



## 16º Congresso Nacional de Iniciação Científica

**TÍTULO:** O ORÇAMENTO PÚBLICO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA DE CONTROLE

**CATEGORIA:** CONCLUÍDO

**ÁREA:** CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

**SUBÁREA:** CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**INSTITUIÇÃO:** CENTRO UNIVERSITÁRIO DE JALES

**AUTOR(ES):** ERIC HENRIQUE PEREIRA, GUSTAVO DE SOUZA CRUZ, LUIS HENRIQUE DE MORI FERREIRA

**ORIENTADOR(ES):** LUCIANA APARECIDA ROCHA

**COLABORADOR(ES):** ADILSON BICAS FERREIRA

Realização:

**SEMESP**

sindicato das mantenedoras de ensino superior



Apoio:

**ENIAC**  
Educação Básica e Superior

## **1. RESUMO**

O presente estudo demonstra o orçamento público como ferramenta para uma gestão eficiente, podendo destacar o planejamento, as funções administrativas e a participação social como formas de inibir desvios de finalidade. Constata-se a importância do ciclo orçamentário desde a elaboração, estudo e aprovação, execução e avaliação, focando-se nos princípios norteadores do orçamento e da administração pública. De forma sistêmica e atual, permite-se trazer aos leitores à relevância do orçamento e a necessidade de fiscalizar os recursos públicos. O orçamento deve apresentar e cumprir os propósitos e objetivos traçados pela real necessidade da sociedade, responsabilizando gestores e servidores pela administração dos tributos. Dar transparência e prestar contas à sociedade é dever do Estado e do gestor público com ações sustentáveis para o bem estar social. O artigo foi desenvolvido através de pesquisas bibliográficas, utilizando-se de livros, periódicos (impressos e digitais), e outras publicações.

Palavras-chave: Orçamento público. Planejamento. Participação social.

## **2. INTRODUÇÃO**

A contabilidade pública é de suma importância, sendo responsável pelo planejamento, registro, mensuração e evidenciação de todos os atos e fatos da gestão pública. Para isso, o governo deve conduzir suas ações de forma legal e planejada, mantendo a transparência em todos os aspectos.

Nesses aspectos, planejar é essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a qualidade do mesmo ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população. (ANDRADE, 2005)

O presente estudo tem por objetivo esclarecer a importância do orçamento público para a sociedade, como ferramenta de planejamento e controle dos gastos públicos, e destacar a necessidade da participação e fiscalização popular durante o processo orçamentário.

## **3. OBJETIVOS**

Esse artigo tem por objetivo principal demonstrar o orçamento público como ferramenta de controle social e de uma gestão eficaz dos recursos públicos.

Para que o objetivo fosse alcançado foram delineados os seguintes objetivos específicos. 1 – Evidenciar a importância do orçamento público; 2 – Demonstrar a importância do planejamento e da participação social na elaboração do orçamento; 3 – Demonstrar o ciclo orçamentário e os princípios que sustentam sua elaboração; 4 – Enfatizar Governança pública e *accountability*; 5 – Conscientizar estudantes, leitores e a sociedade, da importância na fiscalização dos recursos públicos.

#### **4. METODOLOGIA**

Essa pesquisa segue a natureza bibliográfica, que segundo Gil (2002, p.44), “trata-se de uma pesquisa desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

Através da leitura e análise, a pesquisa bibliográfica tem por objetivo a interpretação do tema, conhecendo assim as diferentes contribuições científicas disponíveis sobre o orçamento público, e também oferecendo suporte à todas as fases do desenvolvimento da pesquisa, e na fundamentação da justificativa.

Utilizando de bibliografia apropriada, “oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas, onde os problemas ainda não se cristalizaram suficientemente”. (MANZO, 1971: 32 *apud* MARCONI e LAKATOS, 2012: 44).

#### **5. DESENVOLVIMENTO**

##### **5.1. Orçamento público**

O orçamento público pode ser conceituado de diversas formas, Feijó (2003, p.47) relata:

A ação planejada do Estado quer na manutenção de suas atividades quer na execução de seus projetos, se materializa através do orçamento, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período de tempo, o seu programa de ação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem arrecadados, bem como os dispêndios a serem efetuados.

