

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**Franklin de Almeida Carl**

**Planejamento e Orçamento: o controle social no processo de  
transparência das finanças públicas municipais em Porto Alegre.**

**Porto Alegre**

**2015**

**Franklin de Almeida Carl**

**Planejamento e Orçamento: o controle social no processo de  
transparência das finanças públicas municipais em Porto Alegre.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal-modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Macedo

Porto Alegre  
2015

Franklin de Almeida Carl

**Planejamento e Orçamento: o controle social no processo de  
transparência das finanças públicas municipais em Porto Alegre.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 13 de junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

---

Prof. Dra. Sueli Maria Goulart Silva

*Aos cidadãos porto-alegenses que  
dedicam uma parte do seu tempo na tentativa de  
colaborar com a cidade em que vivem.*

## **AGRADECIMENTOS**

Aos profissionais que tornaram possível a realização da especialização em Gestão Pública Municipal, especialmente aos professores que desenvolveram os materiais de apoio, aos professores da Escola de Administração da UFRGS e aos tutores que desempenharam papel fundamental no andamento do curso.

À Universidade Aberta do Brasil/CAPES, sem a qual não seria possível construir este imenso desafio de tentar qualificar os gestores públicos brasileiros.

*A democratização das nossas sociedades  
se constrói a partir da democratização das  
informações, do conhecimento, das  
mídias, da formulação e debate dos  
caminhos e dos processos de mudança.*

*Betinho*

## RESUMO

O presente trabalho objetivou caracterizar e analisar os instrumentos, disponíveis no arcabouço legal brasileiro, que subsidiam o controle social das finanças públicas e influenciam a transparência das finanças no município de Porto Alegre à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange aos instrumentos de gestão responsável, tendo como pressuposto a ação planejada e transparente. Para o entendimento deste conjunto de elementos, que possibilitam o acompanhamento da gestão financeira pública por parte da sociedade, foram abordados diversos instrumentos, tais como o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as prestações de contas, consolidados e elaborados de acordo com as normas brasileiras de contabilidade pública. A presente análise mostrou-se relevante em face da importância do controle nas ações governamentais, tendo como foco o incentivo à participação popular. Foram explorados os atuais meios de acesso às informações e o caminho para o qual esse tema caminha. A técnica utilizada foi pesquisa documental e bibliográfica e foi elaborado um diagnóstico descritivo-qualitativo dos instrumentos utilizados pelo município de Porto Alegre. O resultado do estudo indicou que os instrumentos que subsidiam e instrumentalizam o controle social influenciam a transparência das finanças públicas através da disponibilização de informações financeiras e orçamentárias, cuja disponibilização abrangente ocorreu após aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Palavras-chave:** orçamento, planejamento, controle social, Porto Alegre.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: principais componentes do orçamento programa. ....	20
Figura 2: Ciclo Orçamentário.....	22
Figura 3: Integração entre PPA e LOA.....	35



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Perspectivas da Transparência.....	27
Tabela 2: Conselhos Municipais em Porto Alegre.....	43

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF – Constituição Federal

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MTO – Manual Técnico de Orçamento

OP – Orçamento Participativo

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PPA – Plano Plurianual

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TARF – Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO</b> .....	<b>16</b>
1.1 Orçamento Público: histórico e contexto atual.....	16
1.1.1 Orçamento Tradicional.....	17
1.1.2 Orçamento Moderno .....	18
1.1.3 Orçamento-Programa.....	19
1.2 Processo Orçamentário .....	20
1.2.1 Ciclo Orçamentário.....	21
1.3 Constituição Federal e LRF .....	22
1.4 Normas de Contabilidade Pública e a Lei nº 4320/64.....	24
1.5 Transparência.....	24
1.5.1 Dimensões da Transparência .....	26
1.6 O controle social no município de Porto Alegre .....	28
<b>2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>30</b>
<b>3 INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NO CAMINHO DA TRANSPARÊNCIA DAS FINANÇAS DE PORTO ALEGRE</b> .....	<b>32</b>
3.1 Legislação Aplicável aos Instrumentos de Planejamento e Orçamento no âmbito Municipal.....	32
3.1.1 Integração entre PPA, LDO e LOA .....	34
3.2 Utilização dos instrumentos de transparência introduzidos pela LRF no município de Porto Alegre.....	35
3.2.1 Caderno Balanço das Finanças Públicas.....	38
3.3 Procedimentos e metodologias de participação popular no município .....	40
3.3.1 Orçamento Participativo .....	40
3.3.2 Audiências públicas .....	41
3.3.3 Conselhos municipais .....	41
3.4 Análise dos dados e possibilidades de aprimoramento futuro no controle das contas públicas em Porto Alegre .....	44
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>49</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>52</b>

## INTRODUÇÃO

A ideia de controle por parte da sociedade ressurgiu com força a partir do século XX, com a institucionalização dos direitos sociais e com o desenvolvimento dos Estados contemporâneos em uma perspectiva de globalização das economias, com o intuito de buscar, constantemente, a eficiência dos gastos públicos (SILVA, A. 2009). A palavra limite define bem o que é buscado por meio do controle, de modo que a população possa intervir, não somente em período de eleições, mas, sobretudo, acompanhar a forma como o agente público toma decisões em seu nome.

Uma definição mais completa do tema é a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento, e avaliação das ações da gestão pública na aplicação dos recursos financeiros e patrimoniais disponíveis. Esse direito tem sido assegurado na legislação pátria, e, nesse sentido, Silva (2009, p.13) afirma que “é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos”. Sendo assim, é um meio essencial de prevenir a corrupção e exercer plenamente a cidadania.

O controle social pode ser exercido por grupos ou individualmente pelos cidadãos. Como uma forma de exercício em coletividade, pode ser citada a implantação dos conselhos relacionados com as políticas públicas. Nesses grupos, o cidadão não apenas participa do controle e fiscalização, mas também participa, muitas vezes, da tomada de decisão da administração pública. A legislação prevê uma série de Conselhos, alguns com abrangência nacional e outros com atuação regional. Dentre os mais comuns há os conselhos de educação, de saúde, de assistência social, de direitos das mulheres, dentre outros. Essa é uma forma de descentralizar a decisão, passando para um grupo maior de pessoas a responsabilidade pela decisão tomada.

Mesmo sem participar de um conselho, cada cidadão, individualmente, pode exercer o controle, de modo a contribuir para a prevenção de atos danosos à sociedade. Para exemplificar essa possibilidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve, no art. 49, que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis no respectivo Poder Legislativo, para consulta de qualquer cidadão.

O processo de elaboração orçamentária envolve uma série de instrumentos elaborados sob a ótica da contabilidade pública, mas que nem sempre permitem ao cidadão comum a possibilidade de um entendimento pleno. Nessa perspectiva, deve ser buscada a interação entre o Estado e a sociedade para que o controle possa ser exercido pelo maior número de cidadãos possível.

É fundamental o entendimento do processo histórico da política brasileira para que se possa compreender o papel do cidadão nos dias atuais, projetar metas e sugerir mudanças para o contínuo desenvolvimento social. Esse tema, para além de seu caráter formal, apresentou-se como ponto de partida na tentativa de compreender o processo vivido pelo nosso país no que concerne ao tratamento dado às contas públicas, chegando a um conjunto complexo de peças, muitas vezes, de difícil compreensão por grande parte dos cidadãos.

Para distinguir este conjunto de elementos, que possibilitam o acompanhamento da gestão financeira pública brasileira, especialmente na gestão municipal, por parte da sociedade, é relevante decifrar os instrumentos financeiros e orçamentários, tais como o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as prestações de contas, consolidados e elaborados de acordo com as normas brasileiras de contabilidade pública.

Atualmente, cobra-se constantemente do Poder Público que haja transparência em seus atos e, sobretudo, nas suas finanças. Contudo, já existem medidas concretas sendo trabalhadas no sentido de possibilitar o planejamento com transparência no âmbito do município de Porto Alegre. Assim, pergunta-se: como os instrumentos que subsidiam e instrumentalizam o controle social influenciam a transparência das finanças públicas municipais em Porto Alegre?

Na expectativa de responder a esta pergunta, a presente pesquisa teve como objetivo caracterizar e analisar os instrumentos, disponíveis no arcabouço legal brasileiro, que subsidiam o controle social das finanças públicas e influenciam a transparência das finanças no município de Porto Alegre à luz da Constituição Federal e da LRF, no que tange aos instrumentos de gestão responsável, tendo como pressuposto a ação planejada e transparente. Para tanto, os seguintes objetivos específicos foram traçados: (a) Identificar na legislação vigente os instrumentos básicos de planejamento e orçamento; (b) apurar a utilização dos instrumentos de transparência introduzidos pela LRF nos municípios, em especial os usados no município de Porto Alegre; (c) Analisar procedimentos e metodologias de participação

populares utilizadas no controle das finanças públicas de Porto Alegre; (d) identificar possibilidades de aprimoramento futuro no controle das contas municipais a partir das oportunidades e desafios identificados.

Para atingir tais objetivos, procedeu-se uma revisão bibliográfica e documental sobre os conceitos de controle social, transparência e participação popular no que se refere ao controle do gasto público.

Já a investigação preliminar das principais fontes documentais, que serviram de suporte à investigação projetada, considerou as fontes primárias como dados históricos, bibliográficos, estatísticos, dentre outros. Ainda, foi elaborado um diagnóstico descritivo-qualitativo dos instrumentos utilizados pelo município de Porto Alegre que subsidiam o controle social das finanças públicas. Quanto aos objetivos, a pesquisa foi definida como descritiva, pois “tem o objetivo de descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade” (TRIVIÑOS, 1987 p. 100).

Para alcançar o objetivo de caracterizar os instrumentos que subsidiam o processo de controle social, foi utilizado o estudo de caso dos processos de utilização de mecanismos de controle disponíveis no âmbito do município de Porto Alegre.

A população selecionada foi o ente municipal de Porto Alegre, reduzindo-se a amostra aos instrumentos utilizados para subsidiar o controle social, quais sejam, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as Leis Orçamentárias anuais, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal, as prestações de contas, bem como as versões reduzidas desses instrumentos e mecanismos de participação popular direta, como Conselhos e Audiências Públicas utilizados em Porto Alegre.

Em relação aos procedimentos de coleta de dados, utilizaram-se coleta documental, observação e estudo histórico. A observação acompanhou o sistema de atendimento realizado pelo serviço de atendimento ao cidadão. Já o estudo histórico possibilitou o entendimento da realidade brasileira contemporânea no cuidado popular das contas públicas, aspecto fundamental para análise dos resultados obtidos. A coleta dos dados foi através de informações disponibilizadas pelos órgãos públicos de controle e gestão municipal em meio físico, como bibliotecas e publicações disponíveis, bem como virtualmente, através dos sítios governamentais e não governamentais.

