



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**  
**CAMPUS I – CAMPINA GRANDE**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**JEFFERSON FERREIRA LINO**

# **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CAMPINA GRANDE - PB**

**CAMPINA GRANDE – PB**

**2014**

**JEFFERSON FERREIRA LINO**

# **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CAMPINA GRANDE - PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Raymundo Juliano do Rêgo Feitosa

CAMPINA GRANDE – PB

2014

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

L758o Lino, Jefferson Ferreira  
Orçamento participativo em Campina Grande - PB [manuscrito]  
/ Jefferson Ferreira Lino. - 2014.  
102 p.

Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,  
2014.  
"Orientação: Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa do Rêgo,  
Departamento de Direito Público".

1. Orçamento participativo. 2. Democracia. 3. Novo  
paradigma orçamentário. I. Título.

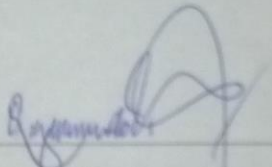
21. ed. CDD 658.154

JEFFERSON FERREIRA LINO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CAMPINA  
GRANDE - PB**

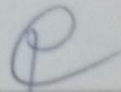
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Graduação em Direito da  
Universidade Estadual da Paraíba, em  
cumprimento à exigência para obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 13/02/2014.



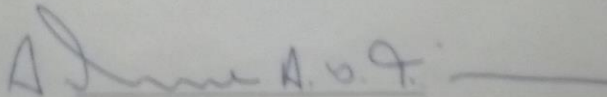
Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa do Rego / UEPB

Orientador



Prof. Dr. Fábio Severiano do Nascimento / UEPB

Examinador



Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema / UFCG

Examinador

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus avós, Nelson e Inácia, pela dedicação,  
companheirismo e carinho dedicados.

## **AGRADECIMENTOS**

Foram muitas as pessoas que, direta ou indiretamente contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho, seja no fornecimento de insumos para a pesquisa ou simplesmente através do apoio nos momentos de incertezas, suprimindo-me com carinho e atenção especiais. A todos, o meu eterno agradecimento. Em particular, agradeço a:

A minha família, nas figuras da minha mãe e tia Maria, pelos valores de vida transmitidos e pelo investimento afetivo, intelectual e financeiro que construiu um ambiente favorável à elaboração desta obra.

Aos amigos-irmãos Ayrton, Caio, Estrela, Laureano, Marcel e Thiago pela amizade, companheirismo, compreensão e apoio incondicional nos momentos de necessidade.

Ao professor Ms. Fábio Severiano do Nascimento, por acreditar no meu potencial e fomentar meu instinto pesquisador.

Ao meu orientador, Raymundo Juliano do Rêgo Feitosa, cujos ensinamentos foram de salutar importância para a presente pesquisa.

Ao Chefe da Divisão de Pesquisas e Divulgação do Orçamento Democrático de João Pessoa, João Bosco Ferreira G. Filho pela transparência e seriedade para com a pesquisa.

Ao coordenador do Orçamento Participativo de Campina Grande, João Batista P. Silva e o gerente administrativo Antônio Marcos Rodrigues de Lima pelo apoio e disponibilidade.

Ao funcionário Gilberto, pela amizade e companheirismo diário.

E, finalmente, a todos aqueles que de alguma forma contribuíram na minha formação.

## RESUMO

O Orçamento Participativo surgiu como verdadeiro baluarte dinamizador da vida política, em detrimento do processo institucional arcaico avesso aos ideais democráticos da ordem constitucional. Em verdade, a nova Carta Magna inovou ao dar nova liberdade aos municípios. Aproveitando esse ambiente propício, surgiu um novo paradigma norteador municipal: o Orçamento Participativo. Campina Grande não indiferente a esse ensejo democratizante ousou em implantar esse mecanismo que tem por escopo o fortalecimento do poder local, através do empoderamento da sociedade. O presente trabalho apresenta uma visão multifocal da estrutura orçamentária, no que concerne a metodologia, dinâmica e demanda social alcançada. A sustentabilidade urbana mostra-se como uma conduta eficiente e eficaz num contexto multi-político municipal. Apesar das dificuldades e limitações políticas e logísticas comitadas pela administração autocrática e arcaica, o Orçamento Participativo tem potencial de politizar e melhorar a condição municipal.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo, democracia, novo paradigma orçamentário.

## **A B S T R A C T**

The Participatory Budgeting was created as a dynamic bulwark of the political life, in detriment of the archaic institutional process, averse to the constitutional order's democratic ideals. In fact, the new Magna Carta innovated unleashing municipalities. Taking advantage of this auspicious environment, a new municipal guide paradigm appeared: the Participatory Budgeting. Campina Grande, not indifferent to this democratizing opportunity dared in implanting this mechanism that has as objective the improvement of the local power, by the society's empowering. This paper shows a multifocal vision of the budget's structure, in which concerns to the methodology, dynamic and social demand achieved. The urban sustainability appears as an efficient and effective in a municipal multi-political context. Despite de the difficulties and political and logistic limitations uncommitted by the autocratic and archaic administration, the Participatory Budgeting has a politicizing potential and improve the municipal condition.

**Keywords:** Participatory Budgeting, democracy, new budget paradigm



## LISTA DE SIGLAS

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA Lei Orçamentária Anual

OD Orçamento Democrático

OP Orçamento Participativo

PPA Plano Plurianual

ZEIS Zona Especial de Interesse Social

## LISTA DE TABELAS

Quadro 01 - Regiões orçamentárias de Campina Grande – PB

Quadro 02 – Zoneamento do Orçamento Democrático

Quadro 03 – Número de Delegados Eleitos por Região

Quadro 04 – Características e atribuições dos delegados e conselheiros

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	1
1. O Orçamento .....	6
1.1 Regime constitucional do orçamento .....	14
1.2 Fiscalização e controle do orçamento .....	15
1.2.2 Sistema de controle externo .....	19
1.2.3 A amplitude dos sistemas de controle: Controle particular .....	21
1.4 Princípios orçamentários .....	22
1.4.1 Princípio da universalidade .....	22
1.4.2 Princípio da anualidade ou da periodicidade.....	24
1.4.3 princípio da exclusividade.....	24
1.5 As leis orçamentárias .....	25
1.5.1 O plano plurianual.....	25
1.5.2 A lei de diretrizes orçamentárias .....	31
1.5.3 A lei orçamentária anual .....	34
1.5.4 Lei complementar financeira: Lei nº 4.320, de 17-3-1964.....	35
2. O Orçamento Participativo.....	37
3. O processo de adoção do Orçamento Participativo em Campina Grande – PB .....	40
3.1 Metodologias, objetivos gerais e o processo de implantação/funcionamento do orçamento participativo em Campina Grande – PB.....	42
3.1.1 Metodologia de funcionamento do OP em Campina Grande – PB.....	42
3.2 Distinção entre duas etapas diferentes: o planejamento e a execução do orçamento participativo.....	43
3.2.1 Plenárias Preparatórias .....	44
3.2.1 Assembleias Populares Regionais e Setoriais .....	45
3.2.2 Votação de Prioridades.....	46
3.2.3 Fóruns de Delegados Regionais e Setoriais .....	46
3.2.4 Conselho Municipal do Orçamento Participativo – COMOP .....	47
3.2.4 Conferência Municipal LOA/2012.....	48
4. Modelo comparado: avaliação da experiência de João Pessoa-PB. Disparidades, Paradigma, Demanda social e modelo norteador .....	49
4.1 Área das regiões orçamentárias.....	50

4.2 A estrutura institucional .....	52
4.2.1 Coordenadoria do Orçamento Democrático .....	53
4.2.2 Articuladores Regionais .....	53
4.2.3 Delegados e Conselheiros do OD.....	54
4.2.4 Conselho do Orçamento Democrático .....	55
4.3 O Ciclo do Orçamento Democrático .....	56
4.4 A distribuição de recursos .....	58
5 O sistema e o processo orçamentário: eficiência e eficácia .....	59
6 Elementos metodológicos da pesquisa.....	60
6.1 Tipo de pesquisa.....	60
6.2 Nível da pesquisa .....	61
6.4 Método de procedimento.....	61
6.5 Técnicas de pesquisa .....	62
6.6 Delimitação do universo.....	63
6.7 Tipo de amostragem .....	64
CONCLUSÃO .....	66
REFERÊNCIAS .....	68
ANEXO I .....	70
ANEXO II .....	76

## INTRODUÇÃO

O conjunto detalhado de intenções voltadas para a efetivação de objetivos do poder público ou privado, tendo em vista organizar metodicamente os gastos e os ingressos de um determinado exercício, é o que se define como orçamento (GONÇALVES, 2005).

A técnica orçamentária em seus primórdios era um instrumento normalizador de previsão de receitas e autorização de despesas, tal como o orçamento particular. Assim, não tinha em vista estratégias governamentais de potencialização de efeitos sócias. Era mera peça contável, de conteúdo financeiro-administrativo, classificadas objetivamente sem o marco referencial das necessidades reais da administração e da população, nem dos objetivos econômicos-sociais a atingir com sua execução.

Não obstante, o conceito de Coisa Pública evoluiu em novos predicados. A falta de rigor metodológico deu lugar a uma racionalização da técnica orçamentária. O novo paradigma orçamentário figura como um novo instrumento de política econômica.

No Brasil, na década de 70 e 80, a sociedade brasileira vivenciava uma expectativa democrática em decorrência da exaustão política/institucional do regime autoritário. O sentimento democrático consubstanciado na participação popular ganhou destaque no cenário nacional após o advento da Carta Magna de 1988. O modo de vivenciar a esfera participativa teve uma revolucionária metamorfose.

A fim de garantir maior efetividade, transparência e participação na definição das prioridades das três esferas de poder, bem como na elaboração do orçamento, a Constituição de 1988 instituiu o ciclo do planejamento orçamentário (art. 165, § 1º a 5º) que se divide em: a) o Plano Plurianual (PPA); b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e c) a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual tem duração de quatro anos e é elaborado no primeiro ano de mandato de um governo, compreendendo os três subseqüentes anos de sua administração e o primeiro da próxima administração. O Plano Plurianual consolida o programa de governo em termos de objetivos e metas de administração pública.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias traduz as diretrizes e objetivos do Plano Plurianual em metas e prioridades anuais, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicações das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) transforma as metas e prioridades anuais em dotações orçamentárias efetivas. A LOA, na esfera federal, compreenderá: - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive instituídas e mantidas pelo Poder Público; - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta e indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, § 5º).

Do mesmo modo, a administração municipal não ficou alheia a essa mudança de paradigma. Sobre esse enfoque, nos últimos anos, o processo arcaico e centralizador da orçamentação deu espaço a cada vez mais experiências participativas nas administrações municipais. A descentralização e a ênfase do poder local configuram-se na criação de mecanismos de redistribuição de recursos e de poder entre entes administrativos, no que atina a maximização do atendimento as demandas da sociedade personificada no denominado “Orçamento Participativo”.

Foi por esse cenário que o Orçamento Participativo se tornou proposta corrente no meio político brasileiro. O planejamento municipal participativo encontrou guarida em diversos municípios. Campina Grande não ficou indiferente a esse movimento orçamentário iniciando seu processo de implantação através do Decreto nº 2.621/97.

Ademais, não resta dúvidas de que, tendo em vista o planejamento e racionalização da função pública, o novo paradigma orçamentário constitui-se numa nova ferramenta qualitativa de modificação da realidade social. Não obstante, tendo como referencial a execução orçamentária cotidiana, constata-se que existem resistências para serem superadas para que a metodologia seja bem sucedida em seu escopo.

De acordo com seus propositores, o Decreto nº 2.621/97 que instituiu orçamento participativo de Campina Grande tem por escopo uma gestão democrática no município personificada nos seguintes princípios constantes no bojo de seu regulamento: 1) a

gestão participativa, democrática e compartilhada dos recursos públicos; 2) a participação efetiva da comunidade na elaboração e controle das matérias orçamentárias e 3) a melhoria das condições de vida das populações carentes do município.

Como o orçamento municipal expressa à forma como a qual a administração pretende lidar com as funções e competências – que podem ser verificadas na constituição e na Lei Orgânica do Município, é de extrema valia um estudo cronológico tendo em vista seus princípios e sua metodologia. Como também a compatibilização do mesmo com o Plano Diretor, obrigatório para os municípios com população superior a 20 mil habitantes, o qual por sua vez, define os rumos e estratégias para o desenvolvimento urbano.

Participar do processo orçamentário é uma das melhores formas de exercer a cidadania, porque se pode exercê-la de forma coletiva, discutindo os problemas, levantando a situação, definindo que propostas são mais importantes para o conjunto da sociedade. O surgimento do orçamento participativo criou um forte instrumento na busca da maior equidade e igualdade social, política e econômica. Participar das decisões do orçamento significa defender o patrimônio público, contribuir para reduzir as desigualdades sociais e aplicar de forma honesta e eficiente o dinheiro público. Nesse contexto, o orçamento participativo é bastante significativo para o município, vez que é através dele, que o discurso político se traduz na realidade.

Sabe-se de outro lado que grande parcela da população desconhece o processo de elaboração e manuseio do orçamento, vez que a literatura coloca ainda que o orçamento é um instrumento complexo, tecnicista e centralizador para o cidadão comum, quando, na verdade, esta postura deveria ser substituída por uma postura transparente e democrática de acordo com o que reza nossa Carta Maior onde estabelece que todo cidadão tem de conhecer o orçamento tanto a nível federal, quanto estadual e municipal.

Não obstante, esse planejamento popular em Campina Grande carece de um devido sentimento dinamizador social, haja vista a falta de comunicação institucional no assessoramento técnico/administrativo ao munícipe. Destarte, é sobre esse prisma teórico que o presente projeto pretende estudar, notadamente, qual seja a efetividade da participação popular no orçamento público de Campina Grande, buscando integrar a fundamentação teórica concernente ao orçamento participativo com a dinâmica social atual da estrutura municipal.

O estudo das políticas públicas tem recorrente relevância, especialmente no meio jurídico, pois é cediço que a produção do Direito, nas suas construções hipotéticas grafadas nas normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais, tem deixado a sociedade insatisfeita porque a beleza da norma não tem se concretizado na vida real, neste sentido, o papel das políticas públicas é o de implementar na prática social a norma jurídica hipotética, instrumentalizando, por conseguinte, o exercício da cidadania por parte das pessoas.

Sendo a assimetria de comunicação institucional entre o governo e a comunidade em geral um dos principais obstáculos à efetiva cidadania, o estudo das políticas públicas tem recorrente valia no arcabouço democrático.

Ademais, esse espírito de cidadania remete à cristalização dos direitos civis, políticos e sociais, caracterizando uma situação de inclusão e de pertencimento dos munícipes à comunidade política. A perspectiva aqui adotada defende que a participação do povo constitui um pressuposto decisivo para o fortalecimento das organizações democráticas, pois propicia através da personificação das políticas públicas o engajamento social-político do cidadão.

Sendo assim, o estudo das normas jurídicas conexas à estrutura das políticas democráticas, com o apontamento da sua relevância sócio-econômica e de sua forma burocrática em detrimento da já tradicional estrutura de tratar a destinação dos recursos públicos de forma hermética, centralizadora e tecnocrática, notadamente, propicia o ensejo de um verdadeiro sentimento cidadão.

Assim, a partir do contexto interdisciplinar, posto que o escopo do estudo tem interfaces com o Direito Financeiro, Ciência das Finanças, Gestão Pública, Políticas Públicas e Cidadania, a contribuição científica desta proposta trará elementos que incitam discussões e ações concretas no sentido de viabilizar políticas públicas, no que atina o Orçamento Participativo por parte dos agentes públicos em relação aos cidadãos, precipuamente no Município de Campina Grande – PB.

A presente monografia tem por escopo o estudo das particularidades atinentes ao desdobrar da experiência orçamentária campinense.

A monografia encontra-se apresentada em seis capítulos, a saber:

No primeiro, fez-se um resgate teórico acerca do regime constitucional, fiscalização, controle, princípios orçamentários e leis orçamentárias.



No segundo, fez-se uma breve revisão acerca da gênese do orçamento participativo no Brasil buscando examinar o novo paradigma de desenvolvimento e planejamento municipal.

No terceiro, buscou-se examinar o processo de adoção do Orçamento Participativo em Campina Grande – PB, suas metodologias, objetivos gerais e distinção entre o planejamento e a execução.

No quarto, procurou-se examinar as disparidades, paradigma, demanda social e modelo norteador da experiência de João Pessoa – PB.

No quinto, procurou-se examinar o sistema e o processo orçamentário, isto é, eficiência e eficácia dos modelos participativos.

No sexto, ocupou-se com os elementos metodológicos da pesquisa.

É exatamente por esse condão que, fazendo o uso de entrevistas, de documentos oficiais da administração pública local e de diversas outras fontes de informação, o estudo mencionado nesta monografia coloca em voga, em sua investigação, uma comparação circunstanciada entre a etapa de planejamento e a de execução orçamentária. Esta escolha encontra guarida em razão de evidências quanto à possibilidade da falta de efetividade entres essas duas etapas.

Tendo em vista esses aspectos, é de salutar importância o estudo do modelo orçamentário participativo, ao passo que, sobre o modesto estudo de conclusão de curso, nos dispomos, mesmo modestamente, a incitar a discussão no meio acadêmico campinense da experiência do Orçamento Participativo.

## 1. O Orçamento

O orçamento como construção jurídico-contável de previsão de receitas e autorização de despesas evoluiu, haja vista o desenvolvimento da técnica legislativa que determinava as modificações substanciais de seu corpo.

Esse instrumento conta com a aprovação prévia das receitas e das despesas públicas, tendo por seu turno um aspecto político, pois revela desígnios sociais e regionais, na destinação de verbas e priorização de estratégias de minimização de desigualdades sociais; econômico, pois espelha a atualidade econômica a que esta inserida, nesse condão percebe-se a natureza dinâmica que está imersa; técnico, com o cálculo de receitas e despesas; e jurídica, pelo atendimento às normas constitucionais e legais que se submete.

O orçamento, em sua concepção clássica era uma peça que continha normatizada a previsão de receitas e a autorização das despesas, não tendo em vista estratégias governamentais de dinamização de efeitos sócias. Era mera peça contável, de conteúdo financeiro-administrativo, classificadas objetivamente sem o marco referencial das necessidades reais da administração e da população, nem dos objetivos econômicos-sociais a atingir com sua execução.

Segundo Giuliano Founrouge (2001, *apud* OLIVEIRA, 2008, p. 314):

a evolução das idéias da função do Estado na atividade econômica, singularmente acelerada no correr do século, determinou modificações substanciais no conceito de orçamento. Assim como aquele mudou sua qualidade de espectador transformando-se em autor do processo vital da nação, assim também o orçamento deixou de ser um mero documento de caráter administrativo e contábil, para possuir a significação de elemento ativo com gravitação primordial sobre as atividades gerais da comunidade. Poderia dizer-se que adquiriu uma condição dinâmica de que antes carecia, pois em sua concepção tradicional o orçamento equilibrado não era forçosamente neutro em suas repercussões sobre a economia; a diferença sedia-se no que o efeito outrora admitido é, agora, deliberado, intencional, de modo tal que passou a ser um *instrumento* mediante o qual o Estado atua sobre a economia.

A *priori*, a peça orçamentária era bastante simplista, primeiro porque a participação do governo na vida econômica dos países europeus (primeira experiência orçamentária) era incipiente. Prestigiava-se o liberalismo econômico, a livre iniciativa

dos atores econômicos, e a intromissão do Estado nesse contexto era mal vista, porque, desde sempre, o setor público foi visto como um mau gastador. Portanto, a melhor metodologia seria a minimização do gastar pouco, por parte da administração, e deixar os recursos financeiros fluírem nas relações entre atores privados, sem intervenções estatais.

Sobre esse prisma, tendo a máquina estatal pequena dimensão administrativa e pouca efetividade na economia, o orçamento consistia numa simples peça autorizativa de gastos que, de outro lado, representava o controle do Estatal. Assim, o Parlamento utilizava o orçamento como ferramenta de controle da ação do Executivo.

Não obstante, o orçamento tradicional carente em sua estrutura constitutiva deu lugar ao desenvolvimento da técnica orçamentária do orçamento de desempenho. Segundo Matias-Pereira (2009, p. 261):

Observa-se que o conceito de orçamento orientado para desempenho não é uma coisa nova. Em que pese aos EUA terem iniciado esse processo na Segunda Guerra Mundial, foi a partir das recomendações da Comissão Hoover, na década de 1950, que o conceito de orçamento de desempenho se tornou público. Nele ficou estabelecido em funções, atividades e projetos. Nessas recomendações aparecia também a exigência de que as agências, em coordenação com o *Bureau of the Budget* (EUA), incluíssem informações sobre *performance* e custos por programa por unidade governamental nas suas propostas de orçamento. Assim surgiu o sistema de planejamento, programação e orçamento (PPBS), que evoluiu para o orçamento-programa, até chegar, na atualidade, no denominado orçamento por desempenho.

Registe-se que o orçamento por desempenho é resultado dos esforços para controlar os gastos públicos, no bojo das reformas na nova gestão pública (*New Public Management*), que vem sendo implementado em grande parte do mundo, com destaque para os países “anglo-saxões”, em especial os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, a partir da década de 1980.

No Brasil, no último dos governos militares, a sociedade brasileira vivenciava uma expectativa democrática em decorrência da exaustão política/institucional do regime autoritário.

Os estudos da cultura política são retomados, com o processo de redemocratização, impulsionado o surgimento de um novo paradigma participativo na gestão pública democrática.

Logo, do ponto de vista político, os processos institucionais de emprego da descentralização constituem novas metodologias de atribuição de funções pelos entes locais (municípios). Segundo Burdeau (1949, apud DI PIETRO, 2008, p. 43):

a descentralização política existe quando o ente detém, a par da auto-organização, o direito de participar da vontade estatal e o direito de dar-se normas que não extraem seu valor jurídico de nenhuma outra autoridade. Praticamente, esta forma de descentralização se realiza quando o grupo dispõe, de modo mais ou menos amplo, de poder legislativo. Mas há uma característica fundamental da descentralização política: é o título em virtude do qual o ente exerce suas atividades jurídicas. Este título não é concessão ou delegação do Estado, mas aquele que o próprio ente detém: há uma idéia de direito distinta da que fundamenta o ente central. [...].