De forma simplificada, é possível entender o orçamento público como sendo um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento no qual o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa a execução no transcorrer do exercício social, para que, por meio de

ações e indicadores concretos, atinja metas e objetivos resguardando os mandamentos constitucionais e sociais.

O Orçamento passou por uma grande evolução durante a nossa história. Iniciando com o Orçamento tradicional onde as projeções de gastos eram estabelecidas considerando os orçamentos dos anos anteriores, isto é, com base em dados históricos. Tal procedimento normalmente gerava resultados com as mesmas falhas e erros cometidos no passado.

Logo após, surgiu o Orçamento de desempenho, numa tentativa de melhorar o processo orçamentário, buscando saber onde o Governo gastava os recursos, logo se buscava não apenas projetar receitas e despesa e sim saber onde o recurso estava sendo gasto. Caracterizou-se por apresentar o orçamento sob duas perspectivas: o objeto do gasto e um programa de trabalho. No entanto este orçamento falhou em uma parte indispensável, o planejamento público.

Segundo o Decreto-lei nº 200/67, o orçamento-programa surgiu com a necessidade de planejamento e uma visão sistêmica da gestão pública, o orçamento programa faz a interação entre o planejamento e o orçamento público, buscando as reais necessidades e prioridades da sociedade. Antes de elaborar tal peça, por meio de participação social, são detectadas as reais necessidades de uma microrregião ou macrorregião. A partir desse levantamento que surge a construção do orçamento público, tendo como principal meta, minimizar os problemas da sociedade.

A ação governamental tem níveis decisórios e níveis de programação, onde o orçamento-programa é subdividido de forma institucional, funcional e programática.

Sendo a peça mais importante da Administração Pública, o orçamento, nele estão os programas e projetos de um governo que ao ser distribuído entre os vários setores e funções, tem como principal objetivo aplicar os tributos arrecadados do cidadão em ações que visa garantir serviços de qualidade, reduzindo impacto e fragilidade econômico-social.

## **5.2. Mecanismo retificador do orçamento**

Mecanismos retificadores do orçamento também são conhecidos como créditos adicionais. Segundo o art. 40 da Lei 4.320/64, "São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento".

Os créditos adicionais tem por objetivo, adequar às lacunas muitas vezes criadas pelo mau planejamento, corrigindo previsões e adequando de forma quantitativa os valores aprovados, mantendo sempre o respeito hierárquico e legal nas peças antes produzidas e aprovadas como: o PPA (Plano Plurianual) e a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária).

Art. 41. Os créditos adicionais. Classificam-se em: I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, [...]. (Lei nº 4.320/64)

A necessidade de retificação do orçamento surgiu no decorrer da execução orçamentária, para corrigir ou alinhar os trabalhos administrativos.

### **5.3. Princípios orçamentários**

Compreende-se que a administração pública tem como função principal contribuir com a coletividade. Para isso, é necessário que se observe com atenção os princípios da administração pública, que segundo Chiavenato (2009, p.458), são: “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência” e outros previstos também nas constituições estaduais, como: a economicidade e a razoabilidade.

Os princípios orçamentários são conceituados por Sanches (2004, p.277) como sendo “um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência”.

#### **5.3.1. Princípio da unidade**

Esse princípio de acordo com Giacomoni (2010), se traduz no sentido de o orçamento ser “uno”, isto é cada unidade governamental, seja municipal, estadual ou federal deve possuir apenas um orçamento.

O principal objetivo deste princípio é a transparência e controle das atividades financeira do Estado.

#### **5.3.2. Princípio da universalidade**

Esse princípio está consagrado no art. 3º da Lei 4320/64, “A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.” Logo compreendemos que o princípio da universalidade define

que o orçamento deve agregar todas as receitas e despesas de toda a administração direta e indireta dos Poderes.

### **5.3.3. Princípio da anualidade**

Expresso no art. 34º da Lei 4.320/64, “o exercício financeiro coincidirá com o ano civil”, onde o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal. No Brasil, este período corresponde ao ano ou exercício financeiro.

### **5.3.4. Princípio da exclusividade**

O princípio da exclusividade segundo Gontijo (2004) afirma que “a lei orçamentária deverá conter apenas matéria orçamentária ou financeira”. Ou seja, dela deve ser excluído qualquer dispositivo estranho quanto à previsão de receitas e fixação de despesas.

