

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

MECANISMOS DE CONTROLE FISCAL E DE GESTÃO
ORÇAMENTÁRIA: O CASO DO ESTADO DO PARANÁ

CURITIBA
DEZEMBRO 2005

SANDRA DO ROCIO CAMPOS

**MECANISMOS DE CONTROLE FISCAL E DE GESTÃO
ORÇAMENTÁRIA: O CASO DO ESTADO DO PARANÁ**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do Grau de Mestre em Políticas Públicas, do Curso de Mestrado Profissionalizante, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Aguiar Serra

CURITIBA

DEZEMBRO 2005

***Para Marina e Fernando,
razão de minha existência.***

Agradecimentos

Gostaria de agradecer as pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho. Em especial,

Ao meu orientador, Prof. Dr. Maurício Aguiar Serra, por ter contribuído decisivamente na minha formação intelectual e por sua percepção das diferentes fases do trabalho, fator determinante ao desenvolvimento e a conclusão deste estudo.

Aos demais professores do Curso de Mestrado Profissionalizante, dos quais recebi algo que não se pode mensurar, o conhecimento transmitido nas longas horas de estudo.

Aos mestres e amigos Rosalvo e Vanda, sempre dispostos a discutir o processo de construção de uma Dissertação, pela contribuição e apoio, sobretudo, quando o tempo conspirava contra.

À administração do Tribunal de Contas, pela autorização à participação no curso de Mestrado Profissionalizante.

Aos colegas de trabalho, pelo apoio, incentivo e cobertura de minhas ausências.

A Célia Cristina Arruda e a Mauro Munhoz, responsáveis pelos meus primeiros passos neste universo do controle da administração pública, por seus ensinamentos.

A Josil e Lenita e a todos os colegas de turma, pela cumplicidade dos momentos partilhados.

SUMÁRIO

RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
LISTA DE GRÁFICOS	viii
LISTA DE TABELAS	ix
LISTA DE SIGLAS	x
INTRODUÇÃO	1
1 REFERENCIAL TEÓRICO	4
1.1 ESTADO E ECONOMIA - CONTEXTO HISTÓRICO.....	4
1.2 CRISE ECONÔMICA E REORGANIZAÇÃO DO ESTADO.....	6
1.3 AS FUNÇÕES DO ESTADO.....	9
1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	12
2 CONTROLE INSTITUCIONAL: ABRANGÊNCIA E LIMITES	13
2.1 ASPECTOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL.....	13
2.1.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.....	14
2.2 O CONTROLE SOCIAL.....	17
2.3 O CONTROLE INTERNO.....	19
2.4 O CONTROLE EXTERNO.....	21
2.4.1 Um Breve Panorama Internacional.....	21
2.4.2 O Controle Externo no Brasil.....	22
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	24
3 INSTRUMENTOS DE GESTÃO FISCAL	25
3.1 CONTEXTO HISTÓRICO.....	25
3.2 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO.....	28
3.3 ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	35
3.3.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária.....	35
3.3.2 Relatório de Gestão Fiscal.....	36
3.3.3 Prestações de Contas.....	38
3.4 Considerações Finais.....	39
4 A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO PARANÁ - 2000/2003	40
4.1 ASPECTOS GERAIS DO ORÇAMENTO ESTADUAL.....	40

4.1.1	Composição do Orçamento Estadual	44
4.2	ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	48
4.2.1	Limites Legais da Execução Orçamentária	55
4.2.2	Resultados da Gestão Orçamentária	60
4.3	DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL	65
4.3.1	Necessidade de Financiamento do Setor Público	67
4.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
	CONCLUSÃO	70
	REFERÊNCIAS	74
	ANEXO 1 - COMPOSIÇÃO DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	78
	ANEXO 2 - COMPOSIÇÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL	92

RESUMO

O presente trabalho constitui uma análise dos mecanismos de controle e de gestão orçamentária do Estado do Paraná, enfatizando os sistemas institucionais de controle a partir, sobretudo, da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. A análise contempla o arcabouço normativo e os instrumentos a partir dos quais são definidos os parâmetros da execução orçamentária e da gestão fiscal, tendo como período de referência os exercícios de 2000 a 2003. O estudo mostra que a estrutura do sistema de controle está diretamente relacionada com a busca de equilíbrio das contas públicas, tendo como princípios básicos: o planejamento, o controle, a responsabilidade e a transparência. A institucionalização do controle, contudo, não é condição suficiente para implantação de novas rotinas na estrutura administrativa, seja pela reação a mudanças, por parte dos gestores, seja em virtude do desconhecimento, por parte da sociedade civil, acerca dos instrumentos de controle.

Palavras-chaves: gestão pública; mecanismos de controle; orçamento público.

ABSTRACT

The present work aims at analyzing the State of Paraná control and budget management mechanisms, mainly highlighting the control institutional systems since the Fiscal Responsibility Law has been edited. Such analysis focuses the normative structure and tools used to define budget performance and fiscal management parameters in the years 2000 and 2003. The study shows that the control system structure is directly concerned with seeking public finances balance through the following basic principles: planning, control, accountability and transparency. However, either due to managers' reaction to changes or because civil society does not know anything about control instruments, it is not enough to institutionalize control in order to establish new routines within a management structure.

Key-words: public management; control mechanisms: public budget.

LISTA DE GRÁFICOS

1	APLICAÇÃO DE RECURSOS POR GRUPO DE DESPESA - PERÍODO 2000 A 2003	52
2	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2000 A 2003.....	54
3	VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS: EVOLUÇÃO DAS BASES DE CÁLCULO	57
4	EVOLUÇÃO DAS VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE RECEITA TOTAL ARRECADADA.....	59
5	RESULTADOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA - 2000/2003	64
6	REPARTIÇÃO DA DÍVIDA GERAL DO ESTADO - EXERCÍCIO DE 2003	66
7	EVOLUÇÃO DA NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO.....	68

LISTA DE TABELAS

1	PROGRAMAS DE GOVERNO - PLANO PLURIANUAL - 2000/2003	50
2	RECURSOS APLICADOS POR GRUPO DE DESPESA PERÍODO DE 2000 A 2003	51
3	SÍNTESE DA PROGRAMAÇÃO E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - 2000 A 2003.....	53
4	LIMITES LEGAIS DOS RECURSOS VINCULADOS E SUA EXECUÇÃO.....	55
5	VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS: EVOLUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO NO PERÍODO 2000/2003	56
6	EVOLUÇÃO DAS VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS EM RELAÇÃO A RECEITA TOTAL ARRECADADA - 2000/2003.....	58
7	DESPESA REALIZADA PELOS PODERES LEGISLATIVO JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO EM RELAÇÃO AO TETO ORÇAMENTÁRIO.....	59
8	EVOLUÇÃO DAS BASES DE CÁLCULO PARA TETOS ORÇAMENTÁRIOS E LIMITES DE DESPESAS COM PESSOAL	61
9	DEMONSTRATIVO DE RESULTADOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA - 2000/2003.....	63
10	EVOLUÇÃO DA DÍVIDA GERAL DO ESTADO	66
11	NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO	68

LISTA DE SIGLAS

CEF	- Caixa Econômica Federal
COP	- Coordenação de Orçamento e Programação
DFL	- Dívida Fiscal Líquida
DICON	- Divisão de Contabilidade
DLSP	- Dívida Líquida do Setor Público
FMI	- Fundo Monetário Internacional
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	- Ministério da Administração e Reforma do Estado
NFSP	- Necessidade de Financiamento do Setor Público
PDRE	- Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEF	- Programa de Estabilidade Fiscal
PIB	- Produto Interno Bruto
PPA	- Plano Plurianual
RREO	- Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)
SEFA	- Secretaria de Estado da Fazenda
SEI	- Sistema Estadual de Informação
SEPL	- Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral
SIM	- Sistema de Informações Municipais

INTRODUÇÃO

A crise econômica dos países centrais, desencadeada na década de 70, refletiu-se com maior intensidade nas economias em desenvolvimento na década seguinte, a exemplo da América Latina. O esgotamento do padrão Fordista de acumulação se revelou em sua plenitude com a crise fiscal do Estado, configurando-se na primeira grande crise do sistema capitalista do Pós Segunda Guerra. A explicação acerca dos determinantes da crise, longe de ser consensual, pode ser sintetizada em torno de duas abordagens.

A primeira refere-se à perspectiva liberal que identifica como elementos principais da crise econômica o crescimento desordenado do Estado – em termos de excesso da intervenção econômica e social – e a ineficiência do seu desempenho, em virtude da baixa *performance* do modelo burocrático de administração.

A segunda assume um enfoque crítico, opondo-se à visão liberal, discute a crise do Estado como uma crise do padrão de acumulação. Sob esta ótica não é a forma de atuação do Estado que responde pela crise econômica, uma vez que a crise do Estado nada mais é do que a expressão da crise do sistema econômico. A redefinição do Estado ocorre como necessidade de recomposição do ritmo do processo econômico em face do movimento de globalização, que impõe maiores restrições à adoção de políticas keynesianas e reduz o grau de autonomia dos Estados-Nação em exercer políticas econômicas próprias.

O advento da Nova Gestão Pública, movimento global que vem se fortalecendo na defesa do reordenamento da ordem pública a partir do enfoque da administração gerencial voltada para resultados, privilegia o planejamento e a transparência das ações, deixando de estar pautada no princípio da boa fé de seus dirigentes, implícito na administração pública tradicional. Nesse contexto, a transformação do Estado provedor em Estado regulador surge como um verdadeiro desafio para a Administração Pública, impondo padrões técnicos de gerenciamento dos recursos públicos.

A reformulação pretendida idealiza um Estado estruturado no plano fiscal e competente no plano administrativo. Sob esta ótica, o Estado, além de seu papel social, junto às questões de segurança, educação e saúde, deve desempenhar importante papel na regulação do funcionamento do sistema econômico.

Os anos de 1990 marcam o início da implementação deste processo no Brasil, a exemplo dos movimentos de privatização de empresas; concessão de serviços públicos; abertura dos setores de telecomunicações, energia elétrica e petróleo, com a criação de Agências Reguladoras. A proposta inicial de redefinição do Estado é explicitada no "Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado", elaborada pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e aprovada pelo Governo Federal em novembro de 1995.

O Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), anunciado pelo Governo Federal em outubro de 1998, estabeleceu para o período 1999 a 2001 medidas de curto prazo para redução do déficit público e o controle da relação dívida pública/PIB (via superávit primário), apresentando, ainda, propostas de Reforma Tributária e da Previdência. Em complemento ao PEF, foi encaminhado ao Congresso Nacional, em novembro do mesmo ano, o projeto de Lei Complementar estabelecendo um novo regime fiscal e reformulando os instrumentos de controle da gestão pública.

A perspectiva de reformulação do Estado define, por sua vez, o rumo das políticas públicas, cuja ênfase passa a ser orientada ao controle fiscal e a obtenção de resultados, pautando o sistema de controle fiscal sob quatro princípios fundamentais:¹ o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade.

Os institutos de controle são concebidos como detentores de mecanismos capazes de aprimorar os sistemas, desenvolvendo competências e instrumentos, de modo a tornar mais eficiente a fiscalização. Com intuito de definir claramente as ações, a legislação oferece ampla normatização de procedimentos,

¹ Disciplinados através da Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

compondo os instrumentos de planejamento, controle e execução da gestão pública. Nessa concepção, o controle volta-se à figura do gestor público, diferentemente da gestão burocrática que concentra seus mecanismos de controle nos procedimentos legais.

O presente trabalho objetiva analisar os mecanismos de controle e de gestão orçamentária do Estado do Paraná. O período de análise compreende os anos de 2000 a 2003², contemplando o arcabouço normativo e os novos instrumentos a partir dos quais são definidos os limites legais da gestão orçamentária. Este trabalho está estruturado em quatro capítulos:

- O primeiro capítulo mostra o papel do Estado numa perspectiva histórica, dando destaque principalmente para a questão fiscal.
- No segundo capítulo as três estruturas de controle institucional, concebidas pela reformulação das atividades de fiscalização da gestão pública, são apresentadas: Controle Social, Controle Interno e Controle Externo.
- O terceiro capítulo discute, no âmbito da Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, os instrumentos de gestão fiscal: o orçamento público, a Prestação de Contas do Governo e seu respectivo Parecer Prévio, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.
- O quarto capítulo aborda, de modo particular, o sistema orçamentário do Estado do Paraná, enfocando os aspectos de natureza normativa e o desempenho da gestão pública estadual no período em análise. O foco no sistema orçamentário deve-se ao fato de o mesmo constituir a base sobre a qual são aplicados os instrumentos do Controle Externo.

² Este período foi definido porque se refere à vigência de um mesmo Plano Plurianual, o que propicia que se observe a evolução dos ajustes realizados para atender aos novos instrumentos normativos, que passaram a vigor a partir de 2001, além da correspondência ao que se pode chamar de um ciclo orçamentário completo.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

O papel institucional do Estado em um sistema econômico, nos moldes que hoje se apresenta, foi construído ao longo do tempo. Sob esta ótica, a compreensão de sua estrutura deve levar em conta as condições históricas que permeiam a sociedade capitalista.

Este capítulo apresenta inicialmente as diferentes concepções acerca do papel do Estado na Economia, para em seguida enfatizar sua estrutura e lógica de funcionamento atual, como ponto de partida para a análise dos capítulos subseqüentes.

1.1 ESTADO E ECONOMIA - CONTEXTO HISTÓRICO

O liberalismo, como mecanismo de preservação das estruturas econômicas e sociais, se consolida com a teoria neoclássica³. O pressuposto central desta teoria é a tendência inerente da economia de mercado ao equilíbrio. Ao invés da distribuição natural das riquezas, apresenta-se a noção de justiça à distribuição, com a

³ Para a Economia Política Clássica, cujo foco principal é o crescimento econômico, o liberalismo (não-intervenção do Estado) e o individualismo constituem os mecanismos centrais a partir dos quais as condições estruturais da sociedade são transformadas, de forma a proporcionar a acumulação e a distribuição das riquezas, como processo natural. Os princípios do liberalismo e do individualismo dos clássicos estavam associados ao bem-estar comum: os homens, ao maximizarem a satisfação pessoal, com mínimo de dispêndio ou esforço, estariam contribuindo para a obtenção do máximo bem-estar social. Sob o domínio de leis naturais e da existência de uma "mão invisível" que promove o equilíbrio dos mercados, o pressuposto é de que todo homem é levado a agir em defesa de seus próprios interesses, sendo esta uma ação intrínseca ao ser humano. Assim, a interação entre as pessoas num mercado competitivo, em busca de seus próprios interesses, resultaria no bem-estar da coletividade. De acordo com Adam Smith (1983, p.50), "Não é da bondade do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse. Dirigimo-nos não à sua humanidade, mas à sua auto-estima, e nunca lhes falamos de nossas próprias necessidades, mas das vantagens que advirão para eles".

remuneração dos fatores de produção, terra, trabalho e capital na proporção em que participam da produção, ou seja, de acordo com sua produtividade marginal. Ao eleger a liberdade de mercado como a única forma capaz de preservar a liberdade política, o mercado seria tão eficiente que pouco, ou quase nada, restaria ao Estado fazer.⁴

Os fundamentos do liberalismo começam a ser questionados com a crise do capitalismo na década de 30, na medida em que desemprego generalizado e a falência das empresas demonstravam a fragilidade da tese acerca do ajuste automático dos mercados.

A incompatibilidade entre a teoria e a realidade deste período, cria as condições necessárias para o desenvolvimento de uma nova explicação do sistema capitalista que incorporasse o fenômeno da crise, mas, sobretudo, apontasse caminhos para sua superação. É nesse ambiente de descontentamento com os princípios centrais da teoria neoclássica que se desenvolve o pensamento keynesiano, a partir da negação do ajuste automático das forças de mercado.

Em sua obra máxima "A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro", Keynes⁵ defende a intervenção do Estado na economia, promovendo realocações de recursos e aumentando seu nível de eficiência, de forma a criar as condições necessárias para que o sistema econômico alcance sua recuperação, mediante o aumento da demanda efetiva. Sob a ótica keynesiana, o foco passa a ser as questões de curto prazo, relacionando as variáveis determinantes do emprego, quais sejam, produção e renda que, por sua vez, são determinadas pelos níveis de consumo e investimento, dando origem ao princípio da demanda efetiva.

⁴ Mesmo para Adam Smith, considerado principal teórico do liberalismo econômico, caberia ao Estado exercer funções essenciais para o bem-estar da coletividade, como: manter a ordem e a segurança da sociedade, protegendo-a de possíveis ataques externos; manter instituições que visem ao bem-estar social e executar as obras necessárias para tal que não sejam lucrativas e, que, por isso, não atraiam investimentos privados.

⁵ Sua principal obra, publicada apenas em 1936 em meio à grande depressão, foi precedida em 1926 pela publicação de um artigo "O fim do laissez faire", criticando as bases do liberalismo.

O *Welfare State*, paradigma do constitucionalismo social, foi adotado após a Segunda Guerra, pela maioria dos Estados desenvolvidos, impulsionado pelas políticas econômicas keynesianas e pelo regime fordista⁶ de acumulação, abrindo espaço à noção de Estado provedor como condição para o crescimento econômico e o bem-estar social (SOARES, 2004).

Deriva desse período o gradativo processo de crescimento da participação do Estado na economia, com a ampliação de suas funções clássicas de prestação de serviços essenciais à coletividade. O Estado passa a intervir como agente regulador das atividades econômicas e fomentador do desenvolvimento.

1.2 CRISE ECONÔMICA E REORGANIZAÇÃO DO ESTADO

A partir de meados dos anos setenta e, principalmente, nos anos oitenta, o surto desenvolvimentista parece ter-se esgotado. Embora a crise econômica tenha tido uma abrangência mundial, desencadeada com a crise do petróleo, os reflexos mais desastrosos ocorrem nos países em desenvolvimento, que não encontram sustentação aos seus efeitos na sua economia interna, a exemplo do que ocorre no Brasil, onde as tentativas mal sucedidas de conter as altas taxas inflacionárias resultam em recessão e desemprego.

De acordo com Fiori (1995), a crise econômica que se apresenta neste período vai além de questões ideológicas, justificando-se nas transformações econômicas, sociais e políticas produzidas pela longa e eficaz vigência do pacto corporativo, bem como, pela presença crescente do Estado, avalizando as relações de produção e dominação.

⁶ O regime fordista de acumulação caracterizou-se pela organização taylorista da produção, total separação entre concepção e execução no processo de trabalho, conjugada à integração maciça de trabalhadores na sociedade de consumo através da indexação dos aumentos de salários aos ganhos de produtividade. Esta partilha dos ganhos de produtividade foi obtida por duas vias fundamentais pelos aumentos dos salários indiretos, ou seja, os benefícios sociais em que se traduzem a cidadania social e, em última instância, o Estado Providência.

Segundo Bresser Pereira (1997, p.7),

Na medida em que o Estado via sua poupança pública tornar-se negativa, perdia autonomia financeira e se imobilizava. Suas limitações gerenciais apareciam com mais nitidez e a crise de governança, que no limite se expressava em episódios hiper inflacionários, tornava-se total: o Estado, de agente do desenvolvimento, se transformava em seu obstáculo.

Para Abrucio (1997), o movimento de reformulação do Estado, decorre, em grande parte, da contribuição de quatro fatores socioeconômicos: a crise econômica mundial deflagrada pelas duas crises do petróleo, em 1973 e 1979, respectivamente, registrando um extenso período recessivo ao longo da década de 80; a crise fiscal decorrente, na qual os Estados não tinham mais como financiar seus déficits, agravada ainda pela sobrecarga de funções assimiladas nos anos 50 e 60, pelo Estado provedor do bem estar social; a crise de governabilidade; e a disseminação das transformações tecnológicas favorecidas pela globalização.

A década de 90 foi marcada pelo redirecionamento das ações de governo, com vistas a atingir o equilíbrio das contas públicas, em grande parte influenciada pelas orientações do "Consenso de Washington" – conjunto de reformas consideradas essenciais para a América Latina superar a crise econômica e retomar o desenvolvimento econômico, formuladas por representantes dos organismos financeiros internacionais, por funcionários do governo dos Estados Unidos da América e economistas latino americanos, em novembro de 1989, no "International Institute for Economy", em Washington (BIASOTO, 2003b).

O monitoramento permanente da evolução da relação entre a dívida pública e o PIB, compreende, em síntese, o principal instrumento preconizado pelo Consenso. "A trajetória governamental é determinada pela composição entre a taxa de juros e a taxa de crescimento da economia, de um lado, e por uma medida de síntese das contas públicas do lado real, o superávit primário, de outro". (BIASOTO, 2003b, p.64).

A fixação de metas para atingimento de superávit primário faz com que as ações de governo se voltem ao controle dos gastos públicos. Conforme expressa

Giambiagi (1999a, p.43): "o gasto do governo afeta uma gama diversa de atividades, algumas das quais, em algum momento, provavelmente teve, tem ou terá algo a ver com a vida de cada um de nós".

De modo geral, as reformas administrativas consistem em políticas públicas e programas de governo concebidos com a finalidade de elevar o desempenho do sistema burocrático e que objetivam, em última instância, a inserção de ganhos de eficiência na administração pública, combinando dois objetivos: a busca do ajuste fiscal e mudanças institucionais. Para Rezende (2002a, p.62), no entanto, estes objetivos necessitam de ações distintas de difícil compatibilidade.

O ajuste fiscal demanda mais controle sobre a burocracia e suas organizações, no sentido de promover o uso devido de recursos, bem como a prestação de contas e o controle orçamentário. Por outro lado, a mudança institucional, especialmente aquela que pretende ampliar o escopo da descentralização, autonomia e responsabilidade, passa por uma necessidade de 'descontrolar' a burocracia, dotando-a de maior autonomia gerencial e maior responsabilidade.

Tal oposição é demonstrada pela teoria da "falha seqüencial", que busca justificar a razão pela qual as reformas administrativas falham de modo seqüencial, tendo como princípio que as reformas administrativas obedecem a um padrão de formulação, desconsiderando as diversidades organizacionais buscam inserir mudanças em ambientes altamente institucionalizados, dando origem a resistências na mesma proporção do grau de complexidade inserido nas reformas.

Kaufman (1995, apud REZENDE, 2002a) relaciona a falha seqüencial à resistência organizada de setores burocráticos, observados:

1. os benefícios resultantes da manutenção do *status quo*;
2. a oposição calculada à mudança; e
3. a reduzida capacidade dos atores envolvidos em promover as mudanças necessárias.

Assim, a falha seqüencial ocorre com certa freqüência pelo conflito de interesses entre o grupo que pretende promover mudanças e o grupo que se beneficia

por tais mudanças não serem efetivadas. Determinados fatores potencializam o problema da falha seqüencial:

1. o fator democracia – correlação direta e negativa entre democracia e a implementação de reformas, visto que estas não podem ser impostas, dependem do consenso em torno dos objetivos propostos;
2. o fator baixa performance – quanto menor o desempenho do setor público, mais difícil é a implementação das reformas;
3. a relação direta entre descentralização e desequilíbrio fiscal – o equilíbrio fiscal está diretamente relacionado ao maior grau de controle, conflitante com os elementos necessários ao desempenho, autonomia, descentralização e a gestão por resultados.

Kaufman (1998) parte do pressuposto de que a reforma do Estado não depende apenas de conciliar "vontade política", embora reconhecidamente necessária para que se promovam reformas institucionais. A tentativa de alterar a estrutura institucional responsável pela elaboração e implementação das políticas públicas irá esbarrar no conflito de grupos de interesses políticos, administrativos, internos e externos, que influenciam e/ou detêm o poder de decisão.