É sobre esse enfoque que, após o advento da constituição de 1988 no Brasil, verificou-se um processo de descentralização orientado pelo surgimento de diversos tipos de programas e projetos inovadores na gestão municipal. Trata-se de novidades que passam a ser incorporadas ao conjunto de processos e procedimentos que conformam a administração pública.

Assim, a vigente Constituição Federal tem em seu bojo o início da luta pela descentralização e democratização. De modo que esta consolidação se dá, no momento em que a mesma passa a considerar o município como esfera autônoma da federação, concedendo-lhe autonomia política, administrativa e financeira.

Ademais, a importância institucional do município cresce em seu papel, vez que é valorizado frente às demais esferas de poder, tornando-se, portanto, um forte protagonista tanto na vida política, quanto na vida econômica e cultural.

Diante desse arranjo institucional e reordenamento jurídico da nova Carta Magna, novos mecanismos de participação vão se delineando, vez que tais mecanismos que dão origem à co-responsabilidade entre Estado e sociedade constitui-se em importante valor.

Exemplo claro desse contexto é a disciplina e a respectiva metodologia do orçamento público, vez que é estampada em princípios e regras jurídicas que tratam da receita e da despesa, desde a autorização para a cobrança de impostos até a previsão para os gastos. Segundo (Torres, 2004):

Pode-se, por isso, falar de uma Constituição Orçamentária, que é um dos subsistemas da Constituição Financeira, ao lado das Constituições Tributária e

Monetária. Do ponto de vista formal a Constituição Orçamentária brasileira não se esgota na seção II cap. II do título VI, denominada “Dos Orçamentos” (arts. 165 a 169), pois abrange também as normas sobre o controle de execução orçamentária (arts. 70 a 75), o orçamento do Poder Judiciário (art. 99) e a fiscalização orçamentária dos Municípios (art. 31).

A Constituição Orçamentária ‘constitui’ o Estado Orçamentário, que é a particular dimensão do Estado de Direito apoiada nas receitas, especialmente a tributária, como instrumento de realização das despesas. [...].

A fim de garantir maior efetividade, transparência e participação na definição das prioridades das três esferas de poder, bem como na elaboração do orçamento, a Constituição de 1988 instituiu o ciclo do planejamento orçamentário (art. 165, § 1º a 5º) que se divide em: a) o Plano Plurianual (PPA); b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e c) a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual tem duração de quatro anos e é elaborado no primeiro ano de mandato de um governo, compreendendo os três subseqüentes anos de sua administração e o primeiro da próxima administração. O Plano Plurianual consolida o programa de governo em termos de objetivos e metas de administração pública.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias traduz as diretrizes e objetivos do Plano Plurianual em metas e prioridades anuais, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicações das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) transforma as metas e prioridades anuais em dotações orçamentárias efetivas. A LOA, na esfera federal, compreenderá: – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive instituídas e mantidas pelo Poder Público; – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta e indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, § 5º).

Do mesmo modo, a administração municipal não ficou alheia a essa mudança de paradigma. Sobre esse enfoque, nos últimos anos, o processo arcaico e centralizador da orçamentação deu espaço a cada vez mais experiências participativas nas

administrações municipais. A descentralização e a ênfase do poder local configuram-se na criação de mecanismos de redistribuição de recursos e de poder entre entes administrativos, no que atina a maximização do atendimento as demandas da sociedade personificada no denominado “Orçamento Participativo”.

Logo, adotaremos a definição de orçamento participativo veiculada no Portal da Transparência:

O orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.<sup>1</sup>

Ademais, A lei complementar 101/2000, lei de responsabilidade fiscal, buscou trazer no bojo de suas normas diversos instrumentos de transparência na gestão fiscal, especialmente, no dever estatal de promover o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 48, parágrafo único, I).

A passagem da estrutura institucional autocrática dota-se de um conjunto harmônico e sistemático de princípios jurídicos, segundo Araújo e Leal (2001, p. 39):

[...] Administração Pública que consegue atender ao alto grau de complexidade das demandas nos dias atuais, eis que, cerrada dentro de suas telas tecnoburocráticas, está muito mais preocupada em desenvolver estratégias de gestão concentrada nos corredores do poder e em projetos privados transformados em públicos, do que propriamente atender aos reclames oriundos da matriz associativa que deu causa à sua própria existência.

Isso é o que tem ocorrido a maior parte dos países ocidentais desde a Idade Moderna, respeitadas as variações culturais, econômicas e fundamentalmente de mobilidade e organização de cada comunidade. Em outras palavras, de um lado assistimos à conformação de um Estado Administrador pretensamente onisciente e onipresente em face às demandas públicas reais da sua comunidade, de outro, à constituição de uma sociedade civil que vislumbra a Administração Pública como exclusiva responsável e fornecedora de serviços, bens e produtos capazes de satisfazer todas as suas necessidades.

Ainda segundo Araújo e Leal (2001, p. 67-68)

---

<sup>1</sup> Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/OrcamentoParticipativo.asp>>

Os índices de artificialidade e distanciamento com aquele Estado Moderno manteve-se em face da sociedade administrativa, no âmbito da Administração Pública, foram fortes suficientemente para dar causa a profundas crises de legitimidade, identidade e eficácia dos lugares dos lugares tradicionais de Administração pública, gerando uma conseqüente reação societal, tanto mais ativas e de mobilização intensa [...], todas visando a satisfação de suas demandas localizadas e fragmentadas, ou mudanças estruturais na forma de organização e exercício daquele poder político.

Diante de um quadro muitas vezes de desrespeito por parte dos governantes em face dos governados, foi construído, ao longo das últimas décadas, a perspectiva de que os governos e gestores público, efetivamente democráticos, são aqueles que buscam garantir um alto nível de engajamento e participação cívica nas ações de constituição de políticas públicas e de atendimento de demandas prioritárias de comunidade, eliminando os resultados negativos o controle social que surgem onde os níveis de participação são baixos ou quase inexistentes. Todavia, para que se garanta esse novo padrão de governo/governante/governado, mister é que sejam fomentados outros valores e princípios informativos de organização coletiva.

Mediante esse arcabouço teórico da compreensão e avaliação das políticas públicas propiciadas por um governo democrático, é primordial a concepção democrática da política social que fundamenta tais ações e metodologias de intervenção. A já tradicional estrutura de tratar a destinação dos recursos públicos de forma hermética, centralizadora e tecnocrática, engessa a estrutura institucional de forma a sufocar a democratização da sociedade política.

Além disso, o regime democrático trouxe em sua essência, além da descentralização do poder (e com ela a difusão das decisões coletivas), as condições necessárias para facilitar o excesso de solicitações, que levou a um processo de fragmentação e competição das organizações políticas. E diante das limitações no atendimento desses pleitos, acabou por fomentar a proliferação de conflitos dentro da sociedade, tendo em vista que esses interesses são inconciliáveis. Resultou dessas ocorrências um aumento da estrutura administrativa do governo, dos gastos e dos impostos, provocando, por decorrência, uma crise fiscal (MATIAS, 2009).

Por esse condão que o orçamento participativo gerou um mecanismo de gestão democrática das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos e um poderoso instrumento de redistribuição de renda, uma prática que transformou radicalmente a cultura política nacional, incorporando o cidadão a uma sintonia com a administração municipal, dando-lhe a oportunidade de conhecer as receitas e despesas da sua cidade e de participar da distribuição destes recursos.

Entretanto, em Campina Grande, a implantação do Orçamento Participativo se deu de forma incomum, como assevera (COSTA, 2002) em dissertação de mestrado:

Em Campina Grande, porém, a implantação do orçamento participativo não foi fruto de discussões com a comunidade. Ao contrário, foi uma implantação autoritária feita pelo executivo de ‘cima para baixo’. Não houve a participação da comunidade, através de processos diretos ou representações, que priorizassem a discussão das propostas, seu acompanhamento e redirecionamento, quando necessário. O orçamento participativo constituiu-se, inicialmente, de uma proposta apresentada à Câmara Municipal pela oposição, a qual foi rejeitada contundentemente pela bancada governista do município. Na verdade, o orçamento participativo foi instituído mais tarde através do decreto n.º 2.621/97, o qual teve como fundamentação garantir a participação da comunidade na elaboração, acompanhamento e fiscalização do Plano Plurianual, da lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual do Município de Campina Grande.

Assim, como outras prefeituras brasileiras, Campina Grande começou a adotar uma nova forma de planejamento dos recursos públicos baseada na participação da população. Porém, um aspecto relevante difere a experiência campinense de algumas outras, como a de Porto Alegre, por exemplo. E esse diferencial reside justamente na forma com foi instituído o processo. Em Porto Alegre, o orçamento participativo foi resultado das lutas populares e, para tanto, houve discussões/negociações entre movimentos sociais e governo a fim de proporcionar acesso das camadas populares às definições das políticas públicas.

Assim, e de acordo com seus propositores, o Decreto n.º 2.621/97 que instituiu orçamento participativo de Campina Grande tem por escopo uma gestão democrática no município personificada nos seguintes princípios constantes no bojo de seu regulamento: 1) a gestão participativa, democrática e compartilhada dos recursos públicos; 2) a participação efetiva da comunidade na elaboração e controle das matérias orçamentárias e 3) a melhoria das condições de vida das populações carentes do município.

Desse modo, a metodologia do Orçamento Participativo tem por escopo estimular tais princípios, através da efetividade da participação popular definindo ora, as prioridades de alocação de recursos, ora através do controle das matérias orçamentárias como se verifica no seu regulamento geral, a saber:

Art. 1º. O Orçamento Participativo de Campina Grande é um instrumento de democratização da gestão pública municipal, tem por objetivos:

I - Garantir regras democráticas, deliberativas e transparentes, para definição das prioridades na aplicação dos recursos públicos do município;

II - Assegurar a participação dos diferentes segmentos da sociedade no processo de discussão, decisão e acompanhamento do Plano Plurianual – PPA,



da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, da Lei Orçamentária Anual -LOA e do Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

III - Assegurar a participação da comunidade na discussão da política tributária e de arrecadação do município e na definição do custeio da máquina pública;

IV - Contribuir para a distribuição mais justa dos recursos públicos no atendimento das demandas sociais;

V - Garantir maior participação da comunidade na fiscalização, monitoramento e prestação de contas das atividades do governo e da utilização dos recursos públicos;

VI - Proporcionar co-participação e co-responsabilidade pelas questões do município na perspectiva do exercício da cidadania plena, solidariedade e autonomia dos atores no processo;

VII - Garantir a inclusão social a todos os habitantes do município na gestão pública local, consolidando-o como Fórum permanente de discussão das questões do município.

Como o orçamento municipal expressa à forma como a qual a administração pretende lidar com as funções e competências – que podem ser verificadas na constituição e na Lei Orgânica do Município, é de extrema valia um estudo cronológico tendo em vista seus princípios e sua metodologia. Como também a compatibilização do mesmo com o Plano Diretor, obrigatório para os municípios com população superior a 20 mil habitantes, o qual por sua vez, define os rumos e estratégias para o desenvolvimento urbano.

Participar do processo orçamentário é uma das melhores formas de exercer a cidadania, porque se pode exercê-la de forma coletiva, discutindo os problemas, levantando a situação, definindo que propostas são mais importantes para o conjunto da sociedade. O surgimento do orçamento participativo criou um forte instrumento na busca da maior equidade e igualdade social, política e econômica. Participar das decisões do orçamento significa defender o patrimônio público, contribuir para reduzir as desigualdades sociais e aplicar de forma honesta e eficiente o dinheiro público. Nesse contexto, o orçamento participativo é bastante significativo para o município, vez que é através dele, que o discurso político se traduz na realidade.

Sabe-se de outro lado que grande parcela da população desconhece o processo de elaboração e manuseio do orçamento, vez que a literatura coloca ainda que o orçamento é um instrumento complexo, tecnicista e centralizador para o cidadão comum, quando, na verdade, esta postura deveria ser substituída por uma postura

transparente e democrática de acordo com o que reza nossa Carta Maior onde estabelece que todo cidadão tem de conhecer o orçamento tanto a nível federal, quanto estadual e municipal.

### **1.1 Regime constitucional do orçamento**

O aspecto eminentemente político dos orçamentos, como construção normativa moderna, repousa no sustentáculo da evolução dos regimes democráticos modernos. A emergência de anseios políticos como marco integrador de vontades, reflete a personalidade humana e suas vicissitudes.

A volubilidade, nesse sentido, é essencial a vida orçamentária. Nesse turno que, a beleza das Ciências das Finanças aflora justamente como seu verdadeiro encargo: termômetro político-social.

O profundo e crescente intervencionismo do Estado na economia, dirigindo-a e rechaçando os postulados clássicos e liberais, não poderia de imprimir sua marca no orçamento (BALEEIRO, 2002)

De outro turno, não há unanimidade acerca da natureza jurídica do orçamento.

Nas palavras de Oliveira (2008, p. 318):

Afirmam alguns que se cuida de simples ato administrativo, sem caráter de lei. Para outros, é lei em sentido formal, lei em sentido material, lei material e formal. Por fim, algumas sustentam que é lei em relação à receita e ato administrativo no tocante à despesa. A última classificação que surgiu coloca-o como ato-condição.

A lei orçamentária difere das demais leis, no atina a generalidade e abstração que são produzidas. Ela é, na verdade, uma lei de efeito concreto para vigorar por um prazo determinado de um ano, fato que, do ponto de vista material, retira-lhe o caráter de lei. Exatamente, essa peculiaridade levou parte dos estudiosos a sustentar a tese do orçamento como ato-condição. Sob o enfoque formal, no entanto, não há como negar a qualificação de lei. (HARADA, 2010, p. 60)

Nas palavras de Oliveira (2008, p. 319):

Se analisarmos o orçamento por outro ângulo, teremos que é lei que difere das outras. Em primeiro lugar, há prazos para que seja encaminhado pelo Executivo ao legislativo (art. 35, § 2.º, do ADCT). Demais, não pode ser objeto de lei delegada (art. 68, § 1.º, III, da CF). O descumprimento da lei orçamentária resulta em responsabilidade do presidente da República (art. 85, VI), cabendo-lhe iniciar o processo legislativo (art. 84, XXIII). Há uma série de restrições previstas na destinação de recursos (art. 167, bem como as emendas são limitadas (art. 166, § 3.º) e tem tramitação própria perante o Congresso Nacional. Tem conteúdo limitado à despesa e receita (art. 165, § 8.º). São estas algumas das peculiaridades orçamentárias, sem prejuízo de outras existentes em dispositivos esparsos da Constituição. Vê-se, pois, que não é uma lei comum. É lei diferente.

De outro lado, pode-se também ver o orçamento como *lei em sentido material*, em relação às receitas. É que, na previsão dos recursos tributários e das denominadas receitas originárias, há a constante possibilidade de cobrança. A previsão legal não exaure em uma só previsão, mas sua ação-tipo é repetida.

Ainda segundo Oliveira (2008, p. 319):

Não se pode negar que o orçamento opera alterações na realidade jurídica, permitindo que sejam os tributos exigidos, colocando em posição de sujeição aqueles que praticarem fatos geradores, dando nascimento à obrigação tributária. Ademais, permite à Administração efetuar a cobrança, lançar, impor restrições e obrigações. A publicação da lei orçamentária coloca a Administração em posição sobranceira na exigência de seus créditos, na medida em que ocorrerem. De outro turno, vê-se na contingência de operar seus instrumentos para realizar seus créditos e, igualmente, nasce para ela a obrigação de perseguir as finalidades ou aplicar os recursos naqueles débitos que a lei previu.

Outro motivo pelo qual o orçamento deixa de ser mera peça financeira para ser plana de governo é que os fins têm de ser buscados tal como previstos pelo legislador. A posição da Administração Pública é, pois, ancilar das determinações constantes da lei específica.

Portanto, o orçamento é uma lei ânuia, de efeitos concretos que se distancia do conceito normativo tradicional de lei, como de mesmo turno, estima as receitas e fixa despesas para execução da política governamental e sua respectiva estrutura administrativa que a alicerça.

## **1.2 Fiscalização e controle do orçamento**

Segundo Baleeiro (2002, p.445) o ciclo orçamentário desdobra-se em momentos distintos, a saber:

1ª) proposta do Executivo, sob a supervisão política do Presidente da República e assistência de seus órgãos técnicos;

2ª) discussão e aprovação dessa proposta pelo Congresso;

3ª) sanção do Presidente da república e execução por ele e pelos Ministros;

4ª) controle da execução do orçamento e parecer final sobre as contas por parte do tribunal de Contas;

5ª) julgamento das contas pelo Congresso, que tem competência para acusa-las e submeter o Presidente e Ministros a *impeachment*, em caso de atentado à probidade da Administração, à lei orçamentária, e à guarda e legal emprego dos dinheiros públicos.

Nesse sentido, a fiscalização e controle do orçamento encontram guarida e legitimidade no escopo básico da peça orçamentária: a transparência e racionalização do orçamento.

Nesse sentido, dispõe a Carta Magna:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública 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.

Sobre as formas de fiscalização, nos ensina Oliveira (2008, p.389-390)

Por primeiro, fala-se em fiscalização *contábil*. A contabilidade, em verdade, é técnica que instrumentaliza o controle. De acordo com o dispositivo no art. 83 da Lei 4.320, de 17.03.1964, que subsiste após a Constituição, por não contrariá-la e porque acolhido o princípio da recepção, “a contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todo quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”. “Todo ato de gestão financeira deve ser realizado por força do documento que comprove a operação e registrado na contabilidade, mediante classificação em conta adequada” (art. 77 do Decreto-lei 200/67). Não há incompatibilidade entre os dispositivos. Ao contrário, completam-se

[...]

Em sendo assim, tem-se que a contabilidade é a técnica de que se valem o economista e o jurista para terem o controle sistemático das verbas arrecadadas e despendidas. É mera técnica de controle. É meio para que possa haver o controle meramente numérico dos gastos públicos.

Fala o texto em fiscalização *operacional*, significa e diz respeito à própria execução do orçamento. A saber, o patrimônio compõe-se dos bens (em sentido amplo) pertencentes ao Estado, sejam eles de cunho econômico ou não. As alterações patrimoniais devem ser fiscalizadas pelas autoridades públicas em benefício da preservação dos bens que integram o patrimônio público.

A fiscalização financeira diz respeito ao ingresso e à saída de dinheiro. A orçamentária incide sobre a correta aplicação da lei orçamentária, isto é, as verbas apenas pedem ter a destinação prevista no texto da lei especial aprovada.

Ademais, o nascimento do conceito orçamentário como instrumento fiscalizador da atividade financeira do Estado, encontra-se orientado por pressupostos normativos e principiológicos. Segundo Harada (2010, p. 87):

Sob o prisma da legalidade impõe-se a verificação dos requisitos necessários à fiscalização da despesa, isto é, ao gastar o dinheiro público o administrador deve observar rigorosamente as autorizações e as limitações nem além dos créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, II, da CF), sob pena de caracterização do crime de responsabilidade (art. 85, VI, da CF). A realização de despesa pública impõe, ainda, a observância do procedimento estabelecido na lei nº 4.320/64, art. 58 e seguintes.

Sob o enfoque da legitimidade, a fiscalização examina o mérito do ato praticado pelo agente público para detectar possível desvio de finalidade. Filosoficamente, a legitimidade precede a legalidade. O ato só será legítimo à medida que não contrariar a natureza do homem. Nem tudo que é legal é legítimo. Dessa forma, despesas excessivas com representação ou com cerimônias oficiais festivas, apesar de regulares do ponto de vista legal, porque financiadas com dotações orçamentárias próprias, pode, ser questionadas sob o prisma da legitimidade se estiverem em descompasso com os valores fundamentais da sociedade.

A economicidade diz respeito ao exame da despesa feita sob o enfoque custo-benefício, para verificar se foi escolhido, pelo agente público responsável, o meio menos oneroso ao erário, acolhendo a melhor proposta, enfim, refere-se ao exame da despesa para saber se ela foi realizada com modicidade.

O sistema de controle instituído pela Constituição Federal foi o legislativo, isto é, o Congresso Nacional é o órgão controlador das receitas e despesas públicas, sem prejuízo do controle interno. Evidente está que todas as decisões poderão ser aferidas e reapreciadas pelo Poder Judiciário, naquilo que diz respeito à legalidade dos atos praticados (OLIVEIRA, 2008) [p. 392]

Nas palavras de Gonçalves (2005, p. 67)

No controle da execução orçamentária no Brasil, é fundamental destacar-se o valor do orçamento-programa cujos objetivos são delinear e

normalizar as ações e intenções de determinado governo. Esse orçamento, corresponde ao instrumento eficiente de formalização, caracterização de normas e custos do programa a se desenvolvido, com todos os seus requisitos e implicações econômicas, sociais e técnicas, em determinado período de existência ativa de uma segmento público, estadual ou municipal. Essa evoluída instrumentação administrativo-gerencial encaixa-se com certa prioridade, com alguns princípios administrativos que preconizam uma programação à base de pré-controle, controle corrente e pós-controle dos planos e metas e metas de cada período.

[...]

Procurando garantir a eficácia e o bom desempenho da máquina pública, o controle interno e o externo funcionarão de comum acordo, viabilizando a implementação dos atos e fatos administrativos, sem colocar em risco o patrimônio público e os bens existentes para consecução dos objetos constitucionais.

De acordo com a Constituição Federal, a elaboração e execução do orçamento é de competência do poder executivo cuja proposta é preparada pela coordenação de orçamento ou de planejamento, cabendo ao legislador aprova-lo e exercer a devida fiscalização, por meio do Conselho Fiscal ou do Tribunal de Contas.

### **1.2.1 Sistema de controle interno**

Segundo o art. 70 da Constituição Federal, a fiscalização é exercida “pelo sistema de controle de cada Poder”. A Carta magna fixou parâmetros para a efetivação desse controle. Dispõe em seu art. 74:

Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com finalidade de:

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

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;

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

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

§ 1º 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.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Em nível infraconstitucional, o controle interno da execução orçamentária é disciplinado pelo art. 75 da Lei 4.320/64

O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Nesse sentido, Oliveira (2008, p. 393)

*O controle interno será prévio, concomitante e subsequente, em relação à legalidade dos atos praticados (art. 77 da lei 4.20/64). Dependendo da situação, poderá a legislação estabelecer sobre quais atos será realizado controle prévio. O controle concomitante ocorre durante a realização da despesa e o subsequente permite saber, exatamente, a que se destinou a despesa e seu fundamento legal.*

Ademais, poderá haver, a qualquer tempo, “levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos” (art. 78, parte final, da Lei 4.320/64).

