



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
COORDENADORIA INSTITUCIONAL DE PROGRAMAS ESPECIAIS – CIPE  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – SEAD  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA**

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO MECANISMO DE CONTROLE  
DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS**

**ELISIANNE DA COSTA FLORÊNCIO**

**JOÃO PESSOA-PB**

**2012**

**ELISIANNE DA COSTA FLORÊNCIO**

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO MECANISMO DE CONTROLE  
DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização Gestão da Organização Pública, como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Gestor da Organização Pública.

Universidade Estadual da Paraíba -UEPB

Orientadora: Msc. Giulianne Chrishina Barros dos Anjos

JOAO PESSOA-PB

2012

F632o Florêncio, Elisianne da Costa.  
O orçamento participativo como mecanismo de controle da aplicação dos recursos públicos [manuscrito]. – Campina Grande, 2012.  
38 f.

Monografia (Especialização em Gestão da Organização Pública). – Universidade Estadual da Paraíba, Coordenação Institucional de Projetos Especiais - CIPE, 2012.  
“Orientação: Profa. Ma. Giulianne Chrishina Barros dos Anjos”.

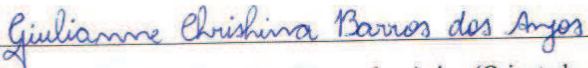
1. Gestão Pública 2. Orçamento participativo. 3. Recurso público. I. Título.

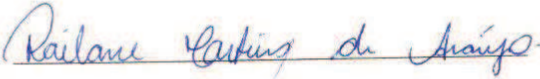
21. ed. CDD 351

**ELISIANNE DA COSTA FLORÊNCIO**

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO MECANISMO DE CONTROLE  
DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS**

**Banca Examinadora**

  
Profª. MSc. Giulianne Chrishina Barros dos Anjos (Orientadora)

  
Profª. MSc. Railane Martins de Araújo (Examinadora)

  
Prof. MSc. Jesiel Ferreira Gomes (Examinador)

**JOÃO PESSOA  
2012**

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

OP- Orçamento Participativo

PPA- Plano Plurianual

LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA- Lei Orçamentária Anual

LRF- Lei de Responsabilidade Orçamentária

CF- Constituição Federal

CCOP- Comissão Coordenadora de Orçamento Participativo

ONGS- Organizações não governamentais

Aos que sempre transmitiram a segurança  
necessária para enfrentar meu caminho e  
seguir,

Meus Pais.

## AGRADECIMENTOS

Especialmente a Deus a quem devo todas as vitórias alcançadas em minha vida;  
Aos meus pais, Santos e Emília, pelos esforços dispensados para que eu pudesse chegar até aqui;  
Aos meus irmãos, amigos em todos os tempos;  
Ao meu esposo, Márcio, pelo carinho, atenção e constante incentivo aos estudos e à vida;  
Aos amigos e colegas de curso, que compartilharam conhecimento, vivências, afetos e inúmeras vezes deram apoio com suas palavras de ânimo;  
A minha orientadora, Profa. Msc. Giulianne Chrishina Barros dos Anjos, pela disponibilidade, compreensão e empenho em suas orientações;  
Ao tutor, Gilney Barros, pela orientação e pelo incentivo de seguir adiante;  
Aos professores que sempre trouxeram para a turma ensinamentos importantes;  
A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo focar a importância da transparência do orçamento público, tomando por base a implantação do Orçamento Participativo na Gestão Pública bem como sua efetiva fiscalização através do Controle Orçamentário. Busca-se, através de pesquisas, sedimentar as bases do trabalho, principalmente, pesquisa exploratória em torno de referências bibliográficas da área jurídica e das ciências sócio-política, buscando relacionar o instituto do orçamento público aos conceitos de planejamento, participação popular, controle social, cidadania e democracia, relações estas que, fundamentam a defesa da transparência no orçamento público. Verifica-se como principal carência a falta de conversão da complexa linguagem orçamentária em modelos de apresentação compreensíveis por leigos. Tal lacuna deriva da não emissão do Orçamento-Cidadão, um documento síntese de peça orçamentária que a exprima em termos simples e objetivos, voltado ao entendimento dos não iniciados no assunto. Desta forma, compreendemos que a participação popular na elaboração do orçamento público, baseando-se no princípio constitucional da economicidade, busca a eficácia na aplicação dos recursos públicos, evitando os desmandos cometidos por diversos gestores, nos mais variados setores da administração pública, direcionando o orçamento, de fato, a obras, bens e serviços de real interesse da coletividade, bem como, possibilita a fiscalização da aplicação de tais verbas de forma mais eficiente.

**Palavras-chave:** 1. Sistema Orçamentário. 2. Orçamento Participativo. 3. Participação Popular



## ABSTRACT

This paper aims to focus on the importance of transparency of the public budget, based on the implementation of Participatory Budgeting in Public Management and its effective enforcement through the Budget Control. Seeks, through research, sedimentary bases of work, mainly exploratory research around references of the legal and socio-political sciences, seeking to relate the institution of the public budget planning concepts, popular participation, social control, citizenship and democracy, these relationships that underlie the case for transparency in public budgets. There is a shortage as the main lack of conversion of complex language in the budget presentation templates understandable by laymen. This gap stems from the non-issuance of the Citizen Budget, a number of budget summary document that expresses in simple terms and goals, aimed at understanding the uninitiated in the subject. It is suggested that a proposed structure for this document, which would involve national and regional information, aiming to meet the needs of different localities. Examples of Citizen Budget issued by other countries shed light to the idea, working on the structure and type of information for the document. Therefore, popular participation in public budgeting, based on the constitutional principle of economy, efficiency in seeking public funds are used, avoiding the excesses committed by many managers in various sectors of public administration, directing the budget, indeed, the works, goods and services of real interest to the community, and enables monitoring of the implementation of these funds more efficiently.