Os dados obtidos foram organizados através de tabelas, quadros e gráficos analíticos formulados pelos órgãos públicos envolvidos no tema proposto.

O trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro, são abordados os conceitos de planejamento e orçamento aplicados ao Setor Público, de modo a contextualizar as especificidades do orçamento público como ferramenta de planejamento. No segundo capítulo, apresentam-se os métodos e os procedimentos metodológicos. No terceiro, está apresentado o caso do município de Porto Alegre no que se refere ao controle das finanças públicas com o auxílio do controle social, bem como estão relacionados os conceitos de controle social e sua participação na estrutura político-institucional brasileira.

## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO

O presente capítulo inicia-se com o histórico do desenvolvimento dos orçamentos públicos no Brasil e seu contexto atual, apresenta importantes estudos sobre o tema, aborda os tipos de orçamentos aplicados nos entes públicos nacionais e sua função enquanto instrumento de planejamento. A seguir, descreve a teoria orçamentária e os entraves existentes na utilização dos mais avançados instrumentos orçamentários como ferramenta de gestão. Encerra-se o capítulo apresentando os aspectos legais relacionados ao processo orçamentário e as leis que disciplinam o tema no país.

### 1.1 Orçamento Público: histórico e contexto atual

Reconhecer o processo histórico dos orçamentos públicos, sobretudo o brasileiro, é fundamental para o entendimento das bases nas quais se fundamentam os instrumentos orçamentários da atualidade. Na esfera internacional, há pouco mais de um século teve início a tentativa de ampliar as funções do orçamento para além do caráter meramente formal existente até aquele momento. Nesse sentido, Filho (2007, p. 3) ensina que:

No início do século XX, principalmente nos EUA, é que teve início a busca para ampliar a abrangência das funções do orçamento público: um instrumento do Executivo para auxiliar a programação, a execução e o controle administrativos.

No Brasil, a padronização dos orçamentos nos diferentes níveis de governo ocorreu devido a centralização político-administrativa ocorrida a partir da década de 1930, como consequência da falta de condições de se mensurar a dívida pública, tendo em vista que em períodos anteriores cada ente produzia um tipo de peça orçamentária, sem levar em consideração a mesma nomenclatura, bem como elaborados com diferentes bases de mensuração, e incorrendo em falhas contábeis e estatísticas (GIACOMONI, 2010). A padronização dos orçamentos, conforme Core (2004. p. 2) ocorreu:

Com a edição dos Decretos-leis nº 1804, de 24 de novembro de 1939 e nº 2416, de 17 de julho de 1940, procedeu-se ao estabelecimento dos princípios fundamentais para a elaboração e padronização dos orçamentos estaduais e municipais, bem como foram fixadas normas financeiras e de contabilidade uniformes para todos os Estados e Municípios.



Giacomoni (2010, p. 49) descreve, que “o orçamento público serviu inicialmente como instrumento de controle, tanto do Legislativo sobre o Executivo, como desse sobre suas próprias unidades integrantes”. Ou seja, nesse ponto constata-se a função de controle das ações governamentais através do chamado sistema de freios e contrapesos, no qual cada Poder do Estado exerce controles que impõem limites à atuação dos demais Poderes.

Historicamente verifica-se que o comportamento do gestor público brasileiro foi marcado pelo controle formal da despesa em detrimento da apuração do resultado de bens e serviços públicos efetivamente disponibilizados à sociedade (CORE, 2004). A partir da padronização ocorrida na primeira metade do século XX, o orçamento passou a ter maior importância na execução da política fiscal, e não mais somente a função de controle dos gastos públicos executada anteriormente. Importante destacar que “Somente depois que se instituíram os governos representativos constitucionais é que o orçamento público passou a apresentar uma fórmula mais detalhada na sua normatização” (FILHO, 2007 p.3).

### **1.1.1 Orçamento Tradicional**

O Orçamento Tradicional é tido como o primeiro e mais simples modo de se executar o controle das receitas e das despesas públicas. Esse tipo de orçamento é visto como um processo contábil com foco no controle. O objetivo principal era garantir o equilíbrio entre receitas e despesas, além de possibilitar ao legislativo executar o controle sobre o Executivo (GIACOMONI, 2010). O autor assevera que além do foco contábil inicialmente traçado pelo orçamento tradicional, o enfoque jurídico teve destaque na constituição das bases legais orçamentárias de países como a Alemanha e a França no século XIX. Por isso, o tipo de orçamento tradicional ficou conhecido como Lei de Meios, pois era através dessa lei que os Estados executavam suas tarefas, conforme observa Giacomoni (2010, p. 56):

O orçamento assim classificado e, antes de qualquer coisa, um inventário dos “meios” com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas. E, pois, bastante adequado ao orçamento tradicional o rotulo de “Lei de Meios”, muito utilizado pelo jargão jurídico.

Dessa maneira, o Orçamento Tradicional constitui-se de peça essencialmente formal, deixando de lado a função de peça de planejamento avançada que realmente

contribua com o desenvolvimento de políticas públicas, já que não prevê especificamente programas com objetivos e metas, por exemplo. A experiência de elaboração de orçamentos em que prevalecessem as funções de planejamento poderia ter sido executada no Brasil a partir da edição do Decreto n.º 2416/1940, no entanto, uma série de entraves de conhecimentos técnicos e trocas de informações entre os entes subnacionais impediu que se precedesse a experiência do orçamento funcional. Nesse sentido, Core (2004, p. 3) faz observações acerca da possibilidade perdida com as inovações:

As inovações, quer sejam antecipadoras ou quer sejam contemporâneas da vanguarda da tecnologia no campo orçamentário, acabam sendo subjugadas por práticas anteriores formalistas e tradicionais. Em que pese o espírito do Decreto-lei nº 2416/40, e por todas essas razões, dentre outras, acabou prevalecendo uma prática orçamentária fundada essencialmente na função de controle dos meios, o que caracteriza o orçamento tradicional.

Depreende-se, assim, a subutilização dos orçamentos públicos na medida em que, historicamente, foram essencialmente peças cujo objetivo principal foi a execução do controle formalista das finanças. Ainda que o desenvolvimento de tecnologias orçamentárias já estivesse disponível, as tradicionais práticas orçamentárias prevaleceram às novas experiências disponíveis e ao uso de funções de planejamento.

### **1.1.2 Orçamento Moderno**

O Orçamento Moderno nasce da necessidade de incluir funções ao Orçamento Tradicional na medida em que este não atendia mais as crescentes necessidades dos Estados Modernos, inseridos em constantes períodos de escassez de recursos e sobra de demandas advindas da sociedade. Dessa maneira, o estado deveria agir de forma organizada e focada na administração dos recursos que lhe eram confiados pela sociedade, de modo a contribuir com o desenvolvimento social e corrigir eventuais falhas econômicas. Nesse sentido, “os orçamentos públicos deveriam constituir-se em instrumentos de administração, de forma que auxiliassem o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle”(GIACOMONI, 2010 p. 57).

Iniciativas que atribuam ao orçamento funções de programação, execução e controle administrativo sugeriram no século XX nos Estados Unidos da América e,

posteriormente, resultaram em um orçamento em que fossem explicitadas as funções, programas e atividades (FILHO, 2007). O autor ainda disserta que (2007, p.3) dessas iniciativas surge o Orçamento Programa:

Daí, criou-se o termo “performance budget” (não confundir com “performance budgeting”), que foi desenvolvido durante a Segunda Guerra Mundial. No pós-guerra, a ONU, através da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), tomou iniciativas com os Países-membro, no sentido de adotar esta concepção para o serviço público. A iniciativa deu origem ao Orçamento-programa.

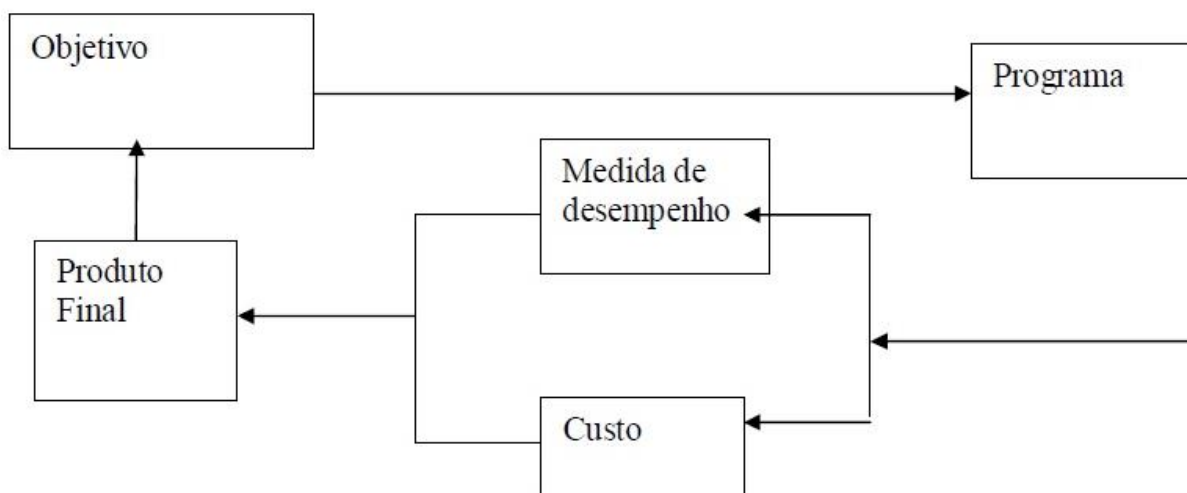
Conclui-se, assim, que a necessidade de aprimorar as funções dos orçamentos públicos em sintonia com as funções administrativas de programação, execução e controle, foi uma exigência natural da própria evolução das funções dos Estados no caminho de cumprir com o objetivo fundamental de atender às necessidades distributivas, alocativas e redistributivas.

### 1.1.3 Orçamento-Programa

A predominância da função de planejamento nos orçamentos públicos ocorreu somente a partir da segunda metade do século XX com o advento do orçamento-programa (CORE, 2004). O Orçamento-programa é conceituado por Gonzalo Martner como “um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., naturalmente, sendo meios que emprega para o cumprimento das suas funções” (apud. GIACOMONI, 2010, p. 165). Percebe-se que o orçamento programa possibilita ao gestor direcionar a locação dos recursos disponíveis com bases reais de aplicação, ou seja, os recursos são alocados de maneira a atingir objetivos pré-definidos. Giacomoni (2010, p. 166) lista os elementos essenciais do Orçamento-Programa:

- a) os *objetivos* e *propósitos* perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os *programas*, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os *custos* dos programas medidos por meio da identificação dos *meios* ou *insumos* (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para a obtenção dos resultados;
- d) *medidas de desempenho* com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

Analisando os elementos essenciais listados Giacomo (figura 1), pode-se inferir que esse tipo de orçamento representa uma importante conquista na direção do controle dos gastos, tendo em vista que os custos com os insumos são explicitados na programação orçamentária. Além disso, o acompanhamento dos resultados através das medidas de desempenho representa um avanço em relação aos instrumentos orçamentários anteriormente desenvolvidos.