O controle também poderá ser de *legalidade*, hipótese em que o ato será anulado pelo agente hierarquicamente superior ou pelo próprio agente editor do ato, uma vez constatado o vício, ou de *mérito*, em que se apura e afere a legitimidade, a conveniência ou a oportunidade da despesa (Súmula 472 do STF).

A lei dirá quais os responsáveis pelo controle, fixando a competência. Estes, “ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidades ou ilegalidades, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária daquele que praticou a irregularidade ou ilegalidade e daquele a quem incumbe a fiscalização. Evita-se a prevaricação no serviço público.

## 1.2.2 Sistema de controle externo

Na classificação constitucional do controle orçamentário, o controle externo é desenvolvido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 72 da CF).

Nesse sentido, Harada (2010, p. 90).

Como se depreendem dos arts. 70 e 49, inciso X, da CF, o controle externo é aquele exercido exclusivamente pelo Congresso Nacional. Como resultado da CPI do Orçamento, instaurada em 1992, foram criadas as Comissões de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No exercício da função fiscalizatória, o Legislativo conta com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme dispõem os arts. 71 e 72 da Carta Magna, fato que contribui para aperfeiçoar e tornar realmente eficaz o controle de execução orçamentária sob todos os aspectos mencionados, com especial destaque ao prisma da legalidade para assegurar o estrito cumprimento das leis orçamentárias.

Esclareça-se, entretanto, que o controle da legalidade não pode ir ao ponto de aprisionar o agente público, subtraindo-lhe o poder discricionário de que se acha investido, como representante da Administração. Nem seria possível a lei prescrever todas as minúcias concernentes à realização de despesas, sendo inafastável conferir à Administração o poder discricionário de apreciar determinadas matérias e decidir segundo critério que melhor atenda à vontade da lei, mas não tendo por limite a lei, em quaisquer circunstâncias.

Ainda segundo Harada (2010, p. 91)

O campo de atuação do controle externo, a ser efetuado pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, está delimitado nos arts. 71 e 72 da Constituição, os quais serão examinados adiante, quando tratamos das atribuições do Tribunal de Contas da União

Doutrinariamente são conhecidos três tipos de controle externo: o controle prévio, o concomitante e o posterior.

O controle prévio é aquele em que torna obrigatória o prévio registro do contrato para ulterior realização da despesa. Conquanto possa criar eventuais embaraços na Administração, retardando a prática dos atos, é o sistema que maior eficácia confere na fiscalização da execução orçamentária. Esse tipo de controle que estava previsto na Constituição Federal de 1946 (art. 77, §§ 1º e 2º) não mais existe na Carta Política vigente, que contempla apenas os controles concomitante e posterior. Descoberta a irregularidade no curso da realização da despesa, ocorre a sustação do ato de execução (controle concomitante), ou, verificada a ilegalidade ou abuso na despesa, por ocasião do julgamento das contas dos administradores em geral, cabe ao Tribunal de Contas aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei (controle posterior).

Segundo Gonçalves (2005, p. 70)

O controle externo tem como principal finalidade acompanhar a execução dos orçamentos públicos. Não tem uma ação deliberativa, nem tampouco executiva, mas tão somente de acompanhamento operacional, a



saber, se aquilo que foi planejado, está sendo executado satisfatoriamente no contexto da lei.

A efetivação do controle externo tem por objetivo garantir que as metas e planos sejam plenamente alcançados, sem qualquer desvio na rota de sua execução, evitando que recursos sejam canalizados sem gerar o devido retorno para os segmentos públicos de origem.

### **1.2.3 A amplitude dos sistemas de controle: Controle particular**

O estudo das políticas públicas tem recorrente relevância, especialmente no meio jurídico, pois é cediço que a produção do Direito, nas suas construções hipotéticas grafadas nas normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais, tem deixado a sociedade insatisfeita porque a beleza da norma não tem se concretizado na vida real, neste sentido, o papel das políticas públicas é o de implementar na prática social a norma jurídica hipotética, instrumentalizando, por conseguinte, o exercício da cidadania por parte das pessoas.

Sendo a assimetria de comunicação institucional entre o governo e a comunidade em geral um dos principais obstáculos à efetiva cidadania, o estudo das políticas públicas tem recorrente valia no arcabouço democrático.

Sendo assim, o estudo das normas jurídicas conexas à estrutura das políticas democráticas, com o apontamento da sua relevância sócio-econômica e de sua forma burocrática em detrimento da já tradicional estrutura de tratar a destinação dos recursos públicos de forma hermética, centralizadora e tecnocrática, notadamente, propicia o ensejo de um verdadeiro sentimento cidadão.

Nesse sentido, o controle privado é novidade trazida pela Constituição Federal de 1988. A Constituição cidadã dispõe no § 2º do art. 74 que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Pelo princípio da simetria poderá, de igual turno, ser levada ao Tribunal de Contas do Estado ou do Município, conforme o caso.

O sentimento constitucional engajado nos pressupostos democráticos da nova Carta Magna, confere status dinamizador sócio-político aos cidadãos, no que concerne ao exercício de seus direitos políticos.

#### 1.4 Princípios orçamentários

Segundo Reale (2010, p.303)

Nosso estudo deve começar pela observação fundamental de que toda forma de conhecimento filosófico ou implica a existência de *princípios*, isto é, de certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber.

[...]

Restringindo-nos ao aspecto lógico da questão, podemos dizer que os princípios são “verdades fundamentais” de um sistema de conhecimento, como tais admitidos, por serem evidentes ou por terem sido comprovados, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da *praxis*.

O orçamento público constitui-se como instrumento de restringir e disciplinar o controle sobre a discricionariedade do executivo. Nesse condão, a prática orçamentária veste-se de princípios norteados que lhe dão segurança jurídica-social. Protege-se, desse modo, o ciclo orçamentário pelo controle pelas unidades executoras do orçamento e a atuação dos órgãos dos sistemas de controle interno e do controle externo.

È oportuno ressaltar que os princípios orçamentários estabelecidos no art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, e no § 8º do art. 165 da Constituição Federal de 1988 são regras que visam assegurar o cumprimento dos fins a que se propõe a Lei Orçamentária Anual.

No presente capítulo analisaremos os princípios orçamentários de maior representatividade no ordenamento jurídico brasileiro. De um lado, procurar-se-á enfocar a validade e utilidade dos mesmos, e de outro, os problemas que decorrem da inobservância de alguns deles.

##### 1.4.1 Princípio da universalidade

Um orçamento único e universal deve conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes Estatais. O orçamento, aprovado pelo Legislativo, autoriza, ao mesmo tempo em que limita a ação do Executivo, no que atina a fixação de despesas e receitas sobre a ótica da ciência das finanças.

Ademais, a Carta Magna, em seu art. 165, respalda o conceito da universalidade tendo em vista a integração política com o plano plurianual, que, por seu turno, integra-se a filosofia de planejamento estatal. Esse dispositivo, em seu § 5º, incisos I, II e III, estatui que

“a lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”.

Segundo Sebastião de Sant’Anna e Silva (1962, apud GIACOMONI, 2008, p. 67), o princípio da universalidade possibilita ao Legislativo:

- a) Conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e da prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- b) Impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem a prévia autorização parlamentar;
- c) Conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

Não obstante a dinâmica dos exercícios financeiros infere-se que os modelos orçamentários de estimativas de receitas podem-se modificar ao longo do lapso temporal do orçamento, fato que exige a diligência do acompanhamento da arrecadação, haja vista a revisão das estimativas iniciais e adoção de metodologias de adequação de despesas. A lei de Responsabilidade Fiscal, verdadeiro baluarte da administração pública, nesse sentido, preocupa-se ao exigir os próprios instrumentos que garantam o equilíbrio fiscal, em detrimento dos gastos acima dos créditos disponíveis.

### **1.4.2 Princípio da anualidade ou da periodicidade**

A elaboração do orçamento para um lapso limitado de tempo favorece a atividade de planejamento, pois, dessa forma, é possível programar a aplicação dos recursos em objetivos do governo e verificar o alcance das metas nos prazos estabelecidos. Conforme reza esse princípio, as receitas e as despesas são estimadas por um período de um ano. No Brasil, segundo o art. 34 da lei nº 4.320, o exercício financeiro coincide com o ano civil.

Para alcançar objetivos de maior dimensão, apenas ações plurianuais podem garantir o sucesso dessas iniciativas governamentais. A conciliação entre esses programas plurianuais e o princípio da anualidade/periodicidade ocorre por meio da execução parcelada dessas despesas plurianuais, com unidades orçamentárias distribuídas pela sequência de orçamentos anuais.

Não obstante, como exceção a esse princípio, há a possibilidade de execução, em outro exercício, de créditos adicionais (especiais e extraordinários) autorizados no final do exercício financeiro.

### **1.4.3 princípio da exclusividade**

O orçamento deve conter apenas matéria orçamentária. Esse princípio representa uma regra de técnica administrativa, segundo o qual a lei do orçamento somente pode veicular matéria de natureza financeira, expurgando conteúdo que não verse sobre receitas despesa. Abrindo exceção em relação à autorização para a abertura de créditos suplementares, a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, além da indicação da fonte de recursos para cobertura de déficit, quando for o caso, nos termos da lei pertinente (art. 7º da Lei nº 4.320), a Constituição de 1988, em seu art. 165, § 8º, consagra o citado princípio da exclusividade, ao determinar: “A lei orçamentária anula não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.”. (MATIAS-PEREIRA, 2009)

#### 1.4.4 Princípio da unidade

Pelo princípio da unidade, o orçamento público deve ser uno, uma só peça, garantindo uma visão de conjunto das receitas e das despesas. Nas palavras de Matias-Pereira (2009, p. 283):

O orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento. Esse princípio permite ao Poder legislativo o controle racional e direto das operações do governo e das empresas a ele vinculadas, o orçamento elaborado com base nas diretrizes orçamentárias e planos e programas públicos é fundido numa lei orçamentária anual única, representada pelos orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social.

Registre-se que a Constituição Federal reforçou o princípio da unidade, previsto no art. 6º da lei nº 4.320, ao dispor que integram o orçamento anula as receitas e despesas de todas as unidades e entidades da administração direta e indireta, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento das entidades de seguridade social e os diversos orçamentos elaborados de forma independente, porém consolidados no sentido de retratar o desempenho global das finanças públicas, condição atualmente exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 1.5 As leis orçamentárias

#### 1.5.1 O plano plurianual

A economia mostrou que o orçamento anual é instável e não mais atente às necessidades públicas. Nesse sentido as aplicações econômicas do orçamento desdobram-se no planismo, como asseveram (BALEEIRO, 2002):

A concepção do orçamento como instrumento de direção das tendências da conjuntura repousa sobre o volume vultoso da parcela da renda nacional destinada ao custeio do governo (cerca de 25% hoje e não 7 a 10%, como era antes da Guerra de 1914-1918), ou seja, a retirada de utilidades para o Estado e o efeito das despesas deste. Esse conjunto de fatos econômicos é cada vez mais sensível sobre o ritmo dos negócios de todos os indivíduos e empresas. Se esses efeitos se produzem inevitavelmente e cada vez mais com energia maior, urge que o Estado imprima orientação racional a essas influências as utilize conscientemente, dirigindo-as no sentido conveniente á prosperidade do país.

Destarte, a noção de orçamento estatal dilata-se para orçamento *nacional*, no sentido de planejamento de toda a produção e de todo o consumo público e particular. O governo não deverá prever apenas o que o Estado vai arrecadar e gastar, mas o do que todo o povo poderá produzir, consumir e investir. Através do orçamento governamental (parcela da renda

nacional), ele poderá influir vigorosamente sobre as demais parcelas da economia da nação, quer excitando, quer restringindo o consumo e o investimento, isto é, acelerando ou travando a procura de todas as coisas e serviços. Se o governo resolve impulsionar o consumo, aplicando o princípio do multiplicador de Kahn, aceito por Keynes, ele incrementará os gastos públicos, na chamada política de “déficit spending” ou de “déficit sistemático”. É a aconselhada nas fases de depressão.

Se, pelo contrário, há pleno emprego, o governo deverá abster-se de gastar tanto quanto possível, adiando as obras e serviços, a fim de que não entre p Estado nos mercados, competido com os indivíduos e empresas particulares na disputa de coisas e serviços já escassos. É a política antiinflacionária, que também depende da tributação, como esponja, o poder aquisitivo dos particulares e, destarte, restringem a procura, tendendo a equilibrá-la com a oferta. O superávit orçamentário é desejável sempre nos quadros de pleno empregos.

Sobre o enfoque do planejamento estatal, a nova carta constitucional inovou em seu corpo, no que atina ao planejamento estratégico das ações governamentais. Nesse condão, o Plano Plurianual (PPA) passa a se formatar na função de referencial jurídico-político dos esforços de planejamento de toda a estrutura administrativa, isto é, se constitui como o maior instrumento de planejamento da esfera pública. Como o planejamento é pressuposto determinante para o orçamento, o PPA assume um papel de protagonismo no que diz respeito à execução do orçamento. Todas as leis e atos de natureza orçamentária, incluindo as emendas parlamentares, deverão ser compatíveis com o conteúdo do Plano.

Nas palavras de Gonçalves (2005, p. 35-36)

O Plano Plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, prescrita no art. 165 - § 1º, da Constituição Federal

O próprio texto legal apresenta as seguintes definições:

**Objetivos:** são os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais;

**Diretrizes:** representam o conjunto de critérios de ação de decisão que deve disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento;

**Metas:** referem-se à especificação e quantificação física dos objetivos estabelecidos.

O Plano Plurianual é uma tentativa de integração do planejamento com o orçamento. Como sua vigência adentra o período da gestão seguinte, visa a assegurar uma continuidade dos objetivos traçados, evitando que ocorram interrupções bruscas. Com referência à Constituição, o Plano

Plurianual representa mais uma tentativa de dotar a administração pública de um instrumento para induzir a adoção do planejamento em longo prazo.

Com base no Plano Plurianual, o Poder Executivo elabora o projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias, que deve ser aprovado pelo Poder Legislativo. Ele orientará a estruturação da proposta orçamentária anual.

O plano plurianual corresponde ao desdobramento do orçamento-programa. Nesse sentido, de acordo com o § 1.º do art. 165, “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

A Constituição Federal de 1988 ampliou, a forma de elaboração e a apresentação da Lei Orçamentária, que passa a ser um instrumento de detalhamento do processo de planejamento contemplado no Plano Plurianual, priorizado nas diretrizes orçamentárias, com programas de trabalho específicos de cada um dos orçamentos anuais, que compreendem o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Fiscal e o Orçamento de Investimentos (CRUZ, 2008) [p. 232]

Nesse sentido, o art. 165 da CF de 1988 nos ensina:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerá:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais;

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, ordenará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º (...).

§ 4º (...).

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O plano plurianual define o planejamento estratégico das atividades governamentais.

Limita o dispositivo às despesas de capital e às despesas de capital e às delas decorrentes e às relativas aos programas de duração continuada. As despesas de capital constituem-se nos *investimentos*, nas inversões financeiras e nas transferências de capital (art. 12 da Lei 4.320/64). Os investimentos são “dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro” (art. 12, § 4.º, da Lei 4.320/64).

As inversões financeiras destinam-se à aquisição de imóveis de capital já em utilização de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital, e à constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiro, inclusive bancários ou de seguros (art. 12, § 5.º, da Lei 4.320/64).

De outro lado, transferências de capital são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público devam realizar, constituindo-se em auxílios ou contribuições (art. 12, § 6.º, da Lei 4.320/64).

Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (art. 165, § 4.º, da CF).

Nas palavras de Matias-Pereira (2009, p. 283):

O Plano plurianual busca alocar os recursos públicos de modo eficiente e racional, com base na utilização e nas modernas técnicas de planejamento. É apoiada em definições das diretrizes, metas e objetivos que a administração pública desenvolve suas ações, objetivando alcançar o desenvolvimento do país.



Cada programa articula um conjunto de ações representativas por projetos, atividades e operações especiais, que concorrem para o alcance dos objetivos governamentais. Tais ações estão descritas no PPA, inclusive com definição de suas metas físicas e financeiras. Os programas e ações do PPA são revisados anualmente para fins de elaboração das propostas orçamentárias setoriais que dão origem à Lei de Orçamento Anual (LOA).

A integração nacional, um dos objetivos nacionais permanentes, que compões a formulação da política Nacional, impõe ao governo da União a elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais que abarquem “um complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais” (art. 43 da CF). Esses planos e programas devem constar do plano plurianual a ser apreciado pelo Congresso Nacional (§ 44º do art. 165 da CF). Uma das funções do orçamento plurianual, juntamente com o orçamento fiscal e o orçamento de investimento das estatais, é exatamente a de reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (§ 7º do art. 165 da CF). com essa finalidade, a Carta Política até abre exceção ao princípio da uniformidade do tributo federal em todo o território nacional, permitindo os incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país (art. 151, I, da CF) (HARADA, 2010) [p. 77]

O objetivo específico de tais planos plurianuais, juntamente com aqueles regionais ou setoriais, será o de “reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional” (art. 165, § 7.º, da CF).

Nas palavras Cruz (2008, p. 233)

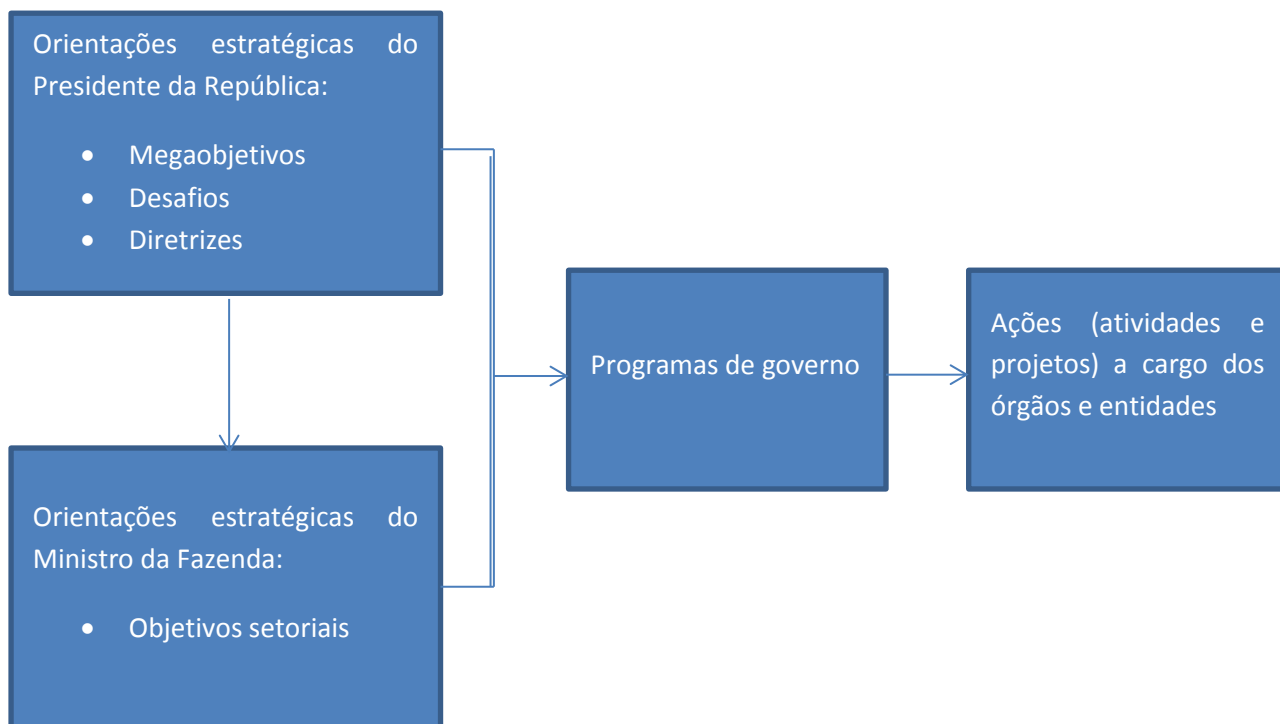
A lei de Orçamento não é mais a única peça a ser elaborada pelo Poder Executivo, sendo sua elaboração condicionada aos requisitos fixados pela legislação que aprovar o Plano Plurianual e as Diretrizes orçamentárias.

O detalhamento exigido pela atual Constituição Federal, referente ao Plano Plurianual, ultrapassa as exigências constantes nos Planos Plurianuais de Investimentos. O § 1º da art. 165 da CF, [...], estabelece o conteúdo mínimo exigido para a elaboração desse diploma legal. Porém, a boa técnica de planejamento recomenda que o documento legislativo (Plano Plurianual) seja um subproduto do processo de planejamento, compreendendo os níveis estratégico, tático e operacional de sua formulação.

Exige-se, ainda, que esse processo de planejamento seja sistêmico e integrado, inclusive em nível de percepção de como as demais legislações em vigor interferem no alcance das metas estabelecidas, a exemplo da Lei nº 8.666/93, que define as regras para

as aquisições na área pública, com prazos estabelecidos para todas as etapas do certame, inclusive o recursal.

Os programas integram a estrutura do Plano Plurianual com o orçamento, tendo em vista as demandas sociais que são vinculadas. Segundo Matias-Pereira, estruturalmente tem-se:



Sobre esse enfoque de alocação estratégica, a elaboração do planejamento plurianual encontra guarida nos pressupostos na concepção de Estado inserido numa economia globalizada e dinâmica que, por sua vez, pela leitura do inciso I do art. 35 dos ADCT, o constituinte originário chama a responsabilidade aos gestores públicos para terem papel catalizador da progressividade da estrutura desse plano, haja vista que o sustentáculo introduzido nessa metodologia derivará em estruturas de desenvolvimento e integração nacional.

Sobre o mesmo prisma axiológico, o art. 174 da Carta Magna indica:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivando e planejando, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrando, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Nas palavras de Gonçalves (2005, 37)

No contexto do orçamento público, deve-se permitir a avaliação, pelos gerentes, do desempenho dos programas em relação aos objetivos e metas especificados no Plano criando condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos, oferecendo elementos para que as ações de controle interno e externo possam relacionar a execução física e financeira dos programas aos resultados da atuação do Governo.

O planejamento estatal é fator transformador da realidade administrativa, no que atina no desenvolvimento do setor público e social. A racionalização da técnica legislativa de orçamentação mostra-se como importante veículo induzir a cidadania na relação jurídica governamental.

### **1.5.2 A lei de diretrizes orçamentárias**

Dispões o § 2.º do art. 165 da CF: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências oficiais de fomento”.

