



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO E TÉCNICO DE EDUCAÇÃO A
DISTÂNCIA – PROEAD
CURSO DE BACHARELADO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ANTONY SOUSA GUEDES

**ANÁLISE DO DESCUMPRIMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO
MUNICIPAL**

**CATOLÉ DO ROCHA – PB
2014**

ANTONY SOUSA GUEDES

**ANÁLISE DO DESCUMPRIMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO
MUNICIPAL**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
apresentado ao Curso de Administração
Pública, modalidade de ensino a distância, da
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito à obtenção do título de Bacharel em
Administração Pública, Linha de Formação
Específica (LFE) III – Gestão Municipal,
semestre 2014.2

Orientador: Professor (a) Dra. Francinete Fernandes de Sousa

**CATOLÉ DO ROCHA – PB
2014**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

G924a Guedes, Antony Sousa
Análise do descumprimento do orçamento público municipal
[manuscrito] : / Antony Sousa Guedes. - 2014.
22 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EAD) - Universidade Estadual da
Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à
Distância, 2014.

"Orientação: Profa. Dra. Francinete Fernandes de Sousa,
Secretaria de Educação à Distância".

1. Orçamento. 2. Descumprimento. 3. Administração. 4.
Irregularidade I. Título.

21. ed. CDD 343.03

ANTONY SOUSA GUEDES

ANÁLISE DO DESCUMPRIMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO
MUNICIPAL

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE
CURSO apresentado ao Curso de
Administração Pública, modalidade de
ensino a distância, da Universidade
Estadual da Paraíba, como requisito à
obtenção do título de Bacharel em
Administração Pública, Linha de
Formação Específica (LFE) III – Gestão
Municipal, semestre 2014.2

Aprovada em: 06/12/2014.

BANCA EXAMINADORA

Francinete Fernandes de Sousa

Profa. Dra. Francinete Fernandes de Sousa (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba

Filipe Reis Melo

Prof. Dr. Filipe Reis Melo
Universidade Estadual da Paraíba

Suênya Freire de Monte Santos

Profa. Dra. Suênya Freire de Monte Santos
Universidade Estadual da Paraíba

A minha esposa e a meus filhos que sempre estiveram do meu lado me apoiando sempre nas horas difíceis, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado o dom da vida, me guardar de todo o mal e me guiar os passos.

Aos meus pais, que me fizeram o que eu sou hoje, não hesitaram em nenhum momento em me ensinar os caminhos do bem, me proporcionaram momentos de alegria mesmo diante das dificuldades e são exemplos de dedicação, amor, carinho, afeto e compreensão. Se me fosse dado o direito de escolher os meus pais novamente, com certeza eu escolheria Francisco Guedes da Costa como o meu pai e Francisca Edgarina de Sousa como minha mãe.

A minha esposa Meire por estar tanto tempo ao meu lado apoiando-me e dando-me força para que eu não desistisse, aos meus filhos Adonay, Adryel e Abner que em momento algum cobraram nada de mim e me amam incondicionalmente como eu vos amo.

A Professora Dra. Francinete Fernandes de Sousa, minha orientadora que sempre com muita paciência e dedicação me orientou neste trabalho não hesitando em momento algum de me ajudar.

Aos Tutores Carlos Garcia e Alexandre Ramos que estiveram conosco nesses quatro anos e nos ajudaram para a conclusão deste curso. A coordenadora do curso de Administração Pública e do Pólo Catolé do Rocha – PB, Euzimar Alves de Oliveira por estar ao nosso lado.

Aos colegas de curso pelo companheirismo, os momentos de alegria e sempre proporcionando períodos de amizades e dedicação.