**Figura 1:** principais componentes do orçamento programa.  
Fonte: Giacomo (2010, p. 167).

Da análise da figura 1 depreende-se que os componentes introduzidos pelo orçamento programa possibilitam o acompanhamento individualizado de cada programa, seja através das medidas de desempenho ou dos custos necessários à elaboração do produto final.

## 1.2 Processo Orçamentário

O processo orçamentário consiste no conjunto de ações tomadas visando elaborar e colocar em prática o sistema que compõe programas e metas para a administração pública. O orçamento deixou de ser apenas uma lei para ser um instrumento de planejamento, cuja principal função é organizar os projetos e programas de maneira estruturada para o alcance das soluções para problemáticas postas. Para Giacomo (2009, p. 201):

O documento orçamentário, apresentado na forma da lei, caracteriza apenas um momento de um processo complexo, marcado por etapas que foram

cumpridas antes e por etapas que ainda deverão ser vencidas. É o desenrolar integral desse processo que possibilita ao orçamento cumprir seus múltiplos papéis e funções.

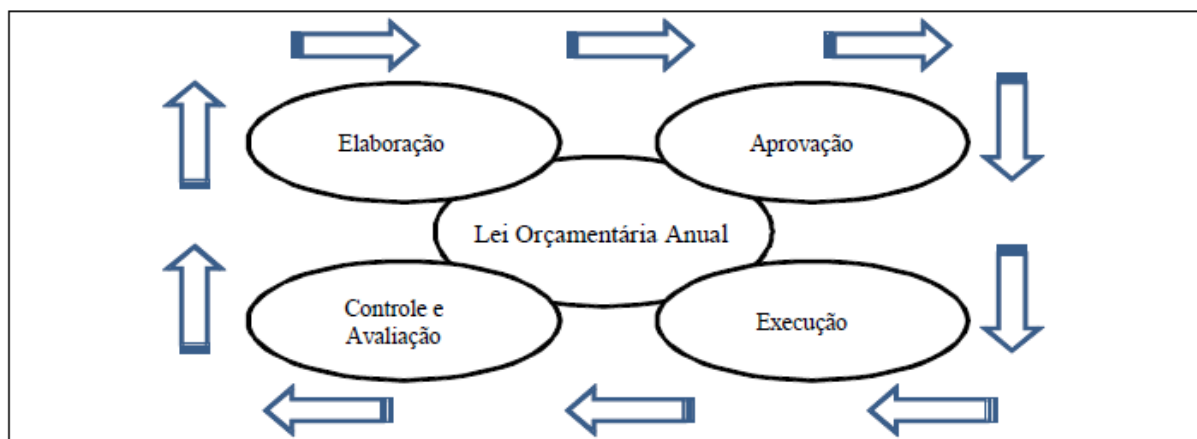
Do ponto de vista político, o orçamento corresponde ao contrato formulado anualmente entre governo e sociedade sobre ações a serem implantadas pelo poder público. A Constituição Federal determina a elaboração de três instrumentos que compõem o processo orçamentário: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Cada instrumento possui uma função, sendo o planejamento o PPA, a orientação a LDO e a alocação dos recursos a LOA. Para GIACOMONI (2009, p.221):

Significando efetiva inovação no sistema orçamentário brasileiro, a LDO representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para ampliar participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas.

Na história recente do Brasil era comum o descontrole dos gastos e das dívidas públicas, seja pelo aspecto patrimonialista na história de formação da classe política, seja pelo trato imediatista na resolução dos problemas existentes (ARRUDA e BONASSIM, 2012). Com o advento da Constituição cidadã de 1988, foram estabelecidos os mecanismos através dos quais foi permitido ao cidadão exercer o controle da gestão dos recursos públicos e, ainda, como os órgãos da administração deveriam proceder com os controles internos. A Constituição Federal, por ter sido concebida após um período de fechamento político e social, foi elaborada com forte participação popular, tornando o cidadão agente ativo no processo de controle social(SILVA, A. 2009).

### 1.2.1 Ciclo Orçamentário

O orçamento público segue o rito de elaboração anualmente, tendo em vista que é uma lei com vigência anual e, assim sendo, deverá ser aprovada pelo legislativo competente e, posteriormente, executado nos limites aprovados. A figura desenvolvida por Zuccolotto (2014, p. 85) demonstra baseada no que é previsto pelo Manual Técnico do Orçamento – MTO do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o ciclo orçamentário comum a qualquer orçamento público.



**Figura 2: Ciclo Orçamentário**

Fonte: (Zuccolotto, 2014, p.85).

A partir da figura acima, é possível constatar que as fases que compõem o ciclo orçamentário são a fase de elaboração, aprovação, execução e controle, e avaliação. A elaboração é a fase em que o Poder Executivo prevê a receita que será auferida no período subsequente e fixa a despesa no limite da receita. Já a aprovação é a fase na qual o Poder Legislativo votará a proposta do executivo. Nesse momento, é possível que os representantes das casas legislativas façam emendas às propostas do executivo, além de discutirem pontos relevantes ao projeto original. Após a aprovação e sanção do chefe do executivo, inicia-se a fase de execução do que foi aprovado. Por fim, a fase de controle e avaliação é desenvolvida ao longo de todo processo de execução, tendo em vista que poderão ocorrer ajustes ao texto original ou, ainda, o acompanhamento das medidas previstas na lei.

### 1.3 Constituição Federal e LRF

A Constituição Federal de 1988 inseriu mecanismos de participação popular direta nas decisões do poder público, conforme descreve Salles (2010, p. 42):

Instrumentos que foram criados em 1988 garantem a participação direta do cidadão nas deliberações dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. São eles: o plebiscito, o referendo e as leis de iniciativa popular.

Esse foi um marco no processo de elaboração das políticas públicas, uma vez que permitiu aos maiores responsáveis pela renda dos governos a participação nas ações de interesse da coletividade. A CF ainda define como serão elaborados os orçamentos, peças fundamentais no planejamento das ações governamentais, sendo todos de iniciativa do Poder Executivo.

A edição da Lei Complementar nº 101 de 2000 contribuiu para disciplinar a gestão das finanças públicas. O descontrole dos governantes quanto às finanças era maior no último ano de mandato, visto que comumente assumiam compromissos que eram deixados para o sucessor honrar. Isso criava uma situação difícil, comprometendo as receitas de forma irresponsável, com a consequente impossibilidade do novo gestor em colocar suas ações em prática e comprometendo investimentos imprescindíveis para o bem-estar da população. Nesse ínterim, o § 1 do art.1 da LRF definiu:

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

A LRF tornou-se um guia para os administradores públicos brasileiros, já que ela sinaliza e estimula a responsabilidade dos gastos, aliado à gestão responsável e o planejamento. A LRF também prescreve medidas e condições para melhorar o controle e a transparência nas ações do governo. Como transparência entende-se o princípio da publicidade que, para além da simples publicação, deve também estimular a participação da sociedade, através do incentivo e conhecimento dos atos da gestão pública. "Tão importante quanto às normas que regulam a aplicação dos recursos públicos é a permanente fiscalização da sociedade sobre os atos daqueles a quem foi confiada a responsabilidade de geri-los."(SILVA, A. 2009, p. 12 *apud* Exposição de Motivos da LRF).

A síntese da responsabilidade fiscal é não gastar mais do que se arrecada, evitando comprometer os orçamentos de períodos futuros. Nesse sentido, Medeiros (2002, p. 23) ressalta que "o planejamento é base para a gestão fiscal responsável. O governante que pretender garantir um futuro mais tranquilo para seu povo deverá buscar o equilíbrio das contas públicas numa sequência de períodos".

#### 1.4 Normas de Contabilidade Pública e a Lei nº 4320/64

A Secretaria do Tesouro nacional (STN), desde o ano 2000, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, vem publicando o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, para atendimento à LRF, nos termos do parágrafo 2º do seu artigo 50, qual seja:

Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: § 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

O citado manual visa promover a transparência das contas públicas e padronizar os procedimentos contábeis nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). O estabelecimento de um padrão para as demonstrações é fundamental para que seja possível a correta consolidação das contas públicas.

A LRF não substitui nem revoga a Lei n.º 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no país há quase 40 anos. Embora a Constituição Federal tenha determinado a edição de uma nova lei complementar em substituição à Lei 4.320, ainda não é possível prever quando o Congresso Nacional concluirá os seus trabalhos em relação ao projeto já existente (SILVA, A. 2009).

#### 1.5 Transparência

Para que os cidadãos possam de fato acompanhar as ações dos entes públicos é fundamental a transparência nas ações governamentais. O ponto inicial para que essa relação Estado-sociedade se concretize é que o primeiro crie mecanismos para que o segundo possa ter condições de entendimento dos mecanismos de ação. O direito à informação é garantido na legislação, mas a publicação das peças orçamentárias resumidas em linguagem menos técnica e o constante incentivo à mobilização social são cruciais para um processo transparente de acompanhamento das finanças públicas.

A transparência ainda é garantida pela LRF, conforme seu artigo 48, que dispõe sobre a ampla divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal,



mediante o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão de planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; liberação e acompanhamento, em tempo real, de informações sobre execução financeira e orçamentária, em meios eletrônicos de acesso público; e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle. Exemplo dessas obrigações são os portais de transparência, nos três níveis de governo, cada vez mais aprimorados e utilizados. Um dos grandes objetivos das democracias da atualidade é possibilitar uma rede de comunicação direta entre a administração e os administrados que resulte em um aprofundamento democrático e em uma maior transparência e eficiência da atividade administrativa. Os meios de comunicação de massa têm sido o instrumento, ao longo dos tempos, essencial para a participação da sociedade no acompanhamento dos atos praticados tanto pelo indivíduo quanto pelos entes privados e pelos entes públicos (MENEZES, 2001).

A temática da transparência governamental não é uma novidade recente, conforme constata o estudo de Zuccolotto (2014, p.55):

[...] nem a palavra nem muitos dos significados da transparência, na forma como são discutidos na atualidade, são uma invenção do século XX, uma vez que figurava em muitas regras de administração do século XIX [...].