Como bem pontifica Silva (1993, apud GONÇALVES, 2005, p. 37):

A LDO surgiu como uma novidade no processo orçamentário, servindo às seguintes finalidades:

- fixar as metas e prioridades a serem observadas pela administração no exercício seguinte, resguardando a coerência e a continuidade do Plano Plurianual que tem de se ater aos objetivos principais fixados nesse instrumento;

- condicionar a apresentação das emendas ao projeto de lei orçamentária, ainda dentro da mesma filosofia;

- tornar mais fácil a análise e discussão a respeito da hierarquização das prioridades, por não estar limitada, diretamente, aos aspectos financeiros;

- definir as metas necessárias e ideias para serem cumpridos pelo órgão público em favor da coletividade;

- eliminar a prática de cortes lineares nos orçamentos dos diversos órgãos em face da escassez dos recursos disponíveis, subjugando-os à escala de prioridades fixadas na LDO. Esse ponto pode ser uma tendência negativa de se encarar o processo de elaboração do orçamento como um fim em si mesmo, ajustando-o à correta perspectiva de ser um instrumento auxiliar do planejamento governamental assumindo uma posição estratégica no contexto das problemáticas da população.

#### Segundo entendimento de Gonçalves (2005, 38)

Nesse contexto há de se identificar a importância do planejamento estratégico nas decisões do administrador público, entendendo-se que o planejamento estratégico relaciona-se com objetivos de longo prazo com maneiras e ações para alcançá-los que afetam a administração com objetivos de curto prazo e com maneiras e ações que geralmente, afetam somente uma parte dessa.

Significando efetiva inovação no sistema orçamentário brasileiro, a nova lei representa uma contribuição no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, tornará possível a participação concreta do poder legislativo na condução das finanças públicas.

#### Nas palavras de Cruz (2008, p. 235)

As diretrizes visam estabelecer regras, indicar prioridades e fixar metas para o Governo e para a administração pública, que servirão de orientação para a elaboração da lei orçamentária anual. As disposições sobre alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento também deverão estar previstas na Lei de diretrizes Orçamentárias, que deverá ser encaminhada ao Poder legislativo ainda no primeiro semestre, conforme determina o art. 35, § 2º, II dos ADCT da Constituição Federal.

A lei de Diretrizes Orçamentárias deixa de ter aplicação prática, quando não existe um processo de planejamento contemplado no Plano Plurianual, sendo sua formação apenas um documento legal do orçamento para o próximo exercício, em virtude de não existirem metas programadas.

Na elaboração da proposta orçamentária, a inexistência de programas com ações prioritárias e metas claramente definidas para um público alvo induz o gestor público, no que se refere ao trato da coisa pública, a agir com se sua fosse. As atitudes típicas consistem em programar o que surgir pela frente e, quando não se tem o que executar, inventam-se e repetem-se vícios do passado. Quando predominam essas atitudes, a sociedade passa da condição de cliente final da gestão pública para uma consideração muito inferior, isto é, passa a ser considerada apenas como fonte de recursos para suprimento de caixa.

#### Segundo Harada (2010, p. 77)

O caráter anual dessa lei exsurge da determinação de incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orientar a elaboração do orçamento anual. Isto quer dizer que todos os

anos a lei de diretrizes deve anteceder à lei orçamentária anual. E disso deve ocorrer na esfera federal, estadual, municipal e no âmbito do Distrito Federal, como decorrência da simetria que resulta dos preceitos constitucionais (arts. 25, 19 e 32).

Outrossim, essa lei de diretrizes deve dispor sobre alterações na legislação tributária. Como essas alterações implicam o aumento, o a diminuição da arrecadação tributária, que se refletirá na previsão de receitas a serem consignadas no orçamento anual, segue-se que as isenções e incentivos fiscais, em geral, só poderão ser concebidas antes do advento dessa lei de diretrizes. Convém deixar esclarecido, por oportuno, que, de qualquer forma, a isenção, como corolário da tributação, deve obedecer ao princípio da anualidade tributária. Ademais, se a lei incentiva entrasse em vigor no curso do exercício financeiro em execução, provocaria situação de desequilíbrio orçamentário

As diretrizes orçamentárias visam estabelecer conexão entre, a abstração das metas e planos de governo do plano plurianual e a lei orçamentária em sentido amplo.

Nesse prisma, a Lei nº 4.320/64:

Art. 20. A lei de diretrizes orçamentárias, em relação aos orçamentos do exercício subsequente:

I – estabelecerá a previsão do superávit ou déficit a ser atingido, apurado na forma que dispuser a própria lei de diretrizes orçamentárias;

II – estimará as receitas, considerando as alternativas de que trata o inciso VII;

III – estabelecerá limites, parâmetros ou critérios para fixação de dotações;

V – estabelecerá o montante das despesas de investimentos com prazo de execução superior a um exercício, de inversões financeiras e dos programas de duração continuada constantes do plano plurianual, bem como as respectivas prioridades e metas;

VI – orientará a elaboração e a execução da lei orçamentária e de suas retificações, nos aspectos não disciplinados por esta lei;

VII – disporá sobre as alterações na legislação tributária;

VIII – autorizará, especialmente, a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras e a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos da administração direta ou indireta, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista;

IX – estabelecerá a política de fomento das agências financeiras oficiais.

§ 1º As prioridades e metas de que trata o inciso V, relativas ao exercício correspondente ao segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, serão estabelecidas no plano plurianual.

§ 2º Na estimativa de que trata o inciso II deste artigo, serão observadas as categorias estabelecidas no art. 61, destacando-se, dentre essas, pelo menos, as receitas de impostos e as de contribuições, as transferências e as operações de crédito, internas e externas.

§ 3º Para os efeitos do dispositivo no inciso VIII, não constitui aumento a recomposição do poder aquisitivo da remuneração.

§ 4º A lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá os programas de aplicações de fomento das empresas públicas e de economia mista do setor financeiro.

§ 5º Os encargos dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências financeiras oficiais de crédito não poderão ser inferiores aos respectivos custos de captação e de administração, salvo quando houver autorização legislativa específica.

A LC 101/2000 adicionou exigências ao dispositivo no § 2.º do art. 165 da Constituição. Exige do administrador que a lei de diretrizes orçamentárias, ao lado de estabelecer metas e prioridades, orientar a lei orçamentária anual e dispor sobre a política de aplicação das agências financeiras de oficiais de fomento, trate do “equilíbrio entre receitas e despesas” (art. 4.º, I, *a*). É verdade que o equilíbrio orçamentário, visto por alguns como princípio, deve ser *real*. Não mais se pode supor o equilíbrio formal, de maneira a servir de base a “maquiar” a receita e buscar novas operações junto ao Senado Federal, que impõe exigências para endividamento em relação ao produto da receita. O Legislativo também poderá ser envolvido em qualquer disfarce para iludir outros órgãos se não examinar com profundidade os valores que lhe são encaminhados. A tarefa do Legislativo não deve ser vista, também, como mera formalidade à aprovação do orçamento: deve ele esmiuçar a proposta, estudá-la, uma vez que se cuida de projeção futura, mas deve alicerçar-se em dados concretos e factíveis (OLIVEIRA, 2008)

### **1.5.3 A lei orçamentária anual**

A lei orçamentária anual abarca o orçamento fiscal (receitas e despesas) referente aos três Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, além do

orçamento de investimentos das empresas estatais, bem como o orçamento da seguridade social (§ 5º do art. 165 da CF).

Logo, o dispositivo consagra o princípio da universalidade. Os três orçamentos referidos conectam-se a partir das diretrizes orçamentárias, tendo em vista o plano plurianual, que consagra diretrizes, objetivos e metas do poder público.

Nesse sentido, a Lei nº 4320/64 estabelece:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de norma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Não obstante, a técnica legislativa empregada no conteúdo da lei orçamentária anual prevista nesse artigo não apresenta o detalhamento previsto no art. 165, § 5º, da Constituição Federal, que permite identificar a estrutura administrativa dos orçamentos supracitados.

Art. 165 (...).

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculadas, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Embora a lei orçamentária anual consolide os três orçamentos indicados, a compreensão dos limites em nível de programação das despesas e de cada orçamento é de suma importância para a correta apresentação da proposta orçamentária (CRUZ, 2008).

#### **1.5.4 Lei complementar financeira: Lei nº 4.320, de 17-3-1964**

Para plena eficácia dos dispositivos orçamentários, impõe-se a existência de uma lei complementar que disporá sobre a estrutura e a metodologia de todos os orçamentos. Nesse sentido, prescreve a Constituição Federal, em seu art. 165, § 9º, que cabe à lei complementar:

“I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.”

Nas palavras de Harada (2010, p. 81)

Os dispositivos da lei nº 4.320/64, de 17-3-1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, acham-se em vigor, salvo aqueles contrariados pelas normas constitucionais supervenientes.

Essa lei, de natureza complementar do ponto de vista material, aplicável no âmbito nacional, por ter sido elaborada na vigência da Carta Política de 1946, quando não havia previsão constitucional de orçamento plurianual, nem de lei de diretrizes orçamentárias, não exaure todo o campo de atuação da lei complementar referida na Carta vigente.

Silva (1993, apud GONÇALVES, p. 39) apresenta alguns pontos a serem cobertos pela lei complementar:

- estabelecer uma padronização para o plano plurianual, definindo-se seu prazo de vigência, elaboração e organização. Caberia ao plano definir explicitamente os objetivos, políticos e diretrizes gerais; as diretrizes e metas setoriais e a relação dos projetos prioritários.

- consolidar a lei de diretrizes orçamentárias como elemento de ligação entre o plano plurianual e o orçamento anual, padronizando o necessário estabelecendo de uma hierarquia de prioridades, diretrizes e metas a serem atingidas no exercício seguinte, à vista do plano plurianual, devidamente quantificadas;

- determinar a adoção da LDO como referencial para o acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária;

- estabelecer prazos e forma de avaliação dos parâmetros fixados na LDO em relação ao plano plurianual;

- estabelecer diretrizes para a instituição de sistema de controle que municie o Poder Legislativo com feedback consolidação dos resultados das ações governamentais, de modo a procederem-se as reavaliações a nível de novas diretrizes orçamentárias, bem como no ajuste do plano de longo prazo, quando necessário.



## 2. O Orçamento Participativo

As Finanças Públicas formatam-se na região fronteira entre a Economia e a política. Concomitantemente trata de um lado, da despesa e da renda dos poderes públicos, e de outro, da coordenação entre ambas. A atividade financeira emana do poder ou da soberania financeira do Estado, de outro lado, o poder financeiro é uma parcela ou emanção do poder estatal.

O poder financeiro se separa vertical e horizontalmente. De modo que, do ponto de vista vertical identificam-se os poderes financeiros da União, dos Estados e dos Municípios, dos quais emanam as atividades financeiras federais, estaduais e municipais. Horizontalmente separam-se os poderes financeiros de administrar, legislar e julgar, pelo que a atividade financeira será uma específica atividade administrativa vinculada à lei e controlada pelo Judiciário (TORRES, 2004).

Como bem pontifica Baleeiro (1995, apud MATIAS, 2009, p. 2):

Ela é a disciplina que, pela investigação dos fatos, procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do estado, ou de outras pessoas de direito público, assim como os efeitos outros resultantes dessa atividade governamental.

Assim, o fenômeno financeiro se manifesta, sobretudo na atividade de obtenção de ingressos de recursos e na realização de gastos, personificado, essencialmente, pela sua ligação com as necessidades públicas.

Cumprindo aprofundar, no entanto, o conceito de necessidade pública. Esta não se confunde nem com a necessidade individual nem com a coletiva. A necessidade coletiva não é a soma de necessidades individuais. O agrupamento das necessidades individuais dá lugar a necessidades gerais. A diferença entre uma e outra reside no seguinte: estas últimas, as gerais, são homogêneas, enquanto a necessidade coletiva não é revestida de homogeneidade. Ela surge de uma contraposição de interesses. O caráter coletivo de uma necessidade é dado tanto pelos sujeitos que a ressentem como pelos meios utilizados para satisfazê-las. É certo que as necessidades coletivas não são necessariamente sofridas por todos os cidadãos. Basta que a coletividade se conforme com seu financiamento por todos (BASTOS, 2001)

De modo que, o elemento político, tendo em vista esses aspectos consubstancia-se na efetivação do plano financeiro traduzido na esfera jurídica e nos efeitos sociais da orçamentação.

Por esse motivo, o estudo teórico da conexão entre cultura de orçamentação e a estrutura de organização do Estado, é de mister importância, haja vista que é nosso orçamento que se fixa o gasto com as políticas públicas que afetam diretamente a população. As dimensões das culturas políticas são de um lado, a participação dos grupos sociais, e de outro, a instituição das normas sociais, que se traduz em formas diferentes de organização e de distribuição dos recursos que os mantêm.

Segundo Wildavsky (1992, apud MATIAS, 2009, p. 260):

Busca-se relacionar nesta abordagem os tipos de orçamentação aos tipos de organização político-burocrática, correlacionando à alocação de recursos com a de organização dos processos na gestão pública. Dessa forma, em regimes liberais, o orçamento reflete a oportunidade de partição da organização na alocação, com base em critérios de produtividade e competitividade; em regimes hierárquicos, o orçamento reflete a estabilidade da estruturação da organização na alocação, com base em critérios de legitimidade e legalidade; e em regimes igualitários, o orçamento reflete a capacidade de (re)distribuição da organização na alocação, com base em critérios de igualdade.

Ainda segundo Wildavsky (1992, apud MATIAS, 2009, p. 260):

A Base orçamentária é entendida como manifestação do que é essencial para a organização na alocação dos recursos. Observa-se nos regimes liberais a base é flexível e definida em função da estabilidade da divisão dos recursos no Estado. Quando a base orçamentária é amplamente aceita pelos atores, os conflitos não limitados a ajustes incrementais, porque há consenso quanto ao critério de alocação.

Nesse sentido, o processo de elaboração do orçamento público municipal, pode ser aperfeiçoado pela participação da comunidade na análise e discussão dos problemas e na identificação das soluções que mais de perto dizem respeito aos munícipes. No Brasil, as administrações municipais participativas tornaram-se realidade com o advento da experiência pioneira realizada em Lages (SC), no final dos anos 70, as quais se seguiram, nos anos 80, as experiências de Boa Esperança (ES), de Diadema (SP) e de Recife (PE).

O ‘Orçamento Participativo’ pode ser compreendido como um aperfeiçoamento no ciclo orçamentário que, normalmente, desenvolvia-se no Executivo. Nele a comunidade – diretamente – é apontada como sendo a parceira do Executivo nas escolhas e decisões orçamentárias. Nesses moldes, os dirigentes comunitários, as lideranças das diversas entidades e, especialmente, os integrantes do Conselho cumprem papéis relevantes, seja na mobilização da comunidade e na identificação de problemas, seja na fixação das prioridades. Os integrantes do Conselho, principal instância do ‘Orçamento Participativo’, apesar de serem representantes por mandato, já que defendem as teses expressas pelas bases, não deixam de contar com certa liberdade de atuação (MATIAS, 2009).

Ademais, o orçamento participativo como meio de integração e participação direta da comunidade nos assuntos municipais da orçamentação está centrada em três princípios básicos<sup>2</sup>, a saber:

- 1) A adoção de regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;
- 2) A utilização de um método objetivo de definição dos recursos para investimentos;
- 3) A descentralização do processo decisório através da divisão do município em regiões orçamentárias.

Assim, a necessidade de maior participação da sociedade organizada no controle democrático e na fiscalização do gasto público pode transforma-se, desse modo, no veículo ativo transformador da realidade social. Para isso, a cidadania é um dos fundamentos basilares do Estado Democrático de Direito, de acordo com a Constituição Federal, em seu art. 1º, inciso II, assim como a igualdade, a justiça e a dignidade da pessoa humana. Não obstante para lograr esses objetivos, é fundamental que, no sistema financeiro municipal, como instrumento de distribuição de renda e riqueza, seja imprescindível a participação popular nas decisões políticas, definindo a metodologia de alocação dos recursos orçamentários, tendo em vista as necessidades socioeconômicas de cada bairro.

---

<sup>2</sup> Essa divisão é adotada pela Professora Ms. Socorro Agra em notas de aulas no componente curricular Direito Financeiro.

Nesse sentido, o desenvolvimento de uma nova visão da política pública como processo ordenado de alocação de recursos, tendo como referencial teórico os tipos de organização político-burocrática, têm como pressuposto à maior ou menor atividade financeira do Estado. Logo, o relacionamento político-social da organização do Estado e sua respectiva política fiscal, está historicamente vinculada a três funções que encontram guarida no Estado no âmbito de sua intervenção econômica: são as funções alocativa, distributiva e estabilizadora, que serão exercidas, nitidamente, mediante a constituição e execução do orçamento público.

O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. Seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado. Assim, o entendimento de sua conceituação de seus papéis principais, que por sua vez, determinaram alterações na importância relativa de cada um dos aspectos citados (GIACOMONI, 2008).

### **3. O processo de adoção do Orçamento Participativo em Campina Grande – PB**

Em Campina Grande, a implantação do Orçamento Participativo se deu de forma incomum, como assevera (COSTA, 2002) em dissertação de mestrado:

Em Campina Grande, porém, a implantação do orçamento participativo não foi fruto de discussões com a comunidade. Ao contrário, foi uma implantação autoritária feita pelo executivo de ‘cima para baixo’. Não houve a participação da comunidade, através de processos diretos ou representações, que priorizassem a discussão das propostas, seu acompanhamento e redirecionamento, quando necessário. O orçamento participativo constituiu-se, inicialmente, de uma proposta apresentada à Câmara Municipal pela oposição, a qual foi rejeitada contundentemente pela bancada governista do município. Na verdade, o orçamento participativo foi instituído mais tarde através do decreto n.º 2.621/97, o qual teve como fundamentação garantir a participação da comunidade na elaboração, acompanhamento e fiscalização do Plano Plurianual, da lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual do Município de Campina Grande.

Assim, como outras prefeituras brasileiras, Campina Grande começou a adotar uma nova forma de planejamento dos recursos públicos baseada na participação da população. Porém, um aspecto relevante difere a experiência campinense de algumas outras, como a de Porto Alegre, por exemplo. E esse diferencial reside justamente na forma com foi instituído o processo. Em Porto Alegre, o orçamento participativo foi resultado das lutas populares e, para tanto, houve discussões/negociações entre movimentos sociais e governo a fim

de proporcionar acesso das camadas populares às definições das políticas públicas.

Assim, e de acordo com seus propositores, o Decreto n° 2.621/97 que instituiu orçamento participativo de Campina Grande visa uma nova gestão democrática no município personificada nos seguintes princípios constantes no bojo de seu regulamento: 1) a gestão participativa, democrática e compartilhada dos recursos públicos; 2) a participação efetiva da comunidade na elaboração e controle das matérias orçamentárias e 3) a melhoria das condições de vida das populações carentes do município.

A metodologia de orçamentação participativa tem por escopo estimular tais princípios, através da efetividade da participação popular definindo ora, as prioridades de alocação de recursos, ora através do controle das matérias orçamentárias como se verifica no seu regulamento geral, a saber:

Art. 1º. O Orçamento Participativo de Campina Grande é um instrumento de democratização da gestão pública municipal, tem por objetivos:

I - Garantir regras democráticas, deliberativas e transparentes, para definição das prioridades na aplicação dos recursos públicos do município;

II - Assegurar a participação dos diferentes segmentos da sociedade no processo de discussão, decisão e acompanhamento do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, da Lei Orçamentária Anual -LOA e do Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

III - Assegurar a participação da comunidade na discussão da política tributária e de arrecadação do município e na definição do custeio da máquina pública;

IV - Contribuir para a distribuição mais justa dos recursos públicos no atendimento das demandas sociais;

V - Garantir maior participação da comunidade na fiscalização, monitoramento e prestação de contas das atividades do governo e da utilização dos recursos públicos;

VI - Proporcionar co-participação e co-responsabilidade pelas questões do município na perspectiva do exercício da cidadania plena, solidariedade e autonomia dos atores no processo;

VII - Garantir a inclusão social a todos os habitantes do município na gestão pública local, consolidando-o como Fórum permanente de discussão das questões do município.

Como o orçamento municipal expressa à forma como a qual a administração pretende lidar com as funções e competências – que podem ser verificadas na

constituição e na Lei Orgânica do Município, é de extrema valia um estudo cronológico tendo em vista seus princípios e sua metodologia. Como também a compatibilização do mesmo com o Plano Diretor, obrigatório para os municípios com população superior a 20 mil habitantes, o qual por sua vez, define os rumos e estratégias para o desenvolvimento urbano.

### **3.1 Metodologias, objetivos gerais e o processo de implantação/funcionamento do orçamento participativo em Campina Grande – PB**

#### **3.1.1 Metodologia de funcionamento do OP em Campina Grande – PB**

Funcionando na cidade desde 09 de junho de 1997, o Orçamento Participativo de Campina Grande é coordenado pela Secretária de Planejamento. Sou o prisma geográfico, tendo em vista viabilizar a participação das comunidades dos diversos bairros, optou-se pela divisão de dezesseis regiões orçamentárias, segundo o Regulamento Geral Seção II Artigo 8º parágrafo único com base de aproximação geográfica, equilíbrio de área e densidade populacional, a saber:

Quadro 01 - Regiões orçamentárias de Campina Grande – PB

<b>Região Orçamentária</b>	<b>Bairros</b>
<b>Regional I</b>	Sub-Regional I-A: Monte Castelo, Nova Brasília, José Pinheiro; Sub-Regional I-B: Marinho
<b>Regional II</b>	Nações, Alto Branco, Lauritzen, Santo Antonio, Castelo Branco e Jardim Tavares;
<b>Regional III</b>	Cuités, Araxá, Jeremias, Palmeira, Louzeiro, Conceição e Jardim Continental
<b>Regional IV</b>	Monte Santo, Bela Vista, B. Universitário, Pedregal,
<b>Regional V</b>	Ramadinha, Serrotão, Bodocongó e Novo Bodocongó
<b>Regional VI</b>	Malvinas(referencia de divisão: Av. Floriano Peixoto); Sub-Regional VI-A: Malvinas 1 Sub-Regional VI-B: Malvinas 2
<b>Regional VII</b>	Sub-Regional VII-A: Liberdade, Quarenta, Jardim Quarenta, Santa Rosa; Sub-Regional VII-B: Centenário e Dinamérica
<b>Regional VIII</b>	Jardim Paulistano, Cruzeiro, Santa Cruz
<b>Regional IX</b>	Distrito Industrial, Velame (Jardim Borborema), Presidente Médici
<b>Regional X</b>	Acácio Figueiredo(Catingueira), Bairro das

	Cidades, Três Irmãs
<b>Regional XI</b>	Sub-Regional XI-A: Catolé, Sandra Cavalcante, Itararé, Sub-Regional XI-B: Estação Velha, Tambor
<b>Regional XII</b>	Centro, Prata, São José;
<b>Regional XIII</b>	Santa Terezinha, Mirante e Vila Cabral
<b>Regional XIV</b>	Distrito de Galante
<b>Regional XV</b>	Distrito de São José da Mata
<b>Regional XVI</b>	Distrito de Catolé de Boa Vista

Disponível em < <http://opcampina.blogspot.com/p/dados-das-16-regionais-do-op.html> >

### 3.2 Distinção entre duas etapas diferentes: o planejamento e a execução do orçamento participativo

A metodologia do Ciclo Orçamentário – LOA/2012 campinense é composta por etapas procedimentais, a saber:

O ciclo orçamentário – LOA/2012 é a última etapa de elaboração do orçamento público. Nesta peça orçamentária, são definidos, além das prioridades e metas, os valores de cada ação. A LOA é a peça orçamentária que norteará as ações e execuções do poder público municipal, a qual o gestor consultará para executar.

