

*Fundos Público,  
Privados e Emendas  
Parlamentares*



CADERNO DE FORMAÇÃO

6

*Fundos Público,  
Privados e Emendas  
Parlamentares*



**FORGEP**



Projeto de Formação  
de Gestores Públicos

REALIZAÇÃO



**FLACSO**  
BRASIL

PATROCÍNIO



**PETROBRAS**

# **EXPEDIENTE**

## **FLACSO – Brasil**

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

Salete Valesan Camba  
*Diretora*

André Lázaro  
*Coordenador Acadêmico*

## **FORGEP**

Projeto de Formação de Gestores Públicos

Equipe de Coordenação

Aparecida Rodrigues dos Santos  
*Coordenadora Pedagógica*

Luana Vilutis  
*Coordenadora Estadual – Bahia e Pernambuco*

Luís Otávio Daloma  
*Coordenador Estadual – Rio Grande do Sul*

Renata Montechiare  
*Coordenadora Estadual – Espírito Santo e Minas Gerais*

Márcia Leite  
*Designer e produtora gráfica*

Equipe de Formação

Aparecida Rodrigues dos Santos  
Irair Valesan  
Katia Grams de Lima  
Luiz Clovis Guido Ribeiro  
Marcio José Pereira de Sousa  
Paulina Christov

Equipe de Apoio

Danila Garrido Pereira  
Diane Funchal  
Kathia Dudyk  
Maria Lizeth Acquist  
Patrícia Carneiro Aragão  
Renata Paredes

# SUMÁRIO

<b>5</b>	Apresentação
<b>7</b>	Introdução
<b>9</b>	Orçamento Público
<b>13</b>	Repasse de Recursos para Municípios
<b>17</b>	Emenda Parlamentar
<b>21</b>	O que é Licitação?
<b>24</b>	O que é Lei de Responsabilidade Fiscal?
<b>28</b>	Dicas para Captação de Recursos
<b>30</b>	Considerações Finais
<b>32</b>	Legislação de Referência



**FORGEP**



Projeto de Formação  
de Gestores Públicos



# APRESENTAÇÃO

O **Projeto de Formação de Gestores Públicos** tem como objetivo a **formação de 250 gestores públicos municipais e de organizações sociais**, em cerca de 23 municípios de cinco estados brasileiros. Vemos a possibilidade de atuar junto a esse público para **criar uma nova cultura de gestão de projetos que possa potencializar e viabilizar a execução de políticas públicas para a população local**.

O desenvolvimento metodológico e as propostas de ação têm por referência o universo de princípios políticos e pedagógicos desenvolvidos por **Paulo Freire**. Desta forma, partimos de estudos que orientam a execução do projeto, com base nos levantamentos de realidade, das práticas e nas reflexões sobre elas, em um **movimento dinâmico de ação-reflexão-ação**. Ao mesmo tempo, prevê um conjunto de ações que estará alimentando o próprio processo de construção e execução do projeto.

O trabalho será realizado no plano educacional em formato de **oficinas** para gestores públicos municipais, em especial os funcionários de carreira, e para gestores de organizações sociais de distintas naturezas temáticas.

Viabilizar a troca de experiências entre os gestores participantes, promovendo um **intercâmbio de informações entre os municípios**, abre a oportunidade de, ao fim deste projeto, **criar uma proposta de gestão que possa ser revertida em Tecnologia Social** e aplicada por outras prefeituras e organizações sociais.

Projeto Social  
Elaboração  
Planejamento  
Execução  
Resultado  
Social





# Introdução

Dentre os grandes desafios da Administração Pública está à disparidade entre as demandas da população por intervenções públicas e os recursos disponíveis para satisfazê-las. Tendo em vista a impossibilidade de atuar sobre todos os problemas percebidos pela população, é imprescindível que os escassos recursos do Estado sejam aplicados de forma eficiente.

Esse desafio nos motiva a propor uma reflexão sobre o tema e estabelecer parâmetros para a elaboração de projetos públicos, avaliação prévia dos mesmos e captação de recursos.

Essas três etapas do processo de implementação da política inserem-se na discussão de qualidade do gasto, uma vez que “bons projetos”, isto é, projetos bem planejados e viáveis sob diversos aspectos, evitam o desperdício de recursos, tendem a alcançar seus objetivos de maneira eficaz e estão mais aptos a captar recursos de agentes financiadores.