**Keyword:** 1. Budget System. 2. Participatory Budgeting. 3. Popular Participation

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2. ORÇAMENTO PÚBLICO .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ORÇAMENTO .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO.....</b>	<b>15</b>
<b>2.3. LEIS ORÇAMENTÁRIAS.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3.1. PLANO PLURIANUAL.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.....</b>	<b>17</b>
<b>2.3.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....</b>	<b>17</b>
<b>2.4. PROCESSO LEGISLATIVO DO ORÇAMENTO.....</b>	<b>18</b>
<b>2.5. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....</b>	<b>20</b>
<b>3. O CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA.....</b>	<b>22</b>
<b>3.1. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>22</b>
<b>3.2. ASPECTOS DE COMPREENSÃO DO CONTROLE.....</b>	<b>23</b>
<b>3.3. TIPOS DE CONTROLE.....</b>	<b>25</b>
<b>3.3.1. CONTROLE INTERNO.....</b>	<b>25</b>
<b>3.3.2. CONTROLE EXTERNO.....</b>	<b>26</b>
<b>3.3.3. CONTROLE SOCIAL.....</b>	<b>27</b>
<b>4. ORÇAMENO PARTICIPATIVO.....</b>	<b>28</b>
<b>4.1. ASPECTOS GERAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....</b>	<b>29</b>
<b>4.2. COMO PODE SER FEITO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....</b>	<b>30</b>

<b>4.3. PROBLEMAS ENFRENTADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPIATIVO.....</b>	<b>32</b>
<b>4.4. CUIDADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....</b>	<b>33</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>35</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>37</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente monografia traz como tema “O orçamento participativo como mecanismo de controle da aplicação dos recursos públicos”, visando demonstrar a melhor forma de elaboração do orçamento público que atenda as necessidades das comunidades nas mais diversas localidades, gerenciando de forma mais efetiva a execução das obras, aquisição de bens e serviços contratados pelo poder público, incentivando a participação popular no controle efetivo desse bem. Destaca-se, também, como argumento de diversos autores sobre a relevante importância do Controle Orçamentário e o respeito aos princípios que regem tal matéria.

Neste capítulo introdutório, faz-se uma abordagem do tema e tenta-se desmistificar um assunto bastante discutido no momento: o orçamento participativo. Pretende-se trazer subsídios capazes de auxiliar a administração pública e a população a se prepararem para a sua implementação e fiscalização com a efetiva colaboração do cidadão, além de enfatizar os benefícios que a implantação do orçamento participativo pode trazer para a administração pública, bem como para a sociedade no que se refere ao exercício da cidadania.

O Estado utiliza-se de um instrumento chamado orçamento público para manter suas atividades ou executar os seus projetos, apresentando para um determinado período seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados. Acontece que, nem sempre tal planejamento atende a real necessidade das comunidades, sem falar que, alguns gestores praticam diversas irregularidades no gerenciamento dos recursos públicos.

Antes da implantação do orçamento participativo, podíamos verificar que os orçamentos Governamentais representavam apenas uma mera peça técnica de previsão de receitas e despesas, baseada, muitas vezes, apenas no que tivera sido arrecadado no ano anterior.

O orçamento participativo é uma forma eficaz e democrática de gestão pública, destinada a atender às necessidades crescentes do povo com os limitados recursos dos governos, incentivando o povo a decidir onde e em que aplicar de forma mais eficiente o dinheiro público.

Torna-se gratificante ver milhares de pessoas discutindo, analisando e influenciando diretamente no orçamento público, de forma mais do que participativa, uma vez que cada um se torna um pouquinho dono de cada obra, que é de todos. No entanto, o cidadão necessita ser orientado nessa nova forma de agir, pois o orçamento tem um compromisso indissolúvel com a democracia, com a República, e com a participação popular.

Observe-se com isso que o orçamento participativo também é uma decisão política, mas que implica um círculo virtuoso político, democrático e técnico, em que a relação de todas estas partes e a construção de um planejamento participativo constitui o eixo central de todo o processo.

No segundo capítulo percebe-se que o Brasil, ao longo de sua história, apresenta uma relativa preocupação com o processo de planejamento de seus recursos, utilizando, para tanto, o orçamento como ferramenta deste processo. O processo de organização das finanças públicas teve início desde a vinda da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, momento este onde se começou a falar em orçamento. De acordo com a Constituição Federal de 1988, o sistema orçamentário é composto por três instrumentos principais: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, observando-se que o controle do orçamento público é uma tarefa fundamental e indispensável na gestão governamental, pois ter um orçamento adequado à estrutura da entidade pública fortalece o desenvolvimento de suas atividades.

A Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras normas legais, estabelecem e exigem um diálogo entre o ente público e a sociedade civil, o que favorece a boa aplicação dos recursos públicos, e a resolução mais ágil dos principais problemas enfrentados pela população.

O orçamento participativo na gestão pública surge como uma nova forma de gerir os recursos públicos. A linha desse processo é a inversão das prioridades, que junto à participação popular, permite que a administração pública trabalhe em função dos interesses da população, e não a favor de interesse de grupos econômicos poderosos ou de políticos corruptos. A participação direta da população na escolha do destino de aplicação dos recursos públicos contribui para uma maior transparência da gestão pública uma vez que as verbas destinadas a atender os anseios da população passam a ser fiscalizada por todo e qualquer cidadão

O orçamento participativo traz uma maior participação popular na elaboração das metas de governo, possibilitando a fiscalização na aplicação dos recursos públicos, na medida em que cobra dos gestores mais seriedade com a coisa pública, logicamente, com o apoio do ordenamento jurídico vigente.

Busca-se no terceiro capítulo realizar uma reflexão sobre os resultados práticos que possam contribuir para a administração pública com a implantação e implementação do Orçamento Participativo. Contribuição esta que irá ensejar o planejamento das ações voltadas para a participação do indivíduo, promovendo sua cidadania, e criando uma perspectiva do controle dos gastos públicos e ajudando a combater o desperdício.

Sabe-se que, qualquer processo de reforma do Estado é muito difícil, e a ideia de que a coletividade se expressa através de seus representantes democraticamente eleitos, ainda é bastante utópica.

No quarto capítulo, tenta-se demonstrar que o orçamento participativo é um instrumento que contribui para a transparência na Gestão Pública, algo bastante salutar, uma vez que os cidadãos passam a ter vez e voz através da implantação de uma forma de distribuição orçamentária mais democrática, que ouviu as sugestões e críticas da localidade. Neste capítulo também são abordados os aspectos gerais do Orçamento participativo, tais como os cuidados que o poder público deve ter no momento de sua implementação, bem como algumas atitudes que deverão ser tomadas para que o processo seja efetivado com sucesso, uma vez que a administração pública não pode perder a perspectiva de sua função social, e esta deve ser implementada com mais qualidade e eficiência na prestação de serviços, gerando assim a sua efetividade. Entre os mecanismos previstos para uma maior eficácia da gestão pública estão a participação popular nos conselhos administrativos de agências paraestatais, e também um sistema de recebimento de reclamações e sugestões dos cidadãos sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos.