Classicamente, o orçamento é conhecido como uma peça que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um período determinado. (Harada, 2004, p. 77).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. ALGUNS APONTAMENTOS TEÓRICOS.....	11
2.1 O Orçamento Público e suas definições.....	11
2.2 Instrumento de Planejamento do Orçamento Público: PPA, LDO e LOA.....	13
2.3 Processo Orçamentário.....	15
2.4 Os Princípios Orçamentários.....	16
2.5 Constituição Federal e suas formas de fiscalização.....	17
2.6 Os descumprimentos do Orçamento Público Municipal e o que se caracteriza Improbidade Administrativa.....	18
3. METODOLOGIA.....	20
4. CONCLUSÃO.....	21
5. REFERÊNCIAS.....	22

ANÁLISE DO DESCUMPRIMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

RESUMO

O orçamento público é um dos instrumentos mais relevantes para a administração dos recursos de um país, estado ou município. O orçamento público, entre outros aspectos, exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos. Trata-se de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, em face da escassez de recursos. Apresenta múltiplas funções - de planejamento, contábil, financeira e de controle. As despesas, para serem realizadas, têm de estar autorizadas na lei orçamentária anual. O referido artigo tem como objetivo expor para a sociedade como funciona o orçamento público e o que pode acontecer com determinado gestor caso descumpra com o orçamento, como também estudar as Leis Orçamentárias, a fim de identificar os tipos dos órgãos e entidades da Administração Pública. Para realizar este artigo, utilizou-se de pesquisa aplicada, sendo ela qualitativa e exploratória fundamentada em uma pesquisa bibliográfica sobre a importância de analisar e demonstrar as irregularidades na administração dos gestores municipais. O estudo tentou encontrar algumas irregularidades no orçamento municipal perante as Leis Orçamentárias que oportunizam irregularidades na Administração Pública não obtendo êxito. Contudo, no âmbito Municipal, os órgãos fiscalizadores e controladores, em conjunto com os princípios e sanções que o regem, não são suficientes para combater o “descumprimento” do orçamento perante a Administração Pública. Ao término do referido artigo demonstra-se que através de dados expostos no mesmo, que ainda perante leis, sanções, princípios, os gestores dos municípios ainda encontram alternativas para burlar a fiscalização de descumprir com o que foi acordado no ato do planejamento orçamentário.

Palavras chave: Orçamento. Descumprimento. Administração. Irregularidade.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata de um estudo a respeito das gestões políticas, a fim de ver irregularidade, fraudes, descumprimentos nas administrações públicas municipais sem aplicação de penalidades suficientes que disciplinem e impeçam os gestores de praticá-los e diante desse contexto, procuram-se respostas para uma questão: Por que os gestores da Administração Pública descumprem com tanta frequência o que foi planejado e autorizado pelos órgãos competentes para ser realizado no município?

O referido artigo tenta analisar e demonstrar como as irregularidades existem na administração dos gestores municipais, Estudando um pouco das Leis Orçamentárias, a fim de identificar os tipos dos órgãos e entidades da Administração Pública e descrever a natureza e gestão de seus recursos, como também ilustrar que a Lei Orçamentária delega ao próprio Poder Executivo o poder de transferir alguns recursos sem acarretar nenhuma violação à lei.

Esse trabalho tem uma relevância social importante, pois, o orçamento público não é um assunto muito explorado pela população em geral. O assunto é complexo e a população tem dificuldades em entendê-lo. Isto leva a um distanciamento natural entre o gestor e o povo. Um dos principais objetivos do trabalho é expor para a sociedade em geral uma breve abordagem sobre o orçamento público municipal, explorando um pouco do assunto em relação a seu descumprimento.

O sistema orçamentário acompanha a execução do orçamento. São registrados, de forma analítica, todos os valores relativos às receitas e às despesas, é inicializado por meio do registro dos valores estimados ou previstos para as receitas, e dos valores fixados pela Lei o Orçamento para as despesas. (Kohama, 2000, p.51).

O município tem na execução orçamentária e financeira o pilar principal para a oferta de bens e serviços públicos à sociedade local. Com a aprovação Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) se introduz na Legislação Brasileira, inclusive, a restrição orçamentária com base na avaliação permanente do cumprimento das metas fiscais de receita.

Segundo Bocaccio (2004, p. 54)

“O processo de elaboração e discussão da proposta orçamentária desenvolve-se praticamente durante todo o ano, a fim de permitir que o orçamento seja executado a partir do início do exercício financeiro seguinte”.

