/From\\_Porto\\_Alegre8.pdf](http://www.buergerhaushalteuropa.de/documents/From_Porto_Alegre8.pdf)>. Acesso em: 07 de Nov. de 2009.

sendo escolhido como uma das quarenta melhores práticas de gestão pública urbana no mundo.

### 4.3 Orçamento Público

A idéia central de orçamento público não é diversa da que se tem de qualquer outro orçamento: *previsão de receitas e fixação de despesas* para determinado período<sup>79</sup>.

Claudio Carneiro<sup>80</sup> afirma que:

[...] orçamento público passou por alguns marcos históricos. O primeiro antes da Lei 4.320/64, em que o orçamento era pautado em fatos passados, daí ser chamado de **orçamento tradicional ou clássico**. Esse tipo de orçamento baseava-se no que já tinha sido realizado e timidamente representava também as futuras ações do governo. O **orçamento desempenho** pautou-se no desempenho funcional, daí também ser chamado de orçamento funcional. Significa dizer que tem como objetivo as realizações, os resultados. Esse tipo de orçamento foi utilizado no Brasil depois do orçamento-tradicional até chegarmos ao orçamento programa, que passou a vigorar após a Lei 4.320/64, na qual o orçamento passou a se pautar não mais pelo passado, mas sim por um planejamento (plurianual) pormenorizado para o futuro, daí ser chamado de **orçamento programa**, enfatizando os fins (metas e prioridades) e não os meios. Esse tipo de orçamento visa a dar cumprimento às metas orçamentárias em cada exercício financeiro, de modo que se façam cumprir as etapas previstas no Plano plurianual.

A CF/88 trouxe mudanças significativas no sistema orçamentário até então vigente no país, pois estabeleceu o PPA, a LDO e os Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais de Orçamentos.

No ano 2000 foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal, em cumprimento ao § 9º do art. 165 da CF/88, que assim estabeleceu:

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Para J.R. Caldas Furtado<sup>81</sup>:

---

<sup>79</sup> FURTADO. 2009, p. 41.

<sup>80</sup> CARNEIRO. 2009, p. 32.

[...] o orçamento público é o instrumento através do qual os cidadãos, por intermédio de lei aprovada por seus representantes no Parlamento, fixam a despesa e prevêm a receita para o período de um ano, a partir da determinação dos serviços públicos que serão prestados pelo Estado e dos demais objetivos da política orçamentária, bem como da definição de quais, e de que forma, setores da sociedade financiarão a atividade estatal.

O orçamento público é, portanto o planejamento elaborado pelo Poder Executivo, aprovado pelo Legislativo, sobre as receitas estimadas e as despesas previstas a serem realizadas no exercício.

#### 4.3.1 Leis Orçamentárias

Atualmente no Brasil o orçamento público compreende a elaboração e execução de três leis – o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA) – que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas.

##### 4.3.1.1 Plano Plurianual – PPA

O Plano Plurianual, previsto no art. 165, § 1º da CF/88, estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo Estado ao longo de um período de quatro anos.

É aprovado por lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação. Tem vigência do segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Também prevê a atuação do Estado, durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo.

De acordo com Claudio Carneiro<sup>82</sup> o PPA:

---

<sup>81</sup> FURTADO, 2009, p. 42.

<sup>82</sup> CARNEIRO. 2009, p. 26-27.

[...]é a lei que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada. É o instrumento pelo qual o Governo do Estado orienta o planejamento e a gestão da administração pública para os próximos quatro anos.

Com a adoção do Plano Plurianual tornou-se obrigatório o Estado planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente.

Claudio Carneiro<sup>83</sup> ressalta que:

[...]a Constituição em seu art. 167, § 1º, determina que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual – PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob a pena de crime de responsabilidade. Nesse sentido, as punições passam pelo Código Penal (art. 315 e 359-E), pela improbidade administrativa (Lei 8.429/96 e DL 201/67), pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), chegando até as sanções políticas, como perda de mandato e a inelegibilidade por oito anos.

Para Giacomoni<sup>84</sup> o Plano Plurianual “passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual”.

