

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

GRÉLIZ SILVESTRIN

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: MÉTODOS E AÇÕES NO MUNICÍPIO
DE JUMIRIM/SP

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Curitiba - PR.

2018

GRÉLIZ SILVESTRIN

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: MÉTODOS E AÇÕES NO MUNICÍPIO
DE JUMIRIM/SP

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista na Pós-Graduação
em Gestão Pública Municipal, Modalidade de
Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica
Federal – UTFPR – Campus Curitiba.
Orientador: Prof. Dr. Anderson Catapan

Curitiba - PR.

2018



TERMO DE APROVAÇÃO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: MÉTODOS E AÇÕES NO MUNICÍPIO DE JUMIRIM/SP

Por

GRELIZ SILVESTRIN

Monografia apresentada às 17:00, do dia 30 de julho de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

anderson catapan
UTFPR - Curitiba
(orientador)

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza
UTFPR - Curitiba

Francisco Rodrigues Lima Junior
UTFPR - Curitiba

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a Deus, que tudo criou e que nos deu a vida e a oportunidade de estarmos dando mais um passo em nossa existência e a todos os amigos e colegas que de alguma forma contribuíram para que meus conhecimentos e para que este trabalho se realizasse.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradecemos a Deus nosso Pai, por mais uma colheita nesse imenso jardim da vida. A nossa família que sempre esteve do nosso lado, nos apoiando e incentivando em mais essa etapa de nossas vidas. Ao nosso orientador, que se dedicou a nos encaminhar para que esse trabalho se tornasse um grande marco em nossas vidas acadêmicas.

RESUMO

SILVESTRIN, Gréliz. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO MÉTODOS E AÇÕES NO MUNICÍPIO DE JUMIRIM/SP. 2013. 61 páginas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

Serão estudados neste trabalho a importância de analisar os fundamentos do orçamento participativo, métodos e ações do município de Jumarim, a partir dessa definição. Através de pesquisa bibliográfica é possível estabelecer quais são as práticas de orçamento participativo e os padrões de trabalho necessário para o adequado funcionamento das diversas áreas da administração pública. Também apresentará os principais conceitos relacionados aos sistemas integrados do orçamento participativo e dos métodos e ações e competências dos agentes formadores do ambiente organizacional da administração pública. A partir desse assunto, este trabalho apresentará a importância das audiências e como estão sendo elaborado o orçamento público no município, apoiando os interesses coletivos e subsidiando o controle externo na fiscalização. Também demonstrará o interesse da participação popular demonstrado através de suas presenças nas audiências. Ainda demonstrará que a participação popular no orçamento participativo é um importante impulso para um novo municipalismo, renovado e focado na busca de eficiência transparência e efetividade das políticas públicas, pois mesmo com as inúmeras dificuldades, o sucesso depende em grande medida da vontade política e clareza de objetivo e métodos das pessoas em grupos que o abraçam, assim como sua capacidade de colocar em andamento um processo que vá palatina e equilibradamente incorporando novos sujeitos, rompendo troca de favores no processo padrão de relacionamento político entre cidadãos e poder público na cidade, o que representa em si um produto de alto valor.

Palavra chave: Orçamento, Participação, Entidade Públicas.

ABSTRATO

SILVESTRIN Gréliz . PARTICIPATORY BUDGETING METHODS AND SHARES IN THE MUNICIPALITY OF JUMIRIM / SP. 2013. 61 pages . Monograph (Specialization in Municipal Public Management) . Federal Technological University of Paraná , Curitiba , 2014 .