Trata-se não apenas de um procedimento burocrático voltado a cumprir as normas legais, mas o instrumento de gerência pública pelo qual é possível estabelecer relações com a estrutura organizacional interna (Órgãos da Administração), externa (Câmara Municipal) e com a sociedade (Campello e Borges, 2000).

2 ALGUNS APONTAMENTOS TEÓRICOS

2.1 – O Orçamento Público e suas definições

O orçamento público é um dos instrumentos mais proeminentes para a administração dos recursos públicos de um país. Em sua procedência, era um instrumento de controle dos gastos do Poder Executivo, contendo previsão de receita e autorização de despesa. Nos dias atuais, o orçamento incorporou novas funções, executando um importante papel na estabilização macroeconômica, na alocação de recursos para a provisão de bens e serviços públicos e também na distribuição de renda entre os diversos seguimentos da sociedade.

Segundo Kiyoshi Harada (2004, p.77), orçamento é conhecido como uma peça que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um período determinado.

Na atualidade o orçamento público se refere à economia de um País, Estado ou Município e os gestores necessitam de expor os seus investimentos e gastos, em um tempo apontado, para ser transparente com o dinheiro público usando-o de forma correta e para o interesse da população.

Para Roberto Bocaccio (2004, p.42),

“Orçamento é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados”.

Portanto, o orçamento é um procedimento adotado com o fim de tornar a origem e a aplicação de cada recurso obtido mais transparente e eficiente. Com isso, o gestor trabalha controlando os gastos públicos e sabendo quando e quanto investirá em determinado setor, evitando assim despesas desnecessárias na área pública.

Não há unanimidade acerca da natureza jurídica do orçamento. Alguns autores, como Duguit, entendem que ele é um mero ato administrativo em relação às despesas, porque basta uma simples operação administrativa e, em relação à receita tributária, assume características de lei em sentido material, porque gera abstrata e genericamente obrigações aos contribuintes. (Harada, 2004, p.79)

Para Aliomar Baleeiro (apud Kiyoshi Harada, 2004, p.78),

“O orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pôr menor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral no país, assim como a arrecadação das receitas já criados em lei”.

Dentro desta abordagem moderna e mais ampla de orçamento, são colocados os programas de políticas públicas com finalidades sociais e levado em consideração no seu planejamento os aspectos Políticos, Econômico e Técnico. Sendo utilizada como principais determinações legais para construção de um orçamento as seguintes normas:

I- A Constituição Federal (Cap.II as Finanças Públicas, arts. 165 á 169);

II- A Lei 4.320/1964, que estabelece as normas específicas sobre a elaboração e organização orçamentária;

III- A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000).

A Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964, dispõe assim sobre a lei do orçamento:

Art.2º. A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecida os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

De acordo com a doutrina, o orçamento pode ser observado sob quatro aspectos relevantes, que são entendidos como o aspecto político, econômico, técnico e o jurídico cada um com suas peculiaridades e exigências diferentes. Sendo, portanto um instrumento legal para materializar os diversos tipos de interesses.

2.2 – Instrumentos de Planejamento do Orçamento Público

O sistema orçamentário brasileiro é composto por três instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA) é um plano de médio prazo, que tem como intenção oferecer bens e serviços, realizar obras e manter programas sociais, o governo precisa planejar com antecedência o que deve ser feito. Organiza os pedidos da sociedade e submete aos parlamentares. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é uma lei que dá o direito aos gestores fazer alguns ajustes que ocorrem ano a ano e exigem que o planejamento seja ajustado. Os governantes propõem as regras, que são aprovadas pelos parlamentares. É a única lei que impede o recesso do Congresso. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é um instrumento que o orçamento converte em realidade as reivindicações da população, definindo gastos conforme os recursos que o governo arrecada a cada ano. Os parlamentares podem alterá-lo por emendas.

Para Heilio Kohama (2000, p.62),

“O Plano Plurianual (PPA), é um plano de médio prazo, através do qual se procura ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, ao nível do Governo Federal, Estadual e Municipal”.

Esse plano procede, em uma análise, das necessidades ditadas pela política governamental. O Plano Plurianual faz o papel de programar de forma econômica os gastos públicos com a intenção de direcionar a ação do governo para vários setores da atividade.