#### 4.3.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO foi introduzida no sistema orçamentário brasileiro pela Constituição de 1988. É um projeto de lei que o Executivo submete ao Legislativo estabelecendo as regras para a elaboração do orçamento do exercício seguinte. Portanto, a apresentação da LDO ao Legislativo, para sua aprovação ou rejeição, antecede a remessa da Lei de Orçamento Anual - LOA.

---

<sup>83</sup> CARNEIRO. 2009, p. 27.

<sup>84</sup> GIACOMONI. 2007, p. 215.

Seu principal objetivo é orientar a elaboração do orçamento anual, buscando sincronizar a lei orçamentária com os objetivos e metas da administração pública.

De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da CF/88, a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da LOA; disporá sobre as alterações na legislação tributária; e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Segundo Valdecir Pascoal<sup>85</sup> “a LRF trouxe uma série de inovações em relação à LDO. Aumenta seu conteúdo e a transforma no principal instrumento de planejamento para uma administração orçamentária equilibrada”. E acrescenta:

Além das atribuições assinaladas no texto da CF, a LDO deverá, ainda, nos termos do artigo 4º da LRF:

- a) dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) aprovar normas para o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- c) disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas (ver artigo 26 da LRF);
- d) definir o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- e) estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, caso ocorram os seguintes fatos: 1º - arrecadação da receita inferior à estimativa, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal; 2º - necessidades de se reconduzir a dívida aos limites estabelecidos;
- f) fixar, em percentual da Receita Corrente Líquida, o montante da *Reserva de Contingência*.

O mesmo autor adverte que “com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal foi acrescida a necessidade de a LDO apresentar o anexo de metas fiscais e o anexo de riscos fiscais, exigidos para todos os entes federativos e um anexo específico para União<sup>86</sup>”.

---

<sup>85</sup> PASCOAL. 2005, p. 43.

<sup>86</sup> PASCOAL, loc. cit.

#### 4.3.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual - LOA discriminará os recursos orçamentários e financeiros para o atingimento das metas e prioridades estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e compreenderá: a) o orçamento fiscal referente aos Poderes do ente federativo (União, Estado, Município), seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (art. 165, § 5º, inciso I, da CF/88); b) o orçamento de investimento das empresas em que o estado (União, Estado Município), direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (art. 165, § 5º, inciso II, da CF/88); e c) 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 (art. 165, § 5º, inciso III, da CF/88).

Conforme Gustavo Bicalho Ferreira<sup>87</sup> é importante destacar que a LOA deve ser compatível com o PPA (porque foi a definição do planejamento) e com a LDO (porque são as diretrizes e orientações para elaboração da LOA).

#### 4.4 Mecanismos de controle das finanças públicas

A gestão dos recursos públicos no Brasil está sujeita, nos dias atuais, a diferenciados sistemas de controle. A CF/88 dispõe nos arts. 70 a 74 sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Tratam-se, portanto dos controles externo e interno, exercidos pelas Casas Legislativas, pelos Tribunais de Contas e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Há ainda o que alguns doutrinadores chamam de controle judicial desempenhado pelo Ministério Público, que na condição de fiscal da lei deve exercer o controle dos atos da Administração Pública e o próprio Poder Judiciário, pois o art.

---

<sup>87</sup> FERREIRA, Gustavo Bicalho. **Despesa pública**. Disponível em: <[http://www.estudaqui.com.br/geral/arquivos/13\\_Despesa%20P%C3%BAblica%20-%20Parte%20I\(gustavo\).pdf](http://www.estudaqui.com.br/geral/arquivos/13_Despesa%20P%C3%BAblica%20-%20Parte%20I(gustavo).pdf)>. Acesso em: 01 de nov. de 2009.

5º, XXXV, da CF/88 prevê que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Além desses sistemas de controle existentes, temos também o controle social.

Sobre o controle social o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto<sup>88</sup> entende que:

Para implantar a nova consciência política e social, a mais “cidadã” de todas as Constituições brasileiras integrou direitos sociais e coletivos e criou instrumentos adequados à sua proteção. Em toda Carta figuram normas relativas à cidadania e, pela primeira vez, fica garantido no texto constitucional brasileiro o direito da sociedade acompanhar as ações do Estado e dos governantes – o controle social.