No entanto, é a partir dos anos de 1990 que o tema ganha força no Brasil, tendo em vista que é nesse período que se consolida a democracia como forma de governo, o que, conseqüentemente, demanda maior transparência das ações governamentais. Além disso, contribui para o aumento da transparência o desenvolvimento de tecnologias de repercussão geral nas sociedades, tal como o acesso à internet. Nesse sentido, Zucolotto (2014, p. 63) infere que:

O desenvolvimento do termo transparência e dos seus limites de potencialidades permitiu que o mesmo ganhasse importância ainda maior no século XXI. O desenvolvimento das chamadas tecnologias da informação e comunicação (TIC) e a melhora dos níveis de democracia ao redor do mundo impulsionaram as exigências por transparência, levando diversos governos a adotarem leis de abertura e transparência, tanto no âmbito nacional como no subnacional.

Um exemplo prático do que o autor descreve é a aprovação pelo governo brasileiro da Lei n.º1257 de 2011, conhecida popularmente como a Lei de Acesso à Informação, que regulou o acesso a informações previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, qual seja:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da

lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Além de outros assuntos, a Lei de Acesso à Informação impõe publicidade dos atos das entidades públicas de todas as esferas de Poder, com o fim de garantir o acesso às informações de interesse público. Constatamos a iniciativa de garantir o acesso à informação como direito de todos na leitura do art. 3º, onde se determina que “os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública [...]”. Desse modo, não resta dúvida que o Estado brasileiro incentiva a participação popular à medida que disponibiliza acesso amplo às informações dos três níveis de governo.

O ato de disponibilizar informações aos cidadãos de forma ampla e irrestrita auxilia na ampliação da participação popular e é possível por meio de vontade política de quem está no poder. Marcelo Silva (2001, p. 47) destaca que:

Outro aspecto importante da “participação popular” é a existência de um comprometimento efetivo das forças ocupantes do governo em respeitar e atender as deliberações resultantes dos processos participativos, abrindo-se para uma partilha do poder de governar.

Por isso, não basta que haja comprometimento dos cidadãos no empenho de controlar as ações do poder público, há que se considerar a vontade política dos representantes momentâneos em fornecer meios pelos quais o controle social possa ser exercido.

### 1.5.1 Dimensões da Transparência

Baseado em organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e o *International Budget Partnership*, Zucolotto (2014, p. 81) apresentam algumas dimensões da transparência, entre as quais a fiscal, a contábil, institucional ou organizacional, social, do processo licitatório, dos contratos e convênios, e midiática ou eletrônica). A tabela 1 apresenta as definições das perspectivas analisadas pelo estudo.

Dimensão da Transparência	Definição	O que analisar
Fiscal	Consiste na evidenciação de todas as informações orçamentárias relevantes de maneira sistemática e tempestiva e que permitam ao cidadão, além de visualiza-las, fazer inferências a partir das mesmas	Relatórios pré-orçamentários, Proposta orçamentária do executivo, Orçamento cidadão, orçamento aprovado, Relatório de acompanhamento da execução orçamentária, Relatórios intermediários e de fim de ano (Balanço Orçamentário) e Relatórios de auditoria.
Contábil	Consiste na evidenciação de todas as informações patrimoniais e financeiras de maneira sistemática e tempestiva, de forma que o usuário possa, além de acessa-las, avaliar as capacidades econômica, financeira e patrimonial dos entes.	Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração de Fluxos de Caixa, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, Divulgação das Principais práticas políticas contábeis do ente, notas explicativas às demonstrações contábeis e quadros auxiliares (como, por exemplo, relação de bens de valor histórico).
Social (cívica)	Consiste na existência de mecanismos de informação e atenção ao cidadão e compromisso com a cidadania.	Horários de funcionamento, especialidades dos estabelecimentos de saúde, existência de mecanismos de participação e acompanhamento de audiências públicas, existência de fóruns, existência de espaço para as associações sem finalidade de lucros divulgarem suas informações, existência de informações sobre os conselhos, sua organização, função, responsáveis e responsabilidades, metas, avaliação de desempenho e formas de participação.
Midiática (eletrônica)	Consiste na avaliação de uma ou mais dimensões da transparência descritas anteriormente, todavia em meio eletrônico de acesso público.	Os itens já descritos em cada dimensão, todavia apenas da WEB de cada Estado.

**Tabela 1: Perspectivas da Transparência.**

Fonte: Zucolotto (Tese, 2014, p.82).

Das dimensões analisadas por Zucolotto, interessam a este estudo, principalmente, as dimensões Fiscal, Contábil, Social e Midiática. As quatro dimensões serão aprofundadas no capítulo destinado à análise dos resultados da pesquisa qualitativa.

## 1.6 O controle social no município de Porto Alegre

O processo de controle social na cidade de Porto Alegre ocorre de acordo com o estabelecido na CF e LRF, bem como com o disposto na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município.

Historicamente a cidade de Porto Alegre é referenciada como pioneira em estabelecer mecanismos de participação popular no controle exercido pela sociedade, além de utilizar as ferramentas orçamentárias necessárias ao controle do gasto público. Nesse sentido, o Orçamento Participativo (OP) é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. Conforme a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), em seu sítio na internet, o Orçamento Participativo:

Por ser um importante instrumento de participação popular, o OP é referência para o mundo. Conforme a ONU, a experiência é uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre prevê em seu artigo 6º que o “Município promoverá vida digna aos seus habitantes e será administrado com base nos seguintes compromissos fundamentais”, entre os quais são destacados os seguintes incisos:

- I – Transparência pública de seus atos; e
- II – Participação popular nas decisões;

Da análise do presente texto, depreende-se o objetivo fundamental do legislador originário de garantir à população porto-alegrense o conhecimento amplo dos atos públicos, municipais, bem como possibilitar aos cidadãos participação no processo decisório.

A trajetória de organização popular em Porto Alegre foi construída durante anos de mobilizações sociais na luta pela garantia de direitos sociais. Para Marcelo Silva (2001, p. 62):

As classes populares, em Porto Alegre, possuem uma longa trajetória de organização e mobilização coletiva na afirmação e/ou defesa de seus interesses e demandas, particularmente frente ao Poder Público municipal. Em diversos momentos e locais da cidade, encontra-se a constituição de entidades e/ou mobilizações comunitárias voltadas ao enfrentamento de problemas cotidianos, seja pela reivindicação aos órgãos públicos seja pela própria iniciativa de grupos locais para resolverem tais problemas. Além

desse papel reivindicativo, observa-se também que as formas organizativas constituídas pelas classes populares ao longo do tempo constituem-se em espaços de sociabilidade de estabelecimento e reforço de relações pessoais entre indivíduos e grupos integrantes do espaço local, de aprendizado de práticas e procedimentos constituintes da atuação comunitária. Ou seja, não são apenas espaços de busca de interesses, mesmo que isto sempre seja um ator central, mas também de integração social e de socialização política dos agentes envolvidos.

A vivência social de construção de espaços coletivos de discussão ou reivindicação, historicamente conhecidos e relatos pelo autor, colabora para que os cidadãos da cidade de Porto Alegre possuam certa bagagem de conhecimentos na construção coletiva de controles efetivos do Poder Público.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo, que buscou caracterizar os instrumentos que subsidiam o controle social influenciando a transparência das finanças públicas do município de Porto Alegre, foi definido como descritivo, pois “tem o objetivo de descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade” (TRIVIÑOS, 1987 p. 100). Dessa maneira, os dados foram estudados, analisados e interpretados sem, no entanto, serem manipulados pelo autor.

A técnica utilizada foi pesquisa documental e bibliográfica através dos materiais disponíveis sobre a temática. Para Marconi e Lakatos (2003, p. 158) “a pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados ao tema”. Já a investigação preliminar das principais fontes documentais, que serviram de suporte à investigação, considerou as fontes primárias como dados históricos, bibliográficos, estatísticos, dentre outros. Ainda, foi elaborado um diagnóstico descritivo-qualitativo dos instrumentos utilizados pelo município de Porto Alegre que subsidiam o controle social das finanças públicas.

Para alcançar o objetivo de caracterizar os instrumentos que subsidiam o processo de controle social, foi utilizado o estudo de caso dos processos de utilização de mecanismos de controle disponíveis no âmbito do município de Porto Alegre. O estudo de caso é o tipo de estudo adequado para a pesquisa, tendo em vista que possibilita ao autor aprofundar-se nas observações necessárias às respostas da pesquisa e, ainda, tem por objetivo uma investigação exaustiva de todas as variáveis de um evento que, no caso em tela, é o controle social das finanças públicas (ABRAMO, 1979). A estratégia utilizada no estudo de caso pode ser definida como exploratória, tendo em vista que o objetivo do estudo proposto identificou uma situação atual pouco explorada no município em análise, bem como descritiva já que a pesquisa demonstrou as características da população e do fenômeno analisado, nesse caso o controle social exercido no âmbito municipal.

A população selecionada é o ente municipal de Porto Alegre, reduzindo-se a amostra aos instrumentos utilizados para subsidiar o controle social no âmbito dos entes municipais, quais sejam, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as Leis Orçamentárias Anuais, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal, as prestações de contas, bem como as versões reduzidas

desses instrumentos e mecanismos de participação popular direta, como Conselhos e Audiências Públicas utilizados em Porto Alegre.

Em relação aos procedimentos de coleta de dados, foram utilizadas as técnicas de coleta documental, observação e estudo histórico. A observação acompanhou o sistema de atendimento realizado pelo serviço de atendimento ao cidadão. Para GIL (2008, p. 100) “a observação apresenta como principal vantagem, em relação a outras técnicas, a de que os fatos são percebidos diretamente, sem qualquer intermediação”. Já o estudo histórico possibilitará a construção do entendimento da realidade brasileira contemporânea no cuidado popular das contas públicas, aspecto fundamental para análise dos resultados obtidos. A coleta dos dados foi realizada pelo próprio autor através de informações disponibilizadas pelos órgãos públicos de controle e gestão municipal em meio físico, como bibliotecas e publicações disponíveis, bem como virtualmente através dos sítios governamentais e não governamentais.

### **3 INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NO CAMINHO DA TRANSPARÊNCIA DAS FINANÇAS DE PORTO ALEGRE**

O capítulo inicia-se com a exposição da identificação da legislação vigente relativa aos instrumentos básicos que subsidiam o planejamento e formalizam o orçamento no âmbito do município de Porto Alegre. A seguir, realizou-se a apuração da utilização dos instrumentos de transparência introduzidos pela LRF nos municípios, bem como dos mecanismos de controle social em funcionamento identificados no município analisado. O capítulo prossegue na verificação dos procedimentos e metodologias de participação popular utilizados no controle das finanças. Encerrando o capítulo, identificam-se as possibilidades de aprimoramento futuro no controle das contas públicas.