1.3 AS FUNÇÕES DO ESTADO

De acordo com a teoria tradicional do bem-estar social, observadas certas condições, os sistemas de mercados competitivos asseguram o máximo de eficiência na alocação de recursos - critério de eficiência de Pareto, o qual se caracteriza pelo fato de que é impossível promover uma realocação de recursos de tal forma que um indivíduo aumente o seu grau de satisfação, sem que, ao mesmo tempo, isso esteja associado a uma piora da situação de algum outro indivíduo. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999a). Sob esta ótica, considera-se que dada alocação de recursos na economia é eficiente quando é impossível modificá-la, de forma a melhorar o nível de bem estar de um indivíduo, sem piorar a situação de outro qualquer.

Dada a existência das imperfeições de mercado, compete ao Estado promover o seu equilíbrio através de atribuições que se enquadram em três categorias extremamente abrangentes, quais sejam, promover ajustamentos na alocação de recursos – função alocativa; promover ajustamentos na distribuição da renda – função distributiva; e manter a estabilidade econômica – função estabilizadora (MUSGRAVE, 1973). As imperfeições de mercado são expressas na existência de bens públicos e semi-públicos, nas externalidades, nos mercados incompletos e na ocorrência de desemprego e inflação.

As externalidades referem-se a ações isoladas de um agente econômico, indivíduo ou empresa, que afetam direta ou indiretamente outros agentes do sistema econômico. Tais ações podem trazer resultados tanto negativos quanto positivos justificam a intervenção do Estado em atividades relacionadas à expansão da infra-estrutura econômica.

Os bens públicos caracterizam-se pela indivisibilidade de consumo à medida que é impossível avaliar a quantidade desses serviços que é consumida individualmente. Compreende o princípio da não exclusão no seu consumo, pela impossibilidade em limitar sua utilização, seu uso está disponível a todos os consumidores, independentemente de contrapartida financeira.

Neste grupo, incluem-se também os bens semi-públicos que, embora passíveis de exploração pela iniciativa privada, são competência do setor público, tendo em vista os benefícios sociais a eles associados, a exemplo dos serviços de educação e saúde.

A função alocativa decorre da necessidade de corrigir e complementar os sistemas de mercado, em razão da existência de falhas que impedem a maximização da eficiência na alocação de recursos e que justificam a interferência do Estado. O sistema de preços é ineficiente para induzir a produção de determinados bens direcionados ao atendimento das necessidades sociais, pois o mecanismo de preços é baseado no sistema de trocas e adequado para regular a produção de bens privados,

cujos preços variam proporcionalmente à possibilidade de sua oferta, cabe ao governo garantir a oferta destes bens.

Segundo Rezende (2001), a expansão da oferta relaciona-se à necessidade de superação de obstáculos à expansão da atividade econômica, decorrentes do efeito multiplicador da expansão dos gastos sobre a taxa de crescimento da capacidade produtiva da economia e ao papel que se atribui ao Estado nesse processo.

A função distributiva trata da promoção de ajustes na distribuição de renda. Através da tributação, de transferências e subsídios, o governo funciona como um agente redistribuidor de renda, na medida em que, através da tributação, retira recursos de segmentos mais rentáveis e os transfere aos menos favorecidos.

A principal fonte de captação de recursos para o financiamento das ações de governo é, sem dúvida, a arrecadação tributária, mecanismo que, associado às políticas orçamentárias, intervêm diretamente na alocação dos recursos, contribuindo para a redução das desigualdades na riqueza, na renda e no consumo.

Para Giambiagi e Além (1999a), a teoria da tributação parte do princípio de que o sistema tributário deva ser o mais justo possível, com a plena aplicação dos conceitos de equidade e neutralidade.

Pelo conceito da equidade cada contribuinte deve contribuir com uma parcela "justa" para cobrir os custos do governo, conceito que pode ser definido através do princípio do benefício, segundo o qual cada indivíduo deve contribuir proporcionalmente aos benefícios gerados pelo consumo do bem público.

O conceito de neutralidade pressupõe que o sistema tributário não provoque uma distorção da alocação de recursos, a exemplo do imposto sobre a renda, com alíquotas progressivas, é neutro na medida em que não afeta a eficiência nas decisões de alocação de recursos para a produção e o consumo de mercadorias e serviços e eqüitativo em razão da sua progressividade.

Os impostos seletivos, sobre o consumo, por sua vez, não caracterizam neutralidade, pois tendem a induzir uma redução do consumo que afeta com maior

intensidade as menores rendas. No entanto, podem ser importantes instrumentos de correção de falhas de mercado, por exemplo, quando é aplicado sobre as bebidas alcoólicas comercializadas nos postos de gasolina em rodovias, com o intuito de reduzir as externalidades negativas provocadas nos motoristas.

A função estabilizadora tem por objetivo assegurar a estabilidade e o crescimento econômico. Com esta finalidade, o Estado interfere nos níveis de emprego, renda, estabilidade de preços, juros, cambio e crescimento, através da política econômica. De acordo com Rezende (2001, p.20):

[...] a preocupação fundamental consiste em controlar o nível agregado de demanda, com o propósito de atenuar o impacto social e econômico de crises de inflação ou depressão. O controle da demanda agregada implica intervir sobre o crescimento das despesas privadas e governamentais de consumo ou de investimento por meio, por exemplo, do controle dos gastos públicos, do crédito e dos níveis de tributação.

Esta interferência se justifica em razão de que, dada às imperfeições de mercado, este nem sempre é capaz de assegurar o nível ótimo de emprego, com estabilidade de preços e níveis de crescimento sustentáveis.

1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentado o panorama teórico acerca da relação entre Estado e Economia e os fundamentos básicos sobre a estrutura e funções do Estado Contemporâneo, passa-se à análise dos mecanismos de controle fiscal e de gestão orçamentária do Estado do Paraná, tendo como período de referência os exercícios de 2000 a 2003.

O capítulo a seguir aborda, no plano político-institucional, os instrumentos normativos que definem o atual modelo de Controle das Contas Públicas, enfatizando as ações a partir das quais o modelo é posto em prática.

2 CONTROLE INSTITUCIONAL: ABRANGÊNCIA E LIMITES

A crise mundial desencadeada a partir do final da década de 70 e que culminou com o esgotamento do modelo do Estado interventor, constitui o ambiente sobre o qual se estrutura um novo modelo de administração, em oposição ao modelo burocrático de administração pública. Os princípios da nova gestão pública pressupõem a inserção de padrões gerenciais, disseminados inicialmente nos países anglo-saxões (Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido).

Este processo de reformulação do Estado é comumente concebido como um processo de redução de seu tamanho, através de uma nova delimitação institucional e da redefinição de seu papel, impulsionada pela expansão das funções econômicas e sociais do Estado. A questão central do modelo está vinculada à busca da eficiência, para tal fim aprimora-se o controle das ações e as técnicas de avaliação de desempenho. O foco principal é direcionado ao aumento do desempenho das organizações e à redução de gastos públicos.

As atividades de controle foram gradativamente redesenhadas ao longo do tempo, atendendo as exigências do *managerialism*⁷. No caso do Brasil, estabeleceram-se claramente três sistemas de controle institucional, os quais este capítulo busca analisar: o Controle Social, o Controle Interno e o Controle Externo.

2.1 ASPECTOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

A reforma administrativa que se busca implementar na administração pública brasileira tem por base teórica a "Nova Gestão Pública" (New Public Management), com preceitos desenvolvidos a partir das reformas gerenciais dos países anglo-saxônicos, voltados ao aumento do desempenho dos serviços

⁷ Os princípios e conceitos da teoria gerencial (*managerialism*), inicialmente, invadiram o setor público dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha a partir da eleição dos governos conservadores de Reagan e Thatcher, (Abrucio, 1997).

públicos. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), editado em 1995 pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), lançou as diretrizes deste processo.

De acordo com Ferreira (1996), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado contemplou a sistematização estratégica dos principais problemas da administração pública brasileira, estruturado a partir dos seguintes princípios:

- a) Focalização da ação do Estado no cidadão;
- b) Reorientação dos mecanismos de controle para resultados;
- c) Flexibilidade administrativa;
- d) Controle social; e
- e) Valorização do servidor.

A busca intensiva pelo controle surge da necessidade de correção de rumos da administração pública. Neste sentido, buscou-se criar dispositivos constitucionais focando as ações do Estado e dos gestores públicos no exercício de suas atribuições e que abrangem não apenas os atos do Poder Executivo, mas também os dos Poderes Legislativo, Judiciário, além do Ministério Público e do Tribunal de Contas, no exercício das atividades administrativas, observadas as três esferas de governo, União, Estados e Municípios. Tais dispositivos pretendem proporcionar as condições necessárias para a disseminação do Controle através da sociedade, pela própria estrutura administrativa, assim como pelas Instituições de Controle Externo.

Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar os orçamentos e os serviços públicos são métodos típicos do *managerialism*, constituindo-se em parâmetros fundamentais do modelo gerencial aplicado em diversos países, que, em essência, visam modificar as antigas estruturas administrativas (ABRUCIO, 1997).

2.1.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

A busca do ajuste fiscal é resultante, em grande parte, de condições impostas por organismos financeiros internacionais, credores de nosso país, que se observam claramente na condução da política econômica adotada ao longo de

quase uma década, a exemplo do cumprimento das metas de superávit primário, acordadas junto ao FMI. Muito embora essa interferência seja negada pelo Governo Federal, a edição da Lei Complementar 101/00, vem ao encontro da necessidade de reformulação, controle e transparência na aplicação de recursos públicos.

As premissas do controle fiscal superam o espaço restrito do equilíbrio das contas públicas com vistas à obtenção de superávits primários, situando-se como parte integrante de um processo de reformulação do Estado. Como define Silva (2002), o ajuste fiscal e as alterações das estruturas organizacionais (mudanças institucionais), constituem objetivos complementares às reformas administrativas, e que se expressam em políticas públicas voltadas a um melhor desempenho institucional do Estado.

A Lei Complementar n.º 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi editada em 04 de maio de 2000, decorrente de imposição da Emenda Constitucional de n.º 19, de 04 de junho de 1998, que determinou o prazo máximo de 180 dias para apresentação de Projeto de Lei regulamentando o disposto na Constituição Federal de 1988, art. 165, § 9.º, incisos I e II, fundamentados em seus artigos 163 a 169.

Art. 165, § 9.º "Cabe a Lei Complementar:

- I Dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
- II estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe sobre princípios fundamentais que devem nortear a ação da administração pública, especificamente no que se refere ao disciplinamento da gestão de recursos em todos os níveis de governo. O Sistema de Controle Fiscal que se define, a partir de então, está pautado sob quatro princípios básicos, são eles: o planejamento, o controle, a responsabilidade e a transparência:

O planejamento através de mecanismos operacionais e como instrumento gerencial, tem o propósito de identificar os objetivos e metas prioritárias e definir modos

operacionais que garantam, no tempo adequado, a estrutura e os recursos necessários para a execução de ações: programas, planos, projetos e atividades, consideradas relevantes e de interesse público. Por meio desses instrumentos, estabelecem-se as condições de programar a execução orçamentária e atuar no sentido do alcance de objetivos e metas prioritárias. Com este foco, a Lei de Responsabilidade Fiscal cria novas dimensões para o Orçamento Público.

A responsabilidade impõe ao gestor público o cumprimento da lei, sob pena de responder por seus atos e sofrer as sanções inseridas na própria Lei Complementar 101/2000 e em outros dispositivos legais, direcionando-o à busca de instrumentos de gestão com ênfase no equilíbrio a ser atingido entre a receita e a despesa, a partir do controle de custos e da avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários.⁸

A transparência deve ser assegurada através da ampla divulgação de planos, metas e diretrizes, bem como de sua efetiva execução, através dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, com publicação bimestral e quadrimestral, respectivamente, das Prestações de Contas e seus respectivos Pareceres Prévios emitidos pelo Órgão Fiscalizador, que devem ficar disponíveis a consulta, no Órgão Legislativo e no Órgão Técnico responsável pela sua elaboração, durante todo o exercício em que se deu seu julgamento.

O Poder Público deve incentivar a participação popular durante o processo de elaboração e discussão das peças orçamentárias, a exemplo do orçamento participativo, que vem sendo gradativamente implementado em algumas capitais, no qual realizam-se audiências públicas na fase da elaboração do projeto de lei.

Além destes aspectos, relativos ao acompanhamento e controle da gestão dispostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, destaca-se a previsão da formação do

⁸ LRF, art. 1.º, § 1.º: "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."

Conselho de Gestão Fiscal⁹ com a finalidade de acompanhar o desenvolvimento dos instrumentos necessários para a fiscalização eficiente dos sistemas de controle concebidos. Sua constituição e regulamentação foram remetidas à lei específica que se encontra em fase de tramitação no Congresso Nacional.

2.2 O CONTROLE SOCIAL

A concepção do controle social apresenta-se através do exercício da cidadania, contempla a idéia de participação popular nos processos de planejamento das ações de governo bem como do acompanhamento da execução destas. A finalidade do controle popular surge da necessidade de acompanhar o mandato de seus representantes eleitos, enfocando possíveis gastos inoportunos ou inúteis, que possam ser realizados sem identificação de um objetivo real.

Entretanto, o efetivo exercício do Controle Social está diretamente relacionado ao comportamento de toda a nação que, historicamente, apresenta um baixo grau de envolvimento nas questões relacionadas à área pública. A tradição de baixo envolvimento individual com os interesses coletivos aumenta a dificuldade para uma

⁹ LRF, art. 67"O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

- I harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
- II disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
- III adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;
- IV divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1.º O conselho a que se refere o caput instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2.º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho."

boa administração. Esta tendência ao individualismo vem ao encontro de uma característica cultural, retrato de uma sociedade marcadamente desigual, a sociedade brasileira nunca teve entre seus traços fortes a idéia da igualdade de direitos para todos, nem a valorização do interesse coletivo ou da responsabilidade cívica.

A participação popular no processo de fiscalização deve conquistar seu espaço a partir de movimentos que se estruturam mais facilmente através de organizações sociais, via entidades representativas dos mais diversos segmentos da sociedade. Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades. Este envolvimento é de grande relevância ao controle, posto que a idéia de integração junto a uma administração pública, por sua vez, mais dinâmica e menos morosa em suas ações, resultante desse mesmo envolvimento, norteiam o princípio de que a defesa do interesse público não deve ser prerrogativa exclusiva do Estado.

A intenção de fornecer mecanismos legais para o desenvolvimento do controle social é clara na Lei de Responsabilidade Fiscal. Dentre os pontos elencados anteriormente, ressalta-se a explicitação de que a transparência deve ser assegurada através de incentivo a participação da sociedade no processo de elaboração do orçamento público, inclusive com a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração orçamentária.

Gradativamente, busca-se difundir a idéia do controle social, seja através da mídia ou pelos Órgãos Fiscalizadores, a exemplo de ações desenvolvidas por meio eletrônico: a nível federal, com o site do "Portal da Transparência Federal", de responsabilidade da Controladoria Geral da União, lançado em novembro de 2004, consiste em um banco de dados relativos aos gastos do Governo Federal tais como os processos licitatórios para contratação de obras e serviços.

Nesta mesma linha de ação, o Governo do Estado do Paraná, através do Decreto n.º 3.895, de 18/11/2004, determinou a criação de um sistema de informações em meio eletrônico, a cargo da Secretaria de Estado da Fazenda que

instituiu o site "Gestão do dinheiro público do Paraná", para divulgação de todos os pagamentos feitos por Órgãos da Administração Direta e Indireta. O Decreto disponibiliza ainda o sistema para utilização pelos demais Poderes do Estado – Judiciário, Legislativo, Tribunal de Contas e Ministério Público.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por sua vez, de forma mais intensiva após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem dispensado atenção especial à difusão do Controle Social, de forma a divulgar não apenas os novos instrumentos legais, mas, também, o dever de cada indivíduo de acompanhar as contas públicas com os mecanismos que são proporcionados a este fim. Por ocasião da comemoração de seus 58 anos, em 02/06/2005, lançou o site "Portal do Controle Social" cujo objetivo é o de disponibilizar as informações relativas a Gestão Pública Estadual e Municipal, que se tornou possível, em grande parte, com a modernização das análises das Prestações de Contas através do Sistema de Informações Municipais - SIM, e do Sistema de Estadual de Informação - SEI. O Controle Social deve observar estreita relação com o Controle Externo, visto que pode interagir junto deste manifestando qualquer indício de lesão ao erário público que venha a ser observada.

2.3 O CONTROLE INTERNO

Instituído inicialmente pela Lei 4.320/64, o controle interno está disciplinado nos termos do art. 70 da Constituição Federal de 1988. De acordo com a norma constitucional, compete aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manter, de forma integrada, este Sistema de Controle. Trata-se do controle administrativo direto, realizado de forma prévia, concomitante ou a posteriori que objetiva manter dentro da própria estrutura administrativa a figura da fiscalização.

Neste sentido, deve ser concebido como uma unidade administrativa autônoma, ligada à administração de cada órgão ou entidade, com independência para manifestar-se quanto às ações do administrador, atribuindo-lhe as prerrogativas concedidas à figura da auditoria interna na iniciativa privada.

Assim, compete ao Controle Interno avaliar a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado e a consonância destes com as metas previstas no plano de governo, procedendo à avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem como da aplicação de recursos públicos concedidos a entidades de direito privado.

De acordo com a norma constitucional, seria ainda sua função, o exercício do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado, bem como, apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional. É atribuição dos responsáveis pelo Controle Interno dar ciência ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade levantada, sob pena de responder solidariamente pela ação.

Reportando-se a esfera da administração pública do Estado do Paraná, o Sistema de Controle Interno, concebido como importante instrumento auxiliar aos órgãos responsáveis pelo Controle Externo, não exerce sua função a contento. Fato que pode ser comprovado em observação às instruções técnicas relativas às "Prestações de Contas Anuais" dos órgãos e entidades estaduais, emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, das quais constam extensos e sucessivos apontamentos quanto à inexistência ou a inoperância deste sistema. Por esta razão o Poder Executivo Estadual, por sua vez, tem sido objeto de constantes ressalvas por ocasião da emissão do Parecer Prévio de suas Contas Anuais.

O Tribunal de Contas do Estado tem buscado desenvolver ações junto aos Órgãos e Entidades da Administração Estadual, orientando os procedimentos a serem observados para o correto atendimento das questões de ordem técnica, através de programa de treinamento próprio, bem como junto aos Municípios do Estado, inclusive com a disponibilização de um modelo de projeto de lei com as diretrizes de implementação de um sistema de controle interno municipal adequado.

2.4 O CONTROLE EXTERNO

2.4.1 Um Breve Panorama Internacional

Observado o contexto internacional em que está inserido o Controle Externo, ressalta-se o importante papel exercido pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Fundada em 1953, possui atualmente cerca de 182 Instituições de Controle Externo (ISC), de países membros das Nações Unidas em todos os continentes. Os Estatutos da INTOSAI, revistos e adaptados pelo Congresso de Washington em 1992, constituem a carta da organização e descrevem a estrutura da INTOSAI, os seus membros, a sua missão e o seu regulamento.

Reconhecidamente a mais importante organização de instituições de controle externo, a INTOSAI apóia seus membros no sentido de regulamentar e atribuir maior responsabilização à gestão fiscal, favorecendo a troca de informações e de experiências, com a divulgação de seus trabalhos através de diversas publicações, dentre os quais destacam-se: a "Revista Internacional de Verificação das Contas Públicas", com periodicidade trimestral; circulares informativas das atividades desenvolvidas, sob a responsabilidade do Secretariado Geral; o "Anuário dos Membros"; as Atas dos Congressos; e as instruções técnicas desenvolvidas pelos grupos de trabalho e programas de formação.

O Congresso Internacional das Instituições Superiores de Controle das Finanças Públicas, iniciado em 1971, em Viena, é organizado a cada dois anos por um país membro e conta com a participação das Nações Unidas, do Banco Mundial e de outras organizações profissionais e internacionais privilegiando a troca de experiências e o debate de questões com o objetivo de melhorar os mecanismos de controle.

2.4.2 O Controle Externo no Brasil

De acordo com o Diploma Constitucional, compete ao Órgão Legislativo a apreciação das peças que compõe o Orçamento Público e, posteriormente, do exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado. Na União, pelo Congresso Nacional, nos Estados pela Assembléia Legislativa e nos municípios pela Câmara dos Vereadores, mediante o exercício do Controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e pelo sistema de Controle Interno de cada Poder e esfera de governo.

A determinação de competência do Controle Externo a cargo do Poder Legislativo objetiva, em primeira instância, proporcionar a participação da sociedade neste processo, visto que os parlamentares são seus representantes eleitos, assim, além de elaborar as leis, cabe-lhes a obrigação de atentar ao seu fiel cumprimento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal atribui, em consonância às normas constitucionais, a responsabilidade pela fiscalização quanto ao cumprimento das normas de gestão fiscal ao Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas e dos sistemas de Controle Interno de cada Poder e do Ministério Público.

Assim, cabe ao Poder Legislativo atenção especial a alguns aspectos específicos da fiscalização, tais como: verificação do cumprimento das metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; observância dos limites e das condições para a realização de operações de crédito e a inscrição de despesas em restos a pagar; adoção de medidas para a adequação das despesas com pessoal e das dívidas mobiliária e consolidada aos respectivos limites; observância das normas atinentes à destinação dos recursos oriundos da alienação de ativos; respeito aos limites aplicáveis aos gastos do Poder Legislativo Municipal, caso existam tais limites.

Aos Tribunais de Contas compete, segundo o mesmo preceito legal, além de suas funções constitucionais, verificar o cumprimento dos limites relativos às despesas com pessoal bem como os indícios de irregularidades na gestão com acompanhamento dos fatos que possam comprometer os custos ou os resultados de programas, emitindo atos de alertas aos Poderes e Órgãos.

A Constituição Federal, em seu artigo 71, estabelece as atribuições exclusivas ao Tribunal de Contas da União. Além dos dispositivos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal que se aplica a todos os níveis de governo, no Estado do Paraná, nos termos da sua Constituição, compete ao Tribunal de Contas do Estado: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões; realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; fiscalizar o repasse de recursos pelo Estado aos Municípios; homologar os cálculos das quotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) devidas aos Municípios, dando ciência à Assembléia Legislativa; prestar as informações por esta solicitadas sobre a fiscalização contábil e financeira, orçamentária e inspeções realizadas; aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Entretanto, a eficiência do atual Sistema é colocada em dúvida através de duras críticas ao Controle Externo que se originam nos escândalos causados pelo mau uso dos bens públicos, corrupção, desvio de verbas, etc. Questionam-se, entre outros pontos, a imparcialidade e independência das ações dos Órgãos Fiscalizadores. Nesse contexto, o papel dos Tribunais de Contas, em particular, vem sendo claramente questionado, quer seja pela sociedade, pelo governo, ou pelo próprio Órgão Legislativo que deveria fomentar a utilização de toda a infraestrutura do Tribunal de Contas, enquanto Órgão Auxiliar.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresentou a estrutura central do Controle Fiscal que vem sendo estabelecida no plano normativo. A ampliação de instrumentos legais à disposição dos órgãos responsáveis pelo Controle das Contas Públicas constitui um dos aspectos centrais do processo de reestruturação da Administração Pública.

A edição de um novo arcabouço legal e as alterações decorrentes deste, em grande medida, busca legitimar uma nova estrutura institucional, na qual as ações deixam de ser norteadas simplesmente pelo princípio da boa fé e passam a prevalecer regras mais austeras de controle de gastos, com a criação de normas e leis específicas que decretam a obrigatoriedade de uma gestão responsável.

O próximo capítulo aborda os instrumentos normativos e procedimentos a partir dos quais se estrutura e se operacionaliza a Gestão Fiscal.