Através da conjugação de interesses setoriais, objetiva-se o melhor aproveitamento das oportunidades de captação e, conseqüentemente, a elevação da capacidade do Estado na materialização de políticas públicas, haja vista as crescentes demandas sociais e estruturais.

A prática na captação de recursos orientada, qualificada e diversificada é importante para as organizações públicas a fim de:

- Identificar alternativas para projetos prioritários não contemplados ou insuficientemente contemplados com recursos orçamentários;

- Identificar possíveis parceiros e projetos inovadores;
- Propiciar maior independência em relação a um único financiador;
- Diminuir a vulnerabilidade através da distribuição de riscos;
- Otimizar esforços e aumentar integração nas áreas de atuação de seus projetos e iniciativas.

Entenderemos a captação de recursos como a maneira de identificar oportunidades e viabilizar seu aproveitamento, seja através de recursos financeiros, humanos, tecnológicos, materiais ou imateriais; podendo voltar-se para o apoio direto à instituição como um todo, para temas específicos de interesse da instituição, para regiões selecionadas, ou para projetos. A importância da captação de recursos é intrínseca à possibilidade de ampliação do atendimento às demandas sociais, dado que os objetivos dos instrumentos pactuados estão sempre associados à execução de políticas públicas.

O esforço de captação de recursos será integrado às diretrizes do planejamento estratégico municipal, mais especificamente ao Plano Plurianual (PPA), e pode ocorrer tanto para substituição de fonte orçamentária, como para viabilizar investimentos que não foram incluídos no orçamento do ano em questão, mas que são coerentes e complementares ao alcance dos objetivos estratégicos municipais.

A captação para substituição de fonte ocorre quando o objeto da captação de recursos seria, antes desse processo, financiado com recursos previstos no Orçamento Municipal. Sua vantagem consiste na redução da despesa para o tesouro municipal, possibilitando o investimento em outras políticas públicas. O recurso previsto no orçamento tornar-se-á contrapartida a um recurso captado de outra esfera, o que possibilita otimizar o gasto tendo em vista que possibilita ampliar os resultados.

# Orçamento Público

Definiremos orçamento público como um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas. Atualmente o conceito está ligado à previsão das Receitas e fixação das Despesas públicas. No Brasil, sua natureza jurídica é considerada como sendo de lei em sentido formal. O orçamento contém estimativa das receitas e autorização para realização de despesas da administração pública direta e indireta em um determinado exercício, que, no Brasil, coincide com o ano civil.

## **PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS MODERNOS**

### **Princípio da Simplificação**

Pelo princípio da simplificação, o planejamento e o orçamento terá, elementos de fácil compreensão. O manual técnico que orientou a proposta orçamentária da União para o exercício de 2000, essa simplificação está bem refletida na adoção do problema como origem para criação de programas e ações.

### **Princípio da Descentralização**

No princípio da descentralização, é preferível que a execução das ações ocorra o mais próximo de seus beneficiários (cidadãos). Com essa prática, a cobrança dos resultados tende a ser favorecida, dada a proximidade entre o beneficiário da ação, e a unidade administrativa que as executa.

## **Princípio da Responsabilização**

Conforme o princípio da responsabilização, os gestores públicos assumirão de forma personalizada a responsabilidade pelo desenvolvimento de uma determinada ação de governo, buscando a solução ou o encaminhamento de um problema.

## ***PLANO PLURIANUAL (PPA)***

O Plano Plurianual, no Brasil, – previsto no artigo 165 da Constituição Federal, e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 é um plano de médio prazo, que estabelece as Diretrizes, Objetivos e Metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos.

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

Com a adoção deste plano, tornou-se obrigatório o Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente efetuando investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente. Conforme a Constituição, também é sugerido que a iniciativa privada volte suas ações de desenvolvimento para as áreas abordadas pelo plano vigente.

O PPA é dividido em planos de ações, e cada plano conterà: objetivo, órgão do Governo responsável pela execução do projeto, valor, prazo de conclusão, fontes de financiamento, indicador que represente a situação que o plano visa alterar, necessidade de

bens e serviços para a correta efetivação do previsto, ações não previstas no orçamento da União, regionalização do plano, etc.