### **5.3.5. Princípio da legalidade**

O art. 166 da Constituição Federal de 1988, especifica que o orçamento é objeto de uma lei específica (Lei ordinária no Brasil), e como tal, deve cumprir o rito legislativo próprio, “serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum”, inclusive ser sancionado e publicado pelo Presidente da República ou Congresso Nacional.

### **5.3.6. Princípio do equilíbrio**

Nesse princípio as despesas autorizadas no Orçamento devem ser, sempre que possível, igual às receitas previstas, como reforçado no art. 12 da Lei Complementar 101/00, § 2º “o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária”.

### **5.3.7. Princípio do orçamento bruto**

No princípio do orçamento bruto, todas as parcelas da receita e despesa sem exceção, devem aparecer no orçamento totalizando seus valores brutos livres de qualquer tipo de dedução. Portanto, Giacomoni (2010, p.72), diz que a regra pretende “impedir a inclusão, no orçamento, de importâncias líquidas, isto é, a

inclusão apenas do saldo positivo ou negativo resultante do confronto entre as receitas e as despesas de determinado serviço público”.

#### **5.3.8. Princípio da publicidade**

O princípio da publicidade tem por objetivo que o orçamento público por ser de extrema importância, deve merecer ampla publicidade para acompanhamento social. De acordo com o art. 48 da Lei Complementar 101/00, “são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, [...]”.

O princípio da transparência está ligado a este princípio, todos os Órgãos da Administração Direta, da Administração Indireta, até mesmo entidades que recebam incentivos, auxílio ou subvenção, deve dar conhecimento à sociedade em tempo real dos recursos repassados ou recebidos.

#### **5.3.9. Princípio da não vinculação de receitas**

Para esse princípio, Giacomoni (2010, p.75) diz que “recursos excessivamente vinculados sinalizam dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade”.

Como visto no art. 167 da Constituição Federal, “são vedados: IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvada a repartição do produto da arrecadação dos impostos [...]”.

### **5.4. Ciclo orçamentário**

O ciclo orçamentário pode ser explicado como a sequência de etapas que devem ser cumpridas durante o processo orçamentário. Sendo constituído pelas seguintes fases: Elaboração; estudo e aprovação; execução e avaliação.

#### **5.4.1. Elaboração**

O Poder Executivo deverá se organizar, planejar, elaborar juntamente com a participação de técnicos do Órgão e da sociedade, e encaminhar a proposta orçamentária ao Poder Legislativo, que também fará audiência pública para acompanhamento das propostas. Como visto no Art. 22 da Lei 4.320/64 a proposta

orçamentária quando encaminhada ao poder legislativo deve conter: mensagem; o projeto de lei de Orçamentária; tabelas explicativas; e especificação dos programas.

#### **5.4.2. Estudo e aprovação**

A aprovação do processo compete apenas ao Poder Legislativo, sendo de sua responsabilidade estudá-lo e decidir se é legítimo e legal. Quando aprovado, o processo deve ser devolvido ao Poder Executivo para que possa ser publicado.

Quando constatado incompatibilidade com o planejado, deverá os representantes apresentar emenda ao referido projeto e apreciar.

#### **5.4.3. Execução**

Essa fase é a concretização dos objetivos e metas destinados para cada setor da administração pública. Segundo a Lei Complementar 101/2000, art. 8º, descreve que em até trinta dias após a aprovação do orçamento, o Executivo deverá efetuar a programação bimestral das receitas e o cronograma mensal de desembolso para as despesas, para assim atingir sua meta e objetivo.

#### **5.4.4. Avaliação**

Por fim, nesta etapa refere-se à análise e julgamento dos níveis dos objetivos fixados no orçamento, servindo de auxílio na tomada de decisão e como base para orçamentos futuros. A avaliação será feita pelos próprios servidores, técnicos e controle interno ou de forma externa, sendo realizada pelos vereadores com o auxílio do Tribunal de Contas.

### **5.5. Governança pública e *accountability***

A administração pública tem por objetivo agregar valor para a sociedade, garantindo o desenvolvimento e utilizando recursos de forma eficiente e sustentável, visando o bem-estar da sociedade.