#### **3.1 Legislação Aplicável aos Instrumentos de Planejamento e Orçamento no âmbito Municipal**

A pesquisa bibliográfica identificou os três instrumentos básicos de planejamento e orçamento utilizados no âmbito do município objeto deste estudo: o Plano Plurianual (PPA) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O capítulo II da LRF, do Planejamento, define a função de cada um desses instrumentos. A característica comum, no que se refere à forma de cada instrumento, é o fato de que as três peças são leis de iniciativa exclusiva do Executivo, conforme art. 165 da CF.

O Plano Plurianual, conforme § 1 do art. 165 da CF determina que “a lei que instituir o Plano Plurianual, estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Assim, o PPA orienta a elaboração da LDO e da LOA, na medida em que há integração entre as leis, reforçada, sobretudo, com a publicação da LRF, cujo art. 5º determinou que a LOA seja elaborada de forma compatível com o PPA e com a LDO. Nesse sentido, é relevante que seja constatada a previsão do PPA na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. (MEDEIROS, 2002).



O ensino de Medeiros (2002, p. 24) destaca que:

[...] ao órgão municipal de planejamento compete a coordenação dos trabalhos de elaboração do PPA, promovendo a ampla participação do órgão municipal responsável pela elaboração das LDOs e LOAs, garantindo-se, desta forma, a integração desejada.

O art. 116 da Lei Orgânica do Município (LO) de Porto Alegre prevê o PPA, a LDO e a LOA:

Art. 116 – Leis de iniciativa do Prefeito Municipal estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º – Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

§ 2º – A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal direta e indireta para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 3º – As leis de diretrizes orçamentárias, em número que o Poder Executivo julgar necessário, compreenderão as metas e prioridades da administração pública municipal direta e indireta, incluídas as despesas de capital, orientarão a elaboração da lei orçamentária anual e disporão sobre a política tributária e tarifária para o exercício subsequente.

§ 4º – As despesas com publicidade de quaisquer órgãos da administração direta e indireta deverão ser objeto de dotação orçamentária própria, sendo vedada sua suplementação nos últimos cento e oitenta dias de cada legislatura, salvo se o conteúdo da divulgação for previamente autorizado pelo Poder Legislativo.

Da leitura do instrumento legal, estabelece-se que, além da previsão dos três instrumentos de planejamento e orçamento, o município de Porto Alegre garante à comunidade, a partir das regiões do município, a participação na elaboração, definição e execução das três leis. Além disso, a LO determina ao executivo a obrigação de publicar, até vinte e oito dias após o encerramento de cada mês, relatório de execução orçamentária de seus órgãos de administração e da Câmara Municipal, conforme art. 119:

Art. 119 – O Poder Executivo publicará, até vinte e oito dias após o encerramento de cada mês, relatório de execução orçamentária dos órgãos da administração direta e indireta, e da Câmara Municipal, nele devendo constar, no mínimo, as receitas e despesas orçadas e realizadas no mês, e o acumulado até o mês objeto da publicação, bem como a previsão para o ano.

§ 1º – O Poder Executivo deverá encaminhar à Câmara Municipal, bimestralmente, demonstrativo de fluxo de caixa dos órgãos da administração direta e indireta.

Outro aspecto importante inserido na LO de Porto Alegre, em relação ao controle das finanças públicas, é a previsão de disponibilização das contas para consulta do público, bem como a obrigatoriedade de realização periódica de audiências públicas de prestação de contas, conforme os seguintes parágrafos do art. 119 da LO:

§ 2º – Anualmente, as contas do Município relativas aos balanços das administrações direta e indireta, inclusive a das fundações, ficarão à disposição do público a partir da data estabelecida para sua apresentação à Câmara Municipal.

§ 3º – As contas de que trata o parágrafo anterior, bem como o relatório anual sobre assuntos municipais serão encaminhados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, até sessenta dias após o início da sessão legislativa do exercício subsequente.

§ 4º – O Poder Executivo deverá realizar periodicamente audiências públicas de prestação de contas da execução orçamentária e apreciação de propostas referentes à aplicação dos recursos orçamentários.

§ 5º – As contas do Município ficarão, durante 30 (trinta) dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação, o qual poderá questionar sua legitimidade.

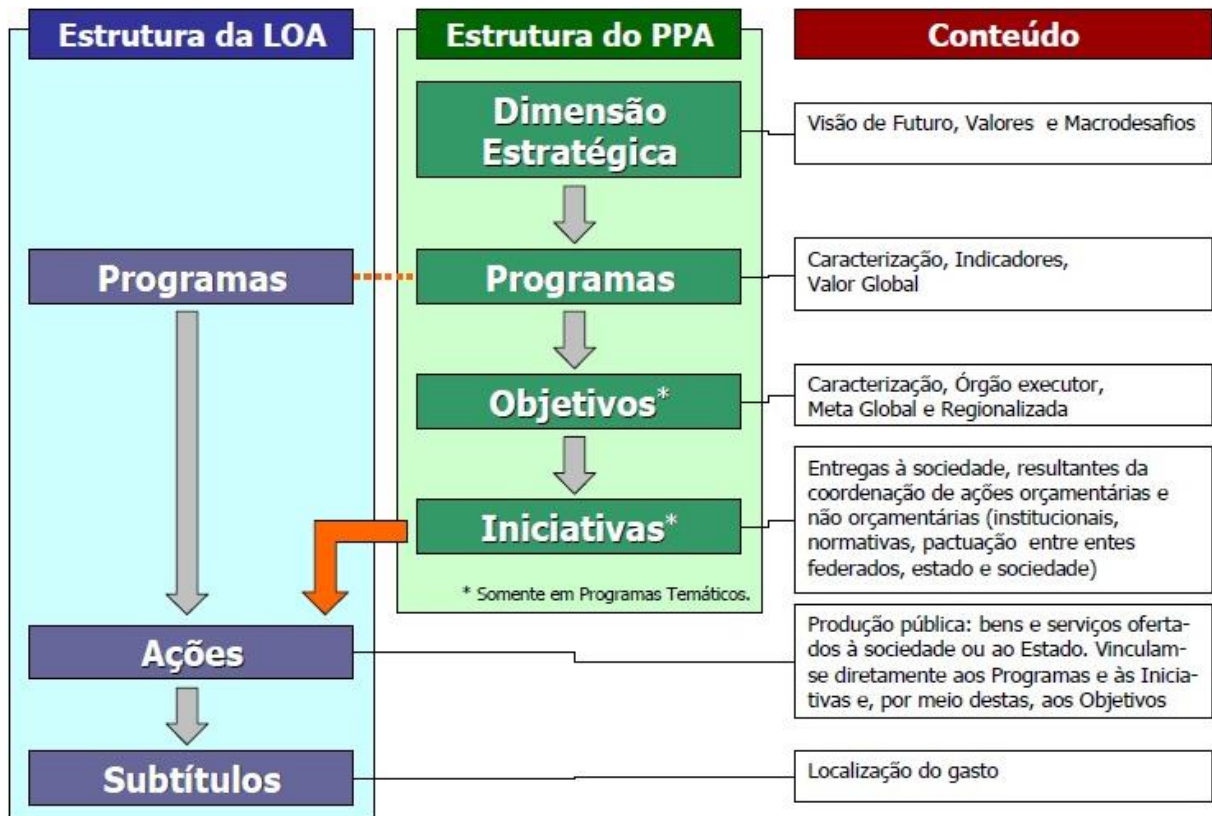
§ 6º – A exposição das contas será feita nas dependências da Câmara Municipal de Porto Alegre, em horário a ser estabelecido pela Comissão de Economia, Finanças e Orçamento, que designará, também, pessoa autorizada para prestar informações aos interessados.

### 3.1.1 Integração entre PPA, LDO e LOA

A integração entre o PPA e os demais dispositivos orçamentários é fundamental para que as metas traçadas sejam atingidas. Mais do que isso, essa integração é obrigação legal introduzida pela LRF. Medeiros (2002, p. 24) chama atenção para os artigos 5º e 16 da LRF, pois:

Ao exigir que toda a criação de despesa seja acompanhada de declaração mostrando a compatibilidade com o plano plurianual, o art. 16 da LRF torna obrigatória a sua elaboração em todos os municípios. Essa é uma mudança introduzida pela LRF.

A LRF trouxe a obrigatoriedade da compatibilidade entre o PPA e a LOA quando define que “o projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar” (LRF). A integração entre o PPA e a LOA é demonstrada pela figura 3, elaborada pelo MPOG no seu Manual Técnico de Orçamento de 2014.



**Figura 3: Integração entre PPA e LOA**

Fonte MTO/MPOG, 2014, p.36.

A figura 3 possibilita a visualização da integração do PPA, cuja dimensão de planejamento é estratégica (MEDEIROS, 2002), com a LOA, a partir do alinhamento dos programas previstos no primeiro com os programas inseridos nesta última. Assim, os municípios devem cumprir as exigências trazidas pela LRF.

### 3.2 Utilização dos instrumentos de transparência introduzidos pela LRF no município de Porto Alegre

Inicialmente destaca-se a previsão legal do controle externo e interno no âmbito municipal previsto no artigo 31 da CF:

A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...]§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Dessa maneira, o controle externo no município de Porto Alegre é exercido pela Câmara Municipal e o controle interno é exercido pelo Controladoria-Geral do Município, instituída pela Lei Complementar n.º 625 de 2009. São estes órgãos que,

precipuamente, têm o dever de exercer o controle sobre os atos do executivo municipal sem, entretanto, excluir ou diminuir o peso do controle social. Corroborando com essa ideia está a dimensão da importância da fiscalização popular sobre os atos dos responsáveis por gerenciar recursos públicos explicitadas por Antônio Silva (2009).

Por outro lado, os instrumentos de transparência previstos na LRF são: planos, orçamentos, leis orçamentárias, prestações de contas, dentre outros relatórios. É através da produção e divulgação desses relatórios que o município dará publicidade de seus atos no que se refere às finanças públicas. Ainda que sejam elaborados com base em critérios técnicos, eles são fundamentais na instrumentalização do controle exercido pela sociedade. O art. 48 da LRF assim determina:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Importante destacar a previsão “inclusive em meio eletrônico” do caput do artigo 48 da LRF. É inegável a abrangência conquistada por informações disponibilizadas por meio eletrônico, sobretudo por meio da rede mundial de computadores. Nesse sentido, a capital gaúcha mantém desde o advento da Lei Municipal 10.728/2009—que instituiu o Portal Transparência Porto Alegre, o Portal da Transparência, no qual são divulgados de forma tempestiva informações sobre receita, despesa, execução orçamentária, licitações, convênios, informações sobre servidores, dentre outros dados relevantes. Conforme o Portal da Transparência de Porto Alegre, o objetivo da ferramenta é a busca da consolidação da cultura da transparência e do controle social na capital gaúcha.