Will be studied in this work the importance of analyzing and detecting the fundamentals of participatory budgeting methods and actions in the municipality of Jumarim from that definition, through literature can establish what the participatory budgeting practices and work standards required for proper functioning of the various areas of public administration , will also present the main concepts related to integrated participatory budgeting systems and methods and actions and skills of training agents of the organizational environment of public administration. From this issue , this paper presents the importance of the audience and how they are prepared the public budget in the city , supporting the collective interests and supporting the external control in the audit. It will also show the interest of popular participation demonstrated through their attendance at the hearings . Also demonstrate that popular participation in the budgeting process is a major boost for a new municipal approach , renewed and focused on the pursuit of efficiency and transparency effectiveness of public policy , because even with the numerous difficulties , success depends largely on the political will and clarity objective and methods of data groups that embrace , as well as your ability to put in motion a process that goes palate and pacienciosamente incorporating new subjects , breaking exchange of favors in the pattern of political relationship between citizens and public process power in the city, which is itself a product of high value.

Key Words: Budget Participation , Public Entity.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1 Problema de Pesquisa	12
1.2 Objetivos.....	12
1.2.1 Objetivo Geral	12
1.2.2 Objetivos Específicos	13
1.3 Justificativa	13
2. O ORÇAMENTO PÚBLICO	15
2.1 Conceitos	15
2.2 A Origem e Evolução do Orçamento Público	16
2.3 Processo Orçamentário: planejamento e orçamento.....	20
2.3.1 Plano Plurianual (PPA).....	21
2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO)	23
2.3.3 Lei Orçamentaria Anual (LOA).....	25
2.4 Princípios Orçamentários.....	26
2.5 Vedações Constitucionais	27
2.6 Limites Constitucionais	31
2.7 Limites e Definições da Lei de Responsabilidade Fiscal	33
2.8 Ciclos Orçamentários.....	35
3. METODOLOGIA	36
3.1 Caracterização da Pesquisa.....	37
3.2 Delineamento Metodológico	38
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	40
4.1 O Orçamento Público Frente à Gestão Democrática e Participativa.....	42
4.2 Audiência Públicas	45
4.3 Estudo de Caso	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
5.1 Sugestões para Trabalhos Futuros	58
REFERÊNCIAS	59

1. INTRODUÇÃO

Serão estudados neste trabalho a importância de analisar e detectar os fundamentos do orçamento participativo métodos e ações no município de Jumirim, o modelo de orçamento participativo da informação nas organizações que estão diretamente ligados ao tipo de negócio estabelecido, em cada missão, visão e objetivos estratégicos adotados nas entidades públicas.

Na administração Pública, não há autonomia nem vontade própria para fazer bem aquilo que estendemos, pois somente podemos fazer aquilo que o regramento jurídico autoriza. Diferentemente na administração privada, onde é somente ilícito fazer aquilo que a lei proíba.

Historicamente, as legislações administrativas são, na maioria das vezes, de ordem pública, onde essas ordens são soberanas, fazendo que com não possam ser descumpridas, nem por decisão ou vontade coletiva de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contém verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos.

De certa forma, a natureza da cátedra pública e a desígnio do Estado proíbem que seus agentes públicos deixem de praticar os poderes e de competir os deveres que a lei lhes impõe. Mas, a plena eficácia de toda a política pública está dependente ao atendimento das Leis Constitucionais e Infra Constitucionais.

Então pode conceituar que a administração pública é um aparelhamento de trabalhos públicos, cujo sistema e o objetivo da sua intervenção são as áreas coletivas, nunca em prol da individualidade, e cuja legalidade deriva do poder eficaz das entidades políticas, incumbidas da representatividade institucional dos cidadãos, ou seja, a máquina pública executiva em ação, abrangendo as ciências políticas, direitos sociais e jurídicos, cultura e economias para produzir o bem estar social. Essas questões são envolvidas em um núcleo de atitudes, ideias, processos, desburocratizações, atos jurídicos, e outras formas de comportamento gerencial, determinantes a distribuição e modo de exercer o poder público, para atender os anseios populares.

O aparelhamento do Estado somente é possível através da administração pública, incumbindo de realizar suas ações governamentais, tendendo sempre a realização do interesse público, ou seja, a satisfação da coletividade.