Com base no contexto apresentado, busca-se demonstrar, principalmente à administração pública, a importância de se adotar o orçamento participativo, incentivando o cidadão a se envolver cada vez mais nesse processo democrático. Para tanto, formulou-se o seguinte problema: De qual maneira o orçamento participativo pode ser tido como meio de controle da aplicação dos recursos públicos?

Através do acompanhamento direto e fiscalização pela sociedade do emprego do orçamento público, é possível verificarmos se as verbas estão sendo realmente direcionadas para atender as necessidades priorizadas pela população, escolhidas através do orçamento participativo. Constatamos que há um verdadeiro estreitamento entre os limites Estado/sociedade.

O planejamento atua para orientar e disciplinar as necessidades da administração pública, para organizá-las ao longo do tempo, e como são ilimitadas não têm como contrapartida recursos suficientes, o que leva à obrigação de compor todas as limitações existentes para executar aquilo que a cidade precisa, traçando diretrizes e utilizando-se de instrumentos que possibilitem os municípios crescerem de forma ordenada, seja em seus núcleos urbanos, sedes e demais distritos.

A participação civil ocorre em maior escala durante a elaboração do orçamento, sendo que durante a execução orçamentária o interesse diminui em um grau considerável, ficando apenas sob a responsabilidade do poder executivo o controle das políticas propostas.

Assim, busca-se demonstrar o grau de importância da participação da comunidade no processo de elaboração e execução do orçamento público, despertando a mesma para atuar através de análise, proposição, debate e deliberação sobre matérias referentes às despesas públicas, visando o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade do planejamento público, bem como um melhor controle na atuação dos gestores públicos. O presente trabalho, de forma geral, visa demonstrar o quanto é importante a participação popular na elaboração e execução do Orçamento Público, promovendo cidadania e criando uma perspectiva do controle dos gastos públicos que ajude a combater o desperdício.

## 2. ORÇAMENTO PÚBLICO

### 2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE ORÇAMENTO

Analisando a trajetória histórica do orçamento verificamos que este é acima de tudo uma conquista popular. A Carta Magna da Inglaterra (1215) foi outorgada pelo rei João Sem Terra e já trazia em seu bojo algumas limitações ao poder do rei em impor tributos aos barões feudais.

A Revolução Francesa (1789) e a Declaração dos Direitos do Homem contribuíram com a formulação do conceito de orçamento ao defenderem que cabia exclusivamente aos representantes do povo o direito de votar impostos, os quais deveriam ser pagos pelos cidadãos conforme sua capacidade contributiva.

A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão esclarece, em seus artigos 13, 14 e 15, in verbis:

Art.13. Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades.

Art.14. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art.15. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração. (...).

Desde do início do século XVIII já garantia-se a participação da população no âmbito orçamentário, na medida que possibilitava ao cidadão o direito de averiguar a necessidade da cobrança da contribuição pública bem como observar se haveria seu efetivo emprego em prol da sociedade.

A independência dos Estados Unidos também pode ser apontada como um fato histórico que explicita a possibilidade do povo poder votar seu próprio orçamento. O povo norte-americano não se conformando com a cobrança de impostos da Inglaterra sobre produtos de consumo em geral, revoltou-se e como consequência maior eclodiu a independência Norte-Americana.



No Brasil, desde a chegada da família real fala-se em processo de planejamento de recursos e desde então tem-se utilizado o orçamento como ferramenta desse processo. Porém, o orçamento passou a ter maior destaque em nosso país com o surgimento da Constituição Federal. Deve-se ressaltar que todas as constituições do Brasil, desde a Constituição outorgada por Dom Pedro I em 1824 até a de 1988, consagraram tópicos específicos sobre o orçamento, tópicos estes que vem evoluindo e se aperfeiçoando durante todo esse período.

A primeira Carta Magna Brasileira é de 1824, em seu artigo 172 estabelecia que:

“O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas” (GIACOMONI, 2001, p. 22).

Nossa primeira CF estabeleceu o princípio de que aos representantes da nação cabia a fixação das contribuições públicas e a distribuição do seu produto. Tal princípio foi observado por todas as constituições seguintes e está presente até os dias atuais.

Verifica-se que, durante muito tempo, o processo de planejamento das ações do governo não sofria quase nenhuma interferência da população, evidenciando, dessa forma, um comportamento impositivo e autoritário do gestor público e de seus assessores, descaracterizando a representatividade social.

## **2.2. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO**

Segundo Ackoff (1974, p.2) “planejamento é algo que fazemos antes de agir, isto é, tomada antecipada de decisão. É um processo de decidir o que fazer, e como fazer, antes que se requeira uma ação”.

A Constituição Federal de 1988, visando atribuir maior transparência ao orçamento público, fixou a obrigatoriedade de um planejamento orçamentário que se justifica com a implementação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual (LOA). Dessa forma, os legisladores retomaram a prerrogativa de participar de forma concreta da elaboração dos

planos e dos orçamentos públicos nos três níveis de governo (Municipal, Estadual e Federal).

Os órgãos responsáveis pelo planejamento definem novos investimentos, estabelecem o grau de prioridade, elaboram projetos, traçam cronogramas físicos e financeiros, prevendo dessa forma as épocas de início de cada programa.

Os instrumentos do ciclo de planejamento atuam de forma integrada e cumprem função específica, porém harmônica entre si. Tais instrumentos são representados pelo PPA, LDO, LOA com a finalidade de efetivar o controle gerencial das finanças. Assim, as decisões de planejamento refletem-se no processo de orçamento e as decisões orçamentárias influem no processo de planejamento.

## **2.3. LEIS ORÇAMENTÁRIAS**

### **2.3.1. PLANO PLURIANUAL**

Conforme o artigo 165, §§ 1º e 4º da CF/1988 “o PPA estabelecerá objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Todo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro deverá ser aprovado pelo PPA ou ser incluído por lei específica, sob pena de crime de responsabilidade. O PPA tem por função orientar as demais leis orçamentárias, guiando a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais.

O projeto de lei do PPA é de iniciativa privativa e vinculada ao chefe do poder executivo. Deve ser encaminhado ao poder legislativo até 31 (trinta e um) de Agosto do primeiro exercício financeiro do mandato do presidente e devolvido ao poder executivo até o encerramento da sessão legislativa.