Kiyoshi Harada<sup>89</sup> afirma que “para assegurar a plena fiscalização orçamentária, em todos os seus campos e sob todos os ângulos examinados a Carta Política prevê mecanismos de controle interno, externo e privado”. O que o autor denominou de controle privado entendemos que esteja abarcado pelo controle social.

#### 4.4.1 Controle Externo

A competência quanto ao controle externo encontra-se disciplinado na CF/88, quanto a União nos arts. 70 e 71 e no âmbito dos municípios no art. 31.

O art. 70 assim dispõe:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. [grifo nosso]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

---

<sup>88</sup> RODRIGUES NETO, Antonio Joaquim Moraes. Aula magna: controle externo como instrumento de cidadania e indutor do controle social. **Interesse público**. ano 11. n. 56. jul./ago. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.231.

<sup>89</sup> HARADA, 2007, p. 118.

O caput do art. 71 da CF/88 estabeleceu que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. E o art. 75 da CF/88 determina que as normas instituídas nos arts. 70 a 74, que tratam da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, se aplicam aos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Kiyoshi Harada<sup>90</sup> de forma objetiva explana que:

Em função da administração do dinheiro público, o exercício orçamentário sofre fiscalizações, interna e externa. No âmbito interno, a fiscalização é exercida pela Secretaria de Controle Interno do ente respectivo (art. 70 da CRFB/88). Por outro lado, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas (artigos 70 a 73 da CRFB/88). Em outras palavras, o controle financeiro pode se apresentar de duas formas: interno ou externo, cabendo ao Congresso Nacional o exercício do controle externo sob o auxílio do Tribunal de Contas (artigos 70 a 73 da CF/88), ficando o interno a cargo dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 74 da CF/88).

A Lei 4.320/64<sup>91</sup> disciplina sobre o controle externo, em seu art. 81, onde prevê que “o controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da Administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento”.

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis ressaltam que:

Pelo *caput* do artigo, a lei estatui que compete ao Poder Legislativo o controle da execução orçamentária, que terá por objetivo verificar:

1. a probidade da Administração, cuja atuação dos gestores responsáveis será de conformidade com as disposições dos artigos 37 a 43, §§ e incisos respectivos, da Constituição da República, assim como com as disposições da LC nº 101/2000;
2. a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, em consonância com as disposições desta lei, principalmente com o art. 83 e com as disposições constitucionais mencionados no item nº 1;
3. cumprimento da lei de orçamento, que observará as normas desta lei [4.320/64], da LC nº 101/2000 e aquelas contidas nos arts. 163 a 168, § § e incisos respectivos, da Constituição da República.

A LRF expressa nos arts. 56 a 59 e 73-A as competências dos Tribunais de Contas, como órgãos de controle externo responsáveis pela fiscalização das contas públicas.

---

<sup>90</sup> HARADA, 2007, p. 119.

<sup>91</sup> MACHADO JR. E REIS. 2008, p. 173.

O Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto<sup>92</sup> (TCE/MT) afirma que “o controle da gestão dos recursos públicos somente será eficiente e eficaz com o pleno funcionamento do tripé controle externo/controle interno/controle social”. E conclui:

O controle externo representado pelos Tribunais de Contas deve funcionar como instrumento de cidadania e como mecanismo de indução do controle social, fornecendo informações sobre a gestão dos recursos públicos; controle interno deve figurar como parte essencial no processo de controle de gestão; o controle social é um pressuposto fundamental da democracia, que precisa se tornar realidade em nossa nação [...]

O controle financeiro, no constitucionalismo moderno é *sistêmico*. Dele participam, integralmente e em harmonia, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas, o Executivo e o Judiciário, cada qual nos limites previamente traçados.<sup>93</sup>

#### 4.4.2 Controle Interno

O controle interno está previsto na parte final do art. 70 da CF/88, onde dispõe que a fiscalização das contas públicas será exercida pelo sistema de controle interno de cada poder.

A CF/88 estabelece para os três Poderes parâmetros para efetivação do controle. Assim dispõe o art. 74:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III- exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

<sup>92</sup> RODRIGUES NETO, 2009, p. 235.