## **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)**

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e orientará a elaboração da lei orçamentária anual. Também, versará sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Além disso, ela discorrerá sobre:

- equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios e formas de limitação de empenho;
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

## **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)**

O projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal LRF conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais e será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes

de incentivos fiscais, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Conterá também uma reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, será estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos

## ***FUNDO ORÇAMENTÁRIO***

Os fundos são instrumentos orçamentários criados por lei ou não quando fundos privados, para a vinculação de recursos ou conjuntos de recursos destinados à implementação de programas, projetos ou atividades com objetivos devidamente caracterizados e dentro dos objetivos estratégicos das ações priorizadas pelo concedente do recurso.

# Repasse de Recursos para Municípios

Os repasses de recursos federais a Municípios são efetuados por meio de transferências constitucionais, legais ou voluntárias:

- **Transferências constitucionais:** Parcela das receitas federais arrecadadas pela União e repassadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, almejando promover o equilíbrio sócioeconômico entre Estados e Municípios. Dentre elas destacam-se, principalmente: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Participação dos Estados (FPE); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR).

- **Transferências legais:** São as regulamentadas em legislação específica, que determinam os modos de habilitação, transferência, aplicação dos recursos e prestação de contas. Existem duas modalidades desse tipo de transferência:

- aquela cujos recursos repassados não são vinculados a um fim específico, como os royalties do petróleo a que alguns municípios têm direito;

- aquela cujos recursos repassados são vinculados a um fim específico, como os repasses diretos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, os repasses da Saúde e da Assistência Social (Fundo a Fundo), entre outros.

- Transferências voluntárias: Conforme definição da Lei Complementar nº 101/2000 referem-se às transferências de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira e que não decorrem de determinação constitucional, legal ou concernente aos recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Nesta modalidade, estão o convênio e o contrato de repasse, que preveem a transferência de recursos diretamente da União para os Municípios. Assim, estas assumem um papel de destaque no cenário das relações entre os entes federativos por se tratarem-se de um recurso disponível para a ampliação da capacidade de execução de políticas públicas pelos entes subnacionais e um recurso importante de poder nas mãos do Governo Federal em sua relação com os estados, municípios e legisladores federais, dada a discricionariedade de sua liberação.

São basicamente quatro as fases em que se desdobram os procedimentos relativos a convênios ou contratos de repasse:

**Proposição:**

- Estudo das necessidades locais e definição das prioridades;
- Conhecimento da realidade socioeconômica do Município;
- Planejamento Estratégico do Município;
- Envolvimento da sociedade;

**Escolha dos Projetos:**

- Definição de ações mais urgentes;
- Definição de ações que terão o maior número de beneficiados;
- Priorização de ações que contribuam para a melhoria da qualidade de vida.



### **Celebração/Formalização:**

- Momento de análise da necessidade e viabilidade do objeto proposto;
- Verificação/comprovação da regularidade do Município, a qual é também exigida no ato de cada liberação de recursos;
- Hipóteses de vedação de convênios:
- Inadimplência;
- Falta de correlação entre o objeto social do conveniente e as características do programa;
- Falta de condições técnicas;
- Publicidade dos Atos.

**Execução:** celebrado o convênio, a execução das despesas com recursos financeiros federais ou estaduais deverá ser realizada com a estrita observância às normas legais aplicáveis, nesta fase ocorre à fiscalização do convênio e para êxito do mesmo deve-se seguir rigorosamente o planejamento do convênio estabelecido no plano de trabalho aprovado. A utilização de recursos em desacordo com às cláusulas de convênio é considerado falha grave e pode ensejar a glosa dos recursos.

### **Prestação de contas:**

- Prestação de contas à sociedade: disponibilizar de forma virtual ou física no órgão proponente, em local de fácil visibilidade, consultas ao extrato do convênio, com informações sobre etapas da obra, datas e valores das liberações;
- Prestação de contas ao órgão repassador: respeitar os prazos e formalidades para a apresentação correta das prestações

de contas parcial e final é condição para se evitar atrasos, suspensão e até mesmo a rescisão de um convênio.

A ocorrência de falhas na fase de proposição pode acarretar a não aprovação do convênio ou problemas de difícil solução na etapa de execução. De acordo com estudos do Tribunal de Contas da União, algumas das inconsistências mais comuns são: plano de trabalho pouco detalhado; metas insuficientemente descritas, quantitativa e qualitativamente; caracterização insuficiente da situação de carência dos recursos; ausência de projeto básico; projeto incompatível com o objeto do contrato de repasse ou convênio; falta de comprovação da existência de contrapartida; orçamento subestimado ou superestimado.