### **2.3.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**

O artigo 165, § 2º da CF/1988 explicita que “A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e disporá sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

A LDO caracteriza-se por ser um instrumento de planejamento de curto prazo. Corresponde a um elo entre as leis orçamentárias, pois deve ser harmônico com o PPA e orientador da LOA. O prazo para encaminhamento da LDO do poder executivo ao poder legislativo é de até o dia 15 de junho do mesmo exercício, tornando-se válido para o exercício seguinte.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias disporá:

- a) sobre o equilíbrio da receita e despesa;
- b) sobre os programas financeiros com receitas do orçamento;
- c) sobre as normas relativas de controle dos custos;
- d) sobre as condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas;
- e) sobre as metas fiscais e os riscos fiscais.

### **2.3.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)**

A LOA tem por fim gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro, concretizando o planejamento no PPA, obedecendo as metas e prioridades estabelecidas pela LDO, transferindo-as em dotações orçamentárias efetivas.

A Lei Orçamentária Anual é de iniciativa privada e vinculada ao chefe do executivo, ou seja, o executivo deve elaborar o projeto da Lei Orçamentária Anual de forma compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo encaminhá-lo ao legislativo até o dia 31(trinta e um) de agosto de cada ano e depois de aprovado terá validade para ser aplicado no ano seguinte.

Segundo assegura a Lei Federal 4.320/1964 a proposta orçamentária será encaminhada ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas Municipais. Porém, fica expressamente decidido, segundo o artigo 32, da citada lei, que se o Poder Legislativo não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas Municipais será considerado como proposta, a Lei de Orçamento Vigente.

## **2.4. PROCESSO LEGISLATIVO DO ORÇAMENTO**

O Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual não devem ser considerados apenas documentos financeiros ou contábeis, pois representam documentos de autorização do poder legislativo. Esses instrumentos afetam de tal modo a atividade financeira do Estado que as normas fundamentais para a sua elaboração e obrigatoriedade são oriundas da Constituição.

Antes de serem transformados em planos definitivos, os instrumentos de planejamento e orçamento são enviados ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo para discussão e aprovação sob a forma preliminar de propostas e projetos.

A elaboração da lei orçamentária é a etapa que, efetivamente, caracteriza a idéia de processo orçamentário e é um processo legislativo especial, compreendendo as fases operações a seguir descritas.

A primeira etapa é a iniciativa, na qual o projeto de lei orçamentária é apresentado ao legislativo. No Brasil, a lei orçamentária é de iniciativa vinculada, embora a iniciativa seja do titular do Poder Executivo, este está obrigado a seguir o prazo fixado.

Em seguida, temos a discussão, fase consagrada aos debates em plenário, sendo dividida em emendas, voto do relator, redação final, votação em plenário.

A terceira etapa é a sanção, sendo definida como a aquiescência do titular do poder Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. O titular do Poder Executivo somente sancionará o projeto se estiver de acordo com ele.

Após, nós temos o veto, situação em que, o titular do poder Executivo, não estando de acordo, poderá vetar total ou parcialmente o projeto de lei, dentro de 15 (quinze) dias úteis contados do recebimento do projeto, comunicando ao Poder Legislativo os motivos do veto. Por último, nós temos a promulgação e publicação, ocasião em que o projeto de lei é transformado em lei.

Publicada a lei orçamentária anual, inicia-se sua execução a partir do dia 1º do exercício financeiro. A discriminação da receita obedece à lei orçamentária anual, que contém dois anexos, um é o quadro demonstrativo da receita ou QDR, e o outro é o quadro de detalhamento da despesa ou QDD, identificando os recursos para atendimento dos programas de governo, cabendo ao poder executivo fixar cotas e prazos para sua utilização em consonância com o comportamento da receita e das disponibilidades do tesouro.

A execução orçamentária constitui o conjunto de procedimentos adotados pela administração governamental para que sejam alcançadas as metas estabelecidas, uma vez que é na execução orçamentária que se realiza efetivamente a atividade financeira do estado.

O período que o orçamento é executado chama-se exercício financeiro, no Brasil coincide com o ano civil. O orçamento de cada exercício deve ser encaminhado ao poder legislativo até o mês de agosto, quanto a União, ou até setembro se relacionado aos Estados e Municípios, e por essa razão, torna-se impraticável a estimativa para o exercício seguinte.

Os recursos para execução dos programas de trabalho do governo são especificados por meio de créditos orçamentários aprovados no orçamento anual. Esses créditos são discriminados pelos órgãos e unidades orçamentárias segundo a classificação institucional. Os créditos podem ser descentralizados para as unidades administrativas por meio de provisões que passam a dispor desses créditos, as quais configuram autorizações de despesas não computadas ou insuficientes dotadas na lei do orçamento.

Todos os créditos adicionais são abertos por decreto do executivo. No entanto, os créditos especiais e suplementares dependem da prévia autorização legislativa e de indicação dos recursos disponíveis que compensarão a abertura dos respectivos créditos.

Os créditos extraordinários são abertos por medidas provisórias do poder executivo e submetidos ao congresso nacional, que, estando em recesso, é convocado extraordinariamente. No âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios prevalece a norma estabelecida na Lei nº 4.320/1964, que determina a abertura do crédito extraordinário por decreto do executivo imediatamente submetido ao legislativo correspondente.

## 2.5. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Há divergências quanto a enumeração dos princípios orçamentários. podemos encontrá-los espalhados em diversos dispositivos tais como na CF/1988, na lei 4.320/64 bem como nas leis de diretrizes orçamentárias.

Os princípios orçamentários são premissas a serem observadas na concepção da proposta orçamentária, distinguindo o orçamento público dos demais orçamentos. Conforme assevera Diniz (1997, p. 29), "Os princípios orçamentários têm como objetivo o estabelecimento de normas e critérios que orientem e norteiem a elaboração, a execução e o controle do orçamento público".

Elencam-se abaixo apenas alguns princípios orçamentários que julgamos ser vitais à organização orçamentária, sem, contudo, exaurirmos a ampla enumeração.

→Princípio da Anualidade: Por esse princípio as previsões de receita e de despesa devem referir-se sempre a 01(um) período.

O orçamento público segue os requisitos formais de qualquer lei, porém necessita ser atualizado a cada intervalo de tempo, ou seja, a cada exercício financeiro.

→Princípio da Unidade: É respaldado legalmente pelo artigo 2º da lei 4.320/1964, bem como pelo artigo 165 da CF/1988. Tais dispositivos dispõem que para cada exercício financeiro deve haver apenas um orçamento.

O orçamento deve ser uno, pois esse fator permite uma visão geral das finanças públicas propiciando ao poder legislativo o controle racional e direto das operações financeiras de responsabilidade do executivo.