Por Pinto, Ferraz, Eduardo (2000, p.39)

“A lei que instituiu o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (§ 1º do art. 165, CF). E nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão do Plano Plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (§ 1º do art. 167, CF); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é uma lei anual e o prazo e prazo para seu encaminhamento ao Poder Legislativo é até o dia 15 de abril. O Poder Legislativo, após a análise e a eventual emenda ao projeto, deve devolvê-lo ao executivo até o término da primeira sessão legislativa, ou seja, 30 de junho (CF, art. 35, § 2º, inciso II do ADCT), para sanção, com ou sem vetos. Caso o projeto de LDO não seja aprovado até então, os vereadores não poderão gozar o seu primeiro recesso parlamentar”.

A falta da nova lei complementar sobre a matéria orçamentária vem reinserindo dispositivo que revela a associação estreita entre o conjunto de receita e o das despesas: qualquer projeto de lei ou medida provisória que importem diminuição da receita ou aumento da despesa deverão estar acompanhados de demonstrativos discriminando o montante estimado da diminuição da receita ou aumento de despesa (por três exercícios), detalhando a memória de cálculo respectiva.

Pinto, Ferraz, Eduardo (2000, p.5), comenta que:

“O Poder Executivo, quando solicitado pelo presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, fornecerá, até 60 dias, a estimativa da diminuição de receita ou aumento de despesas, ou os subsídios técnicos para realizá-la; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que, aprovada pelo Poder Legislativo, autoriza a Administração Pública a realizar, em determinado período, despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos compatíveis com a estimativa de arrecadação das receitas”.

A questão da periodicidade, particularmente da anualidade, encontra-se reforçada pelo disposto no inciso I do art. 167, da atual Constituição Federal, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na LOA. E o § 1º desse mesmo artigo ainda estabelece-a exemplo da Constituição anterior que - “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão plurianual, ou seja, sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”. Note-se, entretanto, que os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício, reaberto nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente (art. 167, § 2º).

A Constituição de 1988, em seu art. 165, § 5º, determina que a LOA compreenda os seguintes orçamentos: o fiscal, referente aos poderes da união, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta a indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o de investimento das empresas em que a União direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (Constituição Federal, 1988).

2.3 – Processo Orçamentário

O processo orçamentário, expressa a alocação dos recursos públicos, sendo operacionalizados por meio de diversos programas que constituem a integração do Plano Plurianual (PPA) com o orçamento. Dessa forma, o programa deve ser constituído com base em um problema que precisa ser solucionado. Notadamente, ele abrange a manutenção das atividades do Município, o planejamento e a execução dos projetos estabelecidos nos planos e programas de governo. Sua metodologia compreende a fixação das metas de resultado fiscal (constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, que tem por finalidade garantir a redução gradual da relação dívida pública/produto interno bruto – PIB), previsão ou estimativa da receita (que representa a formalização dos recursos necessários com estimativas de arrecadação de cada um dos tipos de receita da instituição ao funcionamento das despesas orçamentárias ao financiamento das despesas. Dividindo-se em ordinárias e extraordinárias e de acordo com o § 4º do art. 11 apresenta suas classificações), da fixação dos valores para despesas (é o ato emanado de autoridade competente que cria o Município obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição).

No Estado moderno, não mais existe lugar para orçamento público que não leve em conta os interesses da sociedade. Daí por que o orçamento sempre reflete um plano de ação governamental. Daí, também, seu caráter de instrumento representativo da vontade popular, o que justifica a crescente atuação legislativa no campo orçamentário. (Harada, 2004, p. 78).

Na elaboração orçamentária, a maioria dos autores dá ênfase ao que se convencionou chamar de princípios orçamentários, que são premissas, linhas norteadoras de ação a ser observado na concepção da proposta, o que – obviamente – não é estático, pressupondo-se a evolução desses princípios ao longo do tempo, ou seja, são normas munidas do mais alto grau de abstração, que permeiam o sistema jurídico como um todo. São mais meras regras jurídicas. Agregam valores fundamentais da sociedade, servem com fontes subsidiárias do Direito e conferem critérios de interpretação de normas e regras jurídicas em geral.