Entende-se um convênio, ou instrumento similar, como um acordo de cooperação para obtenção de um resultado desejado por ambos, concedente e convenente. Desse modo, é comum a exigência de contrapartida (parte do valor total do convênio) como forma de comprometimento financeiro com o objetivo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União determina anualmente, na sessão referente às transferências voluntárias, os limites de contrapartida atinentes a cada esfera de governo segundo critérios como região geográfica, esfera federativa e, no caso de Municípios tem-se também como critério o número de habitantes.

Ressalta-se, entretanto, que é necessária uma análise criteriosa do quão prioritário é um projeto dentro do planejamento estratégico do Município, dado que os recursos existentes, comumente são insuficientes para arcar com toda a demanda. Nos casos em que o projeto não se insere em um quadro prioritário no contexto municipal, mas é entendido como tal no âmbito interno do órgão ou entidade, sugere-se a utilização de recursos próprios de seu orçamento.

# Emenda Parlamentar

Durante a análise do orçamento federal no Congresso Nacional são apresentadas emendas – propostas de alteração ao projeto de lei. Entre 31 de agosto (envio da proposta ao Congresso) e 22 de dezembro (encerramento da sessão legislativa), os parlamentares (Deputados Federais e Senadores) podem, mediante apresentação de emendas, remanejar, incluir e cancelar gastos, atuando sobre o projeto de lei orçamentária anual apresentado pelo Poder Executivo.



De acordo com o site do Senado “a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária é ocasião de especial relevância na atuação parlamentar, pois por meio delas os representantes eleitos podem influir na alocação dos recursos públicos em função dos objetivos e compromissos políticos que orientam seu mandato de representação”.

## **RESTRIÇÕES**

As emendas parlamentares estão sujeitas a restrições de distintas naturezas. A Constituição estabelece em seu art. 166, § 3.º, as regras basilares para a aprovação de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual, quais sejam:

- não acarretarão aumento na despesa total do orçamento, a menos que sejam identificados erros ou omissões nas receitas, devidamente comprovados;
- é obrigatória a indicação dos recursos a serem cancelados de outra programação, já que normalmente as emendas provocam a inserção ou o aumento de uma dotação;
- não podem ser objeto de cancelamento as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida;
- é obrigatória a compatibilidade da emenda apresentada com as disposições do PPA e da LDO.

A Resolução nº 01/2001 prevê também a edição anual de um parecer preliminar, votado pela Comissão Mista de Orçamento (CMO) logo após a chegada do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso, no qual são definidas normas adicionais a serem observadas pelos parlamentares no processo de intervenção no PLOA.

## **TIPOS DE EMENDAS**

As emendas hierarquizam-se em dois planos de intervenção: as emendas individuais, que podem atingir o máximo de 20 emendas por parlamentar, e as emendas coletivas, que se subdividem em três:

emendas de bancadas estaduais (de 18 até no máximo 23 emendas, variando de acordo com o número de parlamentares por bancada), emendas de bancadas regionais (até 2 emendas por bancada) e emendas de comissões permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados (até 5 emendas por comissão).

Ao definir as emendas e as áreas nas quais irão investir, os parlamentares escolhem quem será o executor das mesmas. Há cinco possibilidades de execução das emendas, denominadas Modalidades de Aplicação, que indicam se os recursos serão aplicados:

I. mediante transferência financeira, inclusive aquela decorrente de descentralização orçamentária para:

- a) outras esferas de Governo, seus órgãos ou entidades;
- b) entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou

II. diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo. A especificação da modalidade de aplicação observará, no mínimo, o seguinte detalhamento:

- 30 - governo estadual;
- 40 - administração municipal;
- 50 - entidade privada sem fins lucrativos;
- 90 - aplicação direta; ou
- 99 - a ser definida.

## EXECUÇÃO

Após a aprovação e publicação do Orçamento Geral da União (OGU), que ocorre normalmente em dezembro do ano anterior àquele orçamento, levantar-se-à quais emendas foram destinadas para as Modalidades de Aplicação, que, conforme descrito acima, no caso municipal é 40. As emendas de modalidade 99 (a definir) poderão ser passíveis de captação já que os seus autores podem solicitar a alteração ao órgão concedente.

O Portal SigaBrasil ([www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)) é o sistema de informações sobre as leis orçamentárias federais que reúne diversas bases de dados e as coloca à disposição da sociedade. Nele é possível pesquisar e obter relatórios sobre as emendas. No local de acesso livre ao sistema é possível selecionar o orçamento do ano pretendido, estado da federação, município e tipo de busca desejada (como por exemplo, emendas individuais) para realizar a pesquisa.