3 INSTRUMENTOS DE GESTÃO FISCAL

Este capítulo propõe-se a apresentar os instrumentos que se mostram fundamentais para o controle fiscal da gestão pública, no âmbito institucional, nos termos da Lei Complementar n.º 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Para fins de análise, estes instrumentos são classificados, em razão de seu objeto, em dois grupos distintos.

O primeiro grupo contempla o planejamento das ações em todas as suas fases, consubstanciado através do orçamento público em três peças distintas e complementares entre si, o Plano Plurianual, a Lei Orçamentária e as Leis de Diretrizes Orçamentárias. Já o segundo grupo reporta-se ao acompanhamento e a avaliação das ações, de forma concomitante durante o processo de execução através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e a posteriori, ao final do exercício, com a avaliação dos resultados de forma mais precisa, tendo como instrumento a Prestação de Contas do Governo e seu respectivo Parecer Prévio.

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO

A teoria gerencial, incorporada pela administração pública nos países centrais a partir dos anos 80, passou a ocupar espaço na administração pública brasileira a partir da década de 90 como parte das propostas de reformulação do Estado. A intenção de institucionalizar o Controle é muito clara no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), editado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995.

O "Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados" teve início em 1995 sob os cuidados da Secretaria do Tesouro Nacional, financiado com recursos da Caixa Econômica Federal (CEF), tendo sido utilizado para o refinanciamento de dívidas estaduais, além da abertura de linhas de crédito para ações emergenciais.

A obtenção de tais recursos implicava no cumprimento de metas fiscais a serem mantidas pelos Estados durante a vigência do Programa, com vistas ao equilíbrio orçamentário sustentável, dentre as quais, segundo Nascimento e Delbus (2002), destacam-se:

- Controle e redução da despesa de pessoal, nos termos da Lei Complementar n.º 82/95 - a Lei Camata I;
- Privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais;
- Aumento da receita, modernização e melhoria de sistemas de arrecadação, de controle do gasto e de geração de informações fiscais, buscando explorar plenamente a base tributária e desenvolver esforços para incrementar a arrecadação tributária própria;
- Compromisso de resultado fiscal mínimo, traduzidos neste caso, em metas de resultado primário trimestral; e
- Redução e controle do endividamento estadual.

O Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), anunciado em outubro de 1998, estabeleceu para o período 1999/2001, por sua vez, medidas de curto prazo para redução do déficit público e o controle da relação dívida pública - PIB (via superávit primário), propostas de Reforma Tributária e da Previdência, e, em complemento a este mesmo programa, foi encaminhado ao Congresso o Projeto de Lei Complementar estabelecendo um novo regime fiscal.

A concepção da Lei Complementar n.º 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo Delbus e Nascimento (2002), incorpora princípios e normas tendo como referência modelos de Controle aplicados internacionalmente, a exemplo:

- a) Budget Enforment Act - Estados Unidos, a normatização contempla apenas o Governo Federal, as demais Unidades da Federação possuem regras próprias. Entre as suas principais características destaca-se como forma de garantir os limites de despesa e atingir as

metas de superávit, estabelecidos pelo Congresso: o controle da execução orçamentária, com a limitação ao empenho da despesa e a imposição de que o aumento e/ou a criação de despesas deva ter a contrapartida da redução de outras despesas ou o aumento de arrecadação de receitas.

- b) Tratado de Maastricht - Comunidade Econômica Européia, obedece aos princípios de uma Confederação, estabelecendo critérios de convergência contempla um pacto de estabilidade e crescimento firmado junto aos Estados-membros. O Tratado define critérios para avaliação da sustentação financeira de cada governo, os quais são responsáveis por seus respectivos orçamentos desde que estes estejam subordinados às disposições acordadas.
- c) Fiscal Responsibility Act - Nova Zelândia, prevê um Estado unitário e Parlamentarista no qual o Parlamento fixa critérios de desempenho e fiscaliza o Executivo que, por sua vez, controla os recursos orçamentários. Estabelece os mecanismos de controle dos riscos fiscais da Coroa e a redução quando necessária, da dívida pública.

Há que se considerar também a influência exercida pelos preceitos preconizados pelo Fundo Monetário Internacional¹⁰ (FMI), constantes do "Manual de Transparência Fiscal", com destaque ao "Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal – Declaração de Princípios" lançado em abril de 1998, que tem por foco a clara informação sobre as instituições públicas e suas funções, observando a definição de transparência fiscal em quatro princípios gerais,¹¹ são eles:

1. *Definição clara de funções e responsabilidades*, em relação às estruturas e funções de governo e das relações entre governo e a economia;

¹⁰ Organismo financeiro internacional que edita normas de gestão pública e as impõe aos demais países para a concessão de empréstimos através da pactuação de metas a serem cumpridas

¹¹ Manual revisto de Transparência Fiscal – FMI, 2001.

2. *Acesso público à informação*, privilegia a divulgação de informações fiscais em intervalos definidos e com alto grau de abrangência;
3. *Abertura na preparação, execução e Prestação de Contas do Orçamento*, objetiva a divulgação de todas as etapas orçamentárias;
4. *Garantias de integridade*, trata da questão da qualidade das informações fiscais e da importância de submetê-las a fiscalização independente.

A similaridade apresentada entre os dispositivos concebidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e os contidos nos principais instrumentos normativos internacionais é naturalmente admitida pelos seus idealizadores. No entanto, procura-se desvincular a sua concepção da hipótese de imposição do Fundo Monetário Internacional, provavelmente em razão da repercussão negativa dessa possibilidade frente a opinião pública.

3.2 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

O Sistema Orçamentário define as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública. Composto pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual, o Orçamento Público deve contemplar o planejamento das ações administrativas, de forma clara e concisa.

A importância e complexidade que este objetivo assume é questão indiscutível. O preceito fundamental é de que sua elaboração tenha bases concretas em todas as fases que antecedem sua aprovação, isto é, as proposições do Plano Plurianual, consubstanciados pela Lei das Diretrizes Orçamentárias, devem resultar em uma Lei Orçamentária Anual condizente com as necessidades da sociedade e com a realidade econômica.

A apresentação do Projeto da Lei Orçamentária, assim como as demais Peças do Sistema Orçamentário, é de competência do chefe do Poder Executivo. Ao Poder Legislativo cumpre a apreciação do referido projeto, com a prerrogativa de apresentar emendas à proposta. As peças orçamentárias são formalizadas em Leis

Ordinárias que, após a apreciação e aprovação em plenário do substitutivo ao projeto inicialmente apresentado, com a decretação do Poder Legislativo, são encaminhadas à sanção pelo chefe do Poder Executivo, ou à promulgação pelo próprio Poder Legislativo.¹²

Em diversos países a busca de maior qualidade na gestão dos recursos públicos tem levado a ampliação da autoridade dos gestores em relação a utilização dos recursos postos à disposição das organizações governamentais, bem como à adoção de outras medidas destinadas a aumentar o grau de flexibilidade da gestão orçamentária, pressupostos da administração gerencial.

Contrário ao modelo de gestão em que se amplia a autoridade dos gestores públicos, o que podemos observar no Brasil, em todas as esferas de governo, União, Estados e Municípios é a busca do controle da gestão que se traduz na normatização de todas as suas fases, planejamento, elaboração e execução, respaldadas em leis específicas.

A edição da Lei n.º 4.320/64, que instituiu "normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios e do Distrito Federal", representou um marco evolutivo no gerenciamento das Finanças Públicas ao disciplinar a estrutura normativa para a elaboração do orçamento público. Adota um padrão orçamentário único nos três níveis de governo, estabelecendo a classificação funcional da despesa em 10 funções, cada uma delas subdividida em 10 subfunções. Embora as funções indicadas inicialmente tenham sofrido algumas alterações, Giacomoni (2002), cita as funções que vigoraram por mais tempo:

0 - governo e administração geral; 1 - administração financeira; 2 - defesa e segurança; 3 - recursos naturais e agropecuários; 4 - viação, transportes e comunicações; 5 - indústria e comércio; 6 - educação e cultura; 7 - saúde; 8 - bem estar social; 9 - serviços urbanos.

¹² Após o decreto do Projeto de Lei, o chefe do Poder executivo dispõe de 15 dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo parcial ou totalmente. Em caso de veto, retorna a apreciação do Poder Legislativo que poderá rejeitar o veto, devolvendo ao chefe do Poder Executivo para promulgação em 48 horas, sob pena de ser promulgado pelo próprio chefe do Poder Legislativo. (GIACOMONI, 2002).

Exemplificando, a função 6 - educação e cultura, agrega as subfunções 6.0 - administração; 6.1 ensino primário; 6.2 - ensino secundário e normal; 6.3 - ensino técnico profissional; 6.4 - ensino superior; 6.5 - ensino e cultura artística; 6.6 - educação física e desportos; 6.7 - pesquisas, orientação e difusão cultural; 6.8 - patrimônio artístico e histórico; 6.9 - diversos.

O Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabeleceu o Orçamento por Programas, e a classificação funcional programática foi instituída pela Portaria n.º 9, de 28 de janeiro de 1974, com o objetivo de estabelecer uma linguagem única para planejamento e orçamento, bem como uma ação complementar à explicitação do objetivo proposto. Encontra-se em vigência a Portaria n.º 42/99 que manteve os preceitos basilares e estendendo-se às demais Esferas de Governo, no intuito de regulamentar as reformas estabelecidas na Constituição Federal de 1988.

O Orçamento Programa caracteriza-se pela ênfase no objetivo do gasto diferentemente do orçamento tradicional voltado à categoria do dispêndio¹³. De acordo com Rezende (2001), é importante distinguir o Orçamento Programa, visto como metodologia de decisão quanto à alocação de recursos governamentais do Orçamento sob a forma de Programa, que seria apenas uma nova forma de classificar as despesas no orçamento.

A elaboração dos Programas de governo compreende a definição de um conjunto de ações, entidades executoras e pessoas que serão envolvidas para o atingimento de um objetivo comum - o atendimento a necessidades efetivas da Sociedade. Esse objetivo deve expressar o resultado a ser obtido com a implementação do Programa e conter clara identificação do público alvo.

Cada Programa deve elencar as ações necessárias para atingir o seu objetivo, sob forma de projetos, atividades e operações especiais, especificando os valores e metas e a respectiva mensuração por indicadores que permitam avaliar o

¹³ O orçamento tradicional identifica os gastos por grupos de despesa: pessoal, custeio, investimento, etc.

seu alcance. Esses indicadores devem privilegiar a coerência com o objetivo estabelecido e a capacidade de medir a evolução do objeto pretendido.

Segundo Core (2001), no Orçamento Programa as classificações da despesa respondem, basicamente, as principais indagações que habitualmente surgem quando o assunto é gasto orçamentário, a cada uma dessas indagações corresponde um tipo de classificação, ou seja:

- a) "para que" serão gastos os recursos alocados, a resposta será encontrada na classificação programática ou, mais adequadamente, de acordo com a portaria n.º 42/99, na estrutura programática;
- b) "em que" serão gastos os recursos, a resposta consta da classificação funcional;
- c) "o que" será adquirido ou "o que" será pago, na classificação por elemento de despesa;
- d) "quem" é o responsável pela programação a ser realizada, a resposta é encontrada na classificação institucional (órgão e unidade orçamentária);
- e) "qual o efeito econômico da realização da despesa", na classificação por categoria econômica; e
- f) "qual a origem dos recursos", na classificação por fonte de recursos.

Mesmo com todas as disposições descritas, até bem pouco tempo prevalecia a idéia de que todo o processo orçamentário tratava-se de peça fictícia, editado apenas em atendimento aos preceitos legais, onde as receitas eram lançadas a partir da previsão das despesas, pela necessidade de equilíbrio, mesmo sem indicação precisa de origem.

A partir da Constituição Federal de 1988, com a imposição de novo disciplinamento às peças orçamentárias: Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, este quadro começa a ser alterado qualitativamente. Contudo, a reformulação quanto à composição, assim como a imposição da elaboração do Plano Plurianual, não implicou em alteração da metodologia orçamentária do Orçamento Programa.

Com o advento da Lei Complementar n.º 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a elaboração do Orçamento Público contempla nova fase de reformulação, com a efetiva regulamentação de seus instrumentos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, fundamentada nos artigos 163 a 169 da Constituição Federal de 1988, não se contrapõe à Lei Federal n.º 4.320/64, ambas possuem disposições distintas, enquanto esta define os aspectos contábeis da elaboração e do controle orçamentário, aquela estabelece normas direcionadas à gestão fiscal das finanças públicas.

O Plano Plurianual (PPA) estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada. Seu prazo de vigência é do 2.º exercício de mandato do Governante até o final do 1.º exercício do mandato do Governante subsequente.

Sua implementação é depurada através das demais etapas do orçamento, sendo atribuição da Lei de Diretrizes Orçamentárias, com periodicidade anual, o dimensionamento das ações e metas físicas e financeiras de cada exercício. À Lei Orçamentária Anual compete a efetiva indicação de recursos para as ações decorrentes dos processos de implementação, ratificando-a como peça finalística do sistema orçamentário.

As disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, relativamente ao Plano Plurianual, sofreram veto em sua totalidade pelo então Presidente da República, com a justificativa de que os prazos que se estabeleciam iriam inviabilizar a adequada elaboração desta Peça Orçamentária. Prevalece, portanto, as disposições constitucionais. Cabe observar, entretanto que, muito embora o artigo que disciplinava o Plano Plurianual tenha sido vetado, a Lei de Responsabilidade Fiscal mantém a imposição de sua elaboração ao tratar de outros dispositivos correlatos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu maior importância à Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecendo-lhe novas atribuições, dentre as quais,

dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas orçamentários; estabelecer regras gerais e metas anuais à elaboração da Lei Orçamentária, explicitando as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente dispor, ainda, sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

É parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, aos quais compete, respectivamente, especificar as metas anuais relativas aos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas para um período de três anos; e a avaliação dos passivos contingentes, bem como demais riscos passíveis de alterar o equilíbrio das finanças públicas.

A Lei Orçamentária Anual contempla o orçamento fiscal, referente aos Poderes da União (Estado ou Município), seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimentos, das empresas em que a União (Estado ou Município), direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como dos fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A Lei Orçamentária contempla, ainda, mensagem contendo a análise da execução do Plano Plurianual, justificando eventuais desvios; prioridades propostas para definição de metas do Plano Plurianual a ser implementado na Lei de Orçamento; proposta de alteração da legislação tributária; proposta dos limites estabelecidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário bem como dos demais limites constitucionais.

A obrigatoriedade da consolidação nacional das contas públicas, a partir das informações enviadas após o encerramento do exercício, até 30 de junho do

exercício subsequente, sob a responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, determinou a portaria interministerial n.º 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre as normas gerais de Consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, impondo às demais esferas de governo o ajuste da classificação da despesa, de acordo com os parâmetros já utilizados pela União e promovendo a uniformização de procedimentos, indispensável à padronização requerida.

A Lei Orçamentária Anual, dentre suas principais atribuições definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, deve observar: o demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com as metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias previstas no respectivo Anexo de Metas Fiscais; a previsão da reserva de contingência, em percentual da Receita Corrente Líquida, destinada ao pagamento de restos a pagar e passivos contingentes, além de outros imprevistos fiscais; e o serviço da dívida (encargos mais amortizações) cujas receitas destinadas para esse fim devem estar destacadas na Lei. A Lei Orçamentária Anual deverá, ainda, demonstrar sua compatibilidade com o Anexo de Metas fiscais e como Anexo de Riscos Fiscais apresentados por ocasião da Lei de diretrizes Orçamentárias.

A elaboração e aprovação das leis orçamentárias devem observar os seguintes princípios técnicos:

- a) da unidade, todas as receitas e despesas do período deverão ser incluídos em um único orçamento, um só caixa, uma só contabilidade, para evitar a pluralidade orçamentária o que dificultaria sua execução;
- b) da universalidade, todas as receitas e despesas do Estado devem ser incluídas no orçamento;
- c) da anualidade, correspondência a um período limitado de tempo, de um ano;
- d) do equilíbrio, entre receita e despesa previstas;
- e) da especificação, discriminação clara e precisa dos dados;

- f) da exclusividade, não deve incluir assuntos estranhos à receita ou a despesa pública;
- g) da publicidade, dar ampla divulgação.

A Constituição de 1988 disciplinou a apresentação das emendas à Lei Orçamentária, determinando a compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e a indicação da origem de recursos para o custeio, provenientes de anulação de outras despesas, das quais se restringem as dotações relativas a gastos com pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias intergovernamentais (GIACOMONI, 2002).

3.3 ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

3.3.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária

A divulgação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), tem por objetivo possibilitar o acompanhamento e a análise da execução orçamentária. A publicação de seus anexos, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, é exigência da Constituição Federal, em seu artigo 165, parágrafo 3.º, e foi regulamentado pela Lei Complementar n.º 101/00.

Sua elaboração dá-se a partir da consolidação de informações de todas as unidades gestoras, pelo Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo os órgãos da Administração Direta, dos Poderes e entidades da Administração Indireta, constituídas pelas autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal e de custeio, ou de auxílios para pagamento de despesas de capital, excluídas, neste caso, aquelas empresas lucrativas que recebam recursos para aumento de capital.

De acordo com o que explicita o manual de elaboração,¹⁴ o Relatório Resumido da Execução Orçamentária é composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos de suporte. As peças básicas são o balanço orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas, e o demonstrativo de execução das receitas, por categoria econômica e fonte, e das despesas, por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção. Nessas peças os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária ser destacados dentre as demais receitas de operações de crédito. Os demonstrativos de suporte têm por objetivo evidenciar a receita corrente líquida, as receitas e despesas previdenciárias, os resultados primário e nominal, as despesas com juros e os valores inscritos em restos a pagar.

A publicação do Relatório referente ao último bimestre de cada exercício contempla, ainda, a demonstração das projeções atuariais dos regimes de previdência social, da variação patrimonial e da conformidade do montante das operações de crédito com aquele das despesas de capital.¹⁵

3.3.2 Relatório de Gestão Fiscal

O Relatório de Gestão Fiscal tem como finalidade compor o instrumental de acompanhamento das atividades financeiras e de gestão do Estado, previsto nos art. 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com periodicidade quadrimestral, é de competência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público observadas individualmente todas as esferas de governo.

Sua elaboração abrange os órgãos da administração direta, autarquias, fundações, fundos, empresas públicas e sociedades de economia mista que se

¹⁴ Relatório resumido da execução orçamentária - Manual de elaboração. Brasília, STN, 2001, n.º 1.

¹⁵ Previstos no inciso III do art. 167 da Constituição.

beneficiem de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para manutenção de suas atividades, à exceção das empresas que recebem recursos exclusivamente para aumento de capital oriundos de investimentos do respectivo ente.

A publicação do Relatório de Gestão Fiscal deve ocorrer em até 30 dias do encerramento do quadrimestre, acompanhando a demonstração dos resultados quadrimestrais referidos no artigo 9.º da Lei 101/00, apresentados em audiências públicas, com exceção das demonstrações referentes ao último quadrimestre do ano, em que a audiência pública do último quadrimestre ocorrerá até o final de fevereiro. O Relatório deve ser disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos.

Constam do Relatório de Gestão Fiscal as informações necessárias à verificação da conformidade, com os limites relativos às despesas com pessoal, às dívidas consolidada e mobiliária, à concessão de garantias, e às operações de crédito. Quando necessário constam, ainda, as medidas adotadas com vistas à adequação das variáveis fiscais aos seus respectivos limites. No último quadrimestre, o relatório deverá conter, também, os demonstrativos¹⁶ referentes às disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro e inscrições em restos a pagar.

A extrapolação dos limites definidos na legislação em um dos Poderes, Legislativo, Judiciário ou Executivo, compromete toda a esfera correspondente, Federal, Estadual ou Municipal, não há, portanto, compensação entre os Poderes.

A não divulgação do referido Relatório, nos prazos e condições estabelecidos em lei, é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. Além de que o ente da Federação estará impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal da dívida mobiliária.

¹⁶ Os demonstrativos que compõe o Relatório de Gestão Fiscal constam dos Anexos do presente trabalho.

3.3.3 Prestações de Contas

A prestação de contas a que se refere a Lei de Responsabilidade Fiscal compreende as contas do Chefe do Poder Executivo, acompanhadas pelas prestações de Contas dos Presidentes dos Poderes, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público.

Com periodicidade anual, são objeto de parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, que deve ocorrer no prazo máximo de sessenta dias, contados da data do recebimento das contas. No caso de Município com menos de duzentos mil habitantes, desde que não seja capital, esse prazo é de até cento e oitenta dias. A exceção de previsão divergente nas Constituições Estaduais ou nas Leis Orgânicas Municipais

No caso específico da esfera estadual, a prestação de contas do governo deve ser encaminhada ao Órgão Legislativo no máximo até sessenta dias após o início do período legislativo. Após o recebimento, compete ao Legislativo enviar ao Tribunal de Contas para emissão de parecer prévio, não havendo data limite para o envio bem como para o julgamento.

Além da apreciação das contas do governo, o Tribunal possui a competência de julgar as contas anuais dos órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como dos demais Poderes. Neste caso, a data limite para apresentação da Prestação de Contas é 31 de março para os órgãos integrantes da Administração Direta do Poder Executivo e para os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público e de 30 de abril para os órgãos integrantes da Administração Indireta do Poder Executivo, incluídas as autarquias, órgãos de regime especial, sociedades de economia mista, empresas públicas, serviços sociais autônomos, fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Com periodicidade anual, o conteúdo das prestações de contas deve explicitar o desempenho da arrecadação de receitas, destacando: as providências adotadas quanto à fiscalização e ao combate à sonegação; as medidas administrativas

e judiciais de recuperação de créditos e as destinadas ao incremento das receitas tributárias e de contribuições.

A análise das Prestações de Contas, muito embora busque avaliar pontos relacionados à gestão de recursos, tem seu foco voltado para os aspectos contábeis e ao atendimento às normas legais, observados, dentre outros: o equilíbrio orçamentário e financeiro; o cumprimento das metas físicas previstas; existência de aporte financeiro às inscrições em restos a pagar.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresentou o contexto da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a estrutura de composição dos elementos definidos por esta norma legal como instrumentos de transparência da gestão fiscal.

Em relação ao primeiro agrupamento, que contempla os instrumentos voltados ao planejamento da gestão, pode-se observar o aprimoramento dos aspectos normativos e legais, de forma que este sistema vem sendo construído gradualmente. Deve-se reconhecer a importância que a Lei de Responsabilidade Fiscal imprime aos aspectos procedimentais, buscando pautar o sistema orçamentário na racionalidade técnica, propiciando a interação entre as normas legais e as ações a serem desenvolvidas.

No que se refere ao segundo grupo, que contempla o acompanhamento e a avaliação da gestão pública, destaca-se o alto grau de formalização das informações que são disponibilizadas e a linguagem essencialmente técnica. Tais características restringem a possibilidade de entendimento a área técnica.

Na seqüência da análise, o próximo capítulo aborda com maior detalhamento a estrutura do orçamento estadual, no período 2000 a 2003, enfatizando os aspectos normativos e os procedimentos operacionais que envolvem o processo de elaboração e execução orçamentária.

4 A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO PARANÁ - 2000/2003

As mudanças no âmbito da administração pública brasileira a partir da década de 90, em termos da ampliação dos instrumentos de controle fiscal, implicaram em maior esforço de ajuste e adequação por parte dos Estados e Municípios. Este capítulo propõe-se a analisar a gestão orçamentária do Estado do Paraná, através destes instrumentos.