O processo de planejamento e de elaboração das leis orçamentárias acontece hoje em uma situação mais aberta e participativa. Sem dúvida, após a Constituição Federal de 1988, expandiu-se o campo de atuação do Legislativo brasileiro, que passou a ter mais

informação sobre os planos de governo, sua estratégia e ainda pode atuar no sentido de evitar grandes erros de alocação.

2.4 – Os Princípios Orçamentários

Os Princípios Orçamentários são aqueles voltados especificamente à matéria orçamentária e são encontradas na própria Constituição Federal, de forma expressa ou implícita. Os mais conhecidos pela doutrina são: princípio da exclusividade, programação, equilíbrio orçamentário, da anualidade, universalidade, legalidade, transparência orçamentária, publicidade orçamentária, entre outros.

Perante a Lei do Orçamento, no que diz respeito ao art. 2º, a Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho de governo, obedecida os princípios de unidade, universalidade e anualidade. A concretização de tais normas, direitos, argumentos, fundamentos é incompatível com a realidade de muitos municípios. Vale-se salientar que o combate à corrupção não é um discurso demagógico. Porém, não se pode esquecer-se das medidas repressivas, para que não se generalize a idéia de impunidade. Não por outra razão que o sancionamento dos atos de improbidade administrativa é inegavelmente um dos comandos da atual Constituição Federal, como se percebe pelo seu art. 37, § 4º, que determina a punição de tais condutas com graves sanções, o que foi regulamentado através de uma das leis mais importantes para concretização dos direitos sociais: a Lei nº 8.492/1992, que tipifica os atos de improbidade administrativa, cominando as respectivas sanções, sem prejuízo da ação penal cabível, outro importante instrumento para um efetivo enfretamento desse grave problema.

Existe o aspecto econômico que procura racionalizar o processo de alocação de recursos, guardando o equilíbrio das contas públicas, com foco nos melhores resultados para a coletividade. Ainda, reveste-se de instrumento de atuação do Estado na Economia, por meio do aumento ou diminuição do gasto público.

2.5 – Constituição Federal e suas formas de Fiscalização

A Lei 4.320 da Constituição Federal prevê:

“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanados das autoridades administrativas competentes” (art. 93 do decreto – lei nº 200, de 25/02/1967, retomando, entretanto, ao disposto do parágrafo único art. 70, da Constituição do Brasil, mencionado nos comentários ao art. 75 desta lei).

Para isso, a Constituição Federal também cita três tipos de controles necessários para acompanhar o desempenho de seus gestores de forma segura, são eles: controle interno, previsto pelo art. 76 da Constituição Federal, o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o art. 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgãos equivalentes; controle externo, que, com base no art. 81 da Constituição Federal, pelo Poder Legislativo, temos por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego do dinheiro público e o cumprimento da lei do orçamento.

A Constituição Federal de 1988 reforça a necessidade do controle e define em seu art. 70: a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

O art. 70. Emenda Constitucional nº 19/1998. Parágrafo Único diz que:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária”.

Refere-se, ainda, ao controle, a lei 4.320/64, art. 76 a 82, quando determina que o Poder Executivo exerça todas as formas definidas no art. 75, sem prejuízo das atribuições os órgãos de controle, e que esta fiscalização deve ser prévia, concomitante e subsequente, ressaltando a existência dos controles internos e externos. De certa forma, os princípios orçamentários deixam a desejar quando abarcam os planos, programas, operações e abertura de créditos, transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma dotação para a outra, ou de um órgão para o outro, bem com a instituição de fundos (arts. 48, II, IV, 166, 167, I, III, V, VI, IX da Constituição Federal).

A fiscalização ou controle, pode se dá em determinados momentos no que diz respeito à sua execução. O controle e a fiscalização do orçamento público podem ser feito ainda, por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato perante o tribunal de contas, mas, sabemos que infelizmente o nosso controle orçamentário é falho, apesar de tão bem estruturado ser, pois tal falha, em verdade, decorre dos homens, pra ser mais exato.