# *O que é licitação*

Os fundos são instrumentos orçamentários criados por lei ou não quando fundos privados, para a vinculação de recursos ou conjuntos de recursos destinados à implementação de programas, projetos ou atividades com objetivos devidamente caracterizados e dentro dos objetivos estratégicos das ações prioritizadas pelo concedente do recurso.

## ***O QUE É LICITAÇÃO***

Podemos definir Licitação como o procedimento administrativo para contratação de serviços ou aquisição de produtos pelos entes da Administração Pública direta ou indireta. No Brasil o processo licitatório é regulado pelas leis 8.666/93 e 10.520/02.

## ***MODALIDADES DE LICITAÇÃO (COMO ESCOLHER A MODALIDADE)***

### **Concorrência**

A concorrência é a modalidade de licitação destinada a contratações de valor mais elevado, ou seja, para a aquisição de materiais e serviços com valores acima de R\$ 650.000,00, e para a execução de obras e serviços de engenharia com valores acima de R\$ 1.500.000,00.

### **Tomada de Preços**

A tomada de preços é a modalidade de licitação utilizada para contratações que possuam um valor estimado médio,

compreendidas até o montante de R\$ 650.000,00 para a aquisição de materiais e serviços, e de R\$ 1.500.000,00 para a execução de obras e serviços de engenharia.

### **Convite**

O convite é a modalidade de licitação utilizada para contratações de menor vulto, ou seja, para a aquisição de materiais e serviços até o limite de R\$ 80.000,00 para a execução de obras e serviços de engenharia até o valor de R\$ 150.000,00.

### **Concurso**

O concurso é a modalidade de licitação destinada à seleção de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, para uso da administração. Estabelece-se um prêmio, e qualquer interessado qualificado pode submeter seu trabalho. Frise-se, que esta modalidade de Licitação, não assemelha-se ao concurso público, pois este cumpre a função de provimento de cargos públicos, através de provas ou provas e títulos.

### **Leilão**

O leilão é a modalidade de licitação na qual participarão quaisquer interessados e deverá ser utilizada predominantemente para a venda de bens móveis inservíveis, salientando-se que esses não são, necessariamente, bens deteriorados, cabendo também para os casos de bens que não têm mais utilidade para a Administração Pública. Caberá, ainda, para a venda de bens semoventes (cavalos, bois, etc.).

### **Pregão**

O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço.



O pregão pode ser presencial ou eletrônico e é regido pela Lei 8.666/93, quando presencial e pela Lei 10.520/2002 quando eletrônico.

**Registro de Preços (O Sistema de Registro de Preços na Modalidade de Concorrência e de Pregão)**

É um sistema de aquisição de bens e contratação de serviços, realizado por meio de uma única licitação, na modalidade de concorrência, em que as empresas, concordando em fornecer nas mesmas condições do 1º colocado, disponibilizam os bens e serviços a preços e prazos registrados em Ata específica e que, a aquisição ou contratação é feita quando melhor convier aos órgãos/entidades que integram a Ata.

# *O que é a Lei de* **Responsabilidade** **Fiscal?**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oficialmente Lei Complementar nº 101, é uma lei que tenta impor o controle dos gastos de estados e municípios, condicionado à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos. Tal medida justifica-se pelo costume de gestores promoverem obras de grande porte no final de seus mandatos ou se comprometerem com despesas, deixando a conta para seus sucessores. A LRF também promoveu a transparência dos gastos públicos. Portanto, é de suma importância que a administração pública tenha o cuidado em cumprir essa legislação, sob pena dos gestores responderem civil e criminalmente pelos seus atos.

O objetivo desta lei é melhorar a administração pública, através da busca de melhor qualidade da gestão fiscal e o equilíbrio das finanças públicas, além de assegurar a estabilidade e a retomada do desenvolvimento sustentável do país. O maior beneficiário desta Lei é o contribuinte/cidadão, que passa a contar com a transparência na administração e a garantia de boa aplicação das contribuições pagas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contribui para o exercício pleno da democracia, por obrigar os administradores públicos a decidirem seus gastos com responsabilidade e prover informações sobre a utilização dos recursos.