→Princípio da Universalidade: O orçamento deve englobar todas as receitas e todas as despesas de todos os órgãos da administração pública. A efetivação do princípio da universalidade é imprescindível para a efetivação do controle parlamentar.

Na Lei 4.320/1964, o cumprimento da regra é exigido nos seguintes dispositivos:

- Art.2º: A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.
- Art.3º: A Lei do Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei.

→Princípio da Exclusividade: Previsto no artigo 165, §8 da CF/1988: “A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa...”

A lei orçamentária deverá apresentar tão somente matéria orçamentária ou financeira. Contudo, não se inclui na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

→Princípio da Especificação ou Discriminação: As receitas e as despesas devem ser claramente discriminadas, especificando as origens dos recursos e sua aplicação. Tal princípio tem por finalidade impedir as autorizações genéricas através do acompanhamento e controle dos gastos públicos, dando mais segurança ao contribuinte e ao legislativo.

A Lei nº 4.320/1964 incorpora o princípio da discriminação no seu art. 5º: "A Lei de Orçamento não consignará dotações globais para atender indiferentemente as despesas...". O art. 15 da referida Lei exige também um nível mínimo de detalhamento: "... a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos".

→Princípio da Legalidade: De acordo com o que estabelece o artigo 5º, II, da CF/1988:

“Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. Esse princípio, no âmbito do Direito Financeiro estabelece que não pode haver despesa sem a previsão orçamentária.

O administrador público sujeita-se a fazer apenas o que está em lei, não podendo agir de forma arbitrária sob pena de tornar o ato nulo, além de arcar com a responsabilidade civil, penal e disciplinar. Deve-se frisar que tal princípio comporta exceção quanto ao crédito extraordinário que pode ser aberto por medida provisória (União) ou decreto (Estados e Municípios).

→Princípio da Publicidade: Estabelece o artigo 37 da CF/1988:

"A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ..."

Também conhecido como princípio da transparência, prevê que o relatório resumido da execução orçamentária, deverá ser publicado nos veículos oficiais de comunicação, visando amplo conhecimento do público em geral e garantindo a eficácia de sua validade. A publicação deverá ocorrer até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

### **3. O CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA**

#### **3.1. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O Estado é constituído pelo território, pelo povo e pelo governo, desenvolvendo funções para o atendimento do bem público, consoante uma intensa atividade financeira exercitada por intermédio de seus organismos, os quais são geridos por agentes públicos, que devem pautar a ação mediante princípios constitucionais dirigidos à Administração Pública.

Portanto, a ação estatal envolve a administração do patrimônio e a utilização do dinheiro público, que são atos do poder público praticados pelo governo, cujo exercício



está afeto às autoridades governamentais. A autoridade estatal, como expressão dinâmica da ordem pública, é suprema e o seu poder tem como fim o bem-estar da sociedade. Contudo, tal exercício do poder, não muito raro, induz ao cometimento de verdadeiros abusos, impondo-se a criação e a utilização de controles para o uso do poder, moderando a ação dos gestores de forma a se limitar ao que a lei prevê.

No Estado de Direito, a administração está vinculada ao cumprimento da lei e ao atendimento do interesse público, o que corresponde aos princípios da legalidade e à supremacia do interesse público. Sendo assim, faz-se necessário o estabelecimento de condições que verifiquem, constatem e imponham o cumprimento da lei para o atendimento do interesse público, com a finalidade de ser evitado o abuso de poder, ao que chamamos de controle da Administração Pública.

Assim, na missão de controlar o Estado, podemos destacar alguns aspectos no controle do sistema sociopolítico, sendo que o primeiro é o controle que a sociedade exerce sobre si mesma, onde os costumes, normas e hábitos são afirmados por mecanismos de sanção social. O segundo aspecto é o controle que a sociedade exerce sobre o sistema político, o qual é executado através dos mecanismos institucionais e extra-institucionais. O terceiro é o controle que o Estado exerce sobre a sociedade, pois sendo o mesmo investido de poder, utilizando-se da força legitimada, obriga os cidadãos a cumprir a lei. E por último, é o controle que o sistema político exerce sobre si mesmo, pois sendo as instituições relativamente autônomas, com poderes de revisão sobre a atuação de outras instituições, o Estado acaba tendo o controle sobre ele próprio.

Portanto, o controle da Administração Pública é próprio dos Estados de Direito e, sobretudo, democráticos, no sentido de se proceder à verificação, quanto ao atendimento dos princípios e normas constitucionais, em toda forma de atuação administrativa, a qual deverá estar sempre voltada para a satisfação do interesse público, que reflete fator de proteção não só para os administrados como também para a própria Administração.

### 3.2. ASPECTOS DE COMPREENSÃO DO CONTROLE

Segundo o artigo 70, parágrafo único da CF/1988:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica e administração direta ou indireta, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O controle é elemento essencial ao Estado de Direito, sendo sua finalidade assegurar que a Administração atue de acordo com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. Constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva, não podendo ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu.

É inegável que ocorreu uma valorização dos sistemas de controle, especialmente no âmbito público, com uma ampliação das formas de exercício do controle. Trata-se de uma atividade que envolve todas as funções do Estado, estando direcionada para o estabelecimento e a manutenção da regularidade e da legalidade administrativa, que procede a uma avaliação no sentido de evitar erros e distorções na ação estatal, buscando indicar procedimentos de reorientação para as falhas detectadas ou agindo na responsabilização dos agentes causadores dessas impropriedades legais que ocasionam prejuízos à coletividade.

A função controle constitui uma função complementar e paralela à da administração ativa. De forma que, a função controle constitui uma supervisão complementar à da administração ativa, nos aspectos de legalidade e mérito. Dessa forma, sendo o controle uma atividade complementar, que tem a finalidade de avaliar a atuação administrativa, consoante um conjunto de normas e princípios, visando a estabelecer ou manter a regularidade e a legalidade da Administração, não pode ele, independentemente do tipo e natureza do controle ou órgão que o executa, fazer às vezes do administrador, substituindo a Administração na sua função ativa de realizar as tarefas de sua finalidade. Controle não administra, apenas fiscaliza, avalia, detecta erros

e falhas e responsabiliza a Administração, mas jamais toma o seu lugar, pois do contrário, controle que substitui a Administração pratica abuso de poder, com o desvio de finalidade na sua atuação.