<sup>93</sup> TORRES. 2002, p. 182.

§ 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.

A Constituição do Estado de Santa Catarina<sup>94</sup> dispõe em seu art. 113 que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública municipal, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, é exercida:

- I – pela Câmara Municipal, mediante controle externo;
- II – pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), acerca da fiscalização da gestão fiscal, assim dispõe em seu art. 59:

O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal 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 à:

[...]

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis ressaltam que “o controle interno é fundamental para o êxito da administração, e deve ser estabelecido em sistema de funcionamento tal que permita aos Poderes o conhecimento seguro do que está acontecendo na Administração”. E acrescentam:

Nunca é demais afirmar que o **sistema de controle interno (não órgão de controle interno**, como se vê por aí) tem por objetivo manter a integridade do patrimônio da entidade e, portanto, devem a sua organização, e implantação, prioritariamente:

1. definir a área a controlar (em termos de orçamento-programa: a atividade ou o projeto, ou um segmento de cada um);
2. definir o período em que as informações devem ser prestadas: um mês, uma semana etc. (basicamente, um sistema de controle está integrado em um sistema de informações, podendo, pois, ser utilizado o processamento eletrônico de dados com alta eficiência);
3. definir quem informa a quem, ou seja, o nível hierárquico que deve prestar informações e o que deve recebê-las, analisá-las e providenciar medidas necessárias para manter operante a Administração;
4. definir o que deve ser informado, ou seja, o objeto da informação, por exemplo: o asfaltamento de tantos metros quadrados de estrada a custo de tantas unidades monetárias.

Marçal Justen Filho<sup>95</sup> sustenta que o controle interno pode se dar de diferentes formas e por diversas pessoas, já que decorre da obrigatoriedade da

<sup>94</sup> SANTA CATARINA. **Constituição do estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2004, p. 78.

Administração Pública ter seus atos pautados nos princípios constitucionais, portanto, qualquer agente público que tenha conhecimento de irregularidades pode agir como controlador da Administração, mesmo que sem legitimidade para proceder pessoalmente a anulação ou revogação do ato, devendo, neste caso, dar ciência à autoridade competente para que adote as providências cabíveis quanto a irregularidade constatada.

Ressalta-se que as unidades de controle interno deverão prestar auxílio ao sistema de controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de contas, conforme determinam o § 1º do art. 74 da CF/88 e o art. 59 da LRF.

#### 4.4.3 Controle Judicial

O controle judicial encontra respaldo no art. 5º, inciso XXXV da CF/88, onde determina que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Para Benjamin Zymler e Guilherme Henrique de La Rocque Almeida<sup>96</sup> é “inafastável a apreciação dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. Os autores ressaltam que “o Poder Judiciário não pode exercitar o controle dos atos administrativos de ofício. Assim, a prestação jurisdicional dependerá de provocação por parte de particulares ou do Ministério Público”.

Phillip Gil França<sup>97</sup>, em artigo intitulado O Controle da Administração Pública e sua Efetividade no Estado Contemporâneo, afirma que:

O Ministério Público, instituição independente, essencial para a função jurisdicional do Estado, fundamental para a manutenção da ordem jurídica e para proteção do interesse público, tem o dever de fiscalizar todos os atos do Poder Executivo. De maneira cristalina se vislumbra tal sujeição quando o seu poder/dever de exigir do Estado o respeito às normas – expressas ou não – assecuratórias dos direitos do ser humano digno apresenta-se

---

<sup>95</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 742.

<sup>96</sup> ZYMLER ZYMLER, Benjamin e ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**, Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 103.

<sup>97</sup> FRANÇA, Phillip Gil. O controle da administração pública e sua efetividade no estado contemporâneo. **Interesse público**. ano 9. n. 43, maio/junho. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 182.

indicado na Constituição (art. 129, II). Para tanto, utilizando-se, entre outras, de ferramentas constitucionais das quais possui titularidade (art. 129, III). Esses instrumentos, expressos na Carta Maior, são a *ação civil pública* e o *inquérito civil*, utilizados para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos

O mesmo autor<sup>98</sup> ressalta que “cabe ainda ao Ministério Público, na forma preconizada no *caput* do art. 127 da Constituição, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. E conclui que o Ministério Público “também exerce controle de tais atos normativos, justamente para assegurar a ampla efetividade de suas prerrogativas de guardião do Estado Democrático de Direito, composto pelos valores que protege”.