Esta lei é importante porque representa um enorme avanço na forma de administrar os recursos que os contribuintes/cidadãos

põem a disposição dos governantes. Quando o setor público gasta mais do que pode, o governo tem duas alternativas para se financiar, uma delas é permitir a volta da inflação e a outra é pegar recursos financeiros emprestado no mercado, emitindo títulos públicos. Isto ocorrendo o governo pagará juros ao mercado, porque, caso contrário, ninguém vai lhe emprestar mais dinheiro. Com isso, cada vez que precisar se financiar, vai oferecer títulos e pagar juros, e, quanto mais se endividar, maior será o risco de não conseguir pagar o que deve. Isso faz com que o mercado cobre juros cada vez mais altos para lhe emprestar dinheiro. Então ocorre o seguinte: a taxa de juros sobre, toda a economia sofre, mas o governo cobriu sua conta.

Entretanto, a partir de agora, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, todos os governantes, passarão a seguir regras e limites claros para conseguir administrar as finanças de maneira transparente e equilibrada, mantendo sempre os índices econômicos estáveis.

A Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser considerada de fundamental importância: reforçando os alicerces do desenvolvimento econômico sustentado, sem inflação para financiar o descontrole de gastos do setor público, sem endividamento excessivo e sem a criação de artifícios para cobrir os buracos de uma má gestão fiscal.

## ***ENFOQUES RELEVANTES SOBRE A LEI***

Além do que já foi colado anteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal possui alguns enfoques importantes para seu entendimento que não serão objetos de estudo deste

trabalho, mas sua compreensão é relevante para o entendimento do contexto geral. Portanto, faremos um breve comentário sobre alguns pontos nos parágrafos que seguem.

A Lei fixa limites para despesas com pessoal, para dívida e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. Isso faz com que o administrador público consiga sempre pagar despesas, sem comprometer o orçamento.

São definidos na Lei os limites de gastos com pessoal, com percentual das receitas, para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim que o administrador público verificar que ultrapassou os limites para despesa de pessoal, deverá tomar providências para se enquadrar, no prazo estabelecido pela Lei. Caso continue a existir excessos, ele sofrerá penalidades.

As metas fiscais serão estabelecidas trienalmente. Isso permite que o governante consiga planejar as receitas e as despesas, podendo corrigir os problemas que possam surgir no meio do caminho. É como conduzir um barco: quando tem um rumo é possível planejar manobras necessárias para se chegar até lá, mesmo que algumas sejam difíceis e tenham que ser corrigidas ao longo do caminho.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que nenhum governante poderá criar uma nova despesa continuada, por prazo superior a dois anos, sem indicar sua fonte de receita ou redução de uma despesa. Essa é a lógica da restrição orçamentária, se você quer comprar um computador a prestação, precisa ter um dinheiro reservado para pagar as prestações todo mês, ou então, precisa diminuir outros gastos. Assim também funciona o orçamento público.

O Administrador Público não poderá aplicar em despesas correntes as receitas obtidas com a venda de bens e direitos do patrimônio da entidade que administra. A única exceção é a destinação desses recursos para os regimes de previdência social, se autorizado por lei. Todo ato de desapropriação de imóvel urbano deverá ser acompanhado de prévia e justa indenização em dinheiro ou prévio depósito judicial, além de estimativa de seu impacto financeiro e comprovação da existência de dotação orçamentária e da compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nos últimos oito meses de mandato o administrador público não poderá contrair despesas que não possa pagar no ano. Para ser contraída uma despesa com parcela a ser paga no ano seguinte, deverá ser provisionada disponibilidade de caixa suficiente.

Em ano de eleições fica impedido o administrador público de contratar operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), proibido ao governante contrair despesas que não possa ser paga no mesmo ano. A despesa só pode ser transferida para o ano seguinte se houver disponibilidade de caixa e proibida qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal defini com clareza normas para a ação dos administradores públicos. Define também a forma de gerenciamento e disponibilização da informação para o controle e transparência de suas ações.

# *Dicas para captação de recursos*

Ao partirmos então para a captação de recursos, sugerimos que algumas perguntas sejam respondidas:

- Qual a causa da captação?
- O que se pretende atingir?
- Que tipo de recursos são necessários e qual o volume envolvido?
- Como a instituição captará recursos?
- Possui pessoas preparadas para isso?
- O potencial de captação é bem conhecido e dominado?
- De que ferramentas dispõem? O projeto encontra-se bem estruturado, redigido e apresentado?
- Estão bem definidos o cronograma e os prazos para a captação de recursos financeiros?
- O(s) responsável(veis) está(ão) bem preparado(s) para responder tecnicamente a questionamentos e solicitações?
- Os instrumentos de acompanhamento, avaliação e controle do processo de captação estão prontos para serem aplicados?