### **3.3. TIPOS DE CONTROLE**

#### **3.3.1. CONTROLE INTERNO**

Trata-se do controle que é realizado pelo próprio órgão gestor dos recursos gastos. É pressuposto do princípio hierárquico, em que o superior hierárquico revisa e controla os atos dos subalternos, notadamente em matéria de execução orçamentária.

O controle interno é inerente à Administração e subordina-se ao administrador. Tem por função primordial acompanhar a execução dos atos e indicar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivo, as ações que deverão se desempenhadas para que haja o fiel cumprimento da legislação pertinente.

Tal modalidade de controle tem como base os princípios da probidade, legalidade, legitimidade e economicidade e tem previsão constitucional, contida taxativamente no artigo 74 da Constituição Federal de 1988 que assim dispõe:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

O próprio órgão gestor verificará se as finalidades e metas orçamentárias previstas foram atingidas podendo durante o curso da execução orçamentária efetuar algum ajuste ou correção.

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

A fiscalização efetuada no momento da execução, além de poupar recursos, evita desvios que podem ser acarretados senão detectados a tempo.

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

O controle interno é extensivo a União, não havendo dessa forma, direitos ou interesses dos órgãos públicos sobre os quais não recaia o controle interno.

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, §1º, CF/1988). Deve haver um intercâmbio de informações entre o controle interno e o controle externo, para que dessa forma seja atingida a racionalidade da execução orçamentária.

O controle interno caracteriza-se quando a própria Administração efetua o controle sobre os seus atos, decorrendo do poder hierárquico que a organiza. É a forma que a Administração possui para verificar a regularidade e a legalidade de seus próprios atos, no sentido de se ater aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, em que se inclui a avaliação sobre a conveniência administrativa do ato praticado.

É através do exercício do controle interno exercido pelo próprio Estado, que o Supremo Tribunal Federal reconheceu à Administração Pública o poder de anular os seus próprios atos, quando ilegais, e revogá-los por questão de conveniência administrativa.

### **3.3.2. CONTROLE EXTERNO**

Corresponde a forma de controle exercido por órgão autônomo e independente da Administração, ou seja, o controle é exercido por um órgão que não está diretamente envolvido na execução orçamentária, dessa forma concluímos que o órgão controlador não integra a estrutura do órgão controlado.

É o controle de um Poder sobre o outro, ou da administração direta sobre a indireta. Portanto, pode-se afirmar que o controle externo seria o *contrasteamento externa corporis* realizado por Poder ou órgão diverso do controlado, envolvendo o exame de legitimidade e legalidade e/ou supervisão político-administrativa, verificando se houve regularidade nos atos praticados para o alcance dos objetivos de interesse coletivo.

O controle externo é exercido pelo poder legislativo com o auxílio dos tribunais de Contas. No âmbito Federal esse controle é exercido pelo Congresso Nacional

conjuntamente com o Tribunal de Contas da União nos termos do art. 70 e 49, X da CF. No âmbito Estadual o controle é exercido pela Assembléia Legislativa com o auxílio do Tribunal de contas do Estado. Já na esfera municipal o controle externo é exercido pela câmara dos vereadores com o auxílio do tribunal de contas do Estado, uma vez que a Constituição brasileira veda a criação de tribunais de Contas municipais, coexistindo apenas aqueles que foram criados antes da promulgação da Constituição de 1988, quais seja Tribunal de Contas do Município de São Paulo e Rio de Janeiro.

Por fim, podemos destacar também o controle judicial, o qual é efetuado por meio do Poder Judiciário, fiscalizando os atos dos demais poderes e órgãos da Administração Pública. É essencialmente um controle de legalidade e o seu exercício ocorre sempre *a posteriori*.

### **3.3.3. CONTROLE SOCIAL**

O controle social não é uma forma institucionalizada, porém é tema de discussão nos clássicos que abordam a filosofia política relacionada ao Estado, ao poder, ao fundamento do direito de mandar, levando em consideração os interesses individuais e coletivos.

Podemos definir controle social como a forma de limitação do agir individual na sociedade, uma vez que cada sociedade ou grupo social adota os mecanismos de controle que melhor atendam e garantam o consenso de convivência harmônica.

No contexto atual, onde os recursos financeiros destinados à Administração Pública são escassos, derivando para uma crise fiscal onde o Estado fica impossibilitado de sustentar a sua economia e de garantir o desenvolvimento, o controle social assume uma conotação diferenciada, sendo tal controle confiado à população.

Só foi possível a implantação de tal controle com a exigência da transparência imposta aos atos da Administração Pública, o que se tornou efetivo com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a qual instituiu esse novo princípio orçamentário, de cumprimento obrigatório por parte dos gestores públicos.

A partir da transparência imposta aos gestores, foi permitido o aperfeiçoamento do controle social, assegurando aos cidadãos meios para que possam exercer esse controle, solidificando cada vez mais a participação popular na gestão e no controle da Administração Pública, característica inerente ao Estado Democrático de Direito.

Pelo grau de importância que tem, o controle social deve assumir condição eminentemente suprapartidária. Mostrando-se avesso a qualquer espécie de manipulação, precisa ser institucionalizado e constantemente legitimado, deve ser crítico e autocrítico, principalmente no que tange à participação popular na elaboração e discussão das prioridades públicas.

#### **4. ORÇAMENO PARTICIPATIVO**

A implantação do orçamento participativo teve como precursores o fim da Ditadura militar que governou o Brasil de 1964 a 1985, o pluripartidarismo, o fortalecimento da sociedade civil organizada com movimentos sociais urbanos e associações civis. Porém, o fator primordial deu-se com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, na medida em que foi estipulada a participação popular na definição de políticas governamentais. Dessa forma, no final dos anos 1980 e início da década de 1990, o orçamento participativo passou a ser adotado por diversos municípios brasileiros.

O artigo 1º, parágrafo único da CF/1988 consagrou a convivência complementar e harmônica da democracia representativa e da democracia participativa: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Por sua vez, o artigo 29, XII e XIII da CF/1988, enfatiza a participação popular em questões orçamentárias: XII- cooperação das associações representativas no planejamento municipal; XIII- iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Verifica-se que o orçamento público – peça importante para a administração pública, pois permite projetar as receitas e as despesas planejadas para o ano seguinte – é um instrumento de gestão previsto na Constituição Federal, sendo votado anualmente pelo Poder Legislativo. Uma vez aprovado, fica a encargo do Poder Executivo executar sozinho o orçamento anual, contando apenas com os órgãos públicos e secretarias, seja em parceria com entidades da sociedade civil e empresas, cabendo à administração pública definir a política tributária pretendida e as prioridades estabelecidas.