#### 4.4.4 Controle Social

O controle social está inteiramente relacionado com a participação popular na Administração Pública e, assim como as outras espécies de controle, decorrem do regime democrático.

Em consonância com o art. 1º da CF/88, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Assim, a participação popular é a forma de controle mais legítima, pois o parágrafo 1º deste mesmo artigo determina que “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Nesse sentido o parágrafo único do art. 1º da Constituição aponta para a existência de duas espécies de participação popular no exercício do poder: indiretamente, por meio de seus representantes eleitos, ou diretamente, por meio das diversas espécies de participação popular na gestão e no controle das finanças públicas.

O Conselheiro Antonio Joaquim Rodrigues Neto<sup>99</sup> do TCE/MT explica que:

O controle social exercido pelo cidadão é um pressuposto importante da democracia que precisa se tornar realidade em nossa Nação. Para tanto,

---

<sup>98</sup> FRANÇA. 2007, p. 183-184.

<sup>99</sup> RODRIGUES NETO, 2009, p. 258.

deve-se eliminar toda forma de autoritarismo e arrogância que impeça o acesso à informação pública de forma clara objetiva e direta – sem intermediários.

Não basta apenas divulgar dados e publicar informações, não se trata do amesquinamento do princípio constitucional da publicidade. Trata-se da possibilidade de que os dados divulgados sejam compreensíveis e tenham um objetivo nobre, que é permitir o controle, no caso, o controle social<sup>100</sup>.

[...]

Importante saber que o controle social das atividades do Estado é uma luta incessante da humanidade, um direito fundamental, inalienável, imprescritível e irrenunciável. É consequência necessária e imediata do princípio republicano, que alicerça nosso sistema constitucional e advém da própria idéia de soberania popular, que determina que o administrador deve responder por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, mas sobretudo, perante o próprio povo – verdadeiro titular da *res publica*.

Percebe-se que o orçamento participativo surge como uma alternativa de controle social na execução da despesa pública, pois prevê que a população seja consultada sobre suas necessidades. É imperativo advertir sobre a importância de garantir a livre manifestação de vontade dos cidadãos, para que as leis orçamentárias reflitam as reais necessidades da coletividade.

Sobre a importância da participação popular como mecanismo de concretização da democracia e como instrumento de controle social sobre a atividade administrativa do Estado, Marçal Justem Filho<sup>101</sup> entende que:

Nenhum mecanismo jurídico formal pode gerar a democracia ou substituir a participação popular como instrumento de controle de poder.

O controle da atividade administrativa depende de instrumentos adequados e satisfatórios. Mas nenhum instituto jurídico formal será satisfatório sem a participação popular. A democracia é a solução mais eficiente para o controle do exercício de poder.

Igualmente, cabe aqui enfatizar o sentido de controle que possui a participação popular sobre as atividades e agentes administrativos, eis que quanto maior for à proximidade da população com os administradores, acredita-se que menor será a probabilidade destes tomarem decisões ilegais, corruptas ou arbitrárias, afinal, quanto maior for o envolvimento da população com a Administração Pública maior será o controle.

---

<sup>100</sup> RODRIGUES NETO. 2009, p. 258.

<sup>101</sup> JUSTEN FILHO. 2005, p. 733.

#### 4.4.4.1 Aplicação do princípio da transparência

A transparência é a explicitação do princípio constitucional da publicidade (art. 37 *caput* da CF/88). Não se admite nenhum tipo de reserva de informação na Administração Pública.

De acordo com Ricardo Lobo Torres<sup>102</sup>:

A transparência fiscal é um princípio constitucional implícito. Sinaliza no sentido de que a atividade financeira deve se desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade. Dirige-se assim ao Estado como à Sociedade, tanto aos organismos financeiros supranacionais quanto às entidades não-governamentais. Baliza e modula a problemática da elaboração do orçamento e da sua gestão responsável, da criação de normas antielisivas da abertura do sigilo bancário e do combate à corrupção.