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (TCU, 2014)

A rigor, Kissler e Heidemann (2006) explicam que o setor público exerce um papel fundamental para a sociedade, e a governança nesse setor deve contribuir



para o uso eficaz dos recursos, além da exigência de responsabilidade em prestar contas, e o aperfeiçoamento na administração e entrega dos serviços, oferecendo assim uma melhora perceptível na vida das pessoas.

O termo *Accountability* no seu contexto geral, refere-se à importância e responsabilização dos membros de um determinado órgão administrativo, explicar regularmente à sociedade o que faz, como faz, porque faz, quanto gasta e que benefícios isso trará no contexto geral. Para Campos (1990) “a *Accountability* representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização responder perante outras pessoas ou organizações”.

### **5.6. Fiscalização do orçamento público**

Segundo a lei de acesso à informação, Lei 12.527 de 2011, todo e qualquer brasileiro tem livre acesso a todas as informações públicas que não são sigilosas ou pessoais, logo as informações deverão ser fornecidas de maneira direta, simples para fácil entendimento.

A fiscalização sobre o uso do dinheiro público deverá ser exercida através do controle interno, controle externo e controle social; o controle interno é exercido por servidor ou equipe capacitada para identificar possíveis erros ou fraudes no transcorrer da execução e gestão pública. No entanto o controle externo é realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, que fiscalizam os governos municipais, estaduais e federal.

O controle social é dever do cidadão, pois é ele que deve acompanhar e participar das finanças públicas. Se as necessidades básicas como saúde, educação dentre outras estão sendo cumpridas pelo poder público. O cidadão deve exercer esse papel fiscalizador de forma individual ou coletiva, participando e opinando nas audiências públicas e ou denunciando irregularidades aos órgãos fiscalizadores.

## **6. RESULTADO**

A administração pública deve atentar-se na execução de todos os programas, visando sempre sua aplicabilidade e equilíbrio nas contas públicas. Deste modo, monitorando possíveis riscos, como por exemplo, queda a arrecadação do Ente e manter a qualidade nos serviços prestados a sociedade.

Portanto, a participação social é uma das ferramentas mais eficientes na prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania. O acompanhamento do orçamento público é considerado o modo mais prático de prevenir desvios, todo cidadão deve fiscalizar os gastos por meio do portal de transparência, seja Municipal, Estadual e da União.

A rigor, o planejamento deve ser prioridade na elaboração de um orçamento, e este é o ponto onde a governança no setor público se torna indispensável, devendo de forma estratégica, direcionar e monitorar ações para combater as desigualdades sociais numa gestão participativa.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O orçamento visa, acima de tudo, conduzir os investimentos e reprimir abusos, diminuir as falhas e os efeitos sociais negativos, além de proporcionar o acesso da sociedade aos produtos e obras públicas, assegurando às funções elementares do Estado como, justiça, segurança, saúde e educação.

Portanto é de extrema importância que cada cidadão se conscientize e fiscalize os recursos públicos, aplicados por meio do orçamento.

No entanto, não cabe apenas ao Poder público identificar as necessidades para a elaboração do orçamento, é preciso que a sociedade se reestruture tornando-se participativa no dia a dia da administração.

## **8. FONTES CONSULTADAS**

ANDRADE, Nilton de Moraes. **Planejamento governamental para municípios:** plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 16 de Julho de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 4.320, de 17 de Março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Brasília, DOFC DE 23 de Março de 1964, P. 2745. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm). Acesso em: 13 de Julho de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 13 Jul. 2016.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando devemos traduzi-la para o português?** Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, 1990.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública.** Ed Campos. 4ª Tiragem, São Paulo, 2009.

FEIJÓ, P.H. **Administração Financeira e Orçamentária & Noções de Finanças Públicas.** Atualização: Agosto 2003.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** Ed. Atlas. 15ª Edição Ampliada, São Paulo, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisas.** 4 ed. Atlas. São Paulo, 2002.

GONJITO, Vander. **Princípios Orçamentários.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>. Acesso em: 20 Jul. 2016.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F.G. **Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública. v.40, n.3, mai. /jun. 2006

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 43-44.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. 393 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria.** Brasília, 2004. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2666622.PDF> Acesso em: 18 Jul. 2016.