2.6 – Os descumprimentos do Orçamento Público Municipal e o que se caracteriza Improbidade Administrativa

O art. 1º nº 8.429/1992 dispõe que ela será aplicada, quando ocorrerem atos de improbidade, praticada por qualquer agente público, contra Administração direta, indireta ou funcional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, dos Distritos Federais, Municípios bem como empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade na qual o erário público detenha mais de 50% do seu patrimônio ou concorra com igual percentual para a sua receita. A referida lei, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, foi promulgada em 02/06/1982 e regulamenta o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, prevê a punição dos agentes que cometerem atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, visto nos arts. 9º, 10º, 11º e 12º previstos no Código Penal.

Na maioria das vezes, a população não tem conhecimento do que acontece com a arrecadação da receita municipal. O problema é que o simples descumprimento acarreta uma consequência imensurável para a população, porém não seja considerado, perante a lei, um ato de improbidade administrativa, fato que não acarreta a violação do princípio da legalidade. Dessa forma, sem generalizar, alguns dos gestores se aproveitam das “brechas” da lei orçamentária para tirar vantagem pessoal, contudo, a própria lei prevê que: “não conterà dispositivo estranho a previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

O Tribunal de Contas exige das Administrações Públicas, Municipais e Estaduais, ação efetiva que venha a resultar em uma execução orçamentária de equilíbrio. O déficit ou o superávit orçamentário, quando injustificáveis, ocupam posição preponderante na análise das contas anuais (ao lado de tantos outros itens, como as despesas com ensino; dos gastos com pessoal; dos fundos de pensão, entre outros), tendo como consequência a emissão de parecer desfavorável às contas anuais da Prefeitura.

É importantíssimo que o gestor seja um conhecedor das leis e acima de tudo tenha conhecimento do que lhe pode ocorrer com a sua pessoa no que diz respeito a possibilidade de não executar o orçamento dentro do que lhe foi proposto.

Já se tornou praxe a anulação de valores empenhados e não liquidados até o final do exercício. Esses valores são transformados em “restos a pagar” comprometendo o orçamento do ano seguinte, que terá de sofrer “cortes” para acomodar despesas que deveriam ter sido pagas com as dotações do orçamento anterior.

Ultimamente, incorporou-se ao elenco de práticas deletérias para o esvaziamento da peça orçamentária a criação de fundo, composto de partes do produto de arrecadação de impostos e contribuições, para atender objetivos genéricos, vagos e imprecisos. Exemplo disso é o Fundo Social de Emergência, instituído pela Emenda Revisional de nº 01/94 para vigorar nos exercícios de 1994 e 1995. Esse Fundo foi prorrogado com nova denominação: Fundo de Estabilização Econômica.

O Ministério Público defende os interesses da sociedade e o patrimônio público, portanto, também recebe e investiga denúncias de desvios de dinheiro público e denunciam os envolvidos à Justiça para o julgamento e a punição. Ainda que, tratando-se de contas anuais das Prefeituras, o julgamento final seja das Câmaras Municipais, é certo que este posicionamento técnico do Tribunal conduz a uma reflexão por parte dos administradores públicos e também dos vereadores, indicando-lhes o caminho a percorrer para um resultado eficaz da administração orçamentária, refletindo, por fim, no equilíbrio das contas públicas.

O Ministério Público é uma espécie de "Advocacia pública", mantida por lei para defender os interesses da administração pública e de toda a população. De acordo com o artigo 127 da Constituição Federal, o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

3 Metodologia

Para se proceder com a análise deste artigo foi utilizada a pesquisa aplicada, pois tem como intuito gerar conhecimentos destinados à resolução de determinados problemas específicos. A classificação metodológica da pesquisa será qualitativa e exploratória utilizando-se de pesquisas bibliográficas. Qualitativa porque do ponto de vista da abordagem do problema, há uma interação do mundo real e análise subjetiva do autor, observações de cunho teórico, pois se utiliza de referências para instrumentos de pesquisa qualitativos. Segundo Silva e Menezes (2001), essa é uma abordagem que não pode ser explicada por números ou métodos e técnicas estatísticas, exigindo do pesquisador o levantamento bibliográfico necessário, neste caso a pesquisa é bibliográfica. Já no aspecto do alcance dos objetivos, será do tipo exploratório, pois existe o desejo de se aprofundar um pouco mais no conhecimento do assunto escolhido, tornando-o mais explícito e evidenciando outros campos de estudo.