Inicialmente, examina-se o processo de planejamento e elaboração do Orçamento Público, através das etapas distintas do Sistema Orçamentário e suas leis específicas. Num segundo momento, a análise contempla os dispositivos que permitem avaliar o cumprimento das normas legais e que se consubstanciam na análise e, em última instância, no julgamento das Prestações de Contas Anuais do Governo pelo Órgão Legislativo.

4.1 ASPECTOS GERAIS DO ORÇAMENTO ESTADUAL

A elaboração do Orçamento no âmbito da administração pública estadual obedece aos parâmetros estabelecidos na Constituição do Estado do Paraná que, em consonância com a Constituição Federal de 1988, dispõe sobre a composição do Orçamento Público Estadual¹⁷.

Após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a administração pública estadual buscou adaptar-se aos seus dispositivos, aprimorando a transparência dos mecanismos de Controle e de fiscalização em todas as etapas da gestão orçamentária: do planejamento à execução da despesa. Os primeiros reflexos do esforço de ajuste à nova legislação se evidenciam a partir da elaboração orçamentária para o exercício de 2001.

¹⁷ Composição das leis orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

A iniciativa das leis orçamentárias é de competência exclusiva do Poder Executivo Estadual, respeitados os limites definidos em lei complementar aos Poderes Legislativo, Judiciário, além do Ministério Público e Tribunal de Contas, bem como a independência na decisão da alocação de seus respectivos tetos orçamentários. Assim, cada Poder possui autonomia de decisão sobre os seus recursos, cabendo ao Poder Executivo a consolidação da programação.

A organização de todo o processo orçamentário é realizada pela Coordenação de Orçamento e Programação, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, que tem a função de planejar, desenvolver e supervisionar o Sistema Orçamentário Estadual (quadro 1).

QUADRO 1 - ORÇAMENTO PÚBLICO - PRAZOS LEGAIS

Projeto	Encaminhamento ao Poder Legislativo para apreciação	Devolução ao Poder Executivo para sanção
Plano Plurianual	Até três meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato do Governador, ou seja, 30 de setembro de cada quatro anos.	Até o encerramento da sessão legislativa
Lei de Diretrizes	Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja 15 de abril.	Até o encerramento da primeiro período da sessão legislativa
Lei Orçamentária Anual	Até três meses antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, até 30 de setembro.	Até o encerramento da sessão legislativa

FONTE: Constituição do Estado do Paraná de 1988

O processo de elaboração do Projeto da Lei Orçamentária envolve um conjunto de tarefas articuladas entre o órgão central e órgãos setoriais de orçamento, bem como das unidades orçamentárias do sistema estadual. Este processo deve viabilizar a realização anual dos programas definidos no Plano Plurianual e priorizados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício, mediante a alocação de recursos para as ações programáticas, envolvendo as seguintes etapas:¹⁸

- Definição das Macrodiretrizes: estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias;

¹⁸ De acordo com os Manuais de Elaboração Orçamentária SEPL/ COP, exercícios de 2003 e 2005.

- Planejamento do Processo de Elaboração: definição de metodologia, instrumentos, prazos, instruções, cronograma e manual de elaboração;
- Revisão da Estrutura Programática: reavaliação e definição da estrutura dos programas, projetos, atividades e operações especiais;
- Estimativa da Receita: solicitação da estimativa da receita de recolhimento centralizado e descentralizado, junto à Secretaria de Estado da Fazenda;
- Levantamento de Informações Referenciais: solicitação de informações junto aos órgãos competentes sobre serviços de água, luz, telefonia, processamento de dados, serviços da dívida precatórios, programas financiados e devidas contrapartidas;
- Estimativa de Recursos para Pessoal: definição em conjunto com a Secretaria de Estado da Administração;
- Estabelecimento dos Limites dos Outros Poderes: definição da parcela da Receita Líquida Total destinada ao Poder Legislativo, Poder Judiciário e ao Ministério Público, segundo os percentuais definidos na LDO;
- Fixação de Limites de Despesa: estabelecimento os tetos orçamentários, com recursos do tesouro, de cada órgão (direta e cada indireta), no que se refere a pessoal, manutenção mínima, precatórios, dívida, bem como os recursos para as ações programáticas, segundo os grupos de despesas e fontes de receita para a sua implementação;
- Elaboração das Propostas: elaboração das propostas orçamentárias das Unidades Orçamentárias da Administração Direta, bem como da Administração Indireta, pelos órgãos orçamentários setoriais;
- Análise das Propostas Setoriais: análise das propostas, dentro dos critérios e limites pré-estabelecidos pelo órgão central;
- Compatibilização e Consolidação: estabelecimento das rotinas de fechamento das propostas orçamentárias;

- Formalização: elaboração do Texto de Lei, Mensagem, Anexos e Exposição Justificativa;
- Encaminhamento ao Chefe do Poder Executivo: para análise e considerações;
- Encaminhamento à Assembléia Legislativa.

As peças orçamentárias são apreciadas pela Assembléia Legislativa, a quem compete o papel de órgão fiscalizador, conforme descrito no capítulo dois, com exames e emissão de pareceres a cargo das comissões técnicas competentes, bem como a apresentação de emendas, que devem ser apreciadas em plenário. De acordo com as disposições constitucionais, havendo interesse da Assembléia Legislativa, manifestado através de solicitação oficial, o Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do controle, emitirá parecer prévio sobre a proposta orçamentária.

O órgão legislativo estadual, por não possuir corpo funcional com formação técnica adequada em número suficiente para proceder às análises necessárias¹⁹, recorre extra oficialmente a assessoria externa, muitas vezes, de servidores do próprio Tribunal de Contas para que, subordinados à comissão de orçamento, dêem subsídio ao processo de análise das propostas orçamentárias, sem que possam direcionar a tomada de decisões.

Por ocasião da aprovação da lei orçamentária, determinante da despesa em última instância, tem lugar, entre os parlamentares, ampla negociação que, via de regra, resulta em: fixação de cotas individuais para apresentação de emendas e formação de grupos de interesses que buscam a defesa de determinadas questões através de acordos para apresentação de emendas coletivas, quando estas envolvem maior aporte de recursos. À comissão técnica de orçamento compete ajustar, dentro dos programas previstos, as emendas apresentadas. A norma constitucional

¹⁹ O equacionamento desta questão está sendo processado visto que, no exercício de 2005, a Assembléia Legislativa aprovou novo plano de cargos e carreira de forma a reestruturar seu quadro de pessoal.

estabelece que a aprovação das emendas ao orçamento depende da indicação do seu custeio, vinculado a indicação do cancelamento de outra despesa, possivelmente com o intuito de atribuir ao parlamentar o ônus da despesa cancelada.

Em referência ao orçamento da União, de acordo com Giacomoni (2002), a própria comissão técnica encarrega-se de indicar o cancelamento da despesa, justificando tal procedimento por questões operacionais, quais sejam, a indicação da mesma despesa para cancelamento por vários parlamentares e a falta de critérios na indicação do cancelamento. Neste aspecto, a Comissão de Orçamento do Estado do Paraná adota comportamento similar.

No que se refere à ação dos parlamentares, o Estado do Paraná não difere do que ocorre em outras esferas de governo, a apresentação de emendas à despesa orçamentária, que deveria ser parte do processo de apreciação ao projeto de lei, visando o aperfeiçoamento da peça orçamentária, ocorre, via de regra, para atender interesses de determinados grupos que nem sempre representam o interesse coletivo da sociedade.

4.1.1 Composição do Orçamento Estadual²⁰

O orçamento do Estado detalha os propósitos e as ações de governo para as quais são alocados determinados valores, considerando os insumos materiais e os recursos humanos necessários ao seu desenvolvimento. Assim sendo, o orçamento tem o propósito de atender a vários fins, compreendidos em duas etapas distintas:

1. planejamento - o orçamento deve refletir a implementação do plano de médio prazo do governo. As ações orçamentárias (projetos e atividades) devem resultar em produtos que contribuam para a consecução de objetivos dos programas de governo; – controle dos gastos públicos –

²⁰ Informações constantes no site da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) / Coordenação de Orçamento e Programação (COP) e nos Manuais de Elaboração Orçamentária - exercícios de 2003 e 2005.

deve detalhar a especificação dos objetos de gastos de forma que se possa ter um controle sobre as despesas que estão sendo realizadas;

2. gestão dos recursos - o orçamento deve especificar com clareza as ações orçamentárias, produtos e metas físicas com a finalidade de fornecer aos administradores e a comunidade em geral o conhecimento das tarefas a serem desenvolvidas para atingir determinado objetivo.

As Classificações Orçamentárias definem a forma de agrupar as contas públicas a fim de sistematizar os documentos orçamentários para que estes cumpram suas finalidades, ou seja, ser um instrumento de planejamento e programação, de gerência e administração, de controle e avaliação, de tomada de decisão e de comunicação. São empregadas as seguintes classificações para os processos orçamentários:

1. Programação e Execução da Receita:
 - a) Classificação da Receita por Fontes;
 - b) Classificação Econômica da Receita.
2. Programação e Execução da Despesa:
 - a) Classificação Institucional ou Organizacional;
3. Classificação Funcional Programática;
4. Classificação Econômica ou por Natureza; e
5. Classificação Geográfica ou Regional.

A classificação da receita por fontes tem por objetivo identificar os recursos, classificando-os, pela sua natureza, em Recursos do Tesouro e Recursos de Outras Fontes. A receita é classificada pela categoria econômica²¹ em Receitas Correntes e Receitas de Capital.

Os órgãos e entidades que compõem o Orçamento do Estado são identificados por meio da Classificação Institucional, que relaciona os órgãos orçamen-

21 A classificação econômica da receita é expressa por um código numérico composto de 8 dígitos, que representam: 1.º DÍGITO Categoria Econômica; 2.º DÍGITO Fonte ou Subcategoria Econômica; DÍGITO 3.º Subfonte; DÍGITO 4.º Rubrica; DÍGITOS 5.º e 6.º Alínea; DÍGITOS 7.º e 8.º Subalínea

tários e suas respectivas unidades orçamentárias. É importante destacar que um órgão ou uma unidade orçamentária não necessita corresponder a uma estrutura administrativa, existindo apenas para individualizar determinado conjunto de despesas.

A Classificação Institucional da despesa evidencia o programa de trabalho pelos Órgãos e Unidades Orçamentárias responsáveis pela sua execução. A classificação funcional programática é de uso obrigatório nos orçamentos públicos das três esferas de Governo e sua finalidade é sistematizar as realizações do setor público a partir de suas grandes áreas de atuação de forma a garantir a uniformidade das ações em uma linguagem que seja inteligível para as várias esferas de governo. São componentes desta classificação:

- Funções: representam o maior nível de agregação das diversas ações desenvolvidas pelo setor público.
- Subfunções: representam uma partição da função com a finalidade de agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. As subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas na classificação original.
- Programas: são instrumentos de organização da ação governamental, que visam proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública, ampliar a transparência na aplicação dos recursos e produzir uma melhor visão dos resultados e benefícios gerados para a sociedade. A partir do programa são identificadas ações sob a forma de projetos, atividades ou operações especiais.
- Projetos: conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo.
- Atividades: conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do Governo.

- Operações Especiais: conjunto de despesas que não contribuem para a manutenção das ações de Governo, das quais não resultam um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços, representando, basicamente, o detalhamento da função "Encargos Especiais".

A classificação econômica ou por natureza da despesa agrega, por sua vez, as despesas públicas em duas categorias: Despesas Correntes e Despesas de Capital. Essas categorias são desdobradas em seis grupos de despesa, a essas classificações²² são agregadas a Modalidade de Aplicação e o Elemento de Despesa.

- a) Categoria Econômica da Despesa: composição econômica da despesa segundo a qual as Despesas são divididas em duas categorias: Despesas Correntes são todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital; e Despesas de Capital são despesas que contribuem diretamente para a formação, aquisição e readequação de um bem de capital, que enriqueça o patrimônio ou que seja capaz de gerar novos bens e serviços e cujos benefícios se estendam por períodos futuros.
- b) Grupo de Natureza de Despesa: denominação atribuída ao segundo nível de agregação da classificação da despesa. Este nível é constituído de seis agrupamentos, a saber:
 1. Pessoal e Encargos Sociais;
 2. Juros e Encargos da Dívida;
 3. Outras Despesas Correntes;
 4. Investimentos;
 5. Inversões Financeiras;
 6. Amortização da Dívida.

²² A Classificação Orçamentária da Despesa é representada por 4 níveis, compostos por 6 dígitos representados da seguinte forma: 1.º DÍGITO Categoria Econômica da Despesa; 2.º DÍGITO Grupo de Natureza de Despesa; 3.º e 4.º DÍGITOS Modalidade de Aplicação; 5.º e 6.º DÍGITOS Elemento de Despesa.

c) Modalidade de Aplicação: traduz a forma como os recursos serão aplicados pelos órgãos e unidades, podendo ser diretamente pelos mesmos ou sob a forma de transferências a outras entidades públicas ou privadas que se encarregarão da execução das ações.

20. Transferências à União;

30. Transferências a Estados e ao Distrito Federal;

40. Transferências a Municípios;

50. Transferências a Instituições Privadas;

60. Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos;

70. Transferências a Instituições Multigovernamentais;

80. Transferências ao Exterior;

90. Aplicações Diretas;

99. A Definir.

d) Elemento da Despesa: representa o desdobramento da despesa pública nos gastos específicos que o setor público realiza para a consecução de seus fins.

A Classificação Geográfica ou Regional, por sua vez, tem por finalidade identificar a distribuição, segundo a base regional, de acordo com as macrorregiões de planejamento e seus respectivos municípios.

Apresentado o quadro a partir do qual se estrutura o sistema orçamentário, segue-se à análise acerca do processo de execução orçamentária.

4.2 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003, cuja elaboração se deu anteriormente à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, não observa o estabelecimento de metas a serem alcançadas para o período. Com a edição dos novos dispositivos legais, o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo deveria ter sido o de promover sua readequação, submetendo nova lei ao legislativo, para que fosse mantida a consonância do sistema orçamentário à norma legal.

A tabela 1 apresenta uma compilação dos valores despendidos na execução dos principais Programas de Governo, constantes do Plano Plurianual para o período em análise, que especificam as ações a serem avaliadas. Destacam-se os seguintes aspectos: Dos Programas de Governo, previstos para implementação no período de 2000 a 2003, num total de 51, apenas 7 apresentaram realização inferior a 50% da autorização recebida inicialmente e 19 deles atingiram percentuais de realização acima de 80%.

Cabe destacar a participação do Programa "Obrigações Especiais", pelo montante de recursos aplicados e pelo seu caráter de abrangência. Constam do Programa o atendimento a obrigações gerais; a supervisão e gerenciamento do Sistema de Previdência do Estado; os encargos com inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público; os encargos com precatórios; e os encargos da dívida, absorvendo 48,50% dos recursos despendidos, o que corresponde a cerca de R\$ 19 bilhões. Destaca-se, ainda, por tratar-se de um programa estéril, ou seja, não tem por objeto o desenvolvimento econômico.

Dada a abrangência do Programa Operações Especiais, torna-se difícil identificar a especificidade das ações requeridas e/ou do objeto do dispêndio, de forma a evidenciar a destinação dos recursos. Tal estrutura demonstra as limitações do Orçamento Programa como discutido no capítulo 3, na medida em que a apresentação formal do Orçamento sob a estrutura de Programas pode encobrir a forma pela qual os recursos são aplicados. Além disto, as informações relativas aos itens que compõem o Programa 'Operações Especiais' são obtidas através da análise detalhada das demonstrações contábeis em conjunto com informações complementares, de difícil compreensão de quem não possua formação técnica adequada que, na prática, significa o comprometimento do Controle Social. O acompanhamento, via de regra, é realizado pelo Controle Externo sob a ótica da legalidade dos atos e da correta formalização contábil, através dos elementos que compõem as Prestações de Contas.

TABELA 1 - PROGRAMAS DE GOVERNO - PLANO PLURIANUAL - 2000/2003

(Em R\$ 1.000)

PROGRAMAS	PERÍODO DE 2000 A 2003				REALIZADO/ AUTORIZADO
	Total Autorizado (1)	% S/Total Autorizado	Total Realizado (2)	% S/Total Realizado	
Geração de Trabalho E Renda	300.713	0,65	176.506	0,45	58,70
Jovem Empresário	577	0,00	0	0,00	0,00
Atração De Investimentos	24.219	0,05	15.821	0,04	65,33
Internacionalização De Empresas	828	0,00	120	0,00	14,49
Cadeias Produtivas	1.685	0,00	263	0,00	15,61
Desenvolvimento Do Turismo	28.398	0,06	20.251	0,05	71,31
Divulgação Do Paraná	9.904	0,02	2.668	0,01	26,94
Eco-Turismo	9.204	0,02	7.024	0,02	76,31
Paraná Mineral	16.148	0,03	12.583	0,03	77,92
Paraná 12 Meses	288.034	0,62	196.675	0,50	68,28
Desenvolvimento Do Agronegócio	773.565	1,66	619.008	1,57	80,02
Comunidade Segura	2.588.050	5,57	2.394.796	6,08	92,53
Universalização E Desenvolvimento Educacional	4.805.466	10,34	4.514.035	11,46	93,94
Qualidade No Ensino Público	68.588	0,15	55.480	0,14	80,89
Expansão E Melhoria Do Ensino Médio	264.581	0,57	201.427	0,51	76,13
Paraná Mais Saúde	2.780.164	5,98	2.323.466	5,90	83,57
Paraná Mais Justiça	397.006	0,85	349.820	0,89	88,11
Desenvolvimento Da Política De Assistência Social	361.835	0,78	218.134	0,55	60,29
Desenvolvimento Do Ensino Superior	2.126.549	4,57	1.602.514	4,07	75,36
Paraná Mais Habitação	102.586	0,22	80.242	0,20	78,22
Ação Cultural	136.504	0,29	96.904	0,25	70,99
Marcos Culturais	10.828	0,02	40	0,00	0,37
Desenvolvimento Do Esporte E Lazer	42.026	0,09	24.365	0,06	57,98
Verão Paranaense	24.861	0,05	9.072	0,02	36,49
Paraná Solidariedade	1.397	0,00	0	0,00	0,00
Ordenação Fundiária	5.313	0,01	4.229	0,01	79,59
Plano De Saúde	236.409	0,51	186.671	0,47	78,96
Paraná Mais Saneamento	41.654	0,09	22.946	0,06	55,09
Programa De Saneamento Ambiental - Prosam	73.340	0,16	43.761	0,11	59,67
Programa De Saneamento Ambiental - Paranasan	362.616	0,78	295.414	0,75	81,47
Paraná Urbano	862.574	1,86	787.559	2,00	91,30
Prog De Integração - Transp. Metropolitano De Curitiba	25.303	0,05	4.161	0,01	16,44
Desenvolvimento Integrado Dos Transportes	1.669.661	3,59	1.101.979	2,80	66,00
Paraná Mais Energia	0	0,00	0	0,00	0,00
Paraná Ambiental	454.138	0,98	239.444	0,61	52,72
Rede De Biodiversidade	151.997	0,33	25.977	0,07	17,09
Regularização Fundiária, Cartografia E Cadastro	2.671	0,01	2.221	0,01	83,15
Vanguarda No Esporte	2.393	0,01	1.745	0,00	72,94
Desenvolvimento Científico E Tecnológico	232.173	0,50	195.867	0,50	84,36
Ações Estratégicas	87.083	0,19	74.473	0,19	85,52
Modernização Da Administração Pública	348.731	0,75	250.150	0,64	71,73
Planejamento E Coordenação Geral	87.495	0,19	49.129	0,12	56,15
Paraná Fiscal	583.097	1,25	531.864	1,35	91,21
Modernização Da Administração Fazendária	46.723	0,10	29.569	0,08	63,29
Paraná Mais Informação	172.214	0,37	152.936	0,39	88,81
Reparos E Construção De Prédios Públicos	42.563	0,09	27.553	0,07	64,73
Administração Pública	1.418.321	3,05	1.239.831	3,15	87,42
Judiciário Mais Perto Do Povo	1.193.183	2,57	1.017.126	2,58	85,24
Mp - Ação Pela Cidadania	453.357	0,98	433.234	1,10	95,56
Ação Legislativa	456.314	0,98	440.548	1,12	96,54
Serviço De Controle Externo Ao Estado	212.667	0,46	198.298	0,50	93,24
Obrigações Especiais	22.109.375	47,55	19.099.438	48,50	86,39
TOTAL	46.495.080	100,00	39.377.336	100,00	84,69

FONTE: Relatórios do Balanço Geral Consolidado- Período de 2000 a 2003

Uma alternativa para se reduzir o caráter fechado e as restrições de análise, no caso em questão, seria o seu fracionamento em programas específicos e com metas claramente apresentadas e qualificadas, de acordo, por exemplo, com a natureza do dispêndio, a saber:

- sistema previdenciário do Estado
- encargos com inativos e pensionistas dos demais Poderes
- encargos com precatórios
- encargos com a dívida

Ressalta-se também a importância da formulação prévia de indicadores de resultados específicos para cada programa, de forma a que se permita sua avaliação concomitante à execução, os quais, para o período em questão, inexistem ou não apresentam consistência de informações.

A tabela 2 apresenta os grupos de despesa nos quais foram aplicados o montante de recursos de R\$ 39,4 bilhões. A observação desta distribuição entre os programas de governo no período 2000 a 2003, ilustrada no gráfico 01, evidencia o dispêndio com a dívida pública em níveis próximos às transferências constitucionais aos municípios,²³ 13,68% e 13,01%, respectivamente. Os investimentos, por sua vez, 7,29% do total aplicado nos programas de governo, correspondem a R\$ 2.870 bilhões.

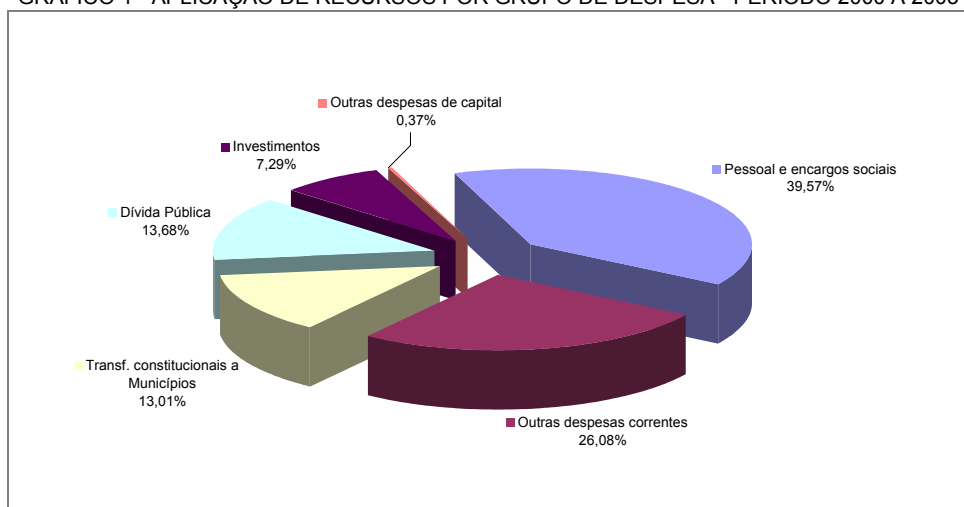
TABELA 2 - RECURSOS APLICADOS POR GRUPO DE DESPESA PERÍODO DE 2000 A 2003

(Em R\$ 1000)		
GRUPO DE DESPESA	VALOR	(%)
Pessoal e encargos sociais	15.583.341	39,57
Outras despesas correntes	10.267.854	26,08
Transf. constitucionais a Municípios	5.124.198	13,01
Dívida Pública	5.386.045	13,68
Investimentos	2.870.805	7,29
Outras despesas de capital	145.092	0,37
TOTAL	39.377.335	100,00

FONTE: Relatórios do Balanço Geral Consolidado - 2000 a 2003

²³ As transferências constitucionais do Estado aos Municípios correspondem a 50% da arrecadação do imposto incidente sobre o licenciamento da propriedade de veículos automotores e 25% da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, art. 158 da CF-88.