Porém, como possa ocorrer em qualquer Instituição, a administração pública passou por severas crises, sendo essas de caráter fiscal, administrativo e jurídico, que pôs em contratempo o modo de influência de planos sociais/econômico devido a complexa

burocracia e a ineficiente administração do estado. Também houve o processo de globalização, que forçou o Estado a ser moderno, robustos, tecnológicos e eficientes, que trouxe questões infalíveis como os programas de ajuste fiscal, questões relacionadas a privatização das empresas estatais, reforma em processos de administração pública dentre outros.

No intuito da inovação, proclamou-se a Constituição Federal de 88 (BRASIL, 1988), trazendo, em relação às passadas, em seu Título III, um capítulo exclusivo a organização da administração pública, estabelecendo uma obediência a determinados princípios, quais sejam: princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, sendo assim discernidos:

Princípio da Legalidade – O princípio que somente alcança a administração pública, de forma rigorosa e especial, onde normaliza que o gestor público somente possa fazer aquilo que a lei autoriza, inexistindo a vontade subjetiva.

Princípio da Impessoalidade – Prática que impõe ao administrador público, que somente desenvolva suas ações para a coletividade, para o interesse público, nunca, jamais de forma individual. Ainda este princípio, exclui a promoção pessoal de autoridades e servidores sobre suas tarefas efetivas.

Princípio da Moralidade – Este princípio veio a balizar os dois anteriores, deixou evidente que não basta o administrador somente cumprir o estribo da lei, quando em pleno exercício de suas funções públicas, mas respeitar a vida, a ética e a justiça.

Princípio da Publicidade – Como se trata de coisa pública, todos os atos administrativos devem ser levados ao conhecimento populacional. Este princípio torna transparente os atos e contratos administrativos, seus objetivos externos, controle pelos interessados diretos e por quaisquer outras necessidades diversas.

Princípio da Eficiência – Aqui cabe como uma empresa privada, onde visa à presteza, perfeição e ganho funcional, para obtenção de bons resultados, na satisfação da comunidade e de seus atores sociais.

Como percebido, a administração pública passou por uma série de mudanças e ajustes, onde muitas inovações, práticas e normas vieram a dinamizar os serviços públicos. A emergir essas transformações, no ano de 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2.000 (BRASIL, 2000), conhecida popularmente com o a Lei Responsabilidade Fiscal, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A Lei Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) originou uma série de estruturas controladoras e fiscalizadoras dos administradores públicos, principalmente no que tange a aplicação dos recursos públicos, tornando obrigatória a transparência das despesas e

ingressos de recursos e o planejamento com a participação popular, ouvindo seus interesses, demandas e anseios regionalizados, onde em seu artigo 48, assim codificou:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Visto que a lei cedeu o direito à população em expor suas ideias de melhorias, suas necessidades e seus anseios veem que em regra geral está prática vem despertando pouco interesse popular, frente aos debates, audiências, discussões de práticas governamentais.

Desse modo pode-se perguntar se existem mecanismos que deixam legalizado a possibilidade em aproximar e conhecer com ênfase os gastos públicos, a possibilidade de infiltrar atos nos orçamentos e fazer forças para que o interesse popular seja elevado, já que a população não desperta interesse em participar e acreditar que não possam fazer absolutamente nada.

A “complexidade”, não deixa de ser mitigada, mas porem, imaginada de forma complicada onde os assuntos de extrema importância acabam na maioria das ocasiões não sendo discutidos através das Audiências Públicas, deixando omissos os manifestos da população local, que detêm na realidade suas necessidades sociais, onde seria importantíssima a necessidade de uma organização para participar, pois essas Audiências constituem um espaço importante de discussão de temas que orientarão a tomada de decisão dos governantes.

Em outras palavras, as Audiências Públicas são necessárias para que os participantes, representantes da população, busquem informações, a respeito das necessidades discutidas anteriormente pela comunidade local, e planejado a forma de como irão expor seus pontos de vista ou dúvidas a respeito da questão discutida.

Salles (2010, p. 43) destaca que “há sempre ângulos de visão novos a respeito dos problemas da cidade que surgem dos debates públicos seja nas audiências públicas, ou nos conselhos, nas assembleias etc. A pluralidade da participação enriquece o debate político e isso se perde se os interlocutores ficam restritos aos representantes eleitos”.