O Portal da Transparência pode ser classificado na dimensão Social ou Cívica da tabela 1 (ZUCOLLOTTI, 2014), pois além de ser um mecanismo de informação a disposição da sociedade, também divulga informações sobre mecanismos de participação, normas de funcionamento e participação, além de metas e resultados. Da mesma forma, pode ser classificado na dimensão Midiática ou Eletrônica descrita no estudo de Zucolotto (2014), pois é uma ferramenta disponibilizada por meio da *web*.

O município de Porto Alegre disponibiliza os relatórios obrigatórios através do *site* da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) em uma ferramenta de pesquisa chamada Pesquisa de Relatórios Financeiro-Orçamentários. Por meio desta busca é possível acessar informações do período compreendido entre os anos de 2003 e 2015, cujo filtro possibilita escolher o Poder, Executivo ou todo o município, o órgão, a publicação, o tipo de relatório e a periodicidade desejada. Ressalta-se que os relatórios obrigatórios, conforme a LRF, disponíveis no site da SMF são o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Dessa maneira, constata-se que, atualmente, a PMPA divulga em meio eletrônico de amplo acesso, conforme determinação legal, os demonstrativos previstos na CF e na LRF. O Portal da Transparência, importante ferramenta de busca e informações disponíveis em atendimento à Lei 12.527/2011, apresenta um rico conjunto de informações, incluindo os relatórios obrigatórios previstos na LRF, de modo que a pesquisa direciona para o mesmo endereço *web* da SMF. As publicações dos relatórios orçamentários estão inseridas na dimensão Fiscal da transparência, conforme proposta de dimensionamento da transparência elaborada por Zucolotto (2014).

Além das versões completas do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, o ente deve publicar, conforme determinação da LRF, versões simplificadas desses documentos (art. 48 da LRF) com intuito de aumentar o grau de compreensão por conta dos mais diversos usuários. Constatou-se através da pesquisa documental que o município de Porto Alegre tem publicado versões simplificadas dos relatórios previstos na CF e LRF, de modo que a transparência fiscal, sobretudo por meio eletrônico, resta atendida. O Anexo B, modelo simplificado do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, identifica o modelo de demonstrativo que é publicado pela PMPA. O modelo é padronizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no cumprimento da função de órgão central de contabilidade pública no país.

A elaboração e divulgação dos demonstrativos previstos na LRF devem ser observados por todos os entes da federação, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais (STN, 2013):

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o relatório deverá ser publicado e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Esse prazo, para o primeiro quadrimestre, encerra-se em 30 de maio; para o

segundo quadrimestre, em 30 de setembro; e, para o terceiro quadrimestre, em 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência.

Com base na legislação pátria e nas recomendações da STN, pode-se concluir que o município de Porto Alegre está cumprindo determinação legal que cabe ao ente municipal, impactando positivamente na possibilidade de controle social por parte de seus cidadãos.

É através de meio eletrônico a forma mais rápida de acesso aos demonstrativos introduzidos pela LRF na busca pela execução da gestão fiscal transparente e responsável. O parágrafo único do art. 48 da LRF assim determina:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:  
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;  
II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;  
III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Da leitura do dispositivo legal, é possível constatar a correspondência prevista na Lei Orgânica do município, no sentido de promover a participação popular e realizar audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão do PPA, da LDO e da LOA.

### 3.2.1 Caderno Balanço das Finanças Públicas

Desde o ano de 2008 a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) elabora e publica o caderno Balanço das Finanças Públicas, no qual apresenta relatórios, balanços, gráficos e outros demonstrativos com o intuito de aumentar a transparência da prestação de contas da arrecadação e aplicação dos recursos públicos (PMPA, 2013). O caderno de 2013 teve tiragem de quatrocentos exemplares, além de estar acessível em tempo integral no portal da internet da SMF. Os dados são apresentados em comparação com os quatro exercícios anteriores ao da publicação, ou seja, o primeiro caderno, do ano de 2008, considerou o período de 2004 a 2008.

Segundo a Secretaria Municipal da Fazenda, responsável pela elaboração do documento anualmente, “os números são acompanhados de análises sintéticas, ilustradas por gráficos, a fim de proporcionar fácil compreensão. As tabelas estão

apresentadas em duas versões, com valores nominais e corrigidos pelo IPCA” (SMF, 2015). Constata-se, pois, que este é um importante instrumento de consulta para acompanhamento da gestão fiscal no município analisado. A relevância do referido documento está na riqueza de informações disponibilizadas em um único informativo, tais como resultado orçamentário, composição da receita e da despesa, evolução das receitas e despesas, destino de recursos, investimentos, dados da gestão fiscal, bem como as demonstrações contábeis em conformidade com a Lei 4320/64.

Embora tenha sido constatada a publicação das demonstrações contábeis obrigatórias pela Lei 4320/1964, quais sejam, o Balanço Orçamentário, Balanço Patrimonial, o Balanço Financeiro, e a Demonstração das Variações Patrimoniais, o caderno Balanço das Finanças Públicas não contempla os relatórios de publicação obrigatória pela LRF: relatório de gestão fiscal e relatório resumido da execução orçamentária. Este último, não sendo divulgado nem mesmo em meio eletrônico.

No que se refere ao município de Porto Alegre, percebe-se constante esforço na tentativa de aumentar a transparência, sendo exemplo recente a criação do DataPoa, lançado em 2013. O DataPoa é um projeto que envolve governo, universidades e organizações sociais, cujo foco não é o controle, mas sim a disponibilização de informações para consultas que objetivem o desenvolvimento de soluções para cidade, tais como a criação de serviços para os cidadãos. Ainda que o foco dessa ferramenta não seja o controle, a relevância da informação nela disponibilizada está aberta a partir do compartilhamento de informações originadas na prestação de contas e no controle social. Assim, amplia-se a possibilidade de controle tal como destacado por Marcelo Silva (2001), na medida em que o governo local está interessado efetivamente em dividir informações e compartilhar o controle sobre suas próprias ações, possibilitando aos mais diversos grupos sociais o acesso a informações até pouco tempo restritas ao público interno do ente governamental.

### 3.3 Procedimentos e metodologias de participação popular no município

A participação popular no controle das atividades financeiras da PMPA é exercida de diferentes formas, entre as quais, está o Orçamento Participativo, a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração orçamentário e controle da execução das políticas públicas, a existência de Conselhos Municipais e fóruns regionais de planejamento.

#### 3.3.1 Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo (OP) “é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal” (PMPA, 2013). Implantado em 1989, o OP do município de Porto Alegre é uma importante ferramenta de participação popular na medida em que possibilita ao cidadão a participação direta no processo decisório da cidade. Zucolotto (2014, p.73) caracteriza o OP como transparência tempestiva, no sentido de que disponibiliza continuamente acesso aos processos internos da administração pública e às de informações em tempo real, “assim as decisões e operações do Estado podem ser modificadas significativamente de acordo com a participação social, o que melhora o seu desempenho nas tarefas fundamentais”.

Atualmente, o OP divide a cidade de Porto Alegre em 17 Regiões temáticas: Temática Educação, Esporte e Lazer; Temática Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; Temática Habitação, Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Temática Desenvolvimento Econômico, Tributação, Turismo e Trabalho; Temática Cultura; Temática Saúde e Assistência Social. Destarte, considerada a abrangência das temáticas do OP, pode-se inferir que a participação popular é executada nas finanças públicas através da temática Desenvolvimento Econômico e Tributação, pois nela está inserida os aspectos inerentes ao processo orçamentário, tais como alocação dos recursos públicos e a arrecadação da receita pública através da tributação.



### 3.3.2 Audiências públicas

A audiência pública é um instrumento de participação popular previsto na Lei Orgânica de Porto Alegre (art. 58, § 2, inciso I), cabendo à Câmara Municipal realizar audiências com a sociedade civil. Durante o processo orçamentário, os cidadãos são convocados a comparecer à Comissão da Câmara de Vereadores responsável por examinar e emitir parecer sobre as contas do prefeito municipal. Essa obrigação está disciplinada na LRF, art. 9º, § 4º:

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em **audiência pública** na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e **municipais**. (grifo nosso)

No caso de Porto Alegre, isso ocorre na Comissão de Economia, Finanças e Orçamento do Legislativo Municipal. Nessa ocasião, além de tomar conhecimento das contas públicas municipais, os cidadãos podem se manifestar e acompanhar as discussões da pauta.

### 3.3.3 Conselhos municipais

Os Conselhos municipais, segundo o Observatório da cidade de Porto Alegre, portal que disponibiliza ampla base de informações georeferenciadas sobre o município, a partir da Constituição de 1988:

Assumem uma nova configuração, tanto em relação à composição (representação da sociedade civil e do poder público) quanto à finalidade (formulação e controle de políticas públicas) afirmando-se enquanto instrumentos de democratização da gestão pública.

A LO do município prevê a existência de conselhos populares no art. 101:

Os conselhos municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração, nos termos de lei complementar. Parágrafo único – Os conselhos municipais são compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração municipal.

Em 1992 a Lei Complementar Municipal n.º 267 foi responsável por regulamentar o funcionamento dos conselhos. Já o art. 102 da LO insere os conselhos populares como instâncias de discussão de políticas municipais:

Art. 102 – O Poder Público reconhecerá a existência de conselhos populares regionais, autônomos, não subordinados à administração municipal. Parágrafo único – Os conselhos populares são instâncias regionais de discussão e elaboração de políticas municipais, formados a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais da região.

Dessa maneira, os conselhos possuem ampla base para implementação e consolidação do processo democrático de controle das ações do poder público local. O estudo de Nahra (2005, p. 3) referencia a implantação dos conselhos como importante ferramenta de controle na medida em que:

Os conselhos se constituem alternativas de enfrentamento e de participação. A Constituição Federal de 1988 expressa essa pressão ao incorporar no texto constitucional a participação e a descentralização na condução da coisa pública.

A pesquisa constatou a existência de 25 conselhos municipais, nos temas descritos na tabela 2. Da análise da tabela 2, constata-se que nenhum dos 25 conselhos está diretamente ligado à participação social no controle das finanças públicas, porém, todos os conselhos, na medida de suas competências definidas pela legislação municipal específica, possuem a competência de “atuar nas formulações e controle da execução da política setorial da Administração Municipal que lhe afeta”(Porto Alegre, 1992). Na medida em que há o controle na execução da política setorial, está implícita a ideia de controle indireto da alocação de recursos e despesas públicas realizadas na execução da política. Além disso, compete aos conselhos “estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos e programas de ação setoriais no âmbito municipal e deliberar sobre políticas, planos e programas referentes à política setorial” (PORTO ALEGRE, 1992). Nesse sentido, os conselhos detêm a prerrogativa de influenciar na destinação do recurso público ao passo que elaboram planos e programas de ação das políticas em consonância com o Plano Plurianual.