Essas perguntas auxiliam a pensar no plano de projeto e a defini-lo com maior assertividade. Desta forma, sugerimos que ao elaborar o plano:

- Defina com clareza e objetividade as metas a serem atingidas a curto, médio e longo prazo;
- Defina as políticas relacionadas aos objetivos de captação;
- Estabeleça objetivos viáveis e ações exequíveis;
- Alie o objetivo do projeto com os objetivos estratégicos estabelecidos pelo executivo;
- Deixe claro no plano o que se espera de cada parceiro;
- Providencie um orçamento para cada um dos itens do projeto;
- Defina as estratégias de captação de recursos financeiros a serem utilizadas, quais as formas de conquistar parceiros e financiadores;
- Defina os instrumentos de acompanhamento e controle da execução do plano de captação;
- Identifique e analise perspectivas;
- Leve em consideração alternativas de intervenção;
- Identifique todos os possíveis Stakeholders bem como enumere ações que possam mitigar possíveis riscos à execução do projeto;
- Corrija eventuais desvios;
- Redirecione seu plano se necessário.

# Considerações Finais

No intuito de racionalizar e otimizar a atuação dos municípios, com vistas à maximização dos repasses de valores pela União e pelo Estado aos Municípios por meio de transferências voluntárias, bem como por agentes financeiros nacionais e internacionais, sugere-se três focos de atuação para a captação de recursos:

- Boas relações com ministérios e parlamentares;
- Controle da adimplência do Município através do monitoramento do Cadastro Único de Convênios (CAUC) do Governo Federal;
- Fomento a uma cultura de projetos no município.

O foco dado às relações com os ministérios e parlamentares reforça a importância dos atores do Governo Federal e da manutenção de boas relações com os mesmos.

Nas relações com os ministérios destacamos duas estratégias de captação:

- Captação passiva: através do acompanhamento diário e identificação das oportunidades para o convênio disponibilizadas no SICONV. O fluxo ideal é que uma vez identificadas às oportunidades principais (volume de recursos e alinhamento com a estratégia do ente federado) elas sejam direcionadas aos órgãos afins e se trace uma estratégia conjunta de atuação, caso estes apresentem interesse na oportunidade;
- Captação ativa: projetos importantes para a perpetuação da estratégia do ente federado são direcionados a contatos específicos dentro de cada ministério. Destaque para atuação



política de secretários e do prefeito. Nas relações com os parlamentares sugere-se;

- Foco na convergência entre interesses dos parlamentares e a estratégia do governo municipal;
- Elaboração de um portfólio de projetos passíveis de receber emendas, que busquem direcioná-las aos projetos prioritários do Município;
- Controle de todas as etapas, desde o processo de destinação das emendas ao PLOA, até a prestação de contas dos convênios, utilizando como ferramenta um Painel de Controle de Emendas Parlamentares, que seja atualizado constantemente.

A disseminação de uma “cultura de projetos” pode ser realizada a partir de três ações:

- Definição de parâmetros de elaboração de projetos;
- Implementação de ferramentas de avaliação prévia de projetos;
- Elaboração de portfólio de projetos para captação de recursos.

# Legislação de Referência

## LEIS

### **Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013**

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências.

### **Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009**

Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

### **Lei nº 11.578, de 26 novembro de 2007 - PAC**

Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios de 2007 e 2008.

### **Lei nº. 10.520, de 17 de Julho de 2002**

Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e

Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

**Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**

Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

**Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**

Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

**Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

## **DECRETOS**

**Decreto nº 7.641, de de 12 de dezembro de 2011**

Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse; altera o Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011; e estabelece prazos para implantação de funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV.

### **Decreto nº 7.594, de 31 de outubro de 2011**

Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

### **Decreto nº 7.592, de 28 de outubro de 2011**

Determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação do Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, e dá outras providências.

### **Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011**

Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências.

### **Decreto nº 7.237/2010, de 20 de julho de 2010**

Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências.

### **Decreto nº 6.619/2008, de 29 de outubro de 2008**

Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

### **Decreto nº 6.497/2008, de 30 de junho de 2008**

Acresce dispositivos ao Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

### **Decreto nº 6.428/2008, de 14 de abril de 2008**

Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

### **Decreto nº 6.170/2007, de 25 de julho de 2007**

Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

### **Decreto nº 5.504/2005, de 05 de agosto de 2005**

Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

### **Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996**

Disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais e dá outras providências.