Então, percebe-se que é assegurada ao povo e para o povo a

democracia popular, além daqueles direitos constitucionais instituídos a tempo, tornando alta a priorização e liberalismo de suas alusões privadas ou coletivas, na intenção de uma melhoria social de uma classe.

No ano de 2005, ocorreu na Prefeitura de Porto Alegre o primeiro orçamento participativo, do qual foi realizado através de ciclo de debates das quais trouxeram definições das prioridades para o período daquele orçamento.

Os debates foram estruturados com reuniões preparatórias, assembleias regionais e temáticas e a assembleia Municipal, o que “proporcionou um processo dinâmico que se adequa periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato facilitador, ampliador e aprimorado do debate entre o Governo Municipal e a população” (PORTO ALEGRE, 2005).

Por este processo inovador, o instrumento de participação popular tornou-se referência mundial, servindo como exemplo a mais de 40 melhores aprendizados de gestão pública no mundo. “O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil” (PORTO ALEGRE, 2005).

A partir desse assunto, este trabalho procura chegar como estão sendo elaboradas as audiências de participações populares, apoiando os interesses coletivos e subsidiando o controle externo na fiscalização. Dinamiza ainda, se as poucas pessoas alcançadas por essas audiências sabem realmente qual é o seu papel, e como recebem as informações através de relatórios complexos.

1.1 Problema de Pesquisa

A Constituição Republicana de 88 e a Lei de Responsabilidade Fiscal instituíram formas para abarcar a participação popular nas discussões do processo orçamentário no Estado. Sendo assim, quais são os fatores essenciais que subsidiam a participação popular através de audiências públicas, frente os diagnósticos para a elaboração, execução, medidas dos objetivos e metas dos processos orçamentários, baseados no dispositivo Constitucional e outras Leis atenuantes?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo deste trabalho incide em avaliar fatores essenciais para a

participação popular através de audiências públicas, no que se refere ao orçamento participativo, através das análises para a elaboração, execução, objetivos e metas dos processos orçamentários.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para poder realizar a consecução do objetivo geral do presente trabalho, alguns procedimentos serão necessários, dos quais caracterizam como os objetivos específicos, sendo:

- 1 - Analisar os dispostos na Constituição Federal de 1988, Lei Federal Complementar nº 101/00 – LRF, Lei Federal nº 4.320/64 e Lei Orgânica do Município de Jumirim-SP;
- 2 - Analisar os pontos conceituais quantos as informações, objetivos, estruturas e funcionalidade da contabilidade pública;
- 3 - Analisar a preparação do orçamento participativo nos municípios;
- 4 - Analisar os pontos específicos como os prazos, transparência, confiabilidade, compreensão e comparativos;
- 5 - Avaliar os interesses da população nas audiências;

1.3 Justificativa

O presente trabalho justifica-se em uma reflexão sobre as práticas da participação popular nas ações governamentais preestabelecidas, praticas essas que, até por força legal vem ganhando extremo relevo, principalmente na esfera municipal, tendo em vista os aumentos das atribuições dos municípios, quando antes alcançavam somente os estados e a união.

Diante de uma demanda cada vez mais exigente, as entidades públicas precisam estar mais focalizadas em um de seus principais recursos, as pessoas, hoje atualmente eles vistas como o essencial para o desenvolvimento de projetos, habilidades, conhecimento, mudanças e atitudes dentro das organizações, dessa maneira sendo elas o essencial aliado das necessidades sociais, devem sempre estar motivadas à procurar soluções mais adequadas para o seu bem-estar social.

O trabalho mostrará para a sociedade como poderão submeter suas vontades populares através de audiências públicas junto às entidades públicas, organizando a construção de novos projetos de motivação de seus funcionais e colaboradores. Todas essas

informações juntas e comparadas com a realidade das organizações poderão servir como base de possíveis mudanças.