GRÁFICO 1 - APLICAÇÃO DE RECURSOS POR GRUPO DE DESPESA - PERÍODO 2000 A 2003



FONTE: Tabela 2

Vale enfatizar que a Classificação Orçamentária por Programas tem como foco o objetivo do gasto. As despesas deixam de ser classificadas por Unidade Orçamentária. Entretanto, para Rezende (2001), a simples apresentação formal do orçamento sob a forma de programas não apresenta, necessariamente, mudanças substanciais quanto à forma como os recursos são distribuídos.

Segundo Niskanen, diretor-assistente para problemas de avaliação do Departamento de Orçamento dos Estados Unidos, (1971, apud REZENDE, 2001, p.106), "a experiência norte-americana com esses métodos sugere que, até o presente, eles não modificaram substancialmente nem melhoraram de forma significativa o processo de decisão orçamentária". Dessa forma o sistema orçamentário, tanto a nível nacional quanto internacional, teria apresentado pouco progresso além da mudança quanto à forma de apresentação do orçamento.

Rezende (2001), atribui este comportamento a dois aspectos distintos: o primeiro de natureza técnica, relativo a dificuldades operacionais, e o segundo em razão da natureza político-institucional, visto que as decisões quanto à destinação de recursos, além da racionalidade econômica, deve considerar também questões políticas. "A questão a ser considerada relaciona-se com as dificuldades normalmente

encontradas para que seja dada plena conseqüência a um dos objetivos principais do orçamento programa, qual seja, a análise de alternativas para descobrir qual a forma mais eficaz de atingir os objetivos fixados e como atingi-los com o menor custo possível". (Rezende, 2001:107).

Em termos gerais, a realização orçamentária em relação à previsão inicial, demonstra coerência entre as previsões e as respectivas execuções. Porém, ao se considerar a síntese da execução orçamentária da receita nos exercícios de 2000 e 2001, constata-se uma redução acentuada na arrecadação que, em relação à previsão apresentou uma realização da ordem de 86,34% e 71,50%, respectivamente (tabela 3).

TABELA 3 - SÍNTESE DA PROGRAMAÇÃO E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - 2000 A 2003

(Em R\$ 1.000)

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	EXERCÍCIO							
	2000		2001		2002		2003	
Evolução do Orçamento								
Orçamento Final	11.779.306	13,69%	12.249.434	-1,72%	10.753.866	10,44%	11.498.365	2,27%
Orçamento Inicial	10.361.017		12.463.544		9.737.138		11.242.614	
Execução da Receita e Despesa								
Receita Arrecadada	10.170.331	86,34%	8.911.045	71,50%	9.938.168	92,41%	10.805.328	93,77%
Receita Prevista	11.779.306		12.463.544		10.753.866		11.523.504	
Despesa Realizada	9.752.795	82,80%	8.992.013	72,15%	9.829.166	91,40%	10.803.361	93,96%
Despesa Autorizada	11.779.306		12.463.544		10.753.866		11.498.365	
Resultado					9.938.168	109.002	10.805.328	1.967
Receita Arrecadada	10.170.331	417.536	8.911.045	(80.968)	9.829.166	9.829.166	10.803.361	
(-) Despesa Realizada	9.752.795	9.752.795	8.992.013					

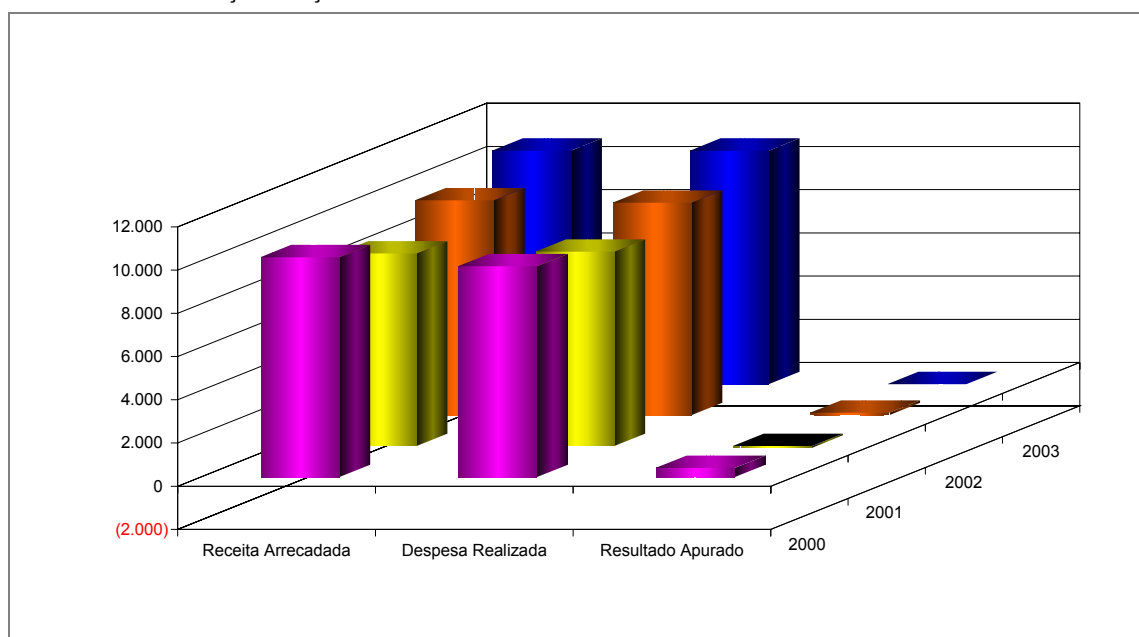
FONTE: Relatórios do Balanço Geral Consolidado - 2000 a 2003

A execução orçamentária da despesa, por sua vez, reflete os efeitos da arrecadação. No exercício de 2000, por exemplo, 82,80% da despesa realizada foi autorizada, o que não se verifica no exercício seguinte, que registra um resultado deficitário da ordem de R\$ 81 milhões, com 72,15% de realização. Os exercícios de 2002, com 92,41% e 2003, com 93,77%, mostram melhor desempenho na arrecadação da receita, bem como da execução da despesa, realizando 91,40% e 93,96%, respectivamente, do que foi previsto.

Cabe ressaltar ainda o comportamento atípico do exercício de 2000 que, se comparado ao exercício seguinte indica, erroneamente, uma redução acentuada em termos do desempenho nominal, em razão de que o exercício de 2000 contempla os reflexos das medidas relativas ao saneamento do Banco do Estado do Paraná, amortização de empréstimos contraídos para tal finalidade e a venda de ações da instituição, além da antecipação de royalties de Itaipu e a capitalização do Paranaprevidência.

O gráfico 2 reflete um padrão de comportamento em que a despesa ajusta-se à receita. Inicialmente deve-se considerar que a lógica de operação do setor público é inversa ao do setor privado. Assim, resultados apurados positivos suscitam questionamentos quanto à eficiência da gestão, enquanto que os resultados negativos não necessariamente indicam mau gerenciamento. O objetivo que se busca é a aplicação de todo recurso arrecadado. Operacionalmente, a realização de resultados negativos ou positivos deve-se à imprecisão da expectativa de arrecadação, tendo seus reflexos financeiros, direta ou indiretamente, transferidos para o exercício seguinte.

GRÁFICO 2 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2000 A 2003



FONTE: Tabela 3

4.2.1 Limites Legais da Execução Orçamentária

A vinculação de receitas a determinadas ações, assim também como a definição de limites específicos de realização da despesa, mínimos ou máximos, passou a ser instrumento muito utilizado na gestão dos recursos públicos. Esta prática visa, em primeira instância, permitir ao administrador projetar suas ações, respaldadas com a contrapartida financeira destes.

Em relação aos limites estabelecidos (tabela 4), notadamente quanto aos recursos vinculados, observa-se o cumprimento apenas dos recursos destinados a área de educação, motivado pelas sanções decorrentes do seu descumprimento, como por exemplo, o não repasse de novas verbas.

TABELA 4 - LIMITES LEGAIS DOS RECURSOS VINCULADOS E SUA EXECUÇÃO

(Em R\$ 1,000)

RECEITAS	EXECUÇÃO							
	2000	(%)	2001	(%)	2002	(%)	2003	(%)
Receita Líquida	3.859.267		4.066.504		4.553.043		5.532.690	
Receita de Impostos ⁽¹⁾	4.517.016		5.045.649		5.819.754		6.690.879	
Educação (25%)	1.280.318	28,34	1.372.151	27,19	1.532.379	26,33	1.752.551	26,19
Receita de Impostos ⁽²⁾	3.339.433		3.841.643		4.562.287		4.859.282	
Ciência e Tecnologia (2%)	57.500	1,72	75.303	1,96	82.990	1,82	88.197	1,82
Receita de Impostos ⁽³⁾	4.113.359		4.718.404		5.021.743		5.774.568	
Saúde (10,77%)	188.690	4,59	270.318	5,73	409.982	8,16	594.895	10,30

FONTE: Fixação: limites constitucionais; Resultados da Execução: Relatórios do Balanço Geral Consolidado - 2000 a 2003

(1) Base de cálculo para aplicação em Educação.

(2) Base de cálculo para aplicação em Ciência e Tecnologia.

(3) Base de cálculo para aplicação em Saúde.

A vinculação de recursos a determinadas ações assegura sua aplicação em setores considerados essenciais. No entanto, isto pode trazer limitações ao desempenho do administrador público, na medida em que inflexibiliza a gestão, uma vez que parte substancial de seu orçamento já se encontra alocado.

O item Ciência e Tecnologia, embora não tenha seu limite cumprido, os valores aplicados aproximam-se da fixação. O item Saúde evidencia grande deficiência nos exercícios de 2000 e 2001, ao se aproximarem de 50% de sua fixação, com recuperação nos outros dois exercícios, mas não chegando a atingir a fixação.

No que tange aos recursos vinculados, destacam-se ainda as diferentes bases de cálculo, atendendo constitucionalmente²⁴ a fixação de limites. Entretanto, visto que cada fixação utiliza uma base de cálculo específica, este mecanismo permite que sua composição seja alterada atendendo aos interesses envolvidos.

TABELA 5 - VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS: EVOLUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO NO PERÍODO 2000/2003

(Em R\$ 1,000)

RECEITAS	2000	2001	EXERCÍCIO ANTERIOR (%)	2002	EXERCÍCIO ANTERIOR (%)	2003	EXERCÍCIO ANTERIOR (%)
Receita Líquida	3.859.267	4.066.504	5,37	4.553.043	11,96	5.532.690	21,52
Receita Corrente Líquida	5.709.876	6.260.845	9,65	7.493.537	19,69	8.367.338	11,66
Receita de Impostos ⁽¹⁾	4.517.016	5.045.649	11,70	5.819.754	15,34	6.690.879	14,97
Receita de Impostos ⁽²⁾	3.339.433	3.841.643	15,04	4.562.287	18,76	4.859.282	6,51
Receita de Impostos ⁽³⁾	4.113.359	4.718.404	14,71	5.021.743	6,43	5.774.568	14,99
Receita Total Arrecadada	10.170.331	8.911.045	-12,38	9.938.168	11,53	10.805.628	8,73

FONTE: Relatórios do Balanço Geral Consolidado - 2000 a 2003

(1) Base de cálculo para aplicação em Educação.

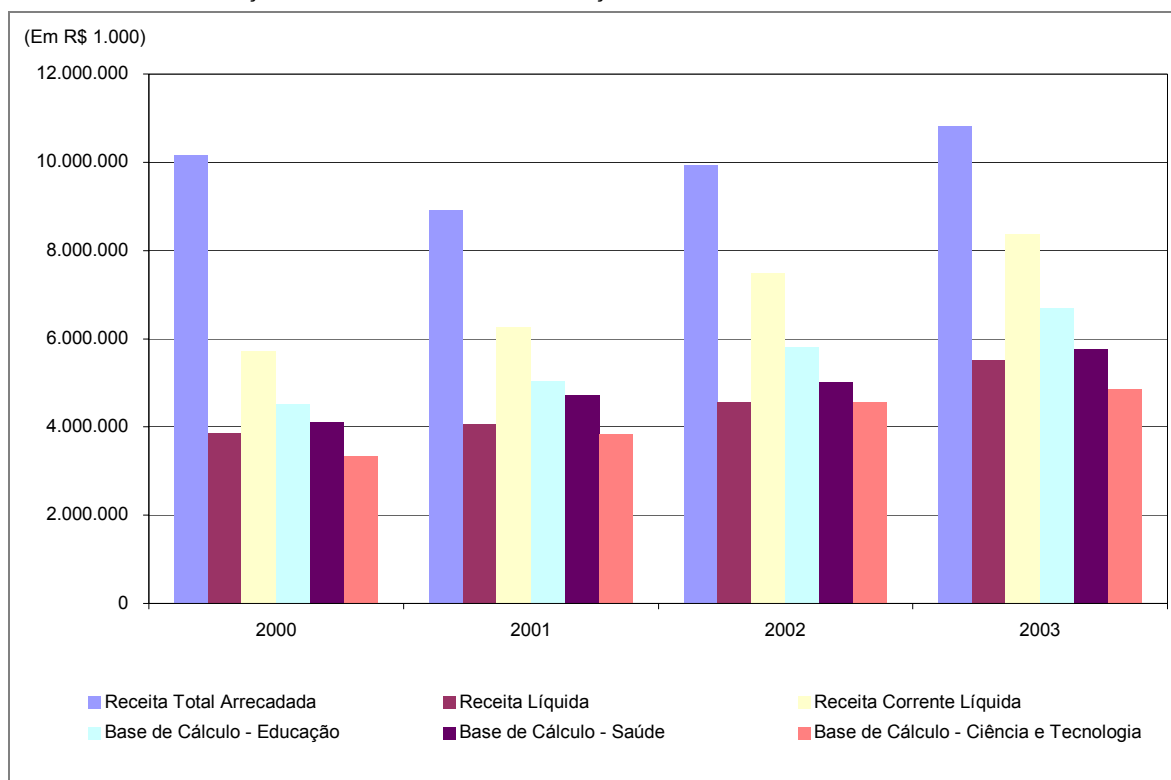
(2) Base de cálculo para aplicação em Ciência e Tecnologia.

(3) Base de cálculo para aplicação em Saúde.

O gráfico 3 evidencia o crescimento das bases de cálculo das Vinculações Constitucionais em diferentes proporções, demonstrando que não há um padrão de crescimento entre elas. Em parte essa variação pode ser explicada pelo fato de que a composição contempla a combinação entre elementos geradores de receita (diferentes fontes geradoras).

²⁴ Educação – CF/88, art. 212 e CE art. 185 a 179, § 6.º e 7.º; Saúde - CF/88, art. 77, § 1.º ; Ciência e Tecnologia - CE/88, art. 205.

GRÁFICO 3 - VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS: EVOLUÇÃO DAS BASES DE CÁLCULO



FONTE: Tabela 5

Observa-se que a Receita Corrente Líquida, base para apuração dos limites legais com despesas de pessoal, segue uma trajetória ascendente, independentemente da Receita Total. O mesmo ocorrendo com as Receitas de Impostos apuradas como base de cálculo, de acordo com o percentual de previsto constitucionalmente, para efeito da destinação dos recursos para Educação, Ciência e Tecnologia e Saúde.

Das bases de cálculo apresentadas na tabela 5, a Receita Líquida, que determina a distribuição de recursos aos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, apresenta um comportamento distinto e embora não apresente, em valores nominais, as variações negativas observadas na Receita Total Arrecadada, tem uma evolução menos acentuada.

Encontra-se na tabela 6 as bases de cálculo das vinculações constitucionais comparativamente à receita total arrecadada. Do crescimento diverso das bases para efeito de apuração das vinculações constitucionais e limites legais, destaca-se o

comportamento distinto das bases de cálculo para efeito de cálculo dos limites legais, a Receita Líquida, cuja participação de 37,95%, em 2000, passou para 51,20% em 2003; enquanto que a Receita Corrente Líquida sai de 56,14% em 2000 para 77,43% em 2003, ou seja, enquanto a primeira tem um aumento percentual de 13,25%, a segunda fonte de receita aumenta em 21,29% no mesmo período.

TABELA 6 - EVOLUÇÃO DAS VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS EM RELAÇÃO A RECEITA TOTAL ARRECADADA - 2000/2003

(Em R\$ 1,000)

RECEITAS	2000	S/ TOTAL ARRECADADO	2001	S/ TOTAL ARRECADADO	2002	S/TOTAL ARRECADADO	2003	S/ TOTAL ARRECADADO
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Receita Líquida	3.859.267	37,95	4.066.504	45,63	4.553.043	45,81	5.532.690	51,20
Receita Corrente líquida	5.709.876	56,14	6.260.845	70,26	7.493.537	75,40	8.367.338	77,43
Receita de impostos ⁽¹⁾	4.517.016	44,41	5.045.649	56,62	5.819.754	58,56	6.690.879	61,92
Receita de Impostos ⁽²⁾	3.339.433	32,84	3.841.643	43,11	4.562.287	45,91	4.859.282	44,97
Receita de Impostos ⁽³⁾	4.113.359	40,44	4.718.404	52,95	5.021.743	50,53	5.774.568	53,44
Receita Total Arrecadada	10.170.331	100,00	8.911.045	100,00	9.938.168	100,00	10.805.628	100,00

FONTE: Relatórios do Balanço Geral Consolidado - Período de 2000 a 2003

(1) Base de cálculo para aplicação em Educação.

(2) Base de cálculo para aplicação em Ciência e Tecnologia.

(3) Base de cálculo para aplicação em Saúde.

O gráfico 4 mostra que o comportamento das bases de cálculo anualmente no período de 2000 a 2003. Observa-se que as fontes de receita relativa aos itens educação, saúde e tecnologia obedecem a uma trajetória crescente mais ou menos uniforme, enquanto que a receita corrente líquida relativa que define a capacidade de contratação de pessoal segue uma trajetória distinta das demais.

A análise do fenômeno ilustrado pelo gráfico 4, torna-se mais claro ao se examinar os dados da tabela 7, na medida em que refletem com maior intensidade a divergência das diferentes bases de cálculo quando se toma por referência o controle da despesa de pessoal.

GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DAS VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE RECEITA TOTAL ARRECADADA

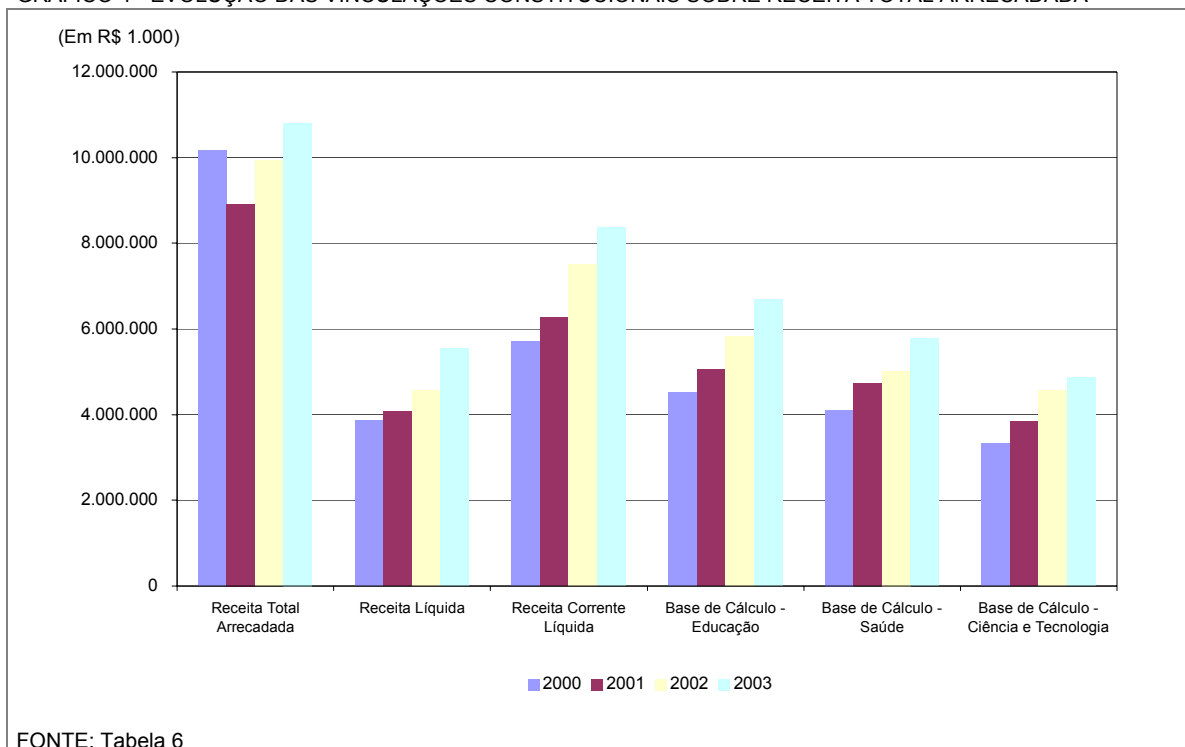


TABELA 7 - DESPESA REALIZADA PELOS PODERES LEGISLATIVO JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO EM RELAÇÃO AO TETO ORÇAMENTÁRIO

(Em R\$ 1.000)

TETOS FIXADOS	LIMITE	2000		2001		2002		2003	
		EXECUÇÃO	(%)	EXECUÇÃO	(%)	EXECUÇÃO	(%)	EXECUÇÃO	(%)
Poder Legislativo	5	183.195	4,75	206.483	5,08	222.817	4,89	270.548	4,89
Poder Judiciário	8,50	264.133	6,84	309.594	7,61	361.496	7,94	432.130	7,81
Ministério Público	3,3 / 3,6	123.083	3,19	138.534	3,41	163.778	3,60	190.637	3,45
Receita Líquida		3.859.267		4.066.504		4.553.043		5.532.690	

FONTE: Relatório do Balanço Geral consolidado - 2000 a 2003

Os limites máximos da despesa de pessoal têm por base de cálculo a Receita Corrente Líquida, na ordem de 50% para a União e de 60% para os Estados e Municípios, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal. A referida lei observa ainda a repartição dos limites por esfera de governo.

No caso específico da esfera estadual, os limites, com base na Receita Corrente Líquida, correspondem a: 3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal

de Contas do Estado,²⁵ 6% para o Poder Judiciário; 49% para o Poder Executivo e de 2% para o Ministério Público Estadual.

O cumprimento dos limites orçamentários têm sido observados, com exceção ao desempenho do Ministério Público que, em 2002 extrapolou sua fixação de 3,3% da receita líquida, atingindo 3,6%,²⁶ tendo como uma das principais causas do desequilíbrio orçamentário a despesa de pessoal, tabela 8.

À exceção do Poder Executivo, os demais Poderes, para que possam manter seu equilíbrio orçamentário, acabam por restringir seus gastos com pessoal, de tal forma que comprometem a qualidade do serviço prestado.

Ocorre que a fixação dos tetos orçamentários dos Poderes e do Ministério Público utiliza-se de base de cálculo específica, a Receita Líquida. Muito embora os tetos orçamentários sejam editados anualmente pelas leis orçamentárias, continuam a observar os mesmos percentuais praticados no exercício de 2000 e, em alguns casos, têm-se o teto orçamentário, em valores nominais, menor que o limite da despesa de pessoal, conforme demonstra a tabela 8.