Em sua metodologia de elaboração, as secretarias discutem o seu planejamento e o orçamento de suas ações, elaborando a partir daí, a minuta da lei orçamentária. Em um processo paralelo, o Orçamento Participativo realiza atividades, as quais a população participa diretamente, apontando as prioridades de investimento do recurso público municipal. Tais demandas levantadas pela sociedade são discutidas com os secretários, levando em conta as prioridades defendidas pela sociedade, o planejamento realizado pela gestão e pela viabilidade técnica-financeira das demandas apresentadas pelas comunidades. Por último, em ato concensuado entre as prioridades defendidas pela população e o planejamento estratégico do governo, é elaborado o projeto de Lei Orçamentária, que é enviado a Câmara Municipal para discussão e aperfeiçoamento, através de emendas, discutidas com a sociedade, através de audiências públicas, e aprovadas e enviadas para ser homologadas pelo prefeito.

Todo o processo de participação popular, através do Orçamento Participativo, efetiva a política de democratização da gestão pública, a qual preconiza a transparência a partir da participação dos cidadãos na elaboração e execução de políticas públicas. A efetivação de instâncias de participação não somente garante a transparência da gestão pública como também possibilita a co-responsabilidade da população no zelo e administração da coisa pública. Portanto, a realização das atividades para a discussão da LOA/2012 cumpre o papel de exercitar a cidadania e possibilitar a democratização da gestão pública.<sup>3</sup>

Por esse prisma, para efetivar a participação popular na elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2012, a Coordenadoria do Orçamento Participativo realizará atividades no intuito de promover instâncias de participação, as

<sup>3</sup> Planejamento ciclo orçamentário – LOA/2012.

quais apontarão as prioridades de investimento nas 16 regionais do município de Campina Grande/PB.

Segundo o Regulamento Geral do Orçamento Participativo em Campina Grande - PB:

**Art. 3º.** São instâncias de participação da comunidade no Orçamento Participativo:

- I - As Plenárias Preparatórias;
- II - As Assembléias Populares Regionais;
- III - As Assembléias Populares Setoriais;
- IV - Os Fóruns de Delegados;
- V - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo;
- VI - A Conferência Municipal.

### **3.2.1 Plenárias Preparatórias**

As Plenárias Preparatórias consistem num contato inicial do poder municipal com a população. Nesse sentido segundo o Regulamento Geral do OP:

**Art. 4º.** As Plenárias Preparatórias são instâncias de participação direta da sociedade civil.

§ 1º. Será realizada uma rodada de plenárias preparatórias nas localidades, bairros e distritos do município.

§ 2º. Será realizada uma rodada de plenárias preparatórias com segmentos da sociedade civil.

**Art. 5º.** As Plenárias Preparatórias terão por objetivo:

- I - Sensibilizar a sociedade civil sobre a importância política do Orçamento Participativo e estimular a participação na gestão pública municipal.
- II - Apresentar e esclarecer a metodologia do processo;
- III - Explicar os critérios para a definição (escolha) das demandas;
- IV - Fazer um levantamento das necessidades dos bairros para subsidiar as Assembléias Populares.



### 3.2.1 Assembleias Populares Regionais e Setoriais

Serão realizadas 20 Assembleias Regionais e 05 Assembleias Setoriais. Em cada regional será realizadas uma Assembleia, salvo aquelas regionais que estão subdivididas, as quais farão 02 Assembleias. Quanto as setoriais, estão elencadas 05 para a realização da atividade – Juventude, Cultura, Criança e Adolescente, Geração de Emprego e Renda e Portadores de Necessidades Especiais.

Objetivos:

- Apresentar o ciclo orçamentário e a metodologia de votação das prioridades;
- Discutir as prioridades temáticas das regionais e setoriais;
- Eleição dos delegados do OP.

Cronograma da atividade:

- Apresentação do ciclo orçamentário e da metodologia de votação das prioridades – tal apresentação ficará a cargo da Diretoria Executiva do OP (Tempo estimado: 30 minutos);
- Discussão das prioridades temáticas – espaço para a população falar, apresentando quais as temáticas são prioridades na regional ou setorial, como educação saúde, etc. (Tempo estimado: 90 minutos);
- Eleição dos delegados – votação para eleição dos novos delegados, seguindo a proporção de que para cada 05 presentes na Assembleia, elege-se 01 delegado. (tempo estimado: 30 minutos)<sup>4</sup>

Segundo o Regulamento Geral:

**Art. 6º.** As Assembleias Populares Regionais são instâncias de participação direta da sociedade civil, tendo por finalidade:

- I - Levantar as ações prioritárias para as regionais;
- II - Eleger os membros do Fórum de Delegados Regionais.

Parágrafo Único - Nos casos das Regionais onde serão instituídas as Sub-Regionais, será realizada uma Assembleia Popular em cada Sub-Regional substituindo a Assembleia Popular Regional.

**Art. 7º.** Para os fins previstos neste capítulo, o município se subdividirá em 16 regionais, com base em critérios de proximidade geográfica, equilíbrio de área e densidade populacional:

Parágrafo Único - Para as regionais com população superior a 30 mil habitantes fica instituída a sub-regional.

**Art. 8º.** A todo cidadão ou cidadã é assegurado o credenciamento para participar das Assembleias Populares Regionais, Sub-Regionais e Setoriais, com direito à voz e voto, desde que preencha os seguintes requisitos:

- I - Ser maior de 16 anos;
- II - Morar em um dos bairros, localidades ou distritos da região.

<sup>4</sup> Planejamento do ciclo orçamentário – LOA/2012.

Parágrafo Único - O quorum mínimo estabelecido para a abertura dos trabalhos é de vinte participantes credenciados, caso não atinja o quorum será feita uma nova convocação.

**Art. 9º.** O levantamento das demandas será feito através de formulários específicos confeccionados e distribuídos pela Prefeitura Municipal de Campina Grande através da Coordenaria do Orçamento Participativo.

**Art. 10º.** A coordenação dos trabalhos das Assembléias Populares Regionais e Sub-Regionais será de responsabilidade da Coordenadoria do Orçamento Participativo em parceria com o órgão coordenador do Fórum de Delegados Regionais.

### 3.2.2 Votação de Prioridades

Segundo o ciclo de planejamento da LOA – 2012:

As votações das Prioridades têm como objetivo coletar as prioridades apontadas pela comunidade. Cada pessoa recebe uma cédula com três espaços para votarem em suas demandas. Serão 100 lugares de votação, os quais atenderão todas as localidades do município.

Objetivos:

- Eleger as prioridades de investimentos nas regionais e setoriais.

Cronograma de Atividades:

- As votações acontecerão de acordo com as negociações entre os assessores regionais e setoriais e com os delegados, conselheiros, líderes comunitários e os cidadãos em geral.

### 3.2.3 Fóruns de Delegados Regionais e Setoriais

Serão realizados 25 Fóruns de Delegados. Deverão ser respeitadas as questões das subdivisões.

Objetivos:

- Sistematizar as votações das respectivas regionais e setoriais

Cronograma de Atividades:

- As reuniões terão início com a apresentação das votações de cada regional e setorial (30 minutos);
- Abertura para discutir as 10 maiores prioridades com os delegados e conselheiros (1 hora e 30 minutos).<sup>5</sup>

Segundo o Regulamento Geral do OP:

---

<sup>5</sup> Planejamento do ciclo orçamentário – LOA/2012.

**Art. 14.** Os Fóruns de Delegados são instâncias de representação da comunidade, compostos pelos delegados e delegadas eleitos nas Assembléias Populares Regionais, Sub-Regionais e Setoriais, na proporção de 1 (um) delegado(a) para cada 5 (cinco) credenciados.<sup>6</sup>

**Art. 15.** Compete aos Fóruns de Delegados:

- I - Sistematizar, a partir do levantamento das plenárias preparatórias os eixos temáticos, prioridades e metas nas ações da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- II - Eleger dentre os seus membros os conselheiros e conselheiras titulares e suplentes para representar a Regional e Setorial no Conselho Municipal do Orçamento Participativo;
- III - Compatibilizar os recursos destinados para investimentos na região e setorial com as prioridades definidas pela comunidade;
- IV - Promover a divulgação e a ampliação do Orçamento Participativo na região e no município;
- V - Aprovar o Plano de Investimentos da Regional e Setorial;
- VI - Eleger os membros delegados para a Coordenação dos trabalhos do fórum;
- VII - Definir agenda, pauta e horário do início e término de reuniões do fórum no decorrer do exercício do mandato;
- VIII - Elaborar atas de suas reuniões.

[...]

### **3.2.4 Conselho Municipal do Orçamento Participativo – COMOP**

Segundo o Regulamento Geral do OP:

**Art. 23.** O Conselho Municipal do Orçamento Participativo é a instância de aconselhamento, proposição, deliberação e fiscalização das matérias relacionadas ao planejamento orçamentário do município, tendo por atribuição:

- I - Analisar, emitir opinião e propor alterações ao Projeto de Lei do Plano Plurianual e de suas revisões, ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Projeto de Lei do Orçamento Anual, antes que sejam encaminhados à Câmara de Vereadores;
- II - Analisar e emitir parecer sobre os projetos de subvenções sociais e os pedidos de suplementação orçamentária;
- III - Analisar, emitir opinião e propor alterações à política tributária e de arrecadação do município e à definição do custeio da máquina pública;

- IV - Acompanhar a execução orçamentária e fiscalizar o cumprimento dos programas e obras priorizados pela comunidade, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas ou alterações no planejamento;
- V - Acompanhar a tramitação e votação dos projetos de lei orçamentária na Câmara de Vereadores, com a tarefa de defender a aprovação das prioridades orçamentárias definidas pela comunidade;
- VI - Apresentar solicitações de esclarecimentos, moções e recomendações de assuntos pertinentes ao orçamento participativo;
- VII - Exercer a representação das instâncias de participação da comunidade perante os poderes constituídos;
- VIII - Informar e consultar, sempre que necessário, os Fóruns de Delegados sobre os trabalhos realizados ou a realizar;
- IX - Convocar, extraordinariamente, plenárias municipais de delegados, para discutir e deliberar sobre questões de relevância, pertinentes ao orçamento participativo;
- X - Definir, com a Coordenadoria do Orçamento Participativo, o calendário, a metodologia e a dinâmica das atividades públicas de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município;
- XI - Elaborar e alterar o seu Regimento Interno e as normas de funcionamento dos Fóruns de Delegados e das Comissões Metodologia, Comunicação, Formação e Fiscalização Orçamentária;
- XII - Analisar as demandas apresentadas pela sociedade civil a partir das Assembléias Populares, emitindo parecer sobre a viabilidade de cada uma.

### Segundo o Planejamento do Ciclo Orçamentário – LOA 2012:

O COMOP tem como objetivo de discutir o município como um todo. Se as discussões dos Fóruns de Delegados são feitos de forma regional e setorial, no Conselho, as discussões têm que ser global, visualizando os problemas e demandas municipais.

Objetivos:

- Aprovar a metodologia da Conferência Municipal da LOA/2012

Cronograma de Atividades:

- Informes (30 minutos);
- Apresentação e sistematização das votações de prioridades (30 minutos);
- Abertura de discussão com os conselheiros presentes sobre a metodologia da Conferência Municipal LOA/2012 (02 horas).

### **3.2.4 Conferência Municipal LOA/2012**

A metodologia da Conferência Municipal ainda não foi definida, mas será construída posteriormente conjuntamente com o Conselho Municipal do OP.

#### **4. Modelo comparado: avaliação da experiência de João Pessoa-PB. Disparidades, Paradigma, Demanda social e modelo norteador**

O OP é uma forma de democracia participativa que combina elementos de democracia representativa e direta. Em princípio, todos os cidadãos podem participar da elaboração do orçamento municipal com direito a terem voz ativa na definição das políticas públicas (PIRES 2008).

O Orçamento Democrático foi introduzido em João Pessoa no dia 16 de março de 2006, numa assembleia municipal. Sua estrutura, preliminarmente, surgiu baseada no modelo institucional de Porto Alegre – RS, adquirindo conotações singulares específicas com o decorrer da técnica orçamentária. “O OD em João Pessoa seguiu um modelo indutivo, onde a discussão aconteceu no âmbito do OD, junto à sociedade, para só depois elaborar a primeira versão do orçamento público e seu envio para votação e aprovação na Câmara Municipal (RODRIGUES, 2007).

De acordo com o sítio eletrônico do Orçamento Democrático em João Pessoa (<http://od.joaopessoa.pb.gov.br/>):

A implementação do Orçamento Democrático no Município de João Pessoa foi fruto de uma reforma administrativa, iniciada pela gestão em 2005, que visava à adequação da máquina administrativa a um novo projeto de governo do campo democrático popular. Um dos pontos principais da Carta Programática do Governo era a participação popular nas ações da gestão, assim a reforma se iniciou com a aprovação da lei Nº. 10.429, de 14 de fevereiro de 2005 que instituía, entre outros pontos, a Secretaria da Transparência Pública, experiência pioneira no Brasil, e seus órgãos: a Coordenadoria do Orçamento Democrático, a Ouvidoria Municipal, o Departamento de Gestão da Informação (DPGI), e o Controle Interno.

A idéia do Orçamento Democrático surgiu do diálogo constante com a sociedade e os movimentos sociais e populares que exigiam um espaço de debate mais direto com a Prefeitura. O modelo para formatar o instrumento do Orçamento Democrático, foi fruto de pesquisa de outros exemplos de experiências de orçamentos participativos existentes em outras localidades do país.

Segundo o Regimento Geral do Orçamento Democrático de João Pessoa, define-se o OD como:

O Orçamento Democrático é um instrumento de participação direta dos cidadãos (ãs) no processo de elaboração, implementação, e fiscalização da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), do Plano Plurianual (PPA), das obras, serviços e ações do Município de João Pessoa;

#### 4.1 Área das regiões orçamentárias

Tendo em vista viabilizar a participação das comunidades dos diversos bairros, optou-se pela divisão de quatorze regiões orçamentárias, segundo critérios geográficos e de densidade populacional, a saber:

Quadro 02 – Zoneamento do Orçamento Democrático

REGIÕES	BAIRROS
1º	Aeroclube, Bessa, Jardim Manaíra, são José, Com. São Luiz, Com. São Gabriel, Com. São Mateus, Trav. Washington Luis, Chatuba I, II e III, Jardim Luna, Brisamar e João Agripino.
2º	Jacarapé, Praia de Jacarapé, Com. Jacarapé I, II e II; Penha, Vila dos Pescadores, Com. Rio do Cabelo, Com Vila do Sol; Seixas; Quadramares; Altiplano, Vila São Domingos, Com. Rabo do Galo, Vila Mangueira; Cabo Branco, Barreira do Cabo Branco, Tambaú, Com. Paulino Pinto.
3º	Mangabeira I, II, III, IV, V, VI, VII, Prosind, Girassol, Feirinha, Jardim Mangabeira, Nova Esperança, Vila União, Vila São Jorge, Condomínio I, II, II, Cidade I, II, II, IPEP, Projeto Mariz, I, II, II, Patrícia Tomaz e Conjunto dos Militares.
4º	Valentina I, II, II; Mussumagro, Paratibe, Barra de Gramame, Cuiá, Comunidade Frei Damião, Com. Santa Barbara, Com. Doce Mãe de Deus, Com. Rabo da Gata, Com. Maribondo, Com. Quilombolas, Com. Cumurupi, Com. Manzuar, Com Praia do Sol, Com. Praia de Gramane, Loteamento Nova Mangabeira, Lot. Planalto da Boa Esperança, Lot. Boa Esperança, Lot. Monte das Oliveiras, Lot. Cidade Maravilhosa, Lot.

---

	Parque do Sol, Lot. Rota so Sol, Lot Caminho do Mar, Lot. Planície Dourada, Lot. Ana Clementino, Lot. Novo Milênio. Condomínio da Amizade, Cond. Da Liberdade, Cond. Da Independência e Cond. Cidadania.
5º	Cidade dos Colibris, Com. Colibris; José Américo, Com. Jardim Laranjeiras, Conj. da FAC I e II, Mãe Bienga, Santa Verônica, Lot. Mares do Sul, Quadra Mares, José Mariz I, Brasa Mar, Jaqueiras I, II, III, IV. Cond. Walter Forte; Água Fria; João Paulo II, Com. Boa Vista, Citez, Com. Nova República; Ernani Sátiro, Jardim Sepol, Jardim Nova Canaã, Com. Nova Trindade III, Esplanada, Lago Sul; Geisel. Conj. Radialista; Grotão, Com. Arame, Com. 1º de Abril, Lot. Greenville; Funcionários II, Com. Do Lava Jato; Funcionários III, Maria de Nazaré; Funcionários IV, Cond. Fraternidade, Presidente Médici, Lot. Morado Verde; Costa e Silva, Com. Gauchinha, Com. Taipa, Nova Vida e Vila da Paz e Com. Do SESI.
6º	Bairro das Indústrias, Conj. Nossa Senhora das Graças, Conj. das Indústrias, Lot. Cajueiro, Conj. Padre Ibiapina, Chatuba, Mumbaba, Distrito Industrial, Cidade Verde I, II e II, Etapa, Lot. Verde Vale, Lot. Cidade Jardim, Jardim Veneza, Três Lagoas, Com. Da paz, Nova Trindade, Lot. Clovis Gondim, Lot. Jardim Verona, Nova Veneza. Estrela de Ponta, Jardim Paraíso, Lot. Barra de Ouro, Conj. José Vieira Diniz, João Magliano.
7º	Cristo, Jaguaribe, Rangel, Boa Esperança, Jardim Samaritano, Novo Horizonte, Pedra Branca, Riacho Doce/CEASA, São Geraldo, Vale Verde, Redenção, Jardim Itabaiana, Bela Vista, Matinha, Monte Cassino, Paturi e Cemitério.
8º	Oitizeiro, Jardim Planalto, Cruz das Armas, Jardim Guaíba, Baleado, Lagoa Antonio Lins, Alvorada I e II, Com. Novo Horizonte II/ Com. Ribeirinhas, Funcionários I, Buraco da Gia.
9º	Alto do Mateus, Com. Beira da Linha, Conj. do

---

	IPEP, Com. 5 de junho, Conj. Tiradentes, Conj. dos Motoristas I, II e III, Juracy Palhano, São Judas Tadeu, Miramangue, Jardim da Mônica; Ilha do Bispo, Com. Aratu, Buraco da Gia, Rua da Lama, Vila União, Tanque, Redenção, Av. Nova Liberdade, José Félix, Coronel Bento, Cícero Moura, Cond. Índio Piragibe, Conj. Frei Marcelino, Conj. Dom José Maria Pires, Bairro dos Novais, Com. Bola na Rede, Ninho da Perua, Campo da Alvorada, Independência; Varadouro Parte Baixa, Comunidade Porto do Capim, frei Vital, Praça 15 de Novembro, Vila Nassau, Centro Histórico, Trapixe, Varadouro Parte Alta, Renascer I, Distrito Mecânico, Santa Emília de Rodat e Saturnino de Brito.
10º	Roger, Tambiá, Treze de Maio, Aza Branca, Com. do S. Felipéia, Vila Japonesa, Riachinho, Terra do Nunca e Buraco da Gia.
11º	Mandacarú, Alto do Céu, João Galdino de Carvalho, Pé de Moleque, Beira da Linha, São Pedro, Jardim Mangueira, Porto João Tota, Vemvem, Jardim Ester, Jardim Coqueiral, Beira Molhada, Vila do Teimoso, Rua do Cano, Pedro Gondim, Bairro dos Ipês, Bairro dos Estados, Ipê II, Padre Zé e Mangue.
12º	Gramame, Engenho Velho, Ponta de Gramame, Colinas do Sul I e II, Conj. Residencial Marines e Residencial Gervásio Maia.
13º	Centro, Torre, Tambauzinho, Expedicionários, Miramar, Padre Hildon Bandeira, Cafofo, Liberdade, Brasília de Palha, Vila Tambauzinho, Tito Silva Com. Miramar, Travessia Yayá.
14º	Castelo Branco I, II, Bancários, Anatólia, Jardim São Paulo, Jardim Cidade Universitária, São Rafael, Santa Clara, Timbó, Eucalipto, Com. Paulo Miranda, Santa Bárbara e Colibris II.

---

Fonte: Cartilha Ciclo 2010

## 4.2 A estrutura institucional



#### **4.2.1 Coordenadoria do Orçamento Democrático**

Segundo Rodrigues em tese doutoral (2007, p. 98):

Para implementar o programa, foi criada uma Coordenadoria dentro da estrutura da Secretaria de Transparência Pública (Setrans), com a pretensão de ser um espaço de compartilhamento de poder entre o Governo Municipal e a sociedade, promovendo a participação direta dos cidadãos no processo de elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas de gestão.

A Coordenadoria é responsável pela definição da metodologia do OD, pela análise das demandas definidas nas plenárias e pela articulação entre a população e as demais Secretarias da prefeitura. Segundo informações da Assessora Especial da Coordenadoria do Orçamento Democrático, Ceci Melo, os eventos do OD são sempre divulgados para as secretarias e prefeito municipal através de ofício.

Se algum dos secretários não comparece à reunião, a Coordenadoria envia-lhe documento com as necessidades apontadas pela população e solicita-lhe parecer sobre essas reivindicações para posterior comunicação aos articuladores regionais sobre a viabilidade do atendimento.