A importância de tal estudo está em acomodar-se qual o valor de sua participação popular no bom desenvolvimento, atribuído pelos técnicos e leigos de uma sociedade, verificar os métodos que vem sendo utilizados na atividade pública e se os mesmos refletem sobre a relação de uma aprendizagem qualificada e o completo gerenciamento, proteção e integração dessas informações tem atualmente sido um do maior desafio das organizações, impactando abertamente na tomada de decisões operacionais estratégicas.

E assim adquirir conhecimentos relativos aos ambientes informatizados e seus respectivos sistemas de informação, e ampliar o nosso entendimento em relação às organizações e a evolução do pensamento administrativo, os seus sistemas e as teorias atuais sobre o assunto, estaremos enriquecendo nosso conhecimento e aperfeiçoando nossa habilidade de planejar, de administrar e tomar decisões dentro do nosso direito legal adquirido.

Ainda, visa a demonstrar o diagnóstico das audiências públicas no que tange aos aspectos orçamentários do município, apresentando como a população está interagindo com sua missão, forçando os governantes a assumirem uma postura ética, eficaz e consciente, pois há transparência em suas políticas públicas.

2. O ORÇAMENTO PÚBLICO

2.1 Conceitos

O Orçamento Público, atualmente conhecido como Orçamento-Programa, é definido, por uma esfera nacional, como o instrumento mais técnico e legalizado de sintetização das ações de planejamentos do Estado, que profere nas diretrizes e objetivos, suas prioridades, suas metas, em forma de indicadores de execuções.

Araújo (2009, p. 2) diz que o Orçamento Público é a peça que tem em cunho a previsão das receitas públicas que ingressarão durante um determinado exercício financeiro, e a fixação de todas as despesas a serem executadas durante o próprio exercício financeiro, das quais irão objetivar a realização das políticas públicas do Estado.

Segundo Santos (1964, p. 32):

O Orçamento Público pode ser definido como instrumento técnico – legal de explicitação da ação de planejamento do Estado, que articula as diretrizes e programas governamentais a objetivos, prioridades, metas, estabelecendo estimativas dos ingressos de recursos pertencentes ao Estado e limites para a realização de despesas.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 88, o sistema orçamentário brasileiro, abrange um conjunto de informações puramente técnicas, que de certa forma norteiam, integram e demonstram as funções do planejamento das finanças públicas, compreendendo todos os entes da federação, que deverão seguir um padrão predefinido, através de manuais, legislações, comunicados, em grande batelada de informações.

Continuando com Santos (1964, p. 32) o autor relata que:

As primeiras normas sobre Orçamento Público no Brasil são encontradas na Constituição do Império, promulgada em 25/03/1824, em que constavam as principais competências, relativas ao processo orçamentário, dos órgãos Legislativos e Executivos.

Por este modo, o orçamento brasileiro atualmente não é expresso somente na Lei Orçamentária Anual (LOA), onde essa Lei tem amarras com outras duas peças planejadoras, disciplinadas através do Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que vislumbram um adjacente de articulações de planejamento, execução, controle, avaliação e atingimento de objetivos e metas.

Nesses três planos, residem as possibilidades de examinar a forma de

como serão aplicadas as receitas públicas, as quantias dos gastos a cada programa de governo, as aplicações constitucionais e os investimentos. São nessas peças que observa-se a quantia de recursos de impostos a serem arrecadados, se o governo vem adjudicando o aumento de consumo e serviços populares, anotar a possibilidade de redução ou não de gastos públicos, concessões de financiamentos e subsídios a iniciativa privada inclusive as entidades filantrópicas.

2.2 A Origem e Evolução do Orçamento Público

Para a grande maioria dos autores, o Orçamento Público originou na Inglaterra, no início do século XIII, quando o rei João sem Terra, pressionado pelos barões das terras, proclamaram a constituição da época.

Porém, antes desta data, na América do Norte, a Constituição dos Estados Unidos já estabelecia o princípio da discussão e votação do Orçamento, sendo que, não era apenas meramente prever as receitas, mas demonstrar a destinação efetiva desses recursos, instituindo limites e especificação dos gastos.