4.2.2 Resultados da Gestão Orçamentária

Rezende (2001) ressalta a importância da apuração do déficit primário, por duas razões, a primeira porque representa a "fonte de alimentação" dos déficits nominais e da dívida pública e, por extensão, os gastos com o serviço da dívida. A segunda razão é a de que permite identificar os focos do desequilíbrio das contas públicas.

²⁵ No caso específico do Poder Legislativo e Poder Judiciário, que dividem os limites em mais de uma unidade orçamentária, a repartição dos limites da despesa de pessoal tomaram por base a média da despesa realizada nos três exercícios anteriores à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

²⁶ O Ministério Público teve seu Teto Orçamentário fixado em 3,6% da Receita Líquida para os exercícios de 2003 a 2005, atingindo a fixação de 3,7% para o exercício de 2006.

TABELA 8 - EVOLUÇÃO DAS BASES DE CÁLCULO PARA TETOS ORÇAMENTÁRIOS E LIMITES DE DESPESAS COM PESSOAL

(Em R\$ 1.000)

TETOS E LIMITES	2000	S/ ANO ANTERIOR (%)	2001	ANO ANTERIOR %	2002	ANO ANTERIOR %	2003	ANO ANTERIOR %
Receita Corrente Líquida	5.709.876.000		6.260.844.816		7.492.169.376		9.810.378.000	
Receita Líquida	3.859.267.471		4.182.778.000		4.553.042.862		5.360.844.000	
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA								
Limite Orçamentário								
3,10 % DA RL	119.637.291,61	22,16	129.666.118,00	8,38	141.144.328,73	8,85	166.186.164,00	17,74
Limite das Despesas com Pessoal								
1,64% DA RCL	93.641.966,40	25,01	102.677.854,98	9,65	122.871.577,77	19,67	160.890.199,20	30,94
% limite Pessoal s/ limite orçamentário	78,27		79,19		87,05		96,81	
TRIBUNAL DE CONTAS								
Limite Orçamentário								
1,90% DA RL	73.326.081,95	22,16	79.472.782,00	8,38	86.507.814,38	8,85	101.856.036,00	17,74
Limite das Despesas com Pessoal								
1,36% DA RCL	77.654.313,60	25,01	85.147.489,49	9,65	101.893.503,51	19,67	133.421.140,80	30,94
% limite Pessoal s/ limite orçamentário	105,90		107,14		117,79		130,99	
JUDICIÁRIO								
Limite Orçamentário								
	328.037.735,06	48,34	355.536.130,00	8,38	387.008.643,30	8,85	455.671.740,00	17,74
	8,50		8,50		8,50		8,50	
Limite das Despesas com Pessoal								
6,00% DA RCL	342.592.560,00	25,01	375.650.688,94	9,65	449.530.162,56	19,67	588.622.680,00	30,94
% limite Pessoal s/ limite orçamentário	104,44		105,66		116,16		129,18	
MINISTÉRIO PÚBLICO								
Limite Orçamentário								
	127.355.826,55	34,38	138.031.674,00	8,38	150.250.414,46	8,85	192.990.384,00	28,45
	3,30		3,30		3,30		3,60	
Limite das Despesas com Pessoal								
2% DA RCL	114.197.520,00	25,01	125.216.896,31	9,65	149.843.387,52	19,67	196.207.560,00	30,94
% limite Pessoal s/ limite orçamentário	89,67		90,72		99,73		101,67	

FONTE: Relatórios do Balanço Geral consolidado e Relatórios de Gestão Fiscal - 2000 a 2003

A Lei de Diretrizes Orçamentárias passou a contemplar, a partir do exercício de 2001, a apresentação do Anexo de Metas Fiscais²⁷. Sua finalidade é a de projetar o resultado primário para o exercício objeto da referida lei e os dois exercícios subsequentes. A apuração do Resultado Primário das contas públicas vem sendo priorizado como parte do processo da busca do equilíbrio das contas públicas.

Da análise do resultado das contas públicas apresenta-se o conceito de Superávit ou Déficit Público. Em seu conceito Nominal inclui todas receitas e despesas²⁸ financeiras e não financeiras. O conceito Primário, por sua vez, exclui as despesas financeiras com o serviço da dívida, bem como as receitas financeiras. O conceito Operacional acresce ao primário as despesas com o pagamento de juros reais, excluindo os efeitos da correção monetária. Em síntese têm-se:

- **Conceito Nominal:** Receitas Fiscais - Despesas Fiscais + Juros e Encargos + Amortização da Dívida Pública;
- **Conceito Primário:** Receitas Fiscais - Despesas Fiscais;
- **Conceito Operacional:** Receitas Fiscais - Despesas Fiscais + Juros e Encargos da Dívida Pública.

A tabela 9 permite observar que o Estado do Paraná registrou sucessivos superávits primários no período de análise, em boa medida decorrente da nova postura do controle dos gastos públicos. Entretanto, os resultados positivos deste índice não são suficientes para concluir-se pelo equilíbrio das contas públicas. Pois, quando se considera o resultado nominal, obtêm-se saldos negativos nos exercícios de 2001, 2002 e 2003.

A elaboração da tabela 9 demonstra os resultados da gestão orçamentária obtidos no período em análise. Inicialmente, apresenta o detalhamento da receita e da

²⁷ Elaborado em atendimento ao disposto no artigo 4.º, §1.º, da Lei Complementar n.º 101, de 05 de maio de 2000.

²⁸ Despesas com transferências, investimentos, pagamentos da dívida pública, relativos a amortização, encargos e aos juros, prestação de serviços, produção de bens, etc.

despesa.²⁹ Em seguida, para efeito de apuração dos resultados, exclui de seu cômputo a venda de ações do Banco do Estado do Paraná, bem como a amortização de empréstimos que se destinaram ao seu saneamento; a antecipação dos *royaltes* de Itaipu; e a capitalização do Parana Previdência, relativos ao exercício de 2000.

TABELA 9 - DEMONSTRATIVO DE RESULTADOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA - 2000/2003

(Em R\$ 1.000)

RECEITAS	2000	2001	2002	2003
Receitas Correntes	6.495.653	8.488.549	10.121.439	11.370.582
Receita Tributária	3.342.178	5.228.243	6.295.975	7.515.293
Receita de Contribuições	101.398	79.680	119.091	391.893
Receita Patrimonial	166.527	239.729	238.938	354.466
Receita Agropecuária	3.996	1.874	2.393	2.996
Receita Industrial	8.175	9.279	30.082	34.769
Receita de Serviços	313.612	361.207	418.238	450.549
Transferências Correntes	1.611.906	1.715.938	2.292.783	2.344.303
Outras Receitas Correntes	947.861	852.599	723.939	276.314
Deduções do FUNDEF	0	0	(797.821)	(916.311)
Receitas de Capital	3.674.678	422.496	614.551	351.056
Operações de Crédito	274.818	184.051	240.264	161.925
Alienação de Bens	3.293.018	4.181	183.833	791
Amortização de Empréstimos	81.071	122.342	139.082	146.655
Transferências de Capital	15.607	40.919	32.366	39.422
Outras Receitas de Capital	10.164	71.003	19.006	2.263
Total das Receitas	10.170.331	8.911.045	9.938.168	10.805.328
Despesas Correntes	7.251.485	7.898.641	8.474.817	9.489.550
Pessoal e Encargos Sociais	3.003.482	3.625.635	4.127.552	4.826.673
Juros e Encargos da Dívida	474.441	481.304	538.949	644.408
Outras Despesas Correntes	3.773.563	3.791.703	3.808.316	4.018.470
Despesas de Capital	2.501.310	1.093.372	1.354.349	1.313.811
Investimentos	525.394	697.368	836.536	763.937
Inversões Financeiras	2.438	16.890	23.279	4.964
Amortização da Dívida	1.861.262	346.238	494.534	544.910
Outras Despesas de Capital	112.216	32.877	0	0
Total das Despesas	9.752.795	8.992.013	9.829.166	10.803.361
Apuração dos Resultados				
Total das Receitas	6.877.522	8.911.045	9.938.168	10.805.328
Total das Despesas	6.512.148	8.992.013	9.829.166	10.803.361
Resultado Primário	838.989	446.420	667.017	986.882
Resultado Operacional	364.548	(34.884)	128.068	342.475
Resultado Nominal	64.576	(381.122)	(366.466)	(202.435)

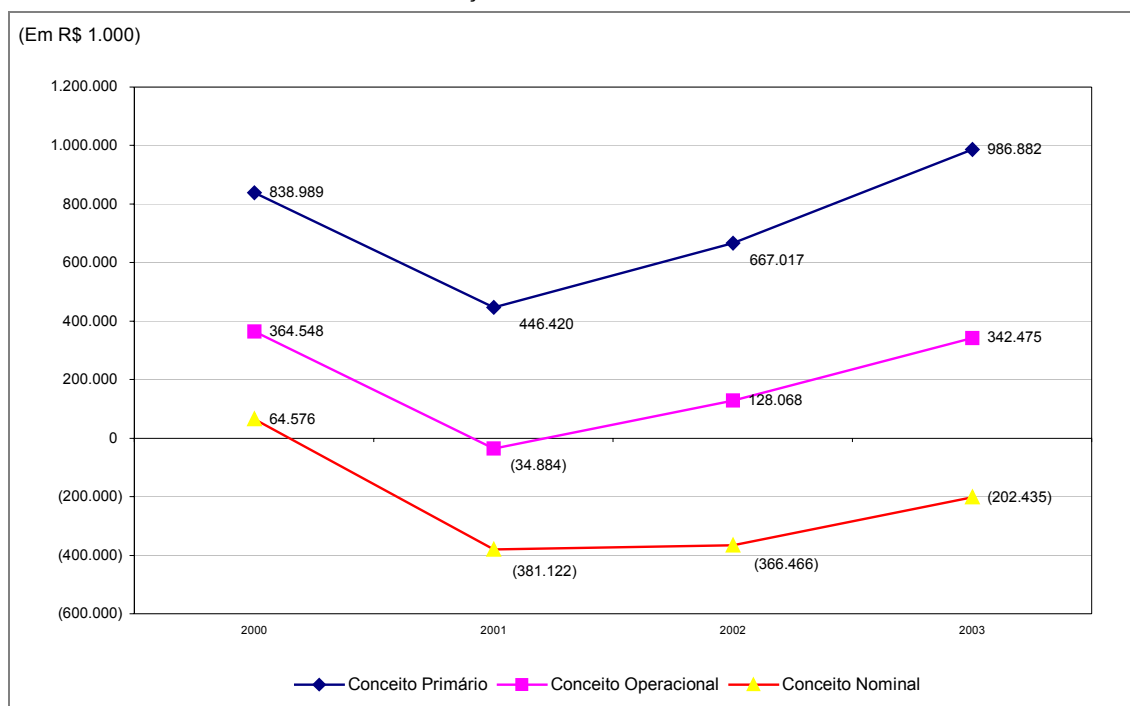
FONTES: Relatório do Balanço Geral Consolidado - 2000/2003

²⁹ Os dados da tabela 9 detalham a realização da receita e execução da despesa apresentadas, de modo resumido, na tabela 3.

Constata-se, pelos dados, que as Receitas Correntes praticamente foram duplicadas, em termos nominais, de 2000 para 2003. Em grande medida esse desempenho é decorrente do aumento da Receita Tributária no período.

O gráfico 5 ilustra o comportamento dos resultados obtidos no período em análise. Conforme a metodologia utilizada para demonstrar os resultados, deve-se desconsiderar da análise o exercício de 2000, tendo em vista a distorção que o mesmo apresenta. Portanto, no período de 2001 a 2003 constata-se que o Resultado Primário, por não incluir receitas e despesas financeiras, apresenta o melhor desempenho, com uma curva claramente ascendente. O Resultado Operacional que acrescenta ao Resultado Primário os juros e encargos da dívida pública, embora, em menor proporção, também apresenta-se favorável. No entanto, quando se considera o Resultado Nominal que contempla as receitas e despesas, sem exceção, observa-se que os resultados obtidos não são suficientes para o equilíbrio das contas públicas.

GRÁFICO 5 - RESULTADOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA - 2000/2003



FONTE: Tabela 9

4.3 DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL

A dívida pública contempla os compromissos de curto e de longo prazo, contraídos com o objetivo de dar cobertura a orçamentos deficitários decorrentes do atendimento aos serviços públicos prementes. De acordo com Lei n.º 4.320/64, a dívida pública classifica-se em dívida consolidada ou fundada, interna ou externa, e em dívida flutuante:

A dívida consolidada ou fundada possui exigibilidade superior a doze meses, contraída para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos. Pode ser interna, quando assumida por entidade pública dentro do país, em moeda nacional e externa quando assumida por entidade pública fora do país, gerando a obrigação de pagamento do principal e encargos em divisas.

A dívida flutuante caracteriza-se por um período de tempo determinado, inferior a 12 meses, é composta pelos os restos a pagar processados, excluindo os serviços de dívida,³⁰ de forma a evidenciar, os depósitos³¹ e os débitos de tesouraria.³²

A Dívida Geral do Estado, descrita na tabela 10, totalizou no exercício de 2003 R\$ 16,7 bilhões. Representada pela dívida de longo prazo, dívida fundada interna e externa, e a dívida flutuante que compreende as obrigações a curto prazo, apresentou um crescimento nominal da ordem de 3,26% em relação ao exercício anterior.

A análise do equilíbrio da dívida pública deve levar em conta a relação dívida/PIB. Sob esse critério, observa-se que a dívida pública estadual apresenta-se estável nos três últimos exercícios, não obstante os esforços na realização do superávit primário na tentativa de reduzir esta relação (tabela 10). O exercício de 2000 apresenta maior participação na relação dívida pública/PIB, que em parte se justifica pelos empréstimos realizados para o saneamento do Banco do Estado do Paraná neste exercício. Outro aspecto determinante a ser considerado é o prazo de resgate da dívida que em países desenvolvidos costumam ser de longo prazo e no Brasil não

³⁰ Compreendem as parcelas de amortização e de juros da dívida fundada.

³¹ Fianças, cauções ou garantias recebidas de terceiros e as consignações.

³² Provenientes de operações de crédito para antecipação de receita orçamentária.

ultrapassa, em média, a dois exercícios financeiros. Esta característica da dívida pública contribui para a realimentação dos seus níveis, independentemente da realização de novos empréstimos.

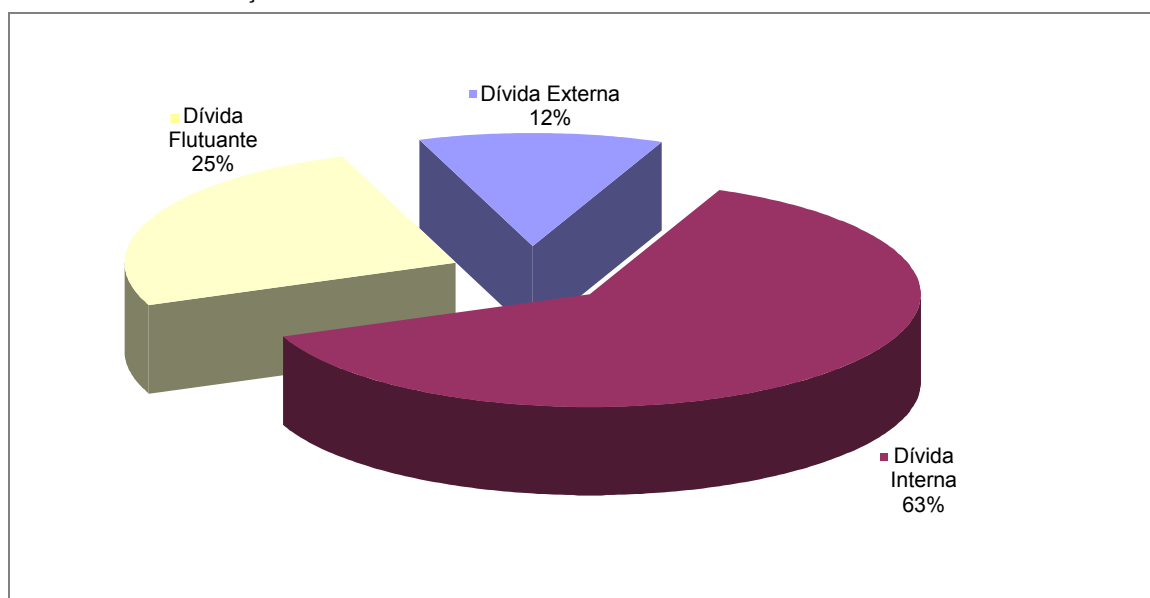
TABELA 10 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA GERAL DO ESTADO

COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA	(Em R\$ 1.000)			
	2000	2001	2002	2003
Dívida Fundada	8.375.063	9.408.065	12.415.759	12.466.426
Dívida Externa	1.455.431	1.708.639	2.576.217	2.016.098
Dívida Interna	6.919.632	7.699.426	9.839.542	10.450.327
Dívida Flutuante	3.729.973	4.069.476	3.771.588	4.248.363
Dívida Geral	13.363.193	12.105.036	13.477.541	16.187.346
PIB - ESTADO DO PARANÁ	65.969.000	72.770.000	81.449.000	96.663.000
Dívida / PIB	20,26%	16,63%	16,55%	16,75%

FONTE: PIB:IPARDES/IBGE; Dívida: Relatórios do Balanço Geral Consolidado - SEFA - 2000 a 2003

O gráfico 6 apresenta a formação da dívida pública estadual. A dívida flutuante, com prazo de resgate inferior a 12 meses, compreende 25% de seu total. Ao se considerar a participação da dívida interna, esse percentual atinge 88%, evidenciando o caráter de curto prazo e, ao mesmo tempo, a instabilidade da dívida pública estadual, não obstante os resultados primários superavitários mantidos ao longo do período.

GRÁFICO 6 - REPARTIÇÃO DA DÍVIDA GERAL DO ESTADO - EXERCÍCIO DE 2003



FONTE: Tabela 10

4.3.1 Necessidade de Financiamento do Setor Público

Existem dois critérios para cálculo do déficit público. O primeiro critério é o "acima da linha", no qual se explicitam os principais fluxos de receitas e despesas, apurando-se o Déficit Nominal, Primário, Operacional e o Déficit Público de Pleno Emprego. O segundo, "abaixo da linha", apresenta o déficit com base na variação da dívida pública, pela ótica de seu financiamento, identificando a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e a Dívida Fiscal Líquida (DFL) e a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), que passou a ser mensurada no início da década de 80, por imposição do Fundo Monetário Internacional (FMI), com o objetivo de acompanhar o desempenho global do setor público (REZENDE, 2001).

A tabela 11³³ demonstra os níveis de investimentos e suas respectivas fontes de custeio e a necessidade de financiamento com recursos de outras fontes. Sua análise permite verificar os baixos valores aplicados neste grupo de despesa, se comparado ao total da arrecadação.

O computo da receita considera apenas as receitas próprias, excluídas as receitas financeiras e os recursos de operações de convênios e seus efeitos. Incluiu-se no cálculo as Outras Receitas de Capital, fonte tesouro e as provenientes das amortizações de empréstimos. Para fins de competência, tomou-se por base o regime de caixa, despesa paga e receita arrecadada.

Em relação aos investimentos, as inversões financeiras e outras despesas de capital, considerou-se a despesa empenhada com o expurgo dos efeitos da venda de ações do Banco do Estado do Paraná, exercício de 2000, bem como, da amortização de empréstimos que se destinaram ao seu saneamento; a antecipação dos royalties de Itaipu; e a capitalização do Parana Previdência.

³³ A elaboração teve por base a metodologia de apuração utilizada para apreciação das Prestações de Contas Anuais do Governo, disponibilizada pela Inspeção Geral de Controle do Tribunal de Contas do Estado (IGC-TCPR), aplicando-se os mesmos critérios para a apuração da despesa e da receita.

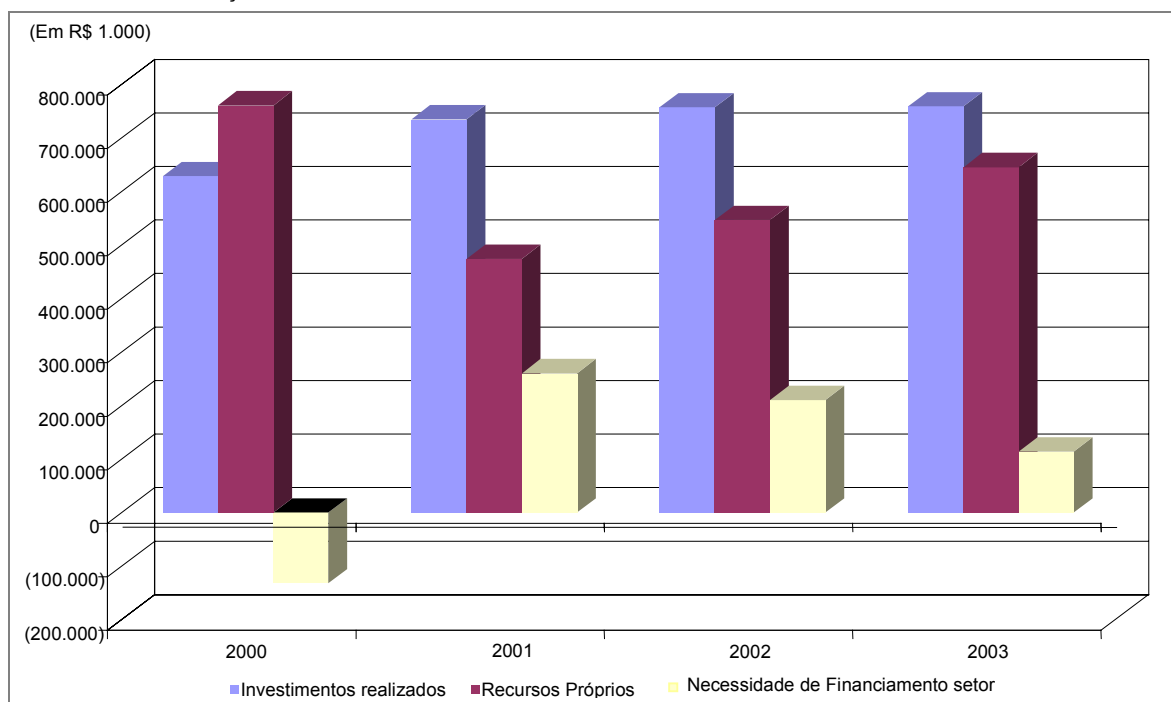
TABELA 11- NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO

	(Em R\$ 1.000)			
	2000	2001	2002	2003
Total das Receitas	6.474.548	8.504.787	9.305.100	10.309.393
Total das Despesas	5.713.869	8.030.704	8.758.386	9.664.044
Recursos Próprios para Investimentos	760.678	474.083	546.713	645.349
% Investimentos s/ Total das Receitas	11,75%	5,57%	5,88%	6,26%
Investimentos realizados	628.740	734.447	756.926	759.176
Necessidade de Recursos de Terceiros	(131.938)	260.364	210.212	113.826
		35,45%	27,77%	14,99%

FONTE: Relatórios do Balanço Geral Consolidado - 2000 a 2003

Analisada isoladamente, a necessidade de financiamento do setor público indica gradativa recuperação, ao se constatar (gráfico 7) a redução dos níveis de recursos de terceiros empregada no período. No entanto, considerando-se o crescimento nominal da receita arrecadada comparativamente aos investimentos realizados, pode-se afirmar que a necessidade de recursos externos para o financiamento do setor público é contida via redução de investimentos.