O orçamento participativo modifica essa prática tradicional que encerra o ciclo orçamentário anual, na qual somente o Poder Legislativo e o Executivo participam do processo de elaboração, aprovação, execução, acompanhamento e fiscalização do orçamento.

Politicamente, a esfera de decisão é transferida para um espaço público não-estatal. A legitimação das decisões, que era apenas burocrático-legal, com o orçamento participativo também passa a ser consensual, e legitimada pelo embate das propostas negociadas publicamente. Portanto, o espaço de deliberação público é revalorizado.

#### **4.1. ASPECTOS GERAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

O orçamento participativo corresponde a participação da comunidade, através das associações, na elaboração da proposta orçamentária, definindo metas e prioridades a serem concretizadas pelo governo.

O orçamento participativo é uma política em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Seu principal objetivo é transferir o poder das mãos de uma elite burocrática diretamente para a sociedade, o que, por meio de processos de participação da comunidade, permite que os cidadãos influenciem ou decidam questões referentes a orçamentos públicos.

Podem-se acrescentar, ainda, atores sociais, membros de associações de bairro, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação que se divide em duas etapas: na primeira etapa, a participação dos interessados é direta, e na segunda, a

participação ocorre através da constituição de um conselho de delegados. Em ambas, busca-se a produção de bens coletivos de natureza negociável, tais como urbanização de vilas e favelas, construção de creches, de escolas, de postos de saúde, de rede de saneamento básico, etc.

Para fazer funcionar o orçamento participativo, deve-se incentivar a participação popular, bem como assegurar o maior envolvimento na luta geral, convidando o indivíduo a cooperar, participando do círculo privilegiado. Porém, as regras sociais devem ser disseminadas e mantidas através da socialização e do condicionamento, mas também através da punição, resguardando a comunidade do oportunismo.

O poder público tem buscado combater e solucionar os mais diversos problemas sociais, utilizando-se dos recursos levantados através dos impostos pagos pela população. É por isso, que a população deve participar nas diversas etapas da elaboração do orçamento, para ajudar a fazer com que o dinheiro público do seu município seja bem aplicado, ou seja, que atenda da melhor forma possível às necessidades da sua população.

Portanto, todo e qualquer cidadão pode e deve fiscalizar como o dinheiro público do seu município, do Estado e do governo federal é usado. Afinal de contas, se ele for mal aplicado isto pode significar menos escolas, menos postos de saúde, menos água encanada, menos saneamento e menos moradia, resultando, conseqüentemente, mais violência, desemprego, doenças e desesperança.

## **4.2. COMO PODE SER FEITO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

O processo político brasileiro tem passado por profundas mudanças ao longo dos seus mais de 500 anos de história. Especificamente, vislumbra-se impacto nos arranjos constitucionais que balizam o processo orçamentário. Nesse sentido, é possível observar uma evolução da política orçamentária, uma vez que esta, no início, tinha abordagens ditatoriais, evoluindo para a participação do Poder Legislativo e nesses últimos anos vem se buscando a inserção da participação popular nas propostas orçamentárias.



Esta nova política culmina num processo de mudanças na área pública, ficando clara a necessidade de melhoria da gestão nos diversos âmbitos e setores. Orçamento deve ser visto como um instrumento imprescindível na condução das políticas públicas, exercendo influência significativa tanto na economia como na geração de bem-estar para a comunidade atendida.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a prática do orçamento participativo foi estimulada. Essa afirmativa pode ser constatada com a ampla consulta à sociedade sobre a elaboração do orçamento sob forma de audiência. O orçamento participativo amplia e aprofunda a democracia, desenvolvendo também a cidadania. Ao estabelecer melhor controle social sobre o Estado, cria ainda uma maior co-participação entre governo e comunidade, aprimorando assim as regras de discussão, deliberação e acompanhamento orçamentário.

Atualmente um dos principais objetivos do orçamento participativo é levar ao gestor público a informação mais rápida e precisa das necessidades da sua população. Inicialmente deve haver uma união de forças entre o poder executivo e a sociedade, que juntas irão analisar e definir critérios, competências, capacitação, metas e origem de recursos que deverão ser aplicados para solucionar as necessidades prioritárias apontadas pela população.

A população deverá eleger delegados que irão representá-la junto aos gestores públicos. A administração municipal promoverá a descentralização das discussões com a população, através da divisão do município em regiões administrativas, e os delegados e as demandas deverão ser apontados em plenários regionais.

Os planos de investimentos traçados pelo orçamento participativo refletem o conjunto de vontades acordadas entre os agentes públicos do município e os delegados ou conselheiros eleitos, que após definirem a proposta orçamentária a encaminharão ao legislativo.

Vale salientar que o processo do orçamento participativo não finda com a sua elaboração, uma vez que é fundamental a criação de mecanismos que possibilitem à população o acompanhamento da execução orçamentária, bem como a fiscalização dos gastos do poder público.

Para implantação bem sucedida do orçamento participativo, é necessária, além de metodologia adequada, uma equipe que tenha a incumbência específica de coordená-lo e executar ou fazer executar o conjunto de tarefas requeridas. Daí a necessidade de criar um grupo coordenador que poderá ser chamado de Comissão Coordenadora de Orçamento Participativo – CCOP, que será responsável pela implementação e elaboração da metodologia e pelo alcance do resultado almejado.

Este novo conceito da administração pública exige que os gestores públicos tenham um papel de maior responsabilidade no tocante ao alcance da eficiência e eficácia do gerenciamento dos recursos públicos. Portanto, o novo enquadramento requer do Estado a inclusão da sociedade no processo de elaboração do plano orçamentário, como forma de melhoria da tomada de decisões dos gestores públicos e de um melhor controle dos gastos públicos.

#### **4.3. PROBLEMAS ENFRENTADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Os delegados ou conselheiros (representantes eleitos pelo povo), enfrentam algumas dificuldades na efetivação do planejamento do orçamento público, devido a sua falta de informação ou qualificação, fazendo com que inúmeras vezes faltem argumentos para sobrepor a vontade da população sobre o que almejam os técnicos do poder público.

Para que seja assegurada a igualdade entre as partes, devem ser oferecidos cursos de capacitação aos delegados e conselheiros, de preferência cursos ministrados por alguma instituição imparcial, a exemplo de ONG's capacitadas para tais tarefas.

Os cursos de qualificação tem condão de introduzir os representantes do povo no mundo orçamentário, fazendo com que o cidadão comum seja capaz de escolher e apontar a opção mais benéfica para sua região, para o seu município e para toda a sociedade.