O referido artigo aponta para a necessidade da transparência na Administração Pública mais precisamente no âmbito municipal. Com a intenção de sugerir medidas para aperfeiçoar os indicadores de transparência orçamentária, e mostrar o que pode acontecer com o Gestor Público caso descumpra o Orçamento Público, previamente estabelecido este trabalho valeu-se de pesquisa que expôs referências derivadas de todos os dados apurados e descritos.

4 Conclusão

Neste artigo, buscou-se demonstrar que mesmo perante leis, sanções, princípios, os gestores dos Municípios ainda encontram “brechas” para burlar a fiscalização e descumprir com o que foi acordado no ato do planejamento orçamentário previamente autorizado pelos órgãos competentes. É interessante ressaltar que mesmo com Lei de Responsabilidade Fiscal, muito dos gestores da Administração Pública Municipal não cumprem com as normas legais da Constituição.

Este trabalho objetivou levantar os principais pontos do descumprimento do orçamento público municipal e suas implicações na vida da população. O que se pode observar é que apesar da lei de responsabilidade fiscal, ainda há por parte dos gestores, o descumprimento da lei. É preciso a população fiscalizar melhor os atos dos gestores e da câmara municipal, mas para isso, necessário se faz uma maior participação popular na vida política local, discutindo com os gestores e vereadores, os principais problemas da população.

O artigo 9º da Lei 8.429 de 02 de junho de 1992 prevê que certos atos se caracterizam com improbidade administrativa, tais como: receber para si ou para outrem, dinheiro ou qualquer outra vantagem econômica, perceber vantagem econômica direta ou indireta, para facilitar a aquisição ou alienação, permuta ou locação de bem móvel, utilizar, em obra serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, dentre outros.

Em se tratando do descumprimento do orçamento municipal, os gestores tentam justificar o ato alegando não ser suficiente a arrecadação própria municipal. Embora devam observar que, ao solicitar transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma dotação para outra, ou de um órgão para o outro, eles não percebem que dessa forma estão desfalcando alguma área necessitada com prioridade, pois apesar dos altos investimentos, como, por exemplo, em saúde, educação, saneamento básico, esses são setores que sempre necessitarão de recursos. Sabe-se assim, que são utilizadas as “conhecidas” suplementações de verbas orçamentárias.

No decorrer deste artigo, constatou-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar das inúmeras alterações, tornou a prestação de conta dos Gestores Públicos Municipais

mais rígidas, porém em muitas situações não apresenta compatibilidade com a realidade apresentada.

5 Referências

GOMES, Luis Flávio. Código Penal, Código de Processo Penal, Legislação penal e processual penal, Constituição Federal. 9ª edição. Revista dos Tribunais, 2007.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 12ª edição. Atlas: São Paulo, 2004.

IOB Informações Objetivas. Contabilidade e Administração Pública. Vol. 1 e 2.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública: Teoria e Prática. 7ª edição. Atlas: São Paulo, 2000.

MACHADO JR, José Teixeira. A Lei 4.320 comentada [por] J. Teixeira Machado Jr [e] Heraldo da Costa Reis. 27ª edição. Revista. Atual. Rio de Janeiro, IBAM, 1996.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; SANTANA, Jair Eduardo; FERRAZ, Luciano. Lei de Responsabilidade Fiscal: Abordagens Pontuais. Belo Horizonte, 2000.

OLIVEIRA, Luis Martins de; CHIEREGATO, Renato; PEREZ JUNIOR, José Hernandez; GOMES, Marliete Bezerra. Manual de Contabilidade Tributária. 6ª edição. Atlas. São Paulo, 2007.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira – Pública. 8ª edição. Atlas: São Paulo, 2004.

SABBAG, Eduardo de Moraes. Direito Tributário. 8ª edição. Premier Máxima: São Paulo, 2006.

SABBAG, Eduardo de Moraes. Manual Direito Tributário. 1ª edição. Saraiva: São Paulo, 2009.