José Nilo de Castro<sup>103</sup> afirma que “com o advento da LRF, sente-se que se reabriram as oportunidades para os acertos e para a correção dos desacertos. São eloqüentes os comandos dos arts. 48 e 49 da LRF, respeitantes à transparência da gestão fiscal”.

O parágrafo único do art. 48 da LRF dispõe que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, da LDO e da LOA.

Seguindo deliberação expressa do art. 48 da LRF, que determina à ampla divulgação das contas públicas, a criação de meios, inclusive eletrônicos, a fim de viabilizar a apuração e fiscalização dos recursos públicos pelos cidadãos. Nesse escopo criou-se a figura do Portal da Transparência, que constitui a inovação mais recente do governo em matéria de transparência da gestão pública.

O Portal da Transparência veicula informações sobre execução orçamentária e financeira dos ministérios, e opera ainda como instrumento de publicização da prestação de contas dos ministérios, revelando à sociedade a aplicação dos recursos públicos. Funciona como instrumento de prestação de contas dos administradores públicos, incentivando o controle social.

---

<sup>102</sup> TORRES. 2002. p. 184.

<sup>103</sup> CASTRO, José Nilo de. **Responsabilidade fiscal nos municípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 116.

O art. 49, também da LRF, dispõe que as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, como instrumentos de transparência da gestão fiscal das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Ariosto Antunes Culau e Martin Francisco de Almeida Fortis<sup>104</sup>, em artigo intitulado: *Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal*, asseveram que:

A transparência, entendida como produção e divulgação sistemática de informações, é um dos pilares em que se assenta a LRF. Conferir transparência, além de se constituir em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública. Os governantes, ao estarem obrigados a prestar contas de sua gestão, submetem o seu desempenho à avaliação da sociedade.

A criação de instrumentos de transparência de gestão fiscal, consubstanciada na divulgação periódica de relatórios, na realização de audiências públicas regulares, na prestação de contas dos chefes dos poderes fortalece o controle social e representa incentivo à participação popular. Complementarmente, e de forma a assegurar o cumprimento de seus dispositivos e coibir violações às regras de disciplina fiscal, a LRF estabeleceu sanções de caráter institucional e pessoal.

O controle social além de ser exercido diretamente pelos cidadãos pode ser exercido também por organizações não governamentais. Em Santa Catarina temos o exemplo da ONG Observatório Social. No site da ONG<sup>105</sup> consta que:

Florianópolis está dando um grande passo para a transparência nas suas atividades públicas. O Observatório Social de Florianópolis chega como uma ONG que pretende unir entidades, associações, empresas e pessoas para que juntos possamos observar e avaliar as ações públicas.

[...]

Nossos princípios estão alinhados com os conceitos que norteiam a participação, a co-participação, a co-produção e a transparência em processos de todas as esferas, sejam públicas, privadas ou do terceiro setor. Reconhecemos no trabalho deste observatório uma função social da

---

<sup>104</sup> CULAU, Ariosto Antunes, e FORTIS, Martin Francisco de Almeida. *Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela lei de responsabilidade fiscal*. XI **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Disponível em <<https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1904/1/0055406.pdf>>. Acesso: 16 out. 2009.

<sup>105</sup> ONG OBSERVATÓRIO SOCIAL. Disponível em: <<http://observatoriosocial.ning.com/>> Acesso em: 23 de out. 2009.

utilização do meio online para a o desenvolvimento de uma sociedade baseada na transparência e na mútua responsabilidade entre pessoas e governos.

A ONG Observatório Social é um exemplo da concreta aplicação do princípio da transparência, pois busca a participação de toda sociedade na fiscalização dos recursos públicos.

Entende-se que a obrigatoriedade da prestação de contas<sup>106</sup> (art. 58 da LRF) de todo dinheiro público utilizado, juntamente com mecanismos de fiscalização amplamente atuantes pode resultar no equilíbrio orçamentário, na inibição de atos de improbidade, na realização de políticas sociais mais efetivas e na consolidação de uma democracia participativa.