Segundo o Regimento Geral do Orçamento Democrático de João Pessoa, são atribuições do Conselho do Orçamento Democrático:

- discutir e analisar o Plano de Investimentos, de acordo com as prioridades eleitas pela Assembléia Regional do Orçamento Democrático;
- participar do Processo de Consolidação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), e emitir Parecer para apreciação do Poder Legislativo;
- acompanhar a discussão e a votação do PPA, da LDO, e da LOA, na Câmara dos Vereadores (as);
- acompanhar a Execução Orçamentária Anual e os Planos de Investimentos Setoriais, de acordo com o PPA, a LDO, e a LOA;
- avaliar o Ciclo do Orçamento Democrático, e seu Regimento Interno, e propor adequações e/ou modificações do mesmo junto à Coordenadoria do Orçamento Democrático;
- trabalhar em parceria com os Conselhos Municipais Setoriais;

#### **4.2.2 Articuladores Regionais**

O Orçamento Democrático conta com 16 Chefes de Núcleos Regionais, também conhecidos como Articuladores Regionais, funcionários da Prefeitura que atuam nas regiões orçamentárias com a finalidade de informar e mobilizar os moradores e delegados em torno das ações desenvolvidas pelo Orçamento Democrático e pela Prefeitura. Também faz parte das funções dos Chefes de Núcleos Regionais facilitar o diálogo entre a gestão municipal e as comunidades, encaminhando e acompanhando demandas aos setores da gestão municipal.<sup>6</sup>

#### 4.2.3 Delegados e Conselheiros do OD

No Orçamento Democrático pessoense, a participação popular se dá em dois momentos: participação direta da população nas reuniões plenárias; e de outro turno, na eleição dos Delegados Regionais. Os mesmos são representantes da população escolhidos para representar cada uma das 14 regiões orçamentárias por um mandato de dois anos de forma voluntária. Eles são eleitos durante as Assembléias Regionais e seu número é proporcional à quantidade de participantes no local, a saber:

Quadro 03 – Número de Delegados Eleitos por Região

Número de participantes	Proporção	Números de delegados
01-300	01 Delegado para 10 participantes	No máximo 30
301-500	01 Delegado para 15 participantes	No máximo 34
501-800	01 Delegado para 20 participantes	No máximo 40
801-1.100	01 Delegado para 25 participantes	No máximo 44
1.101-1.500	01 Delegado para 30 participantes	No máximo 50
Acima de 1.500	-----	No máximo 70

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Democrático de João Pessoa

Segundo as características, temos:

Quadro 04 – Características e atribuições dos delegados e conselheiros

DELEGADOS	CONSELHEIROS
Atribuições	Atribuições
<ul style="list-style-type: none"> <li>• respeitar e cumprir o Regimento Geral do Orçamento democrático;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• respeitar e cumprir o Regimento Geral do</li> </ul>

<sup>6</sup> Disponível em <http://od.joaopessoa.pb.gov.br/>. Acesso em 13 de Julho de 2011.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• formar Comissões de Fiscalização das Obras e Serviços do Orçamento Democrático na Região;</li> <li>• manter a comunidade mobilizada em torno do Orçamento Democrático;</li> <li>• acompanhar e fiscalizar obras e serviços e ações setoriais por toda a cidade;</li> <li>• acompanhar e contribuir para a aprovação do Orçamento Democrático na Câmara de Vereadores (as);</li> <li>• reunir os Conselheiros (as) para que os mesmos informem o andamento dos trabalhos no Conselho do Orçamento Democrático.</li> </ul>	<p>Orçamento Democrático;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fazer uso de assessoria da equipe técnica da Prefeitura, para analisar e fiscalizar o plano de investimentos;</li> <li>• acompanhar e fiscalizar obras e serviços por toda a cidade;</li> <li>• acompanhar e fiscalizar as ações setoriais em toda a cidade;</li> <li>• acompanhar e contribuir para a aprovação do Orçamento Democrático na</li> <li>• Câmara de Vereadores (as).</li> </ul>
---	--

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Democrático de João Pessoa

Segundo Wampler (2003, *apud* RODRIGUES, 2007, p. 260): “as regras para eleição dos delegados que requerem a mobilização e participação dos cidadãos, possibilitam uma participação contínua e um maior número de cidadãos acompanhando os debates, aumentando, assim, a pressão dos líderes comunitários e dos representantes do governo sobre a realização do que foi demandado”.

#### 4.2.4 Conselho do Orçamento Democrático

Os conselheiros(as) do OD, durante todo o seu mandato, realizam um trabalho permanente de consulta e discussão com as suas com unidades, informando do andamento das discussões no Conselho e encaminhando às reuniões do Conselho as propostas e questões levantadas por suas regiões (RODRIGUES, 2007).

São atribuições do Conselho do Orçamento Democrático<sup>7</sup>:

1. Discutir e analisar o Plano de Investimentos, de acordo com as prioridades eleitas pela Assembléia Regional do Orçamento Democrático;

<sup>7</sup> Regimento Geral do Orçamento Democrático de João Pessoa

2. Participar do Processo de Consolidação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), e emitir Parecer para apreciação do Poder Legislativo;
3. Acompanhar a discussão e a votação do PPA, da LDO, e da LOA, na Câmara dos Vereadores(as);
4. Acompanhar a Execução Orçamentária Anual e os Planos de investimentos Setoriais, de acordo com o PPA, a LDO, e a LOA;
5. Avaliar o Ciclo do Orçamento Democrático, e seu Regimento Interno, e propor adequações e/ou modificações do mesmo junto à Coordenadoria do Orçamento Democrático;
6. Trabalhar em parceria com os Conselhos Municipais Setoriais.

De mesmo turno, segundo o Regimento Geral do Orçamento Democrático de João Pessoa, o Conselho do Orçamento Democrático é composto da seguinte forma, a saber:

1. 01 (um) Conselheiro (a) Titular e 01 (um) Suplente para cada Região, com mandato de 02 (dois) anos, eleitos na Assembléia de Delegados;
2. 03 (três) Conselheiros(as) Titulares e (03) três Suplentes, representantes do Poder Executivo, todos indicados pelo Prefeito;
3. 01 (um) Conselheiro (a) Titular e 01 (um) Suplente, representantes do Poder Legislativo, indicados pela Câmara de Vereadores (as).

### **4.3 O Ciclo do Orçamento Democrático**

O Regimento Geral do Orçamento Democrático no que atina ao Ciclo Orçamentário, dispõe:

#### **Art. 4º. Da Organização do Ciclo**

Parágrafo Único – A organização do Ciclo, e do seu Regimento, é de responsabilidade da Coordenação do Orçamento Democrático, a quem cabe definir as etapas e o calendário de atividades a serem desenvolvidas;

- a. o Ciclo do Orçamento Democrático deve ser resultado de um planejamento participativo com a equipe da Secretaria da Transparência Pública;
- b. os Relatórios de Avaliação do Conselho e dos(as) Delegados(as) do Orçamento Democrático devem servir de subsídio para o Planejamento;
- c. o planejamento do ciclo é definido levando em consideração as Regiões orçamentárias, as etapas, o Conselho do Orçamento Democrático, os

- Delegados(as) do Orçamento Democrático, de acordo com a avaliação anual;
- d. o Ciclo do Orçamento Democrático é um processo dinâmico, definido a cada ano;

Estruturalmente a OD é dividido em cinco etapas, a saber:

- 1º Etapa – Audiências Regionais;

As Audiências Regionais acontecem com a participação do Prefeito e dos Secretários a partir de março em todas as 14 regiões orçamentárias que compõem o Município de João Pessoa. É um momento de avaliação do Governo, das obras, ações e programas realizados pela gestão, além da exposição do que será implementado no ano que se inicia. O objetivo é mobilizar e organizar a população em torno das questões que devem nortear a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária para o ano seguinte, ou seja, as diretrizes das políticas públicas municipais, que devem ser elaboradas e enviadas para a Câmara de Vereadores.

Neste momento é feita a distribuição de formulários para definição das prioridades de cada Região (por exemplo: saúde, educação, infra-estrutura), para a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias. Através do formulário cada um dos presentes especifica 01 (uma) obra a ser realizada no ano seguinte em cada região, de acordo com as prioridades eleitas. Acontece ainda a divulgação do Calendário do Planejamento Democrático e das demais atividades do Ciclo para o ano em curso. Durante as Audiências a população recebe material explicativo sobre o OD na forma de cartilhas e folders.<sup>8</sup>

É de grande valia a participação do gestor público municipal e dos seus secretários nas plenárias das regiões orçamentárias. Tal política potencializa a visibilidade do novo paradigma orçamentário, transformando as Audiências Regionais numa relação dialética, haja vista as demandas sociais peticionadas.

De outro turno, é nesse momento que é feita a distribuição dos formulários para a definição das prioridades de cada Região Orçamentária (Cultura, Educação, áreas de Lazer, Esportes, Geração de Emprego e Renda, Habitação, Infraestrutura, Limpeza Urbana, Meio Ambiente, Saúde, Trânsito e Transporte Público). É facultado ao munícipe a marcação de três opções na ficha de informação de demandas para LDO e LOA, ao tempo que, é reservado um espaço específico para que o cidadão, haja vista sua subjetividade, escolha uma obra, serviço ou ação de acordo com uma das prioridades que foram escolhidas.

- 2º Etapa – Assembléias Populares Regionais<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Disponível em: < <http://od.joaopessoa.pb.gov.br/>> Acesso em: 13 de julho de 2011.

<sup>9</sup> Idem.

As Assembléias Populares Regionais são realizadas a cada dois anos com a presença dos Secretários (as) dos setores do Governo Municipal que devem responder pelas prioridades eleitas nas audiências regionais. É neste momento que acontece a eleição dos delegados e delegadas do Orçamento Democrático que respondem por um mandato de dois anos de forma voluntária. No ano seguinte da eleição, pode haver convocação de Assembléia Regional para renovação/substituição de até 1/3 (um terço) dos delegados (as) regionais, caso a coordenadoria do Orçamento democrático considere necessário.<sup>10</sup>

- 3º Etapa – Assembléia Geral dos Delegados(as) do OD<sup>11</sup>

Nesta etapa é apresentado o resultado detalhado das obras e serviços solicitados para a Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano seguinte, de acordo com os formulários preenchidos nas Audiências Regionais. São definidos os temas e o calendário das audiências setoriais. É neste momento que acontece a eleição de 01 (um) Conselheiro (a) Titular e 01 Conselheiro (a) Suplente por região. Cada região é orientada a (re) definir suas respectivas Comissões de Fiscalização para o Acompanhamento das Obras e Serviços.

- 4º Etapa – Planejamento Democrático

Segundo o sítio eletrônico do Orçamento Democrático de João Pessoa:

O objetivo desta etapa é sistematizar as prioridades e demandas de cada região para elaboração da LDO e da LOA, através do debate entre os diferentes Secretários (as) e Técnicos (as) e os Delegados (as) e Conselheiros (as) do Orçamento Democrático.

- 5º Audiências Setoriais

Segundo o sítio eletrônico do Orçamento Democrático de João Pessoa:

Neste momento, cada Secretaria faz uma prestação de contas do que já foi feito ano passado e a partir das prioridades eleitas durante as audiências regionais, explica o que será incluído na LDO e LOA de 2012.

#### 4.4 A distribuição de recursos

A metodologia de funcionamento do Orçamento Democrático de João Pessoa difere do modelo jurídico dominante. A literatura nos mostra que sobre o prisma do modelo orçamentário de Porto Alegre - RS, um percentual dos recursos da Lei Orçamentária Anual é destinada para as demandas do OP. Isso deveras calcifica os ideais participativos atinentes ao processo político brasileiro.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Disponível em: < <http://od.joaopessoa.pb.gov.br/>> Acesso em: 13 de julho de 2011.

No modelo norteador pessoense uma simples pergunta “Quanto do que foi pedido foi feito?” não encontra guarida na lógica orçamentária cotidiana. Essa transmutação de paradigma orçamentário leva-nos ao segundo questionamento: Quanto do que foi feito foi discutido no OD?

Não obstante, esse novo pensar de demanda social é, de outro lado, causadora de um grande problema na quantificação dos bancos de dados. Hoje a prefeitura de João Pessoa não dispõe de um banco de dados unificado sobre a demanda do OD. Todavia, estima-se que cerca de 70% das obras municipais tiveram discussão no âmbito do Orçamento Democrático.

Nesse sentido, “o Orçamento Democrático está consolidado em João Pessoa. Durante o ciclo orçamentário, onde a Prefeitura Municipal percorre as 14 regiões para prestar contas à população e conhecer as prioridades de investimentos nos bairros e comunidades da Capital, as pessoas saem de suas casas, à noite, e realizam um diálogo sincero e democrático com o Governo Municipal. Este instrumento da democracia participativa possibilita que todas as pessoas, de qualquer classe social, etnia, gênero, façam as suas reivindicações e possam acompanhar o andamento das obras, ações e serviços que são realizadas na cidade; possam fiscalizar também através dos delegados ou dos conselheiros regionais, como se dá a aplicação do dinheiro público e de maneira transparente seguir todos os atos do governo. O Orçamento Democrático é uma conquista popular e que transformou a cultura política da Capital da Paraíba”.<sup>12</sup>

## **5 O sistema e o processo orçamentário: eficiência e eficácia**

Nas palavras de Gonçalves (2005, p.74)

A administração pública tem, graças a seus projetos e programas, uma infinidade de objetivos a serem culminados. Sabe-se que, para cada programa ou projeto, o próprio orçamento já delimita quantidades suficientes de recursos, tendo como pressupostos a efetivação de serviços de utilidade pública, ou mesmo de satisfação de necessidades relacionadas à atuação orgânica de cada segmento governamental.

[...] todo e qualquer recurso, desprendido pela esfera governamental, procura cumprir determinados objetivos e não estão desvinculados da possibilidade de fiscalização, avaliação e apreciação da exta aplicabilidade por aquele órgão ou grupo que o tornou. É nesse momento que entra em voga a necessidade premente da análise da eficiência, tendo como pano de fundo

---

<sup>12</sup> Disponível em: < <http://od.joapessoa.pb.gov.br/>> Acesso em: 13 de julho de 2011.

os recursos orçados para uma atividade delegada por instância governamental.

A prefeitura municipal de Campina Grande – PB não dispõe de um banco de dados atualizado acerca das demandas atendidas pelo Orçamento Participativo após 2009, mas no período 2005-2009 estima-se que cerca de 70% do que foi demandado pelo OP foi introduzido na Lei Orçamentária Anual. Ademais, segundo a coordenação do OP peticiona-se ao poder público uma demanda fixa de 10% na LOA.

Ainda segundo Gonçalves (2005, p. 76-77)

Como o orçamento público se destina a atender as necessidades de ordem governamental, inseridas em planos e programas para satisfação pública, cabe questionar até que ponto ele é eficaz para atender tais objetivos, o ideal é que um orçamento público contenha nas entrelinhas a intenção de dirimir pontos esclarecedores de dúvidas diversas. É bom que nele não estejam embutidas idéias que deixem dubiedade de interpretação, mas que denote claramente e propicie credibilidade ao grupo que o idealizou.

[...]

Tanto a análise de eficácia como da eficiência são possíveis pelas formas modernas de estruturação dos orçamentos. A classificação por programas, projetos e a explicitação das metas físicas orçamentárias viabilizam os testes de eficácia, enquanto a incorporação de custos estimativos e efetivos auxilia as avaliações de eficiência.

[...]

A eficácia e a eficiência são os critérios que identificam com facilidade as possibilidades de desempenho do orçamento, graças a esses procedimentos de análises, pode-se impedir o gasto errado do dinheiro público, ou impedir que falcaturas se façam com a utilização inadequada da coisa pública. Pode-se evitar a contratação exacerbada de recursos humanos, a aquisição desnecessária de serviços e tantos outros males que tando oneram o poder governamental.

## **6 Elementos metodológicos da pesquisa**

### **6.1 Tipo de pesquisa**

O presente projeto se enquadra em dois gêneros de pesquisa: Teórica e empírica. Para Michel (2005, p. 34, 35), a pesquisa teórica se dedica “[...] em montar e desmontar, criticar e reconstruir teorias existentes. [...]”, enquanto a pesquisa empírica está “[...] voltada, sobretudo, para a face experimental, vivenciada e observável dos fenômenos [...]”. O seu grande valor é trazer a teoria para a realidade concreta. [...]”. Os fenômenos



jurídicos desde muito são estudados apenas no plano teórico, não que este prisma não traga significativas contribuições, mas o que a sociedade espera do pesquisador jurídico, especialmente da Universidade pública, é que ele correlacione o Direito com a vida real, para isso este projeto se propôs, já que o Direito Financeiro influencia diretamente a vida das pessoas.

## **6.2 Nível da pesquisa**

Segundo Gil (1999) a pesquisa científica classifica-se em três níveis de estudo: o exploratório, o descritivo e o explicativo. Utilizamos para a pesquisa do presente projeto o nível de estudo descritivo, pois buscamos descrever as características das normas jurídicas do direito financeiro e das políticas indutoras de cidadania, como a do orçamento participativo, estabelecendo relações e associações com o intuito de proporcionar uma visão atual do problema.

## **6.3 Método de abordagem**

A pesquisa adotou o método de abordagem indutivo que, segundo Michel (2005, p. 58) “é um tipo de raciocínio que caminha do registro de fatos particulares para chegar à conclusão ampliada que estabeleça uma posição geral”, já que se estudaram normas jurídicas e políticas públicas de participação popular no município, portanto locais, que estimulam o exercício da cidadania.

## **6.4 Método de procedimento**

Quanto aos métodos de procedimento, a pesquisa adotou, conforme classificação de Marconi e Lakatos (2009, p. 110), o método funcionalista, para a pesquisa teórica, o método estatístico para pesquisa e o comparativo nos dois.

Através do método funcionalista, a pesquisa procurou explicar as ações e relações sociais diante da complexa estrutura de indivíduos, Michel (2005, p. 55) leciona que através do método “[...] procura entender os fenômenos sociais, através do

estudo das partes integrantes do todo, o sistema que envolve o problema. Parte-se do princípio de que todo o problema pode ser dividido em partes interdependentes e inter-relacionados, que, estudamos separadamente, vão permitir entender o processo global”.

Para Marconi e Lakatos (2005, p. 110) “(...) o papel das partes nesse todo é compreendido como funções no complexo de estrutura e organização”.

Com a utilização do método estatístico buscará determinar numericamente a probabilidade de acerto de determinada conclusão, ou seja, com os testes estatísticos procurará reforçar as conclusões obtidas (GIL, 1999). A coleta de dados quantitativos foi feita pelas normas jurídicas concernentes ao orçamento participativo.

Para estudar a efetividade do orçamento participativo em Campina Grande – PB como uma política pública indutora de cidadania foi necessário analisar o Orçamento Democrático da cidade de João Pessoa. Esse método comparativo segundo Gil (1999, p. 34)

[...]procede pela investigação de indivíduos, classes, fenômenos ou fatos, com vistas a ressaltar as diferenças e similaridades entre eles. Sua ampla utilização nas ciências sociais deve-se ao fato de possibilitar o estudo comparativo de grandes grupamentos sociais, separados pelo espaço e pelo tempo. [...].

## 6.5 Técnicas de pesquisa

O processo utilizado para a obtenção dos dados foi a documentação indireta, o qual segundo Marconi e Lakatos (2009, p. 43) “[...] serve-se de fonte de dados coletados por outras pessoas, podendo constituir-se de material já elaborado ou não. [...]”, pois buscou-se identificar e descrever as normas jurídicas e políticas públicas indutoras da participação popular no orçamento público elaborado e implementado pelo município de Campina Grande.

Por esse processo será utilizado a técnica de pesquisa documental e bibliográfica, cujas definições Marconi e Lakatos (2009, p. 43) apresenta como sendo:

[...] pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias).

Os documentos de forma primária são aqueles de primeira mão, provenientes dos primeiros órgãos que realizam suas observações. Englobando todos os materiais, ainda não elaborados, escritos ou não, que podem servir como fonte de informação para a pesquisa científica. Podem ser encontrados em

arquivos públicos ou particulares, assim como em fontes estatísticas compiladas por órgãos oficiais e particulares. [...]

A pesquisa bibliográfica ou as fontes secundárias é a que especificamente interessa a este trabalho. Trata-se de levantamento de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto [...].

Foi documental e bibliográfica porque a presente pesquisa consultou leis, projetos de leis, política públicas elaboradas ou em elaboração ou implementadas pela câmara municipal ou pelo poder executivo de Campina Grande; além de outras informações disponíveis na doutrina jurídica sociológica, na norma positivada e na internet

O levantamento dos dados inicialmente se dará mediante documentação indireta, sem prejuízo de que no decorrer da pesquisa, mediante uma necessidade científica, também se utilize da documentação direta através de pesquisa de campo mediante observação direta intensiva, assistemática, não participante, individual, efetuada na vida real (MARCONI; LAKATOS, 2002).

Os dados obtidos receberam um tratamento quali-quantitativo, pois com a obtenção da qualidade das normas jurídicas indutoras de cidadania foi possível descrever numericamente aqueles existentes e as em fase de criação, e dentre as existentes aquelas que foram implementadas por políticas públicas. No entanto, esta pesquisa não se limitou ao levantamento numérico, mas buscou correlacionar os dados obtidos através de suas significações sociais.

## **6.6 Delimitação do universo**

São as normas jurídicas e as políticas públicas financeiras indutoras de uma cidadania orçamentária elaboradas pelo Município de Campina Grande no período de 2005 a 2009, e ainda, aquelas que estão em fase de elaboração. Tal recorte foi escolhido, pois a prefeitura municipal de Campina Grande não dispõe de um banco de dados unificados após 2009.

## **6.7 Tipo de amostragem**

Nesta etapa do projeto de pesquisa não é possível definir o processo de amostragem, se probabilística – aleatória simples, sistemática, aleatória de múltiplo estágio, por área, por conglomerados ou grupos (MARCONI; LAKATOS, 2009) – ou não-probabilística, reservando nossa prerrogativa como pesquisadores de tomar esta decisão no momento da obtenção dos dados.



## CONCLUSÃO

Os paradigmas da cultura política democrática foram adormecidos durante o período autocrático que o Brasil vivenciou em sua história recente. Com o processo de redemocratização nasceu uma nova cultura política de pensar a administração pública.

È esquecida à velha metodologia autocrática, arcaica de polarização de vontade política na figura do administrador para um novo paradigma de participação popular.