Nome do Conselho	Área vinculada	Sigla
Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação	Habitação	COMATHAB
Conselho Municipal de Assistência Social	Assistência Social	CMAS
Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	Indústria e	COMCET
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental	Planejamento	CMDUA
Conselho Municipal de Desportos	Esporte e lazer	CMD
Conselho Municipal de Direitos Humanos	Direitos humanos	CMDH
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Governança local	CMDCA
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	Governança local	COMDIM
Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência	Governança local	COMDEPA
Conselho Municipal de Educação	Educação	CME
Conselho Municipal sobre Drogas	Saúde	COMAD
Conselho Municipal do Idoso	Vice-prefeito	COMUI
Conselho Municipal de Justiça e Segurança	Direitos humanos	COMJUS
Conselho Municipal do Meio Ambiente	Meio Ambiente	COMAM
Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural	Cultura	COMPABC
Conselho Municipal de Saúde	Saúde	CMS
Conselho Municipal de Transporte Urbano	Transportes	COMTU
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável	Assistência Social	COMSANS
Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor	Governança local	CONDECON
Conselho Municipal da Juventude	Governança local	CMJ
Conselho Municipal da Cultura	Cultura	CMC
Conselho Municipal do FUNDEB	Governança local	CONFUNDEB
Conselho Municipal dos Direitos do povo Negro	Governança local	CNEGRO
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	Governança local	CAE

**Tabela 2: : Conselhos Municipais em Porto Alegre.**

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Fórum dos Conselhos Municipais/ SMGL - Agosto/2011 e Nahra (2005, p. 6).

É importante destacar a extinção do Conselho de Contribuintes, relevante órgão ligado às finanças municipais, tendo sido substituído pelo Tribunal Administrativo de Recursos Tributários (TARF). Conforme a SMF, o TARF:

É o órgão com competência para decidir administrativamente, em segunda instância, sobre as questões de natureza tributária envolvendo o Município de Porto Alegre e seus contribuintes.

O TARF foi instalado no ano de 2006 em substituição ao Conselho de Contribuintes e é “integrado por 14 conselheiros, sendo oito servidores municipais e seis representantes de entidades da sociedade”. A função principal do tribunal é decidir sobre a correta aplicação da legislação tributária municipal com participação da sociedade civil. Sendo assim, ainda que não o conselho de contribuintes tenha sido extinto, suas funções estão mantidas na implantação do TARF, ainda que não seja considerado um conselho de políticas públicas nos termos dos descritos na tabela 2.

### 3.4 Análise dos dados e possibilidades de aprimoramento futuro no controle das contas públicas em Porto Alegre

A partir da caracterização e da análise dos instrumentos que subsidiam o controle social das finanças públicas em Porto Alegre, percebe-se que são atendidas as determinações advindas da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, constata-se que a Lei Orgânica Municipal atende à expectativa de estabelecer meios pelos quais os cidadãos possam exercer efetivamente a cidadania, tal como definido por Silva (2009), de modo que os cidadãos não apenas participem da elaboração das políticas públicas, mas também, sobretudo, fiscalizem as ações do poder público.

Constata-se que o município disponibiliza tempestivamente os balanços, relatórios e as prestações de contas exigidas pela legislação. Ainda, percebe-se que as dimensões da transparência (Zuccolotto, 2014) Fiscal e Contábil estão ligadas ao processo orçamentário de maneira muito particular, tendo em vista que estas possibilitam ao leitor fazer inferências e avaliações de caráter econômico-financeiro com base em relatórios que acompanham a execução orçamentária. Exemplo disso, no caso da dimensão fiscal, são o Relatório de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária. No que se refere à dimensão Contábil, os demonstrativos obrigatórios previstos na Lei 4320/1964 são a principal fonte de análise, bem como quadros auxiliares formatados para a compreensão da maior parte possível da população, como é o caso dos demonstrativos contidos no caderno Balanço das Finanças Públicas publicado pela Secretaria Municipal da Fazenda desde 2008.

O principal meio de acesso aos dados do município é a rede mundial de computadores (internet), ainda que seja atendida a determinação constitucional de manter as contas do executivo à disposição de qualquer cidadão na Câmara de Vereadores, é por meio da *web* que se atinge o maior número de cidadãos, disponibilizando em um só local – portal da transparência – informações de todas as áreas da administração direta e indireta do município. O Portal da transparência concentra em meio eletrônico informações sobre receitas, despesas, contratos e convênios, bem como informações relativas aos servidores públicos. No que se refere aos demonstrativos orçamentários de publicação obrigatória, tais como o RREO, o RGF e as versões simplificadas desses instrumentos, os mesmos estão disponíveis para consulta pública no site da SMF, cujo acesso pode ocorrer a partir do Portal da Transparência. No entanto, caso ocorra dificuldade do cidadão no momento de

executar a consulta, ou ainda alguma informação não se encontre publicada no referido portal, o cidadão poderá contar com o Serviço de Atendimento ao Cidadão para concluir a consulta.

Com o intuito de constatar o funcionamento do serviço disponibilizado pela PMPA para o atendimento das demandas cidadãs por informação, foi executada a observação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). A observação do atendimento através do SIC possibilitou a verificação da tempestividade do retorno aos pedidos de informações sobre os relatórios orçamentários do município. Ainda que os mesmos estejam disponíveis para consulta em ferramenta de busca no site da SMF, o SIC encaminhou os relatórios solicitados em menos de uma semana.

Os instrumentos caracterizados, Orçamento Participativo, Audiências Públicas e Conselhos Municipais são os mais importantes instrumentos de participação popular no município, permitindo que os cidadãos contribuam na tarefa de controlar as ações governamentais. Uma das formas de dividir responsabilidades no processo decisório da administração pública é a abertura de espaços de discussão e decisão, sendo o Orçamento Participativo o exemplo mais nítido, de modo a aumentar a legitimidade das ações governamentais. Por isso, a histórica mobilização popular dos cidadãos porto-alegrenses, tal qual como descrito por Marcelo Silva (2002), deve ser aproveitada por todos os governos que se sucederem no comando da cidade, tal como tem ocorrido desde a implantação do OP.

Sugere-se que seja dado seguimento na publicação de relatórios mais acessíveis ao cidadão comum, tal qual vem sendo feito pelo caderno do balanço das finanças públicas. Ressalta-se que o governo municipal possui posição preponderante na condução da ampliação da participação popular, seja nas decisões sobre políticas públicas, seja no exercício do controle efetivo sobre as finanças.

## CONCLUSÃO

O presente estudo buscou caracterizar as formas de controle inseridas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal que subsidiam e instrumentalizam o controle social, de modo a responder como estas influenciam a transparência das finanças públicas municipais em Porto Alegre.

O objetivo norteador foi caracterizar e analisar os instrumentos, disponíveis no arcabouço legal brasileiro, que subsidiam o controle social das finanças públicas influenciando a transparência das finanças no município de Porto Alegre à luz da Constituição Federal e da LRF, no que tange aos instrumentos de gestão responsável, tendo como pressuposto a ação planejada e transparente. Foram abordados e analisados pelo presente estudo, os relatórios orçamentários de publicação obrigatória, os planos e orçamentos públicos anuais, bem como as formas de controle exercidas pela sociedade no âmbito municipal.

Constatou-se que os instrumentos que subsidiam e instrumentalizam o controle social das finanças públicas municipais em Porto Alegre influenciam as ações tomadas pelos cidadãos a partir dos dados orçamentário-financeiros publicados com a aprovação dos orçamentos pelo legislativo municipal. É a partir da aprovação das leis orçamentárias, tendo em vista que só a partir delas o orçamento poderá ser executado, que os demais instrumentos de informação financeira serão publicados pelo ente municipal possibilitando, outrossim, a análise pelos cidadãos. Ou seja, o exercício do controle social ocorre, no âmbito do município, sobretudo com a execução orçamentária. Dessa maneira, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal, os balanços, as prestações de contas e as demais publicações relativas às finanças públicas municipais fornecem as informações imprescindíveis para o exercício do controle por parte da população.

É com base nas informações publicadas pela Secretaria Municipal da Fazenda que os integrantes das Audiências Públicas balizam o escopo das discussões no que diz respeito às finanças. Da mesma forma, ocorrem as discussões regionais do Orçamento Participativo e durante as sessões dos Conselhos de Políticas Públicas. Percebe-se, portanto, que é utilizando-se das informações orçamentárias e financeiras que o cidadão, individualmente ou organizado em grupos, exerce o controle sobre os atos do Poder Público Municipal.

Percebe-se uma tentativa de aprimoramento nas publicações sobre finanças a partir do advento da elaboração do caderno Balanço das Finanças Públicas, publicado desde 2008. Este documento apresenta um balanço geral das finanças públicas municipais em cada exercício em comparação com os últimos cinco anos, além de conter os demonstrativos contábeis obrigatórios pela norma geral sobre direito financeiro da União, Estados e Municípios. Verificou-se que o caderno apresenta linguagem acessível e menos técnica do que os relatórios obrigatórios periódicos.

Verificou-se que os principais relatórios orçamentários podem ser acessados pelo portal da transparência do município, cuja responsabilidade fica a cargo da Secretaria Municipal da Fazenda. Apurou-se que o Relatório de Gestão Fiscal, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, bem como as versões simplificadas desses instrumentos são disponibilizadas tempestivamente através de ferramenta de busca na *internet*.

Os principais mecanismos de participação popular identificados no controle das ações do governo local de Porto Alegre são o Orçamento Participativo, as Audiências Públicas e os Conselhos Municipais. O Orçamento Participativo possibilita que a população decida, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. Já as audiências públicas, previstas na CF, na LRF e na Lei Orgânica do Município, são importante fonte de informações para a população acompanhar o processo orçamentário e outros relevantes assuntos de interesse local. Por outro lado, os conselhos municipais exercem relevante papel na fiscalização e deliberação de matérias referentes a cada setor da administração. A composição dos conselhos é formada por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração municipal, representando significativa interação sociedade-governo.

Esta pesquisa teve como limitador o curto espaço de tempo para execução dos procedimentos metodológicos, tendo em vista a coincidência com o período de férias anuais nos órgãos públicos, inclusive recesso da Câmara de Vereadores. Ressalta-se que as discussões e deliberações da Câmara de Vereadores, no que se refere ao processo orçamentário e a realização das audiências públicas pela comissão de economia e finanças, comumente ocorrem nos períodos de abril (LDO), cuja aprovação deve ocorrer até o dia 21, e agosto (LOA), cuja aprovação deve ocorrer até o dia 31, o que acabaria por abranger o período de um ano inteiro.