Outro fator que atrapalha a implementação do orçamento participativo refere-se à forma de apresentação do orçamento. Caberia ao poder público, especificamente à

prefeitura municipal, torná-lo mais transparente, apresentando itens em separado, facilitando, dessa forma, a compreensão e identificação dos investimentos de maior ou menor relevância.

#### **4.4. CUIDADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Existem alguns cuidados que devem ser tomados para que haja a efetivação da implementação de um processo orçamentário participativo, são eles:

→ Apoio do prefeito e do secretariado: Para que haja o sucesso do orçamento participativo é essencial o comprometimento do prefeito e do seu secretariado. O chefe do executivo precisa estar efetivamente comprometido e apto a implementar essa política de participação popular.

→ Método de trabalho bem definido: Para que haja um resultado positivo na implementação do orçamento participativo não é suficiente apenas aglomerar cidadãos e mostrar-lhes valores a serem analisados. Deve-se tentar definir bem o trabalho, se necessário inclusive o poder municipal poderá contratar consultores que junto com a equipe da prefeitura e os representantes do povo poderão produzir com mais eficiência.

→ Montagem da equipe: No momento de criar a equipe, deve-se escolher integrantes que conheçam a máquina municipal (prefeitura) e que dominem a metodologia do orçamento participativo. E, acima de tudo, é fundamental que haja treinamento para os integrantes de tal equipe, uma vez que, além do conhecimento específico, o profissional também deverá ser capaz de transmitir confiança e credibilidade, pois nem sempre todas as necessidades poderão ser atendidas.

→ Acesso a Informação: O cidadão deve ter acesso às informações que lhes torne capaz de tomar decisões. Para que o povo possa opinar e identificar o que é melhor para a sociedade em geral, faz-se necessário conhecer primeiramente quais os planos do governo. Tais informações podem ser obtidas através de reuniões periódicas, programas de rádio ou televisão, carros de propaganda, dentre outros meios de comunicação.

O governante, detentor do poder de decisão, ao possibilitar a participação popular nas escolhas da implementação das verbas orçamentárias, tem por obrigação proporcionar o acesso a informação, garantindo dessa forma, que as verbas serão direcionadas e aplicadas de forma correta.

O orçamento participativo resulta da união de forças entre o poder público e a sociedade civil e para que ele seja implantado com sucesso e possa refletir com realidade os anseios da população faz-se necessário a participação direta do poder público comprometido efetivamente com as causas sociais.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos basearam-se em pesquisas bibliográficas integradas aos estudos do Orçamento Participativo. Verifica-se que a sociedade precisa sentir-se convidada a integrar o orçamento participativo e dessa forma tornar-se uma sociedade mais ansiosa por soluções concretas, oferecendo soluções capazes de viabilizá-las.

Observa-se que, quando o orçamento participativo interage com as dinâmicas dos mercados econômicos, contribui para reduzir as desigualdades sociais, porque redistribui os riscos e os benefícios da urbanização.

Espera-se que com a implementação do orçamento participativo, o poder público passe a investir mais nas áreas sociais, atendendo às carências da população, realizando investimentos em obras de saneamento básico, infra-estrutura e saúde, desempenhando papel fundamental no enfrentamento do clientelismo e do corporativismo, com a participação direta da população na gestão dos recursos públicos.

Percebe-se que, com a participação popular a fiscalização do povo sobre as ações do governo é mais efetiva, dificultando a corrupção. A experiência do orçamento participativo proporciona a participação dos cidadãos em algumas decisões do Poder Executivo, fazendo com que estas sejam tomadas e realizadas com certa transparência, mas, não é capaz de criar canal institucional permanente de ligação entre o poder e o cidadão local.

As regiões marcadas pela dominação oligárquica para implantação do orçamento participativo, necessariamente dependem, por um lado, de formação de uma base de alianças políticas que possa articular novas relações de hegemonia, e por outro, da existência de movimentos sociais fortemente organizados e comprometidos em transformar o orçamento participativo num bem público.

Os gestores, diante da diversidade deste tema na administração pública, devem se portar como mediadores na construção de uma sociedade mais justa, e não como proprietários dos bens públicos.

O orçamento participativo representa um forte instrumento de democratização, na medida que assegura a participação direta da população na definição das prioridades

dos investimentos públicos, rompendo dessa forma, com o modelo impositivo em que apenas os governantes tomavam decisões e deixavam o desejo da população em segundo plano.

A participação da população possibilita uma maior transparência, acompanhamento e fiscalização do povo sobre as ações de seus governantes, o que representa uma co-gestão entre poder público e sociedade, possibilitando uma contribuição efetiva na elaboração da proposta orçamentária.

## 6. REFERÊNCIAS

ACKOFF, Russel L. **Administração e Gerencia: Planejamento Empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1976.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 1995.

BENEVIDES, M. V. **Orçamento Participativo e democracia direta**. In: Orçamento Participativo e sociedade. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

BUARQUE, Cristovão. Orçamento e Participação. **Revista do TCU**, nº. 74, out/des./1997.

CRUZ, Flávio. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar nº. 101**, de 4 de maio de 2000. São Paulo: Atlas, 2000.

DINIZ, Paulo de Matos Texeira, **Orçamento Público**, Lei 4.320/64, 1997.

GENRO, Tarso. SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SANCHES, Osvaldo M. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**, 2ª Edição. Brasília: Prisma/OMS, 2004, 394p

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental um enfoque administrativo**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas S.A., 2000.

TONOLLIER, Odir Alberto. **Orçamento Participativo: Análise de uma experiência concreta**. Curso de Relações Fiscais Intragovernamentais. Porto Alegre, 1999.

### **Páginas da Internet que foram consultadas:**

Apostila de Direito Financeiro e Controle externo. Disponível em: [www.nlink.com.br/~galves/index1.html](http://www.nlink.com.br/~galves/index1.html), Acesso em: 20 de Abril de 2012.

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Orçamento\\_participativo](http://pt.wikipedia.org/wiki/Orçamento_participativo)—Acessado em 17/04/2012 às 11:28 h

Site [www.jurisway.org.br](http://www.jurisway.org.br), texto escrito por Tatiana Takeda- Acessado em 17/04/2012 às 11:08 h

NBR 6023:2002 ABNT - *SEGUNDO, Rinaldo. Breves considerações sobre o Orçamento Público. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 135, 18 nov. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4505>>. Acesso em: 16 abril de 2012.*