Esse teatro político ensejou o surgimento de um novo paradigma orçamentário: o Orçamento Participativo. O orçamento parte de um simples referencial contábil para uma estrutura dinâmica de interação estado-cidadão.

É por esse condão que, tendo em vista a análise empreendida, foi possível empreender uma análise qualitativa do Orçamento Participativo como um fenômeno democratizante brasileiro das últimas décadas. Ao tempo que, a literatura pátria sobre o tema, associado com um estudo doméstico acerca do fenômeno orçamentário mostrou-nos que a execução orçamentária participativa é um verdadeiro baluarte no novo conceito de gestão política.

Em Campina Grande – PB, sua implantação se deu de forma autocrática, haja vista que foi realizada por meio de um decreto do executivo, mas não perdeu de vista seu escopo político. Funcionando desde 09 de junho de 1997 o OP campinense não encontrou guarida numa estrutura política centralizadora, só assumindo seu papel anos depois.

Hoje a cidade é dividida em dezesseis regiões orçamentárias, mas infelizmente, não dispõe de um banco de dados unificado acerca a efetividade das demandas peticionadas no OP. Não obstante, estima-se que cerca de 70% das obras públicas municipais são oriundas do Orçamento Participativo (dados 2005-2009).

Em João Pessoa – PB, de outro turno, temos uma estrutura institucional totalmente distinta do modelo majoritário. É impossível falar em demanda atendida no Orçamento Democrático da capital, pois sua estrutura não abarca o conceito de demanda social atendida. O OD pessoense também não dispõe de um banco de dados unificado.

Não obstante, em verdade, a própria estruturação de um banco de dados referentes às demandas do OP e OD não são de fácil solução, haja vista que concatenação logística não seria uma das mais simples.

Não há dúvida de que esse tema, tão sensível aos anseios populares, necessita de um estudo mais detalhado, tendo por premissa a obtenção de dados quantitativos para que então a estrutura qualitativa seja estudada analiticamente como realmente merece.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de; LEAL, Rogério Gesta (Organizadores). Direitos Sociais & Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos. – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário. 8. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

COSTA, Marilene Bizerra da. Avanços e Resistências no Processo de Implantação do Orçamento Participativo em Campina Grande (PB). Dissertação de Mestrado. Campina Grande, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas – 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Hermes Laranja. Uma Visão Crítica do Orçamento Participativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 14. ed. Ampliada, revista e atualizada – 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa. 5. ed. São Paulo: 1999.

\_\_\_\_\_. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: 2009

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia do trabalho científico. 7. ed. São Paulo. Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. Fundamentos de metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. Técnicas de pesquisa. 5. ed. ver. atual. São Paulo: Atlas, 2002.

MATIAS, José Pereira. Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.



MICHEL, Maria Helena. Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 2005.

RODRIGUES, Marisa Santos. PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: O caso do Orçamento Democrático do município de João Pessoa. João Pessoa, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice – O social e o política na pós-modernidade. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 15. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

Regulamento Geral do Orçamento Participativo em Campina Grande, disponível em: <http://op.pmcg.pb.gov.br/regimentog.htm/>. Acessado em 08 de Junho de 2010.

Regulamento Geral do Orçamento Democrático de João Pessoa, disponível em: <http://od.joaopessoa.pb.gov.br/>. Acessado em 13 de Julho de 2011.

## ANEXO I



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO**  
**COORDENADORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2005/2006 e 2007**  
**OBRAS E SERVIÇOS URBANOS**

**PAVIMENTAÇÃO EM PARALELEPÍEDO E CAPEAMENTO ASFALTICO POR DEMANDA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Nº	REGIÃO	BAIRRO	LOCAL	ANO	SITUAÇÃO
1.	I	José Pinheiro	Rua Sindolfo Montenegro	2007	Concluída
2.	I	José Pinheiro	Tv. Sindolfo Montenegro	207	Concluída
3.	III	Cuités	Rua Luxemburgo	2005	Concluída
4.	III	Cuités	Rua Bruxelas	2007	Concluída
5.	III	Jardim Continental	Roberval Ribeiro de Lima	2005	Concluída
6.	III	Jardim Continental	Francisco Lourenço de Lima	2005	Concluída
7.	III	Jardim Continental	José Quirino Ribeiro	2005	Concluída
8.	III	Jeremias	Probo Câmara	2006	Concluída
9.	III	Jeremias	São Benedito	2006	Concluída
10.	III	Jeremias	Santo Agostinho	2006	Concluída
11.	III	Jeremias	José Virginio de Lima	2006	Concluída
12.	III	Jeremias	José Virginio de Lima 2	2006	Concluída
13.	III	Jeremias	Trav. São Rafael	2006	Concluída
14.	III	Jeremias	Antônio Soares da Silva	2006	Concluída
15.	IV	Pedregal	Rua Raimundo Ásfora	2006	Concluída
16.	V	Bodocongó	Rua Rita Pereira de Araújo	2005	Concluída
17.	VII	Jardim Quarenta	Rua João Nunes Figueiredo	2006	Concluída
18.	VII	Jardim Quarenta	Rua Eliza Rafael de França	2005	Concluída
19.	VII	Jardim Quarenta	Rua Iaia de Melo	2007	Concluída
20.	VII	Jardim Quarenta	Rua Anacleto Eloy	2007	Concluída

21.	VII	Jardim Quarenta	Rua José Martins de Andrade	2007	Concluída
22.	VII	Santa Rosa	Rua do Sol	2005	Concluída
23.	VII	Santa Rosa	Tv. São Pedro	2005	Concluída
24.	VII	Santa Rosa	Rua Equador	2005	Concluída
25.	VII	Santa Rosa	Rua Peru	2005	Concluída
26.	VII	Santa Rosa	Rua José Costa e Silva	2006	Concluída
27.	VII	Santa Rosa	Rua José Martins de Andrade	2007	Concluída
28.	VIII	Jardim Paulistano	Rua Claudino G. de Oliveira	2005	Concluída
29.	IX	Presidente Médici	Rua Cícero Pereira de Farias	2007	Concluída
30.	IX	Presidente Médici	Rua Abdon Napy	2005	Concluída
31.	X	Jardim Verdejante	Raul Pereira dos Santos	2005	Concluída
32.	X	Catingueira	Rua Júlio Gomes da Silva	2005	Concluída
33.	X	Catingueira	Rua Juvino Nepomuceno	2005	Concluída
34.	X	Catingueira	Rua Cláudio da Costa Barroso	2006	Concluída
35.	XI	Católé	Rua Epaminondas Câmara	2006	Concluída
36.	XI	Católé	Rua Gilson Marinho	2006	Concluída
37.	XI	Católé	Rua Maria Aparecida Carneiro	2005	Concluída
38.	XI	Católé	Rua Gutemberg Uchoa	2005	Concluída
39.	XI	Tambor	Rua General Canrobert	2007	Concluída
40.	XI	Tambor	Rua João Capiba	2007	Concluída
41.	XI	Distrito Industrial	Rua Raimundo Silva Ribeiro	2006	Concluída
42.	XI	Distrito Industrial	Manoel Alves do Nascimento	2007	Concluída
43.	XI	Distrito Industrial	Severino Gaudêncio	2007	Concluída
44.	XI	Distrito Industrial	Trav. Severino Gaudêncio	2007	Concluída
45.	XIV	Galante	Rua Antônio Alves Pimentel	2006	Concluída
46.	XIV	Galante	Rua Projetada	2005	Concluída



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO**  
**COORDENADORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

**EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA 2005/2006 e 2007**  
**SAÚDE**

**OBRAS EXECUTADAS POR DEMANDA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

<b>AÇÃO</b>	<b>ANO</b>	<b>BAIRRO</b>	<b>REGIÃO</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
Implantação de Farmácias Populares	2005	José Pinheiro	I	Concluída
	2005	Liberdade	VII	Concluída
	2005	Bodocongó ( Severino Cabral)	V	Concluída
Construção de UBSF	2005	Rocha Cavalcante	X	Concluída
	2005	Araxá	III	Concluída
	2007	Jardim Verdejante	X	Concluída
	2007	Estação Velha	XI	Concluída
	2007	Ressurreição	IX	Concluída
Ampliação de UBSF	2005	Jeremias- Inácio Mayer	III	Concluída
	2005	Monte Santo- Bonald Filho	IV	Concluída
	2005	Monte Castelo III	I	Concluída
	2005	Reforma do Posto de Saúde Raiff Ramalho	VIII	Concluída
Implantações de Novas Equipes de PSF	2006	UBSF- Plínio Lemos I (José Pinheiro)	I	Concluída
		UBSF- Plínio Lemos II (José Pinheiro)		
		UBSF – José Pinheiro II (Campo Sales)		
		UBSF- Jeremias I (EQ A)	III	
		UBSF- Jeremias II (EQ B)		
		UBSF- Araxá	V	
		UBSF- Bodocongó (Matadouro)		
		UBSF – João Rique I	V	
		UBSF – João Rique II		
		UBSF – Bonald Filho I	IV	
UBSF – Bonald Filho II				



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO**  
**COORDENADORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

**EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA 2005/2006 e 2007**  
**EDUCAÇÃO**

**OBRAS EXECUTADAS POR DEMANDAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

REGIÃO	BAIRRO	AÇÃO	LOCAL	ANO	SITUAÇÃO
III	Araxá	Construção de Creche	-----	2007	Em Andamento
V	São Januário	Construção de Creche	-----	2007	Em Andamento
I	Monte Castelo	Implantação de Laboratório de Informática	E. M. Anésio Leão	2007	Concluída
XIV	Galante	Implantação de Laboratório de Informática	E.M. Cicero Correia de Menezes	2007	Concluída
XV	São José da Mata	Implantação de Laboratório de Informática	E.M. São Clemente	2007	Concluída
XVI	Distrito do Catolé de Boa Vista	Reforma das Escolas Municipais	E. M. Manoel Joaquim de Aguiar	2007	Concluída
XVI	Estreito	Reforma das Escolas Municipais	E.M. Nossa Senhora do Perpétuo Socorro	2007	Concluída

---

Mayne Ramos Almeida



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE**  
**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO**  
**COORDENADORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2005/2006 e 2007**  
**ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**OBRAS EXECUTADAS POR DEMANDA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

<b>AÇÃO</b>	<b>BAIRRO</b>	<b>REGIÃO</b>	<b>ANO</b>
Reforma e Ampliação da Lavanderia do Quarenta	Quarenta	VII	2006
Reforma da Lavanderia e Recuperação do Prédio da Vaca Mecânica	Santa Rosa	VII	2005
Atenção ao Centro de Convivência ao Idoso	Cuités	III	2006
Implantação do Projeto Digna	Jeremias	III	2005
	Santa Rosa	VII	2005
Manutenção do Projeto Digna (capacitação)	Monte Castelo	I	2006
	José Pinheiro		
	Jardim Europa		
Implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	Três Irmãs	X	2006

---

**Mayne Ramos Almeida**



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO  
COORDENADORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2005/2006  
SETORIAL CULTURA, ESPORTE E LAZER

OBRAS EXECUTADAS POR DEMANDA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

AÇÃO	BAIRRO	REGIÃO	ANO
Reforma do Museu do Algodão	Estação Velha	XI	2005
Recuperação do Teatro Rosil Cavalcante	Centro	XII	2005
Reforma do Centro Cultural Lourdes Ramalho	Centro	XII	2005
Reforma do Teatro Raul Pryston – Escola Dr. Assis Chateaubriand	José Pinheiro	I	2005
Recuperação da Quadra de Esporte e Lazer	Santa Rosa	VII	2005
Construção do Ginásio Poliesportivo	Liberdade	VII	2007

---

Mayne Ramos Almeida

## ANEXO II



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE  
GABINETE DO PREFEITO  
COORDENADORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

### PLANEJAMENTO CICLO ORÇAMENTÁRIO – LOA / 2012

#### 1. APRESENTAÇÃO

O ciclo orçamentário – LOA/2012 é a última etapa de elaboração do orçamento público. Nesta peça orçamentária, são definidos, além das prioridades e metas, os valores de cada ação. A LOA é a peça orçamentária que norteará as ações e execuções do poder público municipal, a qual o gestor consultará para executar.

Em sua metodologia de elaboração, as secretarias discutem o seu planejamento e o orçamento de suas ações, elaborando a partir daí, a minuta da lei orçamentária. Em um processo paralelo, o Orçamento Participativo realiza atividades, as quais a população participa diretamente, apontando as prioridades de investimento do recurso público municipal. Tais demandas levantadas pela sociedade são discutidas com os secretários, levando em conta as prioridades defendidas pela sociedade, o planejamento realizado pela gestão e pela viabilidade técnica-financeira das demandas apresentadas pelas comunidades. Por último, em ato concensuado entre as prioridades defendidas pela população e o planejamento estratégico do governo, é elaborado o projeto de Lei Orçamentária, que é enviado a Câmara Municipal para discussão e aperfeiçoamento, através de emendas, discutidas com a sociedade, através de audiências públicas, e aprovadas e enviadas para ser homologadas pelo prefeito.

Todo o processo de participação popular, através do Orçamento Participativo, efetiva a política de democratização da gestão pública, a qual preconiza a transparência a partir da participação dos cidadãos na elaboração e execução de políticas públicas. A efetivação de instâncias de participação não somente garante a transparência da gestão pública como também possibilita a co-responsabilidade da população no zelo e administração da coisa pública. Portanto, a realização das atividades para a discussão da LOA/2012 cumpre o papel de exercitar a cidadania e possibilitar a democratização da gestão pública.

#### 2. ATIVIDADES

Para efetivar a participação popular na elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2012, a Coordenadoria do Orçamento Participativo realizará atividades no intuito de promover instâncias de participação, as quais apontarão as prioridades de investimento nas 16 regionais do município de Campina Grande/PB.

São elas:

- Assembleias Populares Regionais e Setoriais;
- Votação de Prioridades;
- Fóruns de Delegados Regionais e Setoriais;
- Conselho Municipal do Orçamento Participativo;



- Conferência Municipal – LOA/2012.

### **3. METODOLOGIA**

A metodologia desenvolvida nas atividades do OP tem como objetivo garantir a participação efetiva da comunidade. Uma metodologia que garanta que a população entenda o processo do ciclo orçamentário, compreenda o objetivo do Orçamento Participativo e exponha suas necessidades e anseios e as sistematizem em um Plano de Investimento Municipal.

#### **3.1 Assembleias Populares Regionais e Setoriais**

Serão realizadas 20 Assembleias Regionais e 05 Assembleias Setoriais. Em cada regional será realizadas uma Assembleia, salvo aquelas regionais que estão subdivididas, as quais farão 02 Assembleias. Quanto as setoriais, estão elencadas 05 para a realização da atividade – Juventude, Cultura, Criança e Adolescente, Geração de Emprego e Renda e Portadores de Necessidades Especiais.

Objetivos:

- Apresentar o ciclo orçamentário e a metodologia de votação das prioridades;
- Discutir as prioridades temáticas das regionais e setoriais;
- Eleição dos delegados do OP.

Cronograma da atividade:

- Apresentação do ciclo orçamentário e da metodologia de votação das prioridades – tal apresentação ficará a cargo da Diretoria Executiva do OP (Tempo estimado: 30 minutos);
- Discussão das prioridades temáticas – espaço para a população falar, apresentando quais as temáticas são prioridades na regional ou setorial, como educação saúde, etc. (Tempo estimado: 90 minutos);
- Eleição dos delegados – votação para eleição dos novos delegados, seguindo a proporção de que para cada 05 presentes na Assembleia, elege-se 01 delegado. (tempo estimado: 30 minutos)

#### **3.2 Votação de Prioridades**

As votações das Prioridades têm como objetivo coletar as prioridades apontadas pela comunidade. Cada pessoa recebe uma cédula com três espaços para votarem em suas demandas. Serão 100 lugares de votação, os quais atenderão todas as localidades do município.

Objetivos:

- Eleger as prioridades de investimentos nas regionais e setoriais.

Cronograma de Atividades:

- As votações acontecerão de acordo com as negociações entre os assessores regionais e setoriais e com os delegados, conselheiros, líderes comunitários e os cidadãos em geral.

#### **3.3 Fóruns de Delegados Regionais e Setoriais**

Serão realizados 25 Fóruns de Delegados. Deverão ser respeitadas as questões das subdivisões.

Objetivos:

- Sistematizar as votações das respectivas regionais e setoriais

Cronograma de Atividades:

- As reuniões terão início com a apresentação das votações de cada regional e setorial (30 minutos);
- Abertura para discutir as 10 maiores prioridades com os delegados e conselheiros (1 hora e 30 minutos).

### **3.4 Conselho Municipal do Orçamento Participativo – COMOP**

O COMOP tem como objetivo de discutir o município como um todo. Se as discussões dos Fóruns de Delegados são feitos de forma regional e setorial, no Conselho, as discussões têm que ser global, visualizando os problemas e demandas municipais.

Objetivos:

- Aprovar a metodologia da Conferência Municipal da LOA/2012

Cronograma de Atividades:

- Informes (30 minutos);
- Apresentação e sistematização das votações de prioridades (30 minutos);
- Abertura de discussão com os conselheiros presentes sobre a metodologia da Conferência Municipal LOA/2012 (02 horas).

### **3.5 Conferência Municipal LOA/2012**

A metodologia da Conferência Municipal será construída posteriormente conjuntamente com o Conselho Municipal do OP.

## ANEXO III

**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPINA GRANDE**

**REGULAMENTO GERAL****TÍTULO I****DOS OBJETIVOS**

**Art. 1º.** O Orçamento Participativo de Campina Grande é um instrumento de democratização da gestão pública municipal, tem por objetivos:

- I - Garantir regras democráticas, deliberativas e transparentes, para definição das prioridades na aplicação dos recursos públicos do município;
- II - Assegurar a participação dos diferentes segmentos da sociedade no processo de discussão, decisão e acompanhamento do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, da Lei Orçamentária Anual -LOA e do Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.
- III - Assegurar a participação da comunidade na discussão da política tributária e de arrecadação do município e na definição do custeio da máquina pública;
- IV - Contribuir para a distribuição mais justa dos recursos públicos no atendimento das demandas sociais;
- V - Garantir maior participação da comunidade na fiscalização, monitoramento e prestação de contas das atividades do governo e da utilização dos recursos públicos;
- VI - Proporcionar co-participação e co-responsabilidade pelas questões do município na perspectiva do exercício da cidadania plena, solidariedade e autonomia dos atores no processo;
- VII - Garantir a inclusão social a todos os habitantes do município na gestão pública local, consolidando-o como Fórum permanente de discussão das questões do município .

**TÍTULO II****DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA****CAPÍTULO I****DA ESTRUTURA DE GOVERNO**

**Art. 2º.** A Coordenadoria do Orçamento Participativo, - COOP compõe a estrutura administrativa do governo, subordina-se à Secretaria de Planejamento - SEPLAN, e é responsável pela coordenação política, tendo por atribuição:

- I - Coordenar todo o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento municipal junto a sociedade civil; (PPA,LDO,LOA)
- II - Acompanhar a execução de todas as etapas do processo de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município;

- III - Organizar, gerar, sistematizar, acompanhar e divulgar as informações necessárias ao andamento dos trabalhos;
- IV - Estabelecer a articulação permanente entre os órgãos do governo e as instâncias de participação da comunidade;
- V - Definir, com o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, - CONSE o calendário, metodologia e a dinâmica das plenárias públicas de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município;
- VI - Preparar e distribuir o material padronizado para a realização das plenárias públicas.

## CAPÍTULO II

### DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

**Art. 3º.** São instâncias de participação da comunidade no Orçamento Participativo:

- I - As Plenárias Preparatórias;
- II - As Assembléias Populares Regionais;
- III - As Assembléias Populares Setoriais;
- IV - Os Fóruns de Delegados;
- V - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo;
- VI - A Conferência Municipal.

#### Seção I

##### Das Plenárias Preparatórias

**Art. 4º.** As Plenárias Preparatórias são instâncias de participação direta da sociedade civil.

§ 1º. Será realizada uma rodada de plenárias preparatórias nas localidades, bairros e distritos do município .

§ 2º. Será realizada uma rodada de plenárias preparatórias com segmentos da sociedade civil.

**Art. 5º.** As Plenárias Preparatórias terão por objetivo:

- I - Sensibilizar a sociedade civil sobre a importância política do Orçamento Participativo e estimular a participação na gestão pública municipal.
- II - Apresentar e esclarecer a metodologia do processo;
- III - Explicar os critérios para a definição (escolha) das demandas;
- IV - Fazer um levantamento das necessidades dos bairros para subsidiar as Assembléias Populares.

#### Seção II

##### Das Assembléias Populares Regionais

**Art. 6º.** As Assembléias Populares Regionais são instâncias de participação direta da sociedade civil, tendo por finalidade:

- I - Levantar as ações prioritárias para as regionais;
- II - Eleger os membros do Fórum de Delegados Regionais.

Parágrafo Único - Nos casos das Regionais onde serão instituídas as Sub-Regionais, será realizada uma Assembléia Popular em cada Sub-Regional substituindo a Assembléia Popular Regional.

**Art. 7º.** Para os fins previstos neste capítulo, o município se subdividirá em 16 regionais, com base em critérios de proximidade geográfica, equilíbrio de área e densidade populacional:

Parágrafo Único - Para as regionais com população superior a 30 mil habitantes fica instituída a sub-regional.

Regional I	Sub-Regional I-A: Monte Castelo, Nova Brasília, José Pinheiro Sub-Regional I-B: Marinho
Regional II	Nações, Alto Branco, Lauritzen, Santo Antonio, Castelo Branco e Jardim Tavares;
Regional III	Cuités, Araxá, Jeremias, Palmeira, Louzeiro, Conceição e Jardim Continental
Regional IV	Monte Santo, Bela Vista, B. Universitário, Pedregal,
Regional V	Ramadinha, Serrotão, Bodocongó e Novo Bodocongó
Regional VI	Malvinas(referencia de divisão: Av. Floriano Peixoto) Sub-Regional VI-A: Malvinas 1 Sub-Regional VI-B: Malvinas 2
Regional VII	Sub-Regional VII-A: Liberdade, Quarenta, Santa Rosa  Sub-Regional VII-B: Centenário e Dinamérica
Regional VIII	Jardim Paulistano, Cruzeiro, Santa Cruz
Regional IX	Distrito Industrial, Velame (Jardim Borborema), Presidente Médici
Regional X	Acácio Figueiredo(Catingueira), Bairro das Cidades, Três Irmãs
Regional XI	Sub-Regional XI-A: Catolé, Sandra Cavalcante, Itararé, Sub-Regional XI-B: Estação Velha, Tambor
Regional XII	Centro, Prata, São José;
Regional XIII	Santa Terezinha, Mirante e Vila Cabral
Regional XIV	Distrito de Galante
Regional XV	Distrito de São José da Mata
Regional XVI	Distrito de Catolé de Boa Vista

**Art. 8º.** A todo cidadão ou cidadã é assegurado o credenciamento para participar das Assembléias Populares Regionais, Sub-Regionais e Setoriais, com direito à voz e voto, desde que preencha os seguintes requisitos:

- I - Ser maior de 16 anos;
- II - Morar em um dos bairros, localidades ou distritos da região.