Segundo Araújo (2009), no Brasil, as principais normatizações sobre o Orçamento Público estão cravadas na Constituição do Império, promulgada em março de 1824, que institui algumas competências ao Poder Executivo e Legislativo do Império na época, sendo:

- A Assembleia Geral era constituída pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Senadores, que fixavam anualmente as despesas públicas e a forma de repartição das contribuições;

- A lei de iniciativa dos impostos era de iniciativa da Câmara dos Deputados;

- O Poder Executivo tinha a missão de apresentar sua proposta orçamentária e as respectivas prestações de contas referentes à execução de receitas e despesas.

Esses itens necessários para o planejamento público à época foram registrados efetivamente através do Decreto Legislativo de dezembro de 1830, que orçou a receita e fixou a despesas para o ano financeiro de 1931 a 1932.

Na visão de Pires (2001) a Constituição de 1891 sustentou, como matéria privativa do Senado, a aprovação Orçamentária e a tomada de contas da execução do orçamento através do Poder Executivo, além disso, instituiu como órgão técnico para apoiar o Congresso Nacional na fiscalização externa o Tribunal de Contas da União.

Após mais de cem anos da Constituição de 1891, através da sanção

pelo Presidente da Resolução iniciada pelo Congresso Nacional, foi disposto o Código de Contabilidade da União – Decreto 4.536/1922 (BRASIL, 1922), que trouxe grandes avanços técnicos e ordenamento legal, pois uniformizou a matéria orçamentária e organizou o aspecto financeiro, orçamentário, patrimonial e econômico da administração.

Ainda no entendimento de Pires (2001) a Constituição de 1934 reservou uma seção exclusiva para o Orçamento neste inserido a iniciativa do Poder Executivo para sua elaboração e ao Legislativo, apenas a análise e aprovação, e ao Parlamento subsidiado pelo Tribunal de Contas da União, o julgamento das contas do representante do Executivo.

Posteriormente fora proclamada a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) e a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), que nada mudaram a forma de apresentação da proposta orçamentária, ou seja, permaneceu matéria especial do Executivo, e ao Legislativo sua análise, discussão e aprovação.

Há de ser apresentados que na Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), foram introduzidas em meio de sede constitucional, os princípios orçamentários, sendo eles a exclusividade, anualidade, unidade, universalidade e especificação.

Esta carta constituinte também subsidiou um grande processo no direito financeiro brasileiro, editando a Lei Federal 4.320, de 17 de março de 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.

Toledo (2005) relata que, as tendências observadas em outros países desde o período pós-guerra vieram a institucionalizar e fortalecer o planejamento público, estabelecendo o Orçamento-Programa para todos os entes da Federação, alicerçando de tal forma, a padronização contábil e orçamentária a nível nacional.

Ao instituir a tão conhecida atualmente funcional programática das despesas, modificou o Código de Contabilidade Público enxertado em 1922, inseriu ao costumeiro objeto da peça orçamentária de apenas apresentar a estimativa da receita e a fixação da despesa por natureza, a desígnio de explicitar o plano de trabalho das suas ações governamentais, separadamente através das funções e programas de governo.

Ainda Toledo (2005), comenta que os aprimoramentos e modernização do processo orçamentário no país, editou-se o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que inaugura o planejamento através das ações governamentais com princípios de coordenação, descentralização, delegação de competências, setorizações e controle. Também aliou, ainda mais, as três principais peças de planejamento do setor público (PPA, LDO e LOA), onde estabeleceu em seu artigo 16 que:

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual. Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extras orçamentários vinculados à execução do programa do Governo.

Santos (1964, p. 52) relata que:

A premeditação orçamentária então passa a ser constituída em função governamental própria e específica, guiada pelos parâmetros instituídos nas regras gerais então vigentes, onde, integraliza as subjunções programáticas, orçamentação, acompanhamentos periódicos e avaliações, afetando como ferramentas fundamentais no desempenho