# PORTARIAS

## **Portaria Interministerial nº 40, de 06 de fevereiro de 2014**

Disciplina a utilização do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV para a celebração de convênios e contratos de repasse objetivando a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais de que trata o art. 52 da Lei nº 12.919, de 2013.

## **Portaria Interministerial nº 39, de 06 de fevereiro de 2014**

Estabelece normas para os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal - SPOF constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, cujas Unidades Orçamentárias - UO tenham sido contempladas com emendas individuais em lei orçamentária

## **Portaria Interministerial nº 495, de 06 de dezembro de 2013**

Portaria Interministerial nº 274, de 01 de agosto de 2013; altera a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.

**Portaria Interministerial nº 274, de 01 de agosto de 2013;** altera a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.

## **Portaria Conjunta nº 8, de 7 de novembro de 2012**

Aprova a minuta-padrão de Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito.

## **Portaria Interministerial nº 205, de 14 de maio de 2012**

Altera a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.

## **Portaria Interministerial nº 169, de 23 de Abril de 2012**

Dispõe sobre a celebração dos convênios, contratos de repasse

ou outros instrumentos congêneres, envolvendo a instalação de sistemas coletivos de abastecimento de água e pequenas barragens, no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da água - “ÁGUA PARA TODOS”, instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011.

#### **Portaria Interministerial nº 16, de 14 de maio de 2012**

Estabelece procedimentos para adesão ao acesso e utilização do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, pelos órgãos e entidades da Administração Pública, não integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, serviços sociais autônomos e entidades privadas sem fins lucrativos que atendam ao disposto nesta Portaria.

#### **Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011**

Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências.

#### **Portaria Interministerial nº 492, de 10 de novembro de 2011**

Altera a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008

#### **Portaria Interministerial nº 23, de 19 de Janeiro de 2010**

Altera a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008

#### **Portaria Interministerial nº 534, de 30 de dezembro de 2009**

Altera a Portaria Interministerial nº 127 /MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008, que estabelece normas para as transferências de

recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

**Portaria Interministerial nº 268, de 25 de agosto de 2009**

Altera a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008, que estabelece normas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

**Portaria Interministerial nº 404, de 23 de dezembro de 2008**

Altera a Portaria Interministerial nº 127 /MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008, que estabelece normas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

**Portaria Interministerial nº 342, de 5 de novembro de 2008**

Altera a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008, que estabelece normas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

**Portaria Interministerial nº 165, de 20 de junho de 2008**

Dispõe sobre a Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, de que trata o §1º, do art. 13, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e dá outras providências.

**Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008**

Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

**Portaria Interministerial nº 75/2008, de 09 de abril de 2008**

Altera o disposto pela Portaria/MP e MF nº 217, de 31 de julho de 2006, que dispõe sobre limites, prazos e condições para a execução do Decreto nº 5.504.



**Portaria Interministerial MP/MF/MCTnº 24, de 19 de fevereiro de 2008**

Disciplina os procedimentos operacionais para o atendimento ao disposto no art. 17 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e dá outras providências.

**Portaria Interministerial nº 217/2006, de 31 de julho de 2006**

Dispõe sobre limites, prazos e condições para a execução do Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005.

**Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002 - Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional**

Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052.

## **DECRETOS**

**Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012**

Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial.

**Instrução Normativa nº 11, de 28 de novembro de 2012**

Estabelece os critérios de concessão de acesso ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV.

**Instrução Normativa nº 6, de 27 de julho de 2012**

Estabelece os critérios de utilização da Ordem Bancária de Transferências Voluntárias - OBTV do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

## **Instrução Normativa - TCU nº 56, de 5 de dezembro de 2007**

Dispõe sobre instauração e organização de processo de Tomada de Contas Especial e dá outras providências.

# *Anotações*

# *Anotações*





Esta publicação faz parte do curso do projeto FORGEP - Formação de Gestores Públicos, realizado pela FLACSO - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais em parceria com a Petrobras.

Para saber mais acesse:  
[www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br)

## FLACSO

 11 3105-0781 | 4112-1423

 Av. Ipiranga nº 1071

Sala 608 | República

São Paulo | SP

CEP 01039-903 | Brasil

REALIZAÇÃO



**FLACSO**  
BRASIL

PATROCÍNIO



**PETROBRAS**