Parágrafo Único - O quorum mínimo estabelecido para a abertura dos trabalhos é de vinte participantes credenciados, caso não atinja o quorum será feita uma nova convocação.

**Art. 9º.** O levantamento das demandas será feito através de formulários específicos confeccionados e distribuídos pela Prefeitura Municipal de Campina Grande através da Coordenaria do Orçamento Participativo.

**Art. 10º.** A coordenação dos trabalhos das Assembléias Populares Regionais e Sub-Regionais será de responsabilidade da Coordenadoria do Orçamento Participativo em parceria com o órgão coordenador do Fórum de Delegados Regionais.

### Seção III

#### Das Assembléias Populares Setoriais

**Art. 11.** As Assembléias Populares Setoriais são instâncias de participação direta da sociedade civil organizada direcionada à discussão com os segmentos representativos da sociedade das políticas para o conjunto do município, tendo por finalidade:

- I - Levantar as prioridades orçamentárias para o conjunto do município;
- II - Levantar as demandas da sociedade civil organizada;
- III - Eleger os membros do Fórum de Delegados Setoriais.

Parágrafo Único - A definição dos setoriais constitui objeto de deliberação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo.

**Art. 12.** Poderão participar das Assembléias Populares Setoriais, com direito à voz e voto:

- I - Todo cidadão cidadã, maior de 16 anos
- II - As organizações da sociedade civil com atuação no município;
- III - Os Conselhos Municipais de Política Setorial com atuação na área de interesse do segmento.

**Art. 13.** A coordenação dos trabalhos das Assembléias Populares Setoriais será de responsabilidade da Coordenadoria do Orçamento Participativo em parceria com o órgão coordenador do Fórum de Delegados Setorial.

### Seção IV

#### Dos Fóruns de Delegados

**Art. 14.** Os Fóruns de Delegados são instâncias de representação da comunidade, compostos pelos delegados e delegadas eleitos nas Assembléias Populares Regionais, Sub-Regionais e Setoriais, na proporção de 1 (um) delegado(a) para cada 5 (cinco) credenciados.

**Art. 15.** Compete aos Fóruns de Delegados:

- I - Sistematizar, a partir do levantamento das plenárias preparatórias os eixos temáticos, prioridades e metas nas ações da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- II - Eleger dentre os seus membros os conselheiros e conselheiras titulares e suplentes para representar a Regional e Setorial no Conselho Municipal do Orçamento Participativo;
- III - Compatibilizar os recursos destinados para investimentos na região e setorial com as prioridades definidas pela comunidade;
- IV - Promover a divulgação e a ampliação do Orçamento Participativo na região e no município;
- V - Aprovar o Plano de Investimentos da Regional e Setorial;

- VI - Eleger os membros delegados para a Coordenação dos trabalhos do fórum;
- VII - Definir agenda, pauta e horário do início e término de reuniões do fórum no decorrer do exercício do mandato;
- VIII - Elaborar atas de suas reuniões.

**Art. 16.** Compete a cada Delegada (o):

- I - Participar das reuniões do Fórum de Delegados de sua Regional ou Setorial;
- II - Representar a sua Regional ou Setorial nas Conferências Municipais;
- III - Acompanhar todas as etapas do processo de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município;
- IV - Acompanhar e fiscalizar a execução dos programas e obras aprovados pela Regional ou Setorial;
- V - Acompanhar a tramitação e votação dos projetos de lei orçamentária no Poder Legislativo (na Câmara de Vereadores), com a tarefa de acompanhar e defender a aprovação das prioridades orçamentárias definidas pela comunidade junto aos vereadores(as).
- VI - Multiplicar as discussões relativas ao orçamento participativo, estimulando a participação da comunidade.

**Art. 17.** Poderá ser delegada ou delegado o cidadão(a) que preencher os seguintes requisitos:

- I - Estar devidamente credenciada(o) - de acordo com as Normas que regulamentam o processo - nas Assembléias Populares Regionais e Setoriais;
- II - Ter participado de pelo menos uma das Plenárias Preparatórias
- III - Não exercer cargo em comissão ou de assessoria política nos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, Estadual e Federal;
- IV - Não ser detentora(o) de mandato eletivo no Poder Público, de qualquer esfera;
- V - Ser maior de 16 anos.

**Art. 18.** O mandato de delegado tem duração de 1 (um) ano, assegurado o direito a reeleição.

**Art. 19.** O(a) delegado(a) só poderá representar uma única Regional ou Setorial no mesmo mandato.

**Art. 20.** A função de delegado (a) será exercida gratuitamente, sendo considerada serviço público relevante.

Parágrafo Único – Ao final do mandato será concedido pelo representante do poder executivo municipal certificado de prestação de serviço público relevante ao município.

**Art. 21.** Cada Fórum de Delegados constituirá uma Comissão de Fiscalização Orçamentária para acompanhar e fiscalizar as diversas etapas de execução dos programas e obras aprovados para a região ou setorial.

**Art. 22.** Caberá ao Regimento Interno do Fórum de Delegados dispor sobre as normas de funcionamento dos Fóruns de Delegados e sobre a composição, atribuições e funcionamento das Comissões de Fiscalização Orçamentária e da Coordenação.

## Seção V

### Do Conselho Municipal do Orçamento Participativo

**Art. 23.** O Conselho Municipal do Orçamento Participativo é a instância de aconselhamento, proposição, deliberação e fiscalização das matérias relacionadas ao planejamento orçamentário do município, tendo por atribuição:

- I - Analisar, emitir opinião e propor alterações ao Projeto de Lei do Plano Plurianual e de suas revisões, ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Projeto de Lei do Orçamento Anual, antes que sejam encaminhados à Câmara de Vereadores;
- II - Analisar e emitir parecer sobre os projetos de subvenções sociais e os pedidos de suplementação orçamentária;
- III - Analisar, emitir opinião e propor alterações à política tributária e de arrecadação do município e à definição do custeio da máquina pública;
- IV - Acompanhar a execução orçamentária e fiscalizar o cumprimento dos programas e obras prioritizados pela comunidade, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas ou alterações no planejamento;
- V - Acompanhar a tramitação e votação dos projetos de lei orçamentária na Câmara de Vereadores, com a tarefa de defender a aprovação das prioridades orçamentárias definidas pela comunidade;
- VI - Apresentar solicitações de esclarecimentos, moções e recomendações de assuntos pertinentes ao orçamento participativo;
- VII - Exercer a representação das instâncias de participação da comunidade perante os poderes constituídos;
- VIII - Informar e consultar, sempre que necessário, os Fóruns de Delegados sobre os trabalhos realizados ou a realizar;
- IX - Convocar, extraordinariamente, plenárias municipais de delegados, para discutir e deliberar sobre questões de relevância, pertinentes ao orçamento participativo;
- X - Definir, com a Coordenadoria do Orçamento Participativo, o calendário, a metodologia e a dinâmica das atividades públicas de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município;
- XI - Elaborar e alterar o seu Regimento Interno e as normas de funcionamento dos Fóruns de Delegados e das Comissões Metodologia, Comunicação, Formação e Fiscalização Orçamentária;
- XII - Analisar as demandas apresentadas pela sociedade civil a partir das Assembléias Populares, emitindo parecer sobre a viabilidade de cada uma.

**Art. 24.** O Conselho Municipal do Orçamento Participativo é composto por:

- I - 3 conselheiros(as) titulares e 3 conselheiros(as) suplentes de cada Regional
- II - 3 conselheiros(as) titular e 3 conselheiro(a) suplentes de cada setorial.
- III - 3 conselheiros(as) titulares e conselheiros(as) três suplentes, indicados pelo Poder Executivo municipal, representando as seguintes áreas de atuação:
  - a) 1 titular e um(a) suplente do Gabinete do Prefeito



- b) 1 titular e um(a) suplente da Secretaria da Finanças
- c) 1 titular e um(a) suplente da Secretaria de Planejamento e Gestão
- IV - 3 conselheiros(as) titulares e três conselheiros(as) suplentes, indicados pelo Poder Legislativo municipal.

§ 1º. As Regionais com população superior a 30 mil habitantes terão 4 conselheiros titulares e 4 suplentes obedecendo os critérios de participação mínima.

§ 2º. Os conselheiros(as) representantes das Regionais e dos Setoriais serão eleitos(as) pelos respectivos Fóruns de Delegados, dentre os seus membros, para um mandato de um ano, garantindo o direito à reeleição;

§ 3º. A Coordenadoria do Orçamento Participativo preside o processo e o Conselho – sem direito a voto.

§ 4º. A função de conselheira (o) será exercida gratuitamente, sendo considerada serviço público relevante.

§ 5º. A manutenção das vagas existentes no Conselho para cada Regional obedecerá ao pré-requisito de participação mínima de 60 participantes credenciados na Assembléia Popular.

§ 6º. A Regional ou Setorial que não atingir o pré-requisito de participação mínima obedecerá a proporcionalidade de a cada 20 participantes uma vaga de conselheiro e uma suplência.

**Art. 25.** O governo assegurará a infra-estrutura e as condições necessárias ao pleno funcionamento dos trabalhos do Conselho Municipal do Orçamento Participativo. Disponibilizando às conselheiras e aos conselheiros:

- I - as informações e documentos relativos ao orçamento do município e ao andamento das demandas e serviços, com posição atualizada;
- II - cursos de qualificação técnica em orçamento;
- III - os meios materiais para execução de suas atividades.

## Seção VI

### Da Conferência Municipal

**Art. 26.** A Conferência Municipal é a instância superior de participação da comunidade no processo de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município, sendo composta (formada) por todos os(as) delegados(as) eleitos(as) nas Assembléias Populares Regionais, Sub-Regionais, Setoriais, Conselheiras e Conselheiros membros do Conselho Municipal do Orçamento Participativo.

**Art. 27.** Compete à Conferência Municipal:

- I - Aprovar as prioridades e metas para a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- II - Definir, no primeiro ano de governo, os macro-projetos para o Plano Plurianual – PPA;
- III - Consolidar o Plano de Investimentos do município;

- IV - Arbitrar, em última instância, os conflitos entre os Fóruns de Delegados e entre estes e o Conselho Municipal do Orçamento Participativo quanto à interpretação das normas do processo e à aplicação dos critérios para a seleção de demandas e repartição de recursos de investimento por região ou setorial;
- V - Alterar as normas deste Regulamento.

**Art. 28. A Conferência Municipal será instalada com a presença de pelo menos cinquenta por cento dos delegadas(os) das Regionais e Setoriais. Não havendo quorum será realizada uma segunda chamada, com um intervalo de uma hora entre a primeira e segunda chamadas, e o quorum exigido será de 40%. A Conferência Municipal deliberará por maioria simples.**

**Art. 29. A coordenação dos trabalhos da Conferência Municipal caberá a Coordenadoria do Orçamento Participativo junto a uma representação do órgão coordenador do Conselho Municipal do Orçamento Participativo.**

### TÍTULO III

#### DA METODOLOGIA

#### CAPÍTULO I

#### DA PRIMEIRA ETAPA

##### Seção I

##### Da Abertura do Processo e Rodada de Prestação de Contas

**Art. 30.** O governo abrirá anualmente o processo realizando as Plenárias Públicas de Prestação de Contas apresentando o relatório de execução das prioridades escolhidas pelo Orçamento Participativo e das ações governamentais realizadas no exercício anterior.

##### Seção II

##### Da Rodada de Discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

**Art. 31.** A Coordenadoria do Orçamento Participativo dará início ao processo de discussão e elaboração participativa do Orçamento Público para o ano subsequente através da discussão da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§1º Será realizada uma rodada de apresentação da proposta de LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias nos Fóruns de Delegados Regionais e Setoriais e esclarecimento das funções da peça orçamentária:

§2 Será realizada uma rodada de Conferências Municipais Temáticas para a discussão e aprovação das prioridades e metas previstas na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias;

##### Seção III

##### Da Discussão dos Aspectos Gerais da Proposta de LDO

**Art. 32.** Paralelamente às rodadas de discussão das prioridades orçamentárias na comunidade, o Conselho Municipal do Orçamento Participativo reunir-se-á com os Secretários de Governo para discutir os aspectos gerais da proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO enviada pelo Poder Executivo, formulando proposições em relação aos princípios, às alterações na legislação tributária, ao custeio da máquina pública, às regras para avaliação da eficiência das ações desenvolvidas pelo governo, aos critérios para contingenciamento de dotações, às condições para subvenção a instituições privadas, dentre outros aspectos.

**Parágrafo Único** - A discussão final da proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) realizar-se-á em Conferência Municipal do Orçamento Participativo, a partir da proposta apresentada pelo executivo municipal e das alterações sugeridas nos Fóruns de Delegados Regionais e Setoriais.

## CAPÍTULO II

### SEGUNDA ETAPA

#### Seção I

##### Das Plenárias Preparatórias

**Art. 33** . Será realizada uma rodada de Plenárias Preparatórias em cada um dos bairros, localidades e distritos das Regionais tendo por objetivos:

- I - Sensibilizar a comunidade sobre a importância política do Orçamento Participativo;
- II - Estimular a mobilização e discussão acerca das Prioridades de cada bairro e distrito;
- III - Apresentar e esclarecer a metodologia do processo;
- IV - Fazer o levantamento das necessidades dos bairros, localidades e distritos como subsídio para a segunda etapa do Ciclo Orçamentário;

Parágrafo Único - A coordenação dos trabalhos caberá ao órgão coordenador do Fórum de Delegados e a Coordenadoria do Orçamento Participativo.

#### Seção II

Da rodada das Assembléias Populares Regionais e Setoriais para a discussão e definição das ações prioritárias para inclusão na matriz orçamentária

**Art. 34.** Após a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) inicia-se a segunda etapa do processo que consistirá no levantamento e votação das demandas a partir das metas aprovadas na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, visando a sua inclusão na proposta de orçamento do Governo para o ano seguinte.

**rt. 35.** A rodada subsequente terá por objetivo:

I - realizar as Assembléias Populares Regionais, apresentar as prioridades e metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), aprofundar – detalhar, localizar – as demandas da comunidade para a regional e eleger as suas delegadas e delegados.

II - realizar as Assembléias Populares Setoriais, apresentar as prioridades e metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), aprofundar – detalhar, localizar – as demandas da comunidade para os setoriais e eleger as suas delegadas e delegados .

§ 1 ° A metodologia e a dinâmica das Regionais e Setoriais serão definidas em reunião conjunta do COMOP com a Coordenadoria do Orçamento Participativo.

§ 2° A coleta das demandas será feita em formulários próprios confeccionados pela Coordenadoria do Orçamento Participativo, de acordo com a metodologia definida pelo Conselho Municipal do Orçamento Participativo.

#### Seção III

#### Da Seleção e Hierarquização das Prioridades

**Art. 36. A seleção e hierarquização das prioridades serão realizadas pelos Fóruns de Delegados, com os seguintes parâmetros:**

- I - Compatibilidade com os eixos temáticos aprovados na Lei de Diretrizes Orçamentárias observando as prioridades e metas estabelecidas;
- II - Critérios gerais de hierarquização das prioridades previstos neste regulamento.
- III - Cumprimento dos pré-requisitos técnicos de viabilidade de execução, previstos neste regulamento para seleção de prioridades.
- IV - Compatibilidade com o montante de recursos de investimentos disponíveis do município.

§ 1º O encerramento das Assembléias Populares Regionais, Sub-regionais e Setoriais dar-se-á com a convocação dos delegados e delegadas recém-eleitos para participarem dos Fóruns de Delegados.

**Art. 37. A última etapa do processo culminará com a realização da Conferência Municipal, onde serão sistematizados e definidos os programas, ações, prioridades, metas e determinações que deverão ser incluídas no projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA, antes de seu envio à Câmara de Vereadores.**

#### Seção IV

##### Da instalação dos Fóruns de Delegados Regionais e Setoriais

**Art. 38.** Os Fóruns de Delegados serão instalados em cada uma das regionais e setoriais, em reuniões dirigidas pela Coordenadoria do Orçamento Participativo em parceria com a coordenação do fórum de delegados.

Parágrafo Único - Essas reuniões terão por finalidade:

- I - esclarecer o papel e responsabilidades do Fórum;
- II - conhecer o regimento interno do Fórum e dirimir as dúvidas;
- III - escolher os membros do órgão coordenador do Fórum;
- IV - constituir a Comissão de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária da região ou setorial;
- V - apresentar o cronograma de trabalho e definir as datas das demais reuniões.

**Art. 39.** Nas reuniões subseqüentes dos Fóruns, os órgãos do Governo apresentarão dados sobre a região e setorial, prestarão esclarecimentos a respeito das demandas levantadas pela comunidade e discutirão com os Fóruns as alternativas para a solução dos problemas apresentados.

**Art. 40.** Nesse ínterim, os Fóruns estabelecerão um calendário para a realização de Caravanas de Prioridades, agendando visitas às localidades, com o objetivo de ampliar o conhecimento da realidade do município e facilitar o processo de de localização das prioridades orçamentárias.

**Art. 41.** Com a definição das listas de demandas pré-selecionadas para cada região e setorial, os Fóruns as encaminharão à Coordenadoria do Orçamento Participativo para serem enviadas aos órgãos responsáveis pela elaboração da estimativa dos custos, parecer sobre viabilidade técnica e orçamentária e o retorno.

**Art. 42.** De posse dos custos da pré-seleção das demandas e do montante de recursos destinados a sua região ou setorial, os Fóruns reunir-se-ão para elaborar os seus Planos de Investimentos, hierarquizando as demandas pré-selecionadas para compatibilizá-las com os recursos disponíveis.

#### Seção V

##### Da Discussão dos Aspectos Gerais da Proposta do Orçamento

**Art. 43.** O Conselho Municipal do Orçamento Participativo reunir-se-á no período de discussão da LOA para:

I – discutir com os Secretários de Governo a proposta orçamentária do município enviada pelo Poder Executivo;

II – formular proposições nos aspectos relacionados à receita e à despesa, aos investimentos estruturantes propostos pelo Governo, ao custeio da máquina pública, dentre outros;

III – definir o montante de recursos de investimento a ser destinado a cada região e setorial, para aplicação nas prioridades propostas pela comunidade, a serem definidas pelos Fóruns.

IV – Analisar as demandas pré-selecionadas pelas Assembléias Populares Regionais e Setoriais discutindo com os membros representantes do Poder Executivo Municipal a viabilidade de execução.

#### Seção VI

##### Da Homologação do Plano de Investimentos do Município

**Art. 44.** A Conferência Municipal fará a consolidação dos Planos de Investimentos aprovados nas regionais e setorial e homologará o Plano de Investimentos do município, entregando-o formalmente ao Prefeito para inclusão no Projeto de Lei do Orçamento, antes de seu envio à Câmara de Vereadores.

### CAPÍTULO III

#### DA DISCUSSÃO E ELABORAÇÃO DO PROJETO

##### DE LEI DO PLANO PLURIANUAL

**Art. 45.** No primeiro ano de governo o Orçamento Participativo definirá os grandes eixos temáticos que deverão integrar o Plano Plurianual.

**Art. 46.** O processo para discussão do PPA observará a metodologia definida nos Capítulos I e II deste Título, considerada o seguinte:

I – nas Assembléias Populares realizadas na primeira etapa do processo, a comunidade, além de apresentar as suas demandas, será chamada a eleger as prioridades temáticas para o PPA;

II – caberá ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo discutir com os Secretários de Governo os aspectos gerais da proposta do Plano Plurianual apresentada pelo Poder Executivo, formulando proposições em relação aos princípios, à política tributária e de arrecadação, ao custeio da máquina pública, aos programas e projetos propostos pelo Governo, dentre outros aspectos;

III – os grandes eixos temáticos para o PPA serão sistematizados e aprovados na Conferência Municipal que também homologará o Plano de Investimentos do município.

### TÍTULO IV

## DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 47.** Após a entrega dos projetos das leis orçamentárias (PPA,LDO,LOA) à Câmara de Vereadores, o Conselho Municipal do Orçamento Participativo e as delegadas e delegados ficarão incumbidos( as) de acompanhar toda a sua tramitação e votação, com a tarefa de defender a aprovação das prioridades definidas pela comunidade analisando e emitindo parecer às emendas propostas pelo Legislativo.

**Art. 48.** As Comissões de Fiscalização Orçamentária acompanharão todas as etapas de execução dos investimentos, desde a licitação até a sua conclusão.

Parágrafo Único - O governo assegurará às Comissões os meios necessários ao desempenho de suas tarefas, disponibilizando, especialmente, o acesso aos seguintes instrumentos:

- I - Os balancetes mensais, os relatórios de execução orçamentária e o balanço anual, da administração direta e indireta;
- II - O cronograma das obras, especialmente as demandadas pelo orçamento participativo;
- III - O cronograma de licitações, com a relação dos componentes das respectivas comissões;
- IV - A relação das empresas vencedoras dos processos licitatórios e o valor das obras;
- V - As cópias dos contratos, convênios e seus aditivos;
- VI - Os semanários oficiais e os textos das leis de suplementação orçamentária e de subvenções sociais;
- VII - O comparecimento de representantes dos órgãos executores, para prestar esclarecimentos ou informações, quando necessário;
- VIII - O acompanhamento técnico nas visitas às obras e/ou serviços executados ou em execução;
- IX - Outros instrumentos que se fizerem necessários.

**Art. 49.** O Conselho Municipal do Orçamento Participativo terá o prazo de sessenta dias da publicação deste Regulamento para adaptar o seu regimento interno e adequar as normas de funcionamento dos Fóruns de Delegados, da Secretaria Executiva e das Comissões de Fiscalização Orçamentária, Metodologia e Normas, Comunicação e Formação.

**Art. 50.** Este Regulamento entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 51.** Ficam revogadas as disposições em contrário.

**Campina Grande 28 de Fevereiro de 2006**