O controle social deve servir como auxiliar para os meios de controle formal (controle interno/controlado externo). Se ambos atuarem de forma integrada, cooperará muito para a melhoria das atividades públicas.

#### 4.4.4.2 Participação popular nas audiências públicas: controle social na execução da despesa pública

O controle da execução da despesa pública no Brasil atualmente é realizado: a) pelos sistemas de Controle Interno, que devem existir em todos os órgãos e em todos os níveis da Administração Pública; b) pelos órgãos de controle externo, representados pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) e Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; c) o controle social que pode ser realizado tanto pela participação direta do cidadão em audiências, debates e consultas públicas, como pela sociedade civil organizada, representada por associações, organizações não governamentais (ONGs), entre outros.

---

<sup>106</sup> Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Tratando das audiências públicas como instrumento de controle social, Regina Maria Macedo Nery Ferrari<sup>107</sup> explica que:

As Audiências Públicas, de origem anglo-saxônica, como processo de participação popular, proporcionam o aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, decorrente da exposição de tendências, preferências e opções por parte da população, as quais devem conduzir as decisões e atuação do Poder a uma maior aceitação social. Como se vê, o instituto, aqui tratado, realiza o princípio constitucional democrático em sua essência, o que se manifesta pelo princípio da legitimidade, ou seja, pela conformidade do agir do Estado com a vontade popular, como decorrência do princípio da cidadania que aduz ao reconhecimento do poder político do povo, não só sobre a escolha de dirigentes públicos, mas sobre a decisão acerca da coisa pública. Assim, por ela buscam-se legitimantes e não apenas participantes. A certeza administrativa decorre, portanto, do conhecimento seguro, claro e evidente de que se vive em um Estado Democrático de Direito.

Acredita-se que o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante a elaboração das leis do PPA, da LDO e da LOA constituem instrumentos eficientes de controle social. O povo participe na ação, no controle e na fiscalização. As audiências públicas revelam-se hoje o espaço mais fértil para as tomadas de decisões na gestão fiscal com responsabilidade.

A participação popular através de audiências ou consultas públicas é uma recomendação da LRF e também encontra previsão no art. 43, inciso II da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001<sup>108</sup> (Estatuto das Cidades) e atualmente representa o reconhecimento de que a população pode e deve ser o ator principal na consolidação da democracia participativa.

---

<sup>107</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 2.ed. São Paulo: RT, 2005, p.36.

<sup>108</sup> Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

[...] II – debates, audiências e consultas públicas;

## 5 CONCLUSÃO

Por meio do presente trabalho, verificou-se que o ordenamento jurídico brasileiro prevê mecanismos de controle das finanças públicas, sendo que esse controle é exercido pelo próprio Estado, por meio de seus Órgãos (Tribunais de Contas, Controles Internos, etc.) e Poderes (Legislativo e Judiciário), como pode ser estendido à população por meio de vários instrumentos que possibilitam o acesso à informação e o direito à manifestação, com vistas a controlar as ações do Administrador Público, bem como a fazer parte de suas decisões – é o chamado Controle Social.

Ao final desta pesquisa, conclui-se que a Administração Pública Brasileira tem sofrido significantes transformações, sob a ótica da abertura de suas decisões ao controle da população, bem como a intervenção do cidadão como colaborador na fase de elaboração das leis orçamentárias, dantes formuladas pelo Administrador Público sem consulta direta à opinião de seus administrados.

Tornou-se necessário analisar a realidade do país que, não obstante a Constituição o conceituar como Estado Democrático de Direito, sua história quase recente foi marcada pela ditadura e pela arbitrariedade de governantes. É nesse panorama de transformação da Administração Pública que se encontra um dos mecanismos de Controle Social: o instrumento da participação popular denominado Orçamento Participativo, realizado por meio de Audiências Públicas, que surge como marca desta evolução da democracia no país.

Durante este estudo destacaram-se aspectos inerentes à Atividade Financeira do Estado, os princípios constitucionais que orientam essa atividade e o estudo detalhado do instituto da Despesa Pública.