GRÁFICO 7 - EVOLUÇÃO DA NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO



FONTE: Tabela 11

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da execução orçamentária do período destaca-se, entre outros aspectos, o impacto da dívida pública. Em face das oscilações das taxas de juros (elemento determinante nos processos de renegociação da dívida) e da flutuação do câmbio, o saldo da dívida pública têm-se elevado mesmo sem a contratação de novos empréstimos. Tal posição, aliada a vinculação constitucional de recursos e a necessidade de realização de superávits primários, compromete consideravelmente os níveis de investimento.

CONCLUSÃO

A reorganização da estrutura do Estado decorre de mudanças que se processam no âmbito do processo de acumulação capitalista, e que se expressam na adoção de mecanismos de controle das contas públicas, sob a ótica da transparência fiscal, em consonância com as recomendações de organismos internacionais.

A institucionalização do controle constitui um processo gradativo, que se consubstancia através de instrumentos normativos, a partir dos quais são definidas as ações a serem desenvolvidas na operacionalização do Controle. No caso do Brasil, a edição da Lei 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) imprime aos aspectos procedimentais maior racionalidade técnica, propiciando a interação entre as normas legais e as ações a serem desenvolvidas.

O conjunto de regras definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal procura legitimar a nova estrutura institucional, na qual as ações passam a ser norteadas por instrumentos formais de controle de gastos, com a criação de normas e leis específicas, definindo os limites legais da gestão pública.

A institucionalização do controle assume papel chave no processo de modernização da gestão pública, o que não significa condição suficiente para a implantação de novas rotinas na estrutura administrativa. Seja pela reação à mudança por parte dos gestores, seja em virtude do desconhecimento, por parte da sociedade civil, dos instrumentos de controle.

O estudo aponta dentre as deficiências dos Sistemas de Controle o fato de o exercício do Controle Interno não proporcionar, em termos práticos, os elementos necessários para se proceder a verificação mais detalhada das ações governamentais. Do mesmo modo, as ações relativas ao pleno funcionamento do Controle Social, em termos da participação da sociedade nesse processo, são tímidas e insuficientes para promover os efeitos desejados.

Conforme atribuição legal, o Controle Interno, juntamente com o Controle Social, deve auxiliar os trabalhos desenvolvidos pelos órgãos de Controle Externo, de modo a garantir maior transparência e imparcialidade na gestão dos recursos públicos. Entretanto, essa ação conjunta não ocorre ou é insuficiente. Constatou-se que os Sistemas de Controle Interno, Externo e Social vigentes na administração pública do Estado não apresentam um grau de interação adequado entre si de forma a efetivar os princípios propostos no arcabouço normativo.

Deve-se considerar ainda que a operacionalização dos instrumentos de Controle Fiscal pressupõe não apenas o cumprimento de leis e normas legais. Trata-se de uma questão muito mais abrangente, pois implica em uma reformulação não apenas de procedimentos, mas também da aceitação de responsabilidades pelas ações desempenhadas.

A rigor, dos três Sistemas de Controle, o único que tem sido exercido formalmente diz respeito ao Controle Externo, uma vez que o Tribunal de Contas dispõe de uma estrutura técnica capacitada para proceder ao exame das contas públicas, e têm competência legal para emitir parecer prévio, recomendando a aprovação ou não das Prestações de Contas. O processo de Controle, nessas circunstâncias, se restringe ao atendimento dos requisitos exigidos pela legislação.

O processo orçamentário constitui o ponto partida e de chegada da gestão pública estadual e o objeto por excelência para análise do desempenho das contas públicas. Sob a ótica da formalização das peças orçamentárias, o presente estudo constatou que o cumprimento às normas legais representa não apenas um pré-requisito a ser requerido para efeito do controle, mas assume o ponto central a partir do qual se processa a aferição da gestão orçamentária do Estado do Paraná.

A análise da gestão no período de 2000 a 2003, tendo como foco principal o cumprimento aos valores consignados e aprovados pelo orçamento público, aponta índices positivos em relação aos valores consignados e aprovados pelas respectivas Leis Orçamentárias. Entretanto, os dados disponíveis não permitem

uma avaliação efetiva do desempenho da gestão. Seria necessário conciliá-los a programas e metas devidamente quantificados, como também à formulação prévia de indicadores de resultados específicos para cada programa, de forma a que se permita sua avaliação concomitante à execução, os quais inexistem ou não apresentam consistência de informações.

Além disso, o grau de conhecimento técnico necessário para a leitura dos principais instrumentos de acompanhamento e controle da gestão dos recursos públicos, restringe o acesso às informações. Via de regra, os principais documentos (Orçamento Público, Relatório de Gestão Fiscal, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e as Prestações de Contas) a partir dos quais se efetiva o controle possuem uma linguagem pouco acessível. Ou seja, a complexidade da formalização dificulta que segmentos da sociedade, que não possuam conhecimento técnico adequado, possam efetivamente acompanhar a gestão pública, de forma a induzir ou motivar correções necessárias.

A ênfase atual no âmbito da gestão pública consiste no equilíbrio a ser atingido entre a receita e a despesa, a partir do controle de despesas e da avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários. Com essa finalidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou as atribuições do sistema orçamentário, enfatizando a avaliação resultante de comparação entre objetivos pretendidos e efetivamente alcançados. Um dos fatores preponderantes é a maior especificidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com a inclusão do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais que, em síntese, é uma descrição dos passivos que venham a apresentar distorções resultantes em assimetria dos elementos propostos.

Apesar da estabilidade da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto, constata-se que o serviço da dívida estadual é crescente, mesmo sem a contratação de novos empréstimos. Por essa razão, como forma de garantir o equilíbrio entre receita e despesa, tem sido prática comum a realização de superávits primários, resultando em contenção ou redução dos valores destinados a

segmentos onde não há vinculação orçamentária, como é o caso, por exemplo, dos investimentos.

O estudo mostrou que o equilíbrio apresentado na execução orçamentária oculta o aumento da dívida pública, sem que se estabeleçam ações no sentido de reverter esse quadro. Tal comportamento leva a concluir que a administração pública está sempre às voltas com questões imediatas, cujo foco de ação se dá apenas nas situações em que os resultados negativos e/ou o baixo desempenho resulte em alguma forma de responsabilização.

Em termos conclusivos, o presente trabalho aponta as limitações do processo de controle em contemplar a complexidade e a dinâmica da gestão pública, uma vez que não se trata apenas de exigir o cumprimento dos requisitos legais, mas de propiciar as condições necessárias ao pleno desempenho das funções do Estado. Sob essa perspectiva, a criação de normas legais com o intuito de regular as ações, acaba por dificultar a implantação de um modelo de gestão que permita ao administrador público maior flexibilidade em suas decisões.

A flexibilização do processo de controle, com maior autonomia na tomada de decisão, integra um modelo de gestão pública muito mais complexo do que simplesmente conceder autonomia ao gestor. A utilização deste mecanismo pressupõe o comprometimento com os resultados alcançados, o que não se ajusta à atual gestão pública, pela falta de mecanismos de avaliação e porque a relação custo-benefício é de difícil mensuração. Outro aspecto a ser considerado é a captura da máquina estatal por setores privados, cujos interesses prevalecem, muitas vezes, em detrimento do bem-estar da coletividade. Entretanto, a sociedade brasileira expressa sinais de mudanças importantes, com o surgimento de pequenos grupos organizados da sociedade civil e o envolvimento, em todas as esferas da administração pública, de técnicos com maior ou menor grau de poder decisório, que pressionam no sentido da implementação de novos mecanismos de planejamento, controle e fiscalização.

REFERÊNCIAS

DEBUS, Ilvo; NASCIMENTO, Edson R. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. 2.ed. Brasília: ESAF, 2002.

FIORI, Jose Luis. **O vôo da coruja**: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 10.ed. São Paulo: Atlas, São Paulo, 2002.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte. **Finanças públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1999(a).

LEI Complementar 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro de (Coord.). **Constituição Federal 1988**. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MANUAL DE INSTRUÇÕES DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE 2003. Curitiba: SEPL/COP-Paraná.

MANUAL REVISTO DE TRANSPARÊNCIA FISCAL, elaborado pelo Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional, aprovado por Peter S. Heller, 2001.

MANUAL TÉCNICO DO ORÇAMENTO - 2006. Curitiba: Coordenação de Orçamento e Programação SEPL/COP-Paraná

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das finanças públicas**: um estudo da economia governamental. Tradução: Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1973.

RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. Manual de Elaboração, Brasília, n.1, STN, 2001.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças públicas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SABATVSKI, Emilio; FONTOURA, Iara P.; FOLMANN, Melissa (Orgs.). **Constituição estadual**. Curitiba: Juruá, 2003.

SEFA/DICON - Secretaria de Estado da Fazenda. **Relatórios do balanço geral consolidado de 2000 a 2003**. Curitiba: SEFA/DICON.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Tradução de: Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Coleção Os Economistas.

SOARES, Mário Lúcio Quintão Soares, **Teoria do estado**: introdução. 21.ed. Belo Horizonte : Del Rey, 2004.

Fontes consultadas

BIASOTO JUNIOR, Geraldo. Política econômica em foco, seção IV, finanças Públicas. **Boletim Quadrimestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp**, maio/ago. 2003(a).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**", trabalho apresentado à 2ª reunião do Círculo de Montevidéu, Barcelona, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Ensaio sobre a economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1992.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n.1, ENAP, 1998,

GHISI, Adhemar Paladini. Natureza constitucional do sistema de controle das contas públicas. **Fiscalização de gastos públicos no Brasil – ciclo de palestras sobre controle e fiscalização**. Brasília: Tribunal de Contas da União; Instituto Serzedello Corrêa 1999.

GIAMBIAGI, Fábio. Além, Ana Cláudia. **O ajuste do governo central: além das reformas**. A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999(b).

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997.

REZENDE, Flavio da Cunha. **Organizações e respostas institucionais a políticas de reformas do estado: um estudo de caso na administração direta do executivo federal brasileiro**". Brasília: ENAP, 2000.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 2002(c).

UMA NOVA GESTÃO PÚBLICA PARA AMÉRICA LATINA. Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD, 2001.

Textos

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública - um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP, 1997.

BIASOTO JUNIOR, Geraldo. Política econômica em foco, seção IV, Finanças Públicas. **Boletim quadrimestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp**, set./dez. 2003(b).

BOLETIM QUADRIMESTRAL DO CENTRO DE ESTUDOS DE CONJUNTURA E POLÍTICA ECONÔMICA DO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP. Política econômica em foco, maio/ago. 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevidéu. Barcelona, 1997.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001. Texto para discussão.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, n.3, 1996.

KAUFMAN, Robert R. A política da reforma do estado: um exame de abordagens teóricas. Tradução de: Christina Ervilha e Vanessa Silveira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, n.1, 1998.

REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, n.3, 2002(a).

REZENDE, Flavio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 2002(b).

Leitura Complementar

ABOP, Associação Brasileira de Orçamento Público. O controle social do gasto público. ABOP, Brasília, n.26, 2.º quadrimestre, 1990.

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1994.

ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. **Historia do pensamento econômico**. São Paulo: Atlas, 1986.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.

Barreto, Pedro Humberto Teixeira. "O sistema Tribunais de Contas e instituições equivalentes". Rio de Janeiro, editora Renovar, 2004.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas**: VI Prêmio Tesouro Nacional. 2001. Brasília: STN 2002.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: TCU; Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O público não estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DRUCKER, Peter F. **A sociedade pós-capitalista**. Tradução de: Nivaldo Montingelli Jr. 3.ed. São Paulo: Pioneira, 1994.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. 2.ed. Rio de Janeiro: LCT, 1986.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão técnica de Améa Cohn; tradução de: Rodrigo León Contrera. São Paulo: Cortez, 1995.

MONTEIRO, Jorge Viana. **As regras do jogo, o plano real**: 1997-2000. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PARANÁ, do Estado do Paraná. Manual de prestação de contas anual. **Instrução Técnica 09/2003 do Tribunal de Contas**. Curitiba: Inspeção Geral de Controle.

POLLIT, Christopher. Bouckaert, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **RSP**, Brasília, ENAP, n.3, 2002.

RIANI, Flavio. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômicas**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1981.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social e outros escritos**. Tradução de: Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, 2001.

SILVA, Lino Martins da. Prestação de contas na administração municipal. **RBC**, Brasília, n.76, p.18, jul./set. 1991.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, Jose Luis. **(DES)Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

TROSA, Sylvie., **Gestão pública por resultados**. Tradução: Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan 2001.

VIOTTI, Eduardo Baumgratz. **A economia e o estado capitalista**. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

WOLMAN, Hellmutt (Org.). **Avaliando a nova gestão pública no mundo**. Rio de Janeiro, 13 e 14 de setembro, 2001. Este texto é parte de uma edição sobre avaliação do setor público - Universidade Católica - Leuven, Bélgica. Publicação autorizada pelos autores.

ANEXO 1 - COMPOSIÇÃO DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Balanço Orçamentário
- Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção
- Demonstrativo da Receita Corrente Líquida
- Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social
- Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos
- Demonstrativo do Resultado Nominal
- Demonstrativo do Resultado Primário
- Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão
- Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
- Demonstrativos das Despesas com Saúde
- Último bimestre incluem-se ainda:
- Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital
- Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Geral de Previdência Social
- Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos
- Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos

DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO

<ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS				RS milhares
			No Bimestre (b)	Até o Bimestre (c)	No Bimestre (d)	Até o Bimestre (e)	%	%	SALDO A LIQUIDAR (a-e)
							(e/total e)	(e/a)	
LEGISLATIVA									
JUDICIÁRIA									
ESSENCIAL A JUSTIÇA									
ADMINISTRAÇÃO									
DEFESA NACIONAL									
SEGURANÇA PÚBLICA									
RELAÇÕES EXTERIORES									
ASSISTÊNCIA SOCIAL									
PREVIDÊNCIA SOCIAL									
SAÚDE									
TRABALHO									
EDUCAÇÃO									
CULTURA									
DIREITOS DA CIDADANIA									
URBANISMO									
HABITAÇÃO									
SANEAMENTO									
GESTÃO AMBIENTAL									
CIÊNCIA E TECNOLOGIA									
AGRICULTURA									
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA									
INDÚSTRIA									
COMÉRCIO E SERVIÇOS									
COMUNICAÇÕES									
ENERGIA									
TRANSPORTE									
DESPORTO E LAZER									
ENCARGOS ESPECIAIS									
RESERVA DE CONTINGÊNCIA ¹									
TOTAL									
FONTE:									

¹ Representa uma dotação global sem destinação específica a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para a abertura de créditos adicionais, não sendo portanto uma função. É apresentada neste demonstrativo por constar no orçamento.

DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

<ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, Art. 53, inciso I - Anexo III R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	EVOLUÇÃO DA RECEITA REALIZADA NOS ÚLTIMOS 12 MESES												TOTAL (ÚLTIMOS 12 MESES)	PREVISÃO ATUALIZADA <EXERCÍCIO>
	<M.R.-11>	<M.R.-10>	<M.R.-9>	<M.R.-8>	<M.R.-7>	<M.R.-6>	<M.R.-5>	<M.R.-4>	<M.R.-3>	<M.R.-2>	<M.R.-1>	<M.R.>		
RECEITAS CORRENTES (I)														
Receita Tributária														
Receita de Contribuições														
Receita Patrimonial														
Receita Agropecuária														
Receita Industrial														
Receita de Serviços														
Transferências Correntes														
Outras Receitas Correntes														
DEDUÇÕES (II)														
Transferências Constitucionais e Legais														
Contrib. Empregadores e Trab. p/ Seg. Social														
Contrib. Plano Seg. Social Servidor														
Servidor														
Contrib. p/ Custeio Pensões Militares														
Compensação Financ. entre Regimes Previd.														
Dedução de Receita para Formação do FUNDEF														
Contribuições p/ PIS/PASEP														
PIS														
PASEP														
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (I - II)														

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - UNIÃO

<ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art. 53, inciso II - Anexo IV R\$ milhares

RECEITAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITAS REALIZADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre/ <Exercício>	Até o Bimestre/ <Exercício Anterior>
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (I)					
Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para Previdência Social					
DESPESAS	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS LIQUIDADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre/ <Exercício>	Até o Bimestre/ <Exercício Anterior>
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (II)					
Benefícios Previdenciários					
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (I - II)					

FORNE:

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

<ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, Art. 53, inciso II - Anexo V

R\$ milhares

RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITAS REALIZADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre <Exercício>	Até o Bimestre <Exercício Anterior>
RECEITAS CORRENTES (I)					
Receita de Contribuições					
Pessoal Civil					
Contribuição de Servidor Ativo Civil					
Contribuição de Servidor Inativo Civil					
Contribuição de Pensionista Civil					
Pessoal Militar					
Contribuição de Militar Ativo					
Contribuição de Militar Inativo					
Contribuição de Pensionista Militar					
Outras Contribuições Previdenciárias					
Compensação Previdenciária entre RGPS e RPPS					
Receita Patrimonial					
Receitas Imobiliárias					
Receitas de Valores Mobiliários					
Outras Receitas Patrimoniais					
Outras Receitas Correntes					
RECEITAS DE CAPITAL (II)					
Alienação de Bens					
Outras Receitas de Capital					
REPASSES PREVIDENCIÁRIOS RECEBIDOS PELO RPPS (III)					
Contribuição Patronal do Exercício					
Pessoal Civil					
Contribuição Patronal Ativo Civil					
Contribuição Patronal Inativo Civil					
Contribuição Patronal Pensionista Civil					
Pessoal Militar					
Contribuição Patronal Ativo Militar					
Contribuição Patronal Inativo Militar					
Contribuição Patronal Pensionista Militar					
Contribuição Patronal de Exercícios Anteriores					
Pessoal Civil					
Contribuição Patronal Ativo Civil					
Contribuição Patronal Inativo Civil					
Contribuição Patronal Pensionista Civil					
Pessoal Militar					
Contribuição Patronal Ativo Militar					
Contribuição Patronal Inativo Militar					
Contribuição Patronal Pensionista Militar					
REPASSES PREVIDENCIÁRIOS PARA COBERTURA DE DÉFICIT (IV)					
OUTROS APORTES AO RPPS (V)					
TOTAL DOS REPASSES PREVIDENCIÁRIOS (VI) = (I+II+III+IV)					
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS LIQUIDADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre/ <Exercício>	Até o Bimestre/ <Exercício Anterior>
ADMINISTRAÇÃO (VII)					
Despesas Correntes					
Despesas de Capital					
PREVIDÊNCIA SOCIAL (VIII)					
Pessoal Civil					
Aposentadorias					
Pensões					
Outros Benefícios Previdenciários					
Pessoal Militar					
Reformas					
Pensões					
Outros Benefícios Previdenciários					
Outras Despesas Previdenciárias					
Compensação Previdenciária de Aposentadorias entre o RPPS e o RGPS					
Compensação Previdenciária de Pensões entre o RPPS e o RGPS					
RESERVA DO RPPS					
TOTAL DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (IX) = (VII + VIII)					
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (X) = (VI - IX)					
SALDO DAS DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS E INVESTIMENTOS DO RPPS			PERÍODO DE REFERÊNCIA		
Câmbio					
Bancos Conta Movimento					
Investimentos					
FONTE:					

DEMONSTRATIVO DO RESULTADO NOMINAL

<ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DO RESULTADO NOMINAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art 53, inciso III - Anexo VI R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	SALDO		
	Em 31/Dez/ <Exercício Anterior> (a)	Em <Bimestre Anterior> (b)	Em <Bimestre> (c)
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)			
DEDUÇÕES (II)			
Ativo Disponível			
Haveres Financeiros			
(-) Restos a Pagar Processados			
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (III) = (I - II)			
RECEITA DE PRIVATIZAÇÕES (IV)			
PASSIVOS RECONHECIDOS (V)			
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA (III + IV - V)			
ESPECIFICAÇÃO	PERÍODO DE REFERÊNCIA		
	No Bimestre (c-b)	Até o Bimestre (c-a)	
RESULTADO NOMINAL			
DISCRIMINAÇÃO DA META FISCAL		VALOR	
META DE RESULTADO NOMINAL FIXADA NO ANEXO DE METAS FISCAIS DA LDO P/ O EXERCÍCIO DE REFERÊNCIA			
FONTE:			

DEMONSTRATIVO DO RESULTADO PRIMÁRIO - ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

<ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DO RESULTADO NOMINAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art 53, inciso III - Anexo VI R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	SALDO		
	Em 31/Dez/ <Exercício Anterior> (a)	Em <Bimestre Anterior> (b)	Em <Bimestre> (c)
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)			
DEDUÇÕES (II)			
Ativo Disponível			
Haveres Financeiros			
(-) Restos a Pagar Processados			
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (III) = (I - II)			
RECEITA DE PRIVATIZAÇÕES (IV)			
PASSIVOS RECONHECIDOS (V)			
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA (III + IV - V)			
ESPECIFICAÇÃO	PERÍODO DE REFERÊNCIA		
	No Bimestre (c-b)	Até o Bimestre (c-a)	
RESULTADO NOMINAL			
DISCRIMINAÇÃO DA META FISCAL		VALOR	
META DE RESULTADO NOMINAL FIXADA NO ANEXO DE METAS FISCAIS DA LDO P/ O EXERCÍCIO DE REFERÊNCIA			
ESPECIFICAÇÃO	SALDO		
	Em 31/Dez/ <Exercício Anterior> (a)	Em <Bimestre Anterior> (b)	Em <Bimestre> (c)
DÍVIDA CONSOLIDADA PREVIDENCIÁRIA (VI)			
DEDUÇÕES (VII)			
Ativo Disponível			
Investimentos			
Haveres Financeiros			
(-) Restos a Pagar Processados			
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA PREVIDENCIÁRIA (VIII) = (VI - VII)			
PASSIVOS RECONHECIDOS (IX)			
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA PREVIDENCIÁRIA (VIII - IX)			
FONTE:			

DEMONSTRATIVO DO RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO

<ESFERA DE GOVERNO>
 RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DO RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO¹
 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 <PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art 53, inciso III - Anexo VIII		R\$ milhares		
RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS			
	No Bimestre	Até o Bimestre/ <Exercício>	Até o Bimestre/ <Exercício Anterior>	
RECEITA TOTAL (I)				
RECEITAS DO TESOUREIRO NACIONAL				
Receita Bruta				
Receitas de Impostos				
Impostos s/ Comércio Exterior				
Impostos s/ Patrimônio e a Renda				
Impostos s/ Produção e Circulação				
Receitas de Contribuições				
Demais Receitas				
Concessões de Serviços Públicos				
Participações e Dividendos				
Outras				
(-) Restituições				
(-) Incentivos Fiscais				
RECEITAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL				
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS (II)				
RECEITA TOTAL LÍQUIDA (III) = (I - II)				
DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS			
	No Bimestre	Até o Bimestre/ <Exercício>	Até o Bimestre/ <Exercício Anterior>	
DESPESA TOTAL (IV)				
Pessoal e Encargos Sociais				
Benefícios Previdenciários				
Custeio e de Capital				
Despesa do FAT				
Subsídios e Subvenções Econômicas				
Outras Despesas de Custeio e de Capital				
RESULTADO PRIMÁRIO ²	PERÍODO			
	No Bimestre	Até o Bimestre/ <Exercício>	Até o Bimestre/ <Exercício Anterior>	
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL (V) = (III - IV)				
Tesouro Nacional				
Previdência Social - RGPS ³				
RESULTADO PRIMÁRIO DO BANCO CENTRAL⁴ (VI)				
RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO (V + VI)				

FONTE:

¹ Considera-se, para efeito de apuração do Resultado Primário, o conceito de União como equivalente ao de Governo Central.

² Os valores entre parênteses correspondem a déficit.

³ Receita de Contribuições menos Benefícios Previdenciários.

⁴ Despesas Administrativas deduzidas das Receitas Próprias.