Conclui-se, pois, que o município cumpre com as obrigações legais relativas à transparência e informação com dados relevantes para o exercício do controle social e da cidadania do munícipe. O histórico do movimento social e da ampla participação popular em Porto Alegre instiga novas pesquisas no campo da transparência e do Controle Social, porém, com foco em pesquisa mais aprofundada sobre a temática, que possa mensurar e avaliar a real aplicabilidade das informações disponibilizadas.



## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. Pesquisa em ciências sociais. In: HIRANO, S (org.). **Pesquisa Social: Projeto e planejamento**. São Paulo: T. A .Queiroz, 1979.
- ARRUDA, Ana Carolina Rosolen; BONACIM, Carlos Alberto Grespan. **Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise da evolução dos gastos públicos sob a ótica do fluxo de caixa livre para a sociedade**. Trabalho apresentado no Encontro de Administração Pública e Governo da ANPAD, 2012. Disponível em [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2012/2012\\_EnAPG372.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG372.pdf). Acesso em 10/11/2014.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em: 8 de jul. 2014.
- BRASIL, Lei n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 9 de jul. 2014.
- BRASIL, Lei n.º 4320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320compilado.htm) . Acesso em: 09 de jul. 2014.
- BRASIL, Lei n.º 9709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm) acesso em: 8 de jul. 2014.
- BRASIL, Lei n.º 12527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, **Guia para Criação da Seção de Acesso à Informação nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades estaduais e Municipais**. 1ª edição. Brasília, 2013.
- CORE, Fabiano. **Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos**. In: *Anais do IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado y da Administração Pública*. Madrid, 2-5 de novembro de 2004. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/52025210/Reformas-orcamentarias-no-Brasil>. Acesso em 12/04/2015

XAUSA FILHO, Leônidas. **Abordagens Recentes no Orçamento Público**. 2007. Textos Técnicos da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: [http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/Abordagens\\_Leonidas\\_Xausa\\_Filho.pdf](http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/Abordagens_Leonidas_Xausa_Filho.pdf) acesso em 29/03/2015

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14º ed. São Paulo: Atlas – 2009.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: CAPES UAB, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6º edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Juliano Costa. (2009). **Controle social de terra e água no interior paulista: um estudo de caso**. Tese de doutorado. São Carlos: Universidade de São Paulo.

MARCONI, Maria de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo, 2003.

MEDEIROS, M. B. **.Elaborando o Plano Plurianual Municipal**. In: Selene Peres Nunes. (Org.). Programa Nacional de Treinamento: Manual Básico para Municípios. 2ªed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002, v. 1, p. 21-46.

MENEZES, Erivaldo Gonçalves de. **Apontamentos sobre o Controle Social e a Transparência dos Atos de Administração Pública Brasileira**. Prêmio Serzedelo Correa, 2001. Monografias Vencedoras, 5º lugar, Tribunal de Contas da União. Brasília, 2001.

NAHRA, Clícia Maria Leite. **Os Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas em Porto Alegre: um panorama**. Projeto: Conselhos Municipais – Potencializando a Gestão Participativa. PMPA: Secretaria Municipal de Coordenação e Governança Local: 2005.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Lei Orgânica do município de Porto Alegre**. Disponível em [http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei\\_org/LEI%20ORG%C3%82NICA.html](http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LEI%20ORG%C3%82NICA.html). Acesso em 27/07/2014.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal da Fazenda. **Balanco das Finanças Públicas de 2013**. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p\\_secao=161](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_secao=161). Acesso em 19/04/2015.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal da Fazenda. **Balanco das Finanças Públicas de 2014**. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p\\_secao=161](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_secao=161). Acesso em 19/04/2015.

PORTO ALEGRE. LEI COMPLEMENTAR Nº 625, DE 3 DE JULHO DE 2009. **Institui o sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 31 da Constituição federal e cria a Controladoria-Geral do Município de Porto Alegre.** Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nphbrs?s1=000030514.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em 21/04/2015.

SALLES, Helena da Mota. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: UFSC/CAPES, 2010.

SILVA, Antônio Araújo da. **Controle Social e Transparência da Administração Pública**. 1º Ed. Fortaleza: DIN edições técnicas – 2009.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**, São Paulo: Editora Atlas, 2004.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “Participação Popular”: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região Metropolitana de Porto Alegre/RS**. 2001. 295 fls. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

WILGES, Ilmo José. **Finanças Públicas: orçamento e direito financeiro para cursos e concursos**. 3ª edição – Porto Alegre, RS : AGE, 2009.

ZUCCOLOTTO, Robson. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. 2014. 202 fls. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). Departamento de Contabilidade e Atuária. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

## ANEXOS

**ANEXO A– Ferramenta de busca de relatórios financeiro-econômicos da Secretaria Municipal da Fazenda**

Secretaria Municipal da Fazenda

**SMF - Finanças Públicas**

**Pesquisa de Relatórios Financeiro-Orçamentários**

Exercício

Poder

Órgão

Publicação

Relatório

Periodicidade

Período de  até

## Anexo B - Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – do Manual de Demonstrativos Fiscais

<ENT E DA FEDERAÇÃO>  
**DEMONSTRATIVO SIMPLIFICADO DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**  
 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
 <PERÍODO DE REFERÊNCIA PADRÃO>

RREO - Anexo 14 (LRF, Art. 48)

R\$ 1,00

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO	No Bimestre		Até o Bimestre	
<b>RECEITAS</b>				
Previsão Inicial				
Previsão Atualizada				
Receitas Realizadas				
Déficit Orçamentário				
Saldos de Exercícios Anteriores (Utilizados para Créditos Adicionais)				
<b>DESPESAS</b>				
Dotação Inicial				
Créditos Adicionais				
Dotação Atualizada				
Despesas Empenhadas				
Despesas Liquidadas				
Superávit Orçamentário				
<b>DESPESAS POR FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO</b>	<b>No Bimestre</b>		<b>Até o Bimestre</b>	
Despesas Empenhadas				
Despesas Liquidadas				
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL</b>			<b>Até o Bimestre</b>	
Receita Corrente Líquida				
<b>RECEITAS E DESPESAS DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA</b>	<b>No Bimestre</b>		<b>Até o Bimestre</b>	
Regime Geral de Previdência Social				
Receitas Previdenciárias Realizadas(I)				
Despesas Previdenciárias Liquidadas(II)				
Resultado Previdenciário (III) = (I - II)				
Regime Próprio de Previdência dos Servidores				
Receitas Previdenciárias Realizadas(IV)				
Despesas Previdenciárias Liquidadas(V)				
Resultado Previdenciário (VI) = (IV - V)				
<b>RESULTADOS NOMINAL E PRIMÁRIO</b>	Meta Fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO (a)	Resultado Apurado Até o Bimestre (b)	% em Relação à Meta (b/a)	
Resultado Nominal				
Resultado Primário				
<b>RESTOS A PAGAR A PAGAR POR PODER E MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	Inscrição	Cancelamento Até o Bimestre	Pagamento Até o Bimestre	Saldo a Pagar
<b>RESTOS A PAGAR PROCESSADOS</b>				
Poder Executivo				
Poder Legislativo				
Poder Judiciário				
Ministério Público				
<b>RESTOS A PAGAR NÃO-PROCESSADOS</b>				
Poder Executivo				
Poder Legislativo				
Poder Judiciário				
Ministério Público				
<b>TOTAL</b>				
<b>DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO</b>	Valor Apurado Até o Bimestre	Limites Constitucionais Anuais		
		% Mínimo a Aplicar no Exercício	% Aplicado Até o Bimestre	
Mínimo Anual de <18% / 25%> das Receitas de Impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino		<18% / 25%>		
Mínimo Anual de 60% do FUNDEB na Remuneração do Magistério com Ensino Fundamental e Médio		60%		
Mínimo Anual de 60% do FUNDEB na Remuneração do Magistério com Educação Infantil e Ensino Fundamental		60%		
Complementação da União ao FUNDEB		R\$4.500.000,00		
<b>RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL</b>	Valor Apurado Até o Bimestre		Saldo não realizado	
Receita de Operação de Crédito				
Despesa de Capital Líquida				
<b>PROJEÇÃO AT UARIAL DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA</b>	Exercício	10º Exercício	20º Exercício	35º Exercício
Regime Geral de Previdência Social				
Receitas Previdenciárias (I)				
Despesas Previdenciárias (II)				
Resultado Previdenciário (III) = (I - II)				
Regime Próprio de Previdência dos Servidores				
Receitas Previdenciárias (IV)				
Despesas Previdenciárias (V)				
Resultado Previdenciário (VI) = (IV - V)				
<b>RECEITA DA ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS</b>	Valor Apurado Até o Bimestre		Saldo a Realizar	
Receita de Capital Resultante da Alienação de Ativos				
Aplicação dos Recursos da Alienação de Ativos				
<b>DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE</b>	Valor apurado Até o Bimestre	Limite Constitucional Anual		
		% Mínimo a Aplicar no Exercício	% Aplicado Até o Bimestre	
Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde				
<b>DESPESAS DE CARÁTER CONTINUADO DERIVADAS DE PPP</b>	Valor Apurado no Exercício Corrente			
Total das Despesas / RCL (%)				

FONT E: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>

## ANEXO C – Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal

<ENTE DA FEDERAÇÃO> - <IDENTIFICAÇÃO DO PODER>  
 <IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO, QUANDO O DEMONSTRATIVO FOR ESPECÍFICO DE UM ÓRGÃO>  
 RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL  
**DEMONSTRATIVO SIMPLIFICADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL**  
 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
 <PERÍODO DE REFERÊNCIA PADRÃO>

LRF, art. 48 - Anexo VII

RS 1,00

DESPESA COM PESSOAL	VALOR	% SOBRE A RCL
Despesa Total com Pessoal - DTP		
Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - <%>		
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - <%>		
DÍVIDA CONSOLIDADA	VALOR	% SOBRE A RCL
Dívida Consolidada Líquida		
Limite Definido por Resolução do Senado Federal		
GARANTIAS DE VALORES	VALOR	% SOBRE A RCL
Total das Garantias Concedidas		
Limite Definido por Resolução do Senado Federal		
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	VALOR	% SOBRE A RCL
Operações de Crédito Internas e Externas		
Operações de Crédito por Antecipação da Receita		
Limite Definido pelo Senado Federal para Operações de Crédito Externas e Internas		
Limite Definido pelo Senado Federal para Operações de Crédito por Antecipação da Receita		
RESTOS A PAGAR	INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO)
Valor Total		