Constatou-se também que a Lei de Responsabilidade Fiscal traz o Orçamento Participativo como uma recomendação, mas prevê expressamente a realização de Audiências Públicas (art. 48, parágrafo único, I), da mesma forma que o Estatuto das Cidades torna obrigatório a realização de audiências, debates e consultas públicas nos processos de elaboração e discussão das leis orçamentárias, no âmbito do município.

Averiguou-se também que o orçamento participativo é um instrumento dinâmico de controle social da execução da despesa pública e visa garantir a efetivação do princípio da transparência.

Pode-se concluir que a implantação do orçamento participativo objetiva principalmente a integração da população à Administração Pública.

Vimos que no Brasil as primeiras experiências pioneiras de orçamento participativo foram as das Prefeituras de Vila Velha (ES) e de Lages (SC) em que os prefeitos adotaram como estratégia de formulação orçamentária reuniões com a população, nos bairros, para ouvir diretamente dos interessados as suas necessidades.

A experiência da cidade de Porto Alegre, surgida em 1989 e vigente até hoje, é considerada um exemplo de gestão democrática e é seguido atualmente por várias cidades no Brasil e no exterior.

O orçamento participativo é considerado hoje prática de gestão pública estabelecida e inclusive internacionalmente reconhecida.

Assim, conclui-se que restou demonstrado que a participação popular, por meio de audiências públicas, o que caracteriza o Orçamento Participativo, constitui importante instrumento de Controle Social e de consolidação da Democracia Participativa.

## 6 REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução ao estudo das finanças**. 16. ed. Ver. Atualizada por Dejalma Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal 1988.

CARNEIRO, Claudio. **Curso de direito tributário e financeiro**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTRO, José Nilo de. **Responsabilidade fiscal nos municípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CULAU, Ariosto Antunes, e FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela lei de responsabilidade fiscal. **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala, 7 a 10 nov. 2006. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1904/1/0055406.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2009.

ESTATUTO DAS CIDADES (LEI FEDERAL 10.257/2001) – **Vade mecum**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 2.ed. São Paulo: RT, 2005.

FERREIRA. Gustavo Bicalho. **Despesa pública**. Disponível em: <[http://www.estudaqui.com.br/geral/arquivos/13\\_Despesa%20P%C3%BAblica%20-%20Parte%20I\(gustavo\).pdf](http://www.estudaqui.com.br/geral/arquivos/13_Despesa%20P%C3%BAblica%20-%20Parte%20I(gustavo).pdf)>. Acesso em: 03 de Nov. 2009.

FRANÇA, Phillip Gil. O controle da administração pública e sua efetividade no estado contemporâneo. **Interesse público**. ano 9. n. 43, maio/junho. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2007.

GUIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 2. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de direito financeiro e tributário**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MACHADO JUNIOR, José Teixeira e COSTA REIS, Heraldo da. **A lei 3.420 comentada – E a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 32. Ed. Ver. Atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

OBSERVATÓRIO SOCIAL. Disponível em: <<http://observatoriosocial.ning.com/>> Acesso em: 23 de out. 2009.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo – Teoria, jurisprudência e 370 questões**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PIRES, Valdemir, **Orçamento Participativo: o que é, para que serve e como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.

POTENTIALS AND LIMITATIONS OF PARTICIPATORY BUDGETING. **From Porto Alegre to Europe**. Disponível em: <[http://www.buergerhaushalt-europa.de/documents/From\\_Porto\\_Alegre8.pdf](http://www.buergerhaushalt-europa.de/documents/From_Porto_Alegre8.pdf)>. Acesso em: 07 de Nov. de 2009.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 18. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1991.

RODRIGUES NETO, Antonio Joaquim Moraes. Aula magna: controle externo como instrumento de cidadania e indutor do controle social. **Interesse público**. ano 11. n. 56. jul./ago. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da. **Manual de direito financeiro e tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. 6. ed. Florianópolis: Insular, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 9. ed. atual. até a publicação da Emenda Constitucional n. 33, de 11.12.2001 e da Lei Complementar 113, de 19.09.2001. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

ZYMLER, Benjamin e ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**, Belo Horizonte: Fórum, 2005.