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

MDE - UNIÃO

<ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

RS milhares					
RECEITAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre (b)	% (b/a)
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (I)					
Impostos					
(-) Transferências Constitucionais e Legais					
(-) Desvinculação da Receita da União					
RECEITAS VINCULADAS AO ENSINO (II)					
Contribuição Social do Salário Educação					
TOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)					
DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO POR SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (c)	DESPESAS LIQUIDADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre (d)	% (d/c)
ENSINO FUNDAMENTAL					
ENSINO MÉDIO					
ENSINO PROFISSIONAL					
ENSINO SUPERIOR					
EDUCAÇÃO INFANTIL					
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS					
EDUCAÇÃO ESPECIAL					
Outras Subfunções					
TOTAL DAS DESPESAS COM ENSINO (IV)					
TABELA DE CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS ¹					%
MÍNIMO DE 18% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (IV / I)					
<i>Caput</i> do artigo 212 da CF/88					
MÍNIMO DE 30% DOS RECURSOS COM MDENA ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO E NO ENSINO FUNDAMENTAL					
<i>Caput</i> / § 6º do artigo 60 do ADCT da CF/88					
FONTE:					
¹ Limites mínimos anuais a serem cumpridos no encerramento do exercício.					

MDE - ESTADOS

RS milhares					
RECEITAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre (b)	% (b/a)
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (I)					
Receitas de Impostos					
Receita Resultante do ICMS					
ICMS					
Dívida Ativa do ICMS					
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ICMS e da Dívida Ativa do ICMS					
Parcela da Receita Resultante do ICMS Destinada à Formação do FUNDEF (II)					
Receita Resultante de Outros Impostos					
ITCD					
IPVA					
IRRF					
Dívida Ativa do ITCD, IPVA e IRRF					
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ITCD, IPVA e IRRF e da Dívida Ativa					
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais					
Cota-Parte FPE (85%)					
Transferência Financeira ICMS-Desoneração - L.C. nº 87/96 (85%)					
Cota-Parte IPI-Exportação					
Parcela das Transferências Destinada à Formação do FUNDEF (II)					
Cota-Parte IOF-Ouro (100%)					
(-) Transferências Constitucionais					
RECEITAS VINCULADAS AO ENSINO (III)					
Transferências Multigovernamentais do FUNDEF (IV)					
Transferências de Recursos do FUNDEF (V)					
Complementação da União ao FUNDEF					
Cota-Parte da Contribuição Social do Salário-Educação					
Transferências do FNDE					
Transferências de Convênios Destinadas a Programas de Educação					
Receita de Operações de Crédito destinada à Educação					
Outras Receitas Vinculadas à Educação					
TOTAL DAS RECEITAS (VI) = (I + III - II)					
DESPESAS COM ENSINO POR VINCULAÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (c)	DESPESAS LIQUIDADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre (d)	% (d/c)
DESPESAS VINCULADAS AS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS (VII)					

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL

<ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art.53, § 1º, inciso I - Anexo XI

R\$ milhares

RECEITAS	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS		SALDO A REALIZAR (a-b)
		No Bimestre	Até o Bimestre (b)	
RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO (I)				
DESPESAS	DOTAÇÃO ATUALIZADA (c)	DESPESAS LIQUIDADAS		SALDO A LIQUIDAR (c-d)
		No Bimestre	Até o Bimestre (d)	
DESPESAS DE CAPITAL				
(-) INCENTIVOS FISCAIS A CONTRIBUINTES				
(-) INCENTIVOS FISCAIS A CONTRIBUINTES POR INSTIT. FINANCEIRAS				
DESPESA DE CAPITAL LÍQUIDA (II)				
DIFERENÇA (I - II)				

FONTE:

DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO ATUARIAL DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - UNIÃO

<ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO ATUARIAL DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art. 53, § 1º, inciso II - Anexo XII

R\$ milhões

EXERCÍCIO	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS		DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS		RESULTADO PREVIDENCIÁRIO	
	Valor (a)	% do PIB	Valor (b)	% do PIB	Valor (a-b)	% do PIB

FONTES:

TABELA DE HIPÓTESES

EXERCÍCIO	MASSA SALARIAL %	CRESCIMENTO VEGETATIVO %	TAXA DE INFLAÇÃO ANUAL (IGP-DI) Média %	VARIAÇÃO REAL DO PIB %	REAJUSTE DO SALÁRIO MÍNIMO %	REAJUSTE DOS DEMAIS BENEFÍCIOS %

FONTES:

DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

<ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art. 53, § 1º, inciso II - Anexo XIII R\$ milhares

EXERCÍCIO	REPASSE CONTRIBUIÇÃO PATRONAL (a)	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS	RESULTADO PREVIDENCIÁRIO	REPASSE RECEBIDO PARA COBERTURA DE DÉFICIT DO RPPS (e)
		Valor (b)	Valor (c)	Valor (d) = (a+b-c)	

FONTES:

DEMONSTRATIVO DA RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

<ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DA RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art. 53, § 1º, inciso III - Anexo XIV R\$ milhares

RECEITAS	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS (b)	SALDO A REALIZAR (a-b)
RECEITAS DE CAPITAL			
ALIENAÇÃO DE ATIVOS			
Alienação de Bens Móveis			
Alienação de Bens Imóveis			
TOTAL			
DESPESAS	DOTAÇÃO ATUALIZADA (c)	DESPESAS LIQUIDADAS (d)	SALDO A LIQUIDAR (c-d)
APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA ALIENAÇÃO DE ATIVOS			
Despesas de Capital			
Investimentos			
Inversões Financeiras			
Amortização da Dívida			
Despesas Correntes dos Regimes de Previdência			
Regime Geral da Previdência Social			
Regime Próprio dos Servidores Públicos			
TOTAL			
SALDO FINANCEIRO A APLICAR	<EXERCÍCIO ANTERIOR> (e)	<EXERCÍCIO> (f) = (b-d)	SALDO ATUAL (e+f)

FUNTE:

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS COM SAÚDE - UNIÃO

<ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS COM SAÚDE
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

ADCT, art. 77 - Anexo XV		R\$ milhares			
DESPESAS COM SAÚDE (Por Grupo de Natureza da Despesa)	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS LIQUIDADAS		
			Até o Bimestre (b)	% (b/a)	
DESPESAS CORRENTES					
Pessoal e Encargos Sociais					
Juros e Encargos da Dívida					
Outras Despesas Correntes					
DESPESAS DE CAPITAL					
Investimentos					
Inversões Financeiras					
Amortização da Dívida					
TOTAL					
DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS LIQUIDADAS		
			Até o Bimestre (c)	% (c)/despesas comsaúde	
DESPESAS COM SAÚDE					
(-) DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS					
(-) JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA					
(-) AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA					
(-) DESPESAS CUSTEADAS PELO FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA					
(-) OUTRAS DESPESAS NÃO CONSIDERADAS PARA FINS DE CUMPRIMENTO DO LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL					
TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE					
ESPECIFICAÇÃO	VARIAÇÃO NOMINAL DO PIB¹ %	DESPESAS LIQUIDADAS		VARIAÇÃO DE APLICAÇÃO % (d/e*100)-100	
		Até o Bimestre/ <Exercício> (d)	Até o Bimestre/ <Exercício Anterior> (e)		
TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE					
DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (Por Subfunção)	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS LIQUIDADAS		
			Até o Bimestre (f)	% (f)/total (f)	
Atenção Básica					
Assistência Hospitalar e Ambulatorial					
Suporte Profilático e Terapêutico					
Vigilância Sanitária					
Vigilância Epidemiológica					
Alimentação e Nutrição					
Outras Subfunções					
TOTAL					

¹ Os recursos mínimos aplicados serão equivalentes ao valor apurado no ano anterior corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto, conforme alínea "b", do inciso I, do artigo 77 do ADCT da CF/88.

DEMONSTRATIVO DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE - ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

<ESFERA DE GOVERNO>

RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

**DEMONSTRATIVO DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - ESTADOS
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

R\$ milhares				
RECEITAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS	
			Até o Semestre (b)	% (b/a)
RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (I)				
Impostos				
Multas, Juros de Mora e Dívida Ativa dos Impostos				
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais				
(-) Transferências Constitucionais				
TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS (II)				
Da União para o Estado				
Dos Municípios para o Estado				
Demais Estados para o Estado				
Outras Receitas do SUS				
RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO VINCULADAS À SAÚDE (III)				
OUTRAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS				
(-) DEDUÇÃO PARA O FUNDEF				
TOTAL				
DESPESAS COM SAÚDE (Por Grupo de Natureza da Despesa)	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (c)	DESPESAS LIQUIDADAS	
			Até o Semestre (d)	% (d/c)
DESPESAS CORRENTES				
Pessoal e Encargos Sociais				
Juros e Encargos da Dívida				
Outras Despesas Correntes				
DESPESAS DE CAPITAL				
Investimentos				
Inversões Financeiras				
Amortização da Dívida				
TOTAL (IV)				
DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS LIQUIDADAS	
			Até o Semestre (e)	% (e)/despesas com saúde
DESPESAS COM SAÚDE				
(-) DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS				
(-) DESPESAS CUSTEADAS COM OUTROS RECURSOS DESTINADOS À SAÚDE				
Recursos de Transferências do Sistema Único de Saúde - SUS				
Recursos de Operações de Crédito				
Outros Recursos				
(-) RP INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA VINCULADA DE RECURSOS PRÓPRIOS ¹	-	-		
TOTAL DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (V)				
CONTROLE DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES VINCULADOS À SAÚDE	Aplicação Mínima em <Exercício Anterior> (f)	Aplicação Apurada em <Exercício Anterior> (g)	RESTOS A PAGAR	
			Inscritos em 31 de dezembro de <Exercício Anterior>	Cancelados em <Exercício> (h)
RP DE DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE				
COMPENSAÇÃO DE RESTOS A PAGAR CANCELADOS EM <EXERCÍCIO> (VI)				
PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE NA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS - LIMITE CONSTITUCIONAL $\leq \frac{V - VI}{I}$				
DESPESAS COM SAÚDE (Por Subfunção)	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS LIQUIDADAS	
			Até o Semestre (i)	% (i/total i)
Atenção Básica				
Assistência Hospitalar e Ambulatorial				
Suporte Profilático e Terapêutico				
Vigilância Sanitária				
Vigilância Epidemiológica				
Alimentação e Nutrição				
Outras Subfunções				
TOTAL				
(-) DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS				
(-) DESPESAS CUSTEADAS COM OUTROS RECURSOS DESTINADOS À SAÚDE				
Recursos de Transferências do Sistema Único de Saúde - SUS				
Recursos de Operações de Crédito				
Outros Recursos				
(-) RP INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA VINCULADA DE RECURSOS PRÓPRIOS ¹	-	-		
TOTAL DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE				

FONTES:

DEMONSTRATIVO DA RECEITA DE IMPOSTOS E DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE - MUNICÍPIOS

<ESFERA DE GOVERNO>
DEMONSTRATIVO SIMPLIFICADO DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

IRF, Art. 48 - Anexo XVII		R\$ milhares			
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - RECEITAS		No Bimestre		Até o Bimestre	
Previsão Inicial da Receita					
Previsão Atualizada da Receita					
Receitas Realizadas					
Déficit Orçamentário					
Saldos de Exercícios Anteriores					
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - DESPESAS		No Bimestre		Até o Bimestre	
Dotação Inicial					
Dotação Atualizada					
Despesas Empenhadas					
Despesas Liquidadas					
Superávit Orçamentário					
DESPESAS POR FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO		No Bimestre		Até o Bimestre	
Despesas Empenhadas					
Despesas Liquidadas					
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL		No Bimestre		Até o Bimestre	
Receita Corrente Líquida					
RECEITAS/DESPESAS DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA		No Bimestre		Até o Bimestre	
Regime Geral de Previdência Social					
Receitas Previdenciárias (I)					
Despesas Previdenciárias (II)					
Resultado Previdenciário (I - II)					
Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos					
Receitas Previdenciárias (III)					
Despesas Previdenciárias (IV)					
Resultado Previdenciário (III - IV)					
RESULTADOS NOMINAL E PRIMÁRIO		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					
MOVIMENTAÇÃO DOS RESTOS A PAGAR		Inscrição	Cancelamento Até o Bimestre	Pagamento Até o Bimestre	Saldo a Pagar
POR PODER E MINISTÉRIO PÚBLICO					
RESTOS A PAGAR PROCESSADOS					
Poder Executivo					
Poder Legislativo					
Poder Judiciário					
Ministério Público					
RESTOS A PAGAR NÃO-PROCESSADOS					
Poder Executivo					
Poder Legislativo					
Poder Judiciário					
Ministério Público					
TOTAL					
DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE		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 - MDE			<18% / 25%>		
Mínimo Anual de 60% das Despesas com MDE no Ensino Fundamental			60%		
Mínimo Anual de 60% do FUNDEF na Remuneração dos Professores do Ensino Fundamental			60%		
RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL		Valor Apurado Até o Bimestre		Saldo a Realizar	
Receita de Operação de Crédito					
Despesa de Capital Líquida					
PROJEÇÃO ATUARIAL DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA		Exercício	10º Exercício	20º Exercício	55º Exercício
Regime Geral de Previdência Social					
Receitas Previdenciárias (I)					
Despesas Previdenciárias (II)					
Resultado Previdenciário (I - II)					
Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos					
Repassa da Contribuição Patronal (III)					
Receitas Previdenciárias (IV)					
Despesas Previdenciárias (V)					
Resultado Previdenciário (IV - V)					
Repassa Recebido para Cobertura de Déficit do RPPS (VI)					
RECEITA DA ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS		Valor Apurado Até o Bimestre		Saldo a Realizar	
Receita de Capital Resultante da Alienação de Ativos					
Aplicação dos Recursos da Alienação de Ativos					

ANEXO 2 - COMPOSIÇÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

- Demonstrativo da Despesa Com Pessoal
- Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida
- Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores
- Demonstrativo das Operações de Crédito
- Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa
- Demonstrativo dos Restos a Pagar
- Demonstrativo dos Limites

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL

<IDENTIFICAÇÃO DA ESFERA DE GOVERNO> - <IDENTIFICAÇÃO DO PODER>
<IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO, QUANDO O DEMONSTRATIVO FOR ESPECÍFICO DE UM ÓRGÃO>
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art. 55, inciso I, alínea "a" - Anexo I	R\$ milhares							
DESPESA COM PESSOAL	DESPESA LIQUIDADADA (Últimos 12 Meses)							
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (I)								
Pessoal Ativo								
Pessoal Inativo e Pensionistas								
(-) Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)								
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária								
Decorrentes de Decisão Judicial								
Despesas de Exercícios Anteriores								
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados								
OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO (art. 18, § 1º da LRF) (II)								
REPASSES PREVIDENCIÁRIOS AO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (III) ¹								
Contribuições Patronais								
TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE - TDP (IV) = (I + II + III)								
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (V)								
% do TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE - TDP sobre a RCL (IV / V * 100)								
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - <%>								
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, art. 22 da LRF) - <%>								
FONTE:								
¹ Valores referentes à movimentação financeira concedida ao RPPS relativos à contribuição patronal.								
Nota:								
TRAJETÓRIA DE RETORNO AO LIMITE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL								
<Exercício em que o Ente excedeu o limite>			<Exercício do primeiro quadrimestre seguinte>			<Exercício do segundo quadrimestre seguinte>		
<Quadrimestre>			<Primeiro quadrimestre seguinte>			<Segundo quadrimestre seguinte>		
Limite Máximo (a)	% TDP (b)	% Excedente (c) = (b-a)	Redutor mínimo de 1/3 do Excedente (d) = (1/3*c)	Limite (e) = (b-d)	% TDP (f)	Redutor Residual (g) = (f-a)	Limite (h) = (a)	% TDP (i)

DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

<IDENTIFICAÇÃO DA ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art. 55, inciso I, alínea "b" - Anexo II	R\$ milhares			
ESPECIFICAÇÃO	SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR	SALDO DO EXERCÍCIO DE <EXERCÍCIO>		
		Até o 1º Quadrimestre	Até o 2º Quadrimestre	Até o 3º Quadrimestre
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)				
Dívida Mobiliária				
Dívida Contratual				
Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive)				
Operações de Crédito inferiores a 12 meses				
Parcelamentos de Dívidas				
De Tributos				
De Contribuições Sociais				
Previdenciárias				
Demais Contribuições Sociais				
Do FGTS				
Outras Dívidas				
DEDUÇÕES (II) ¹				
Ativo Disponível				
Haveres Financeiros				
(-) Restos a Pagar Processados				
OBRIGAÇÕES NÃO INTEGRANTES DA DC				
Precatórios anteriores a 5.5.2000				
Insuficiência Financeira				
Outras Obrigações				
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) = (I - II)				
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL				
% da DC sobre a RCL				
% da DCL sobre a RCL				
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL - <%>				
FONTE:				
¹ Se o saldo apurado for negativo, ou seja, se o total do Ativo Disponível mais os Haveres Financeiros for menor que Restos a Pagar Processados, não deverá ser informado nessa linha, mas sim na linha da "Insuficiência Financeira", das Obrigações não integrantes da Dívida Consolidada - DC. Assim quando o cálculo de DEDUÇÕES (II) for negativo, colocar um "-" (traço) nessa linha.				
Nota:				

DEMONSTRATIVO DAS GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES

<IDENTIFICAÇÃO DA ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DAS GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art. 55, inciso I, alínea "c" e art. 40, § 1º - Anexo III

R\$ milhares

GARANTIAS	SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR	SALDO DO EXERCÍCIO DE <EXERCÍCIO>		
		Até o 1º Quadrimestre	Até o 2º Quadrimestre	Até o 3º Quadrimestre
EXTERNAS (I)				
Aval ou fiança em operações de crédito				
Outras garantias				
INTERNAS (II)				
Aval ou fiança em operações de crédito				
Outras garantias				
TOTAL DAS GARANTIAS (I + II)				
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL				
% do TOTAL DAS GARANTIAS sobre a RCL				
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL - <%>				

CONTRAGARANTIAS	SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR	SALDO DO EXERCÍCIO DE <EXERCÍCIO>		
		Até o 1º Quadrimestre	Até o 2º Quadrimestre	Até o 3º Quadrimestre
GARANTIAS EXTERNAS (I)				
Aval ou fiança em operações de crédito				
Outras garantias				
GARANTIAS INTERNAS (II)				
Aval ou fiança em operações de crédito				
Outras garantias				
TOTAL CONTRAGARANTIAS (I + II)				

FONTE:
Nota:

DEMONSTRATIVO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

<IDENTIFICAÇÃO DA ESFERA DE GOVERNO>
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art. 55, inciso I, alínea "d" e inciso III alínea "c" - Anexo IV

R\$ milhares

EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	OPERAÇÕES REALIZADAS
	Até o Quadrimestre
OPERAÇÕES DE CRÉDITO (I)	
Externas	
<Identificação das operações de crédito>	
Internas	
<Identificação das operações de crédito>	
POR ANTECIPAÇÃO DA RECEITA (II)	
TOTAL DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO (I + II)	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	
% das OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS E EXTERNAS sobre a RCL	
% das OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DA RECEITA sobre a RCL	
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL PARA AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS E EXTERNAS	
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL PARA AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DA RECEITA	

FONTE:
Nota:

DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA

<IDENTIFICAÇÃO DA ESFERA DE GOVERNO> - <IDENTIFICAÇÃO DO PODER>
 <IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO, QUANDO O DEMONSTRATIVO FOR ESPECÍFICO DE UM ÓRGÃO>
 RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA
 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 <PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art. 55, inciso III, alínea "a" - Anexo V		R\$ milhares	
ATIVO	VALOR	PASSIVO	VALOR
DISPONIBILIDADE FINANCEIRA		OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS	
Caixa		Depósitos	
Bancos		Restos a Pagar Processados	
Conta Movimento		Do Exercício	
Contas Vinculadas		De Exercícios Anteriores	
Aplicações Financeiras		Outras Obrigações Financeiras	
Outras Disponibilidades Financeiras		<Identificação das obrigações mais relevantes do Poder ou órgão>	
<Identificação das outras disponibilidades financeiras>			
SUBTOTAL		SUBTOTAL	
INSUFICIÊNCIA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (I)		SUFICIÊNCIA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (II)	
TOTAL		TOTAL	
INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (III)			
SUFICIÊNCIA APÓS A INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (IV) = (II - III)			
REGÍME PREVIDENCIÁRIO			
ATIVO	VALOR	PASSIVO	VALOR
DISPONIBILIDADE FINANCEIRA		OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS	
Caixa		Depósitos	
Bancos		Restos a Pagar Processados	
Conta Movimento		Do Exercício	
Contas Vinculadas		De Exercícios Anteriores	
Aplicações Financeiras		Outras Obrigações Financeiras	
Outras Disponibilidades Financeiras		<Identificação das obrigações mais relevantes do Poder ou órgão>	
<Identificação das outras disponibilidades financeiras>			
INSUFICIÊNCIA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (V)		SUFICIÊNCIA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (VI)	
TOTAL		TOTAL	
INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO REGÍME PREVIDENCIÁRIO (VII)			
SUFICIÊNCIA APÓS A INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (VIII) = (VI - VII)			
DÉFICIT		SUPERÁVIT	
FONTE:			

Nota:

DEMONSTRATIVO DOS RESTOS A PAGAR

<IDENTIFICAÇÃO DA ESFERA DE GOVERNO> - <IDENTIFICAÇÃO DO PODER>
 RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DOS RESTOS A PAGAR
 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 <PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art. 55, inciso III, alínea "b" - Anexo VI		R\$ milhares			
ÓRGÃO	RESTOS A PAGAR				
	Inscritos			Suficiência antes da Inscrição em Restos a Pagar Não Processados	Não Inscritos por Insuficiência Financeira
	Processados		Não Processados		
	Exercícios Anteriores	Do Exercício	Do Exercício		
ADMINISTRAÇÃO DIRETA					
<Identificação do Órgão, quando o demonstrativo for específico de um órgão; ou relação de órgãos do Poder, quando o demonstrativo for do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário>					
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA					
<Identificação do Órgão, quando o demonstrativo for específico de um órgão; ou relação de órgãos do Poder, quando o demonstrativo for do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário>					
TOTAL					
DESTINAÇÃO DE RECURSOS	RESTOS A PAGAR				
	Inscritos			Suficiência antes da Inscrição em Restos a Pagar Não Processados	Não Inscritos por Insuficiência Financeira
	Processados		Não Processados		
	Exercícios Anteriores	Do Exercício	Do Exercício		
<Identificação das Destinações de Recursos>					
TOTAL					
FONTE:					

Nota:

DEMONSTRATIVO DOS LIMITES

<IDENTIFICAÇÃO DA ESFERA DE GOVERNO> - <IDENTIFICAÇÃO DO PODER>
 <IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO, QUANDO O DEMONSTRATIVO FOR ESPECÍFICO DE UM ÓRGÃO>
 RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DOS LIMITES
 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 <PERÍODO DE REFERÊNCIA>

LRF, art. 48 - Anexo VII	R\$ milhares	
DESPESA COM PESSOAL	VALOR	% SOBRE A RCL
Total da Despesa com Pessoal para fins de apuração do Limite - TDP		
Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - <%>		
Limite Prudencial (§ único, art. 22 da LRF) - <%>		
DÍVIDA	VALOR	% SOBRE A RCL
Dívida Consolidada Líquida		
Limite Definido por Resolução do Senado Federal		
GARANTIAS DE VALORES	VALOR	% SOBRE A RCL
Total das Garantias		
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 Internas e Externas		
Limite Definido pelo Senado Federal para Operações de Crédito por Antecipação da Receita		
RESTOS A PAGAR	INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	SUFICIÊNCIA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
Valor Apurado nos Demonstrativos respectivos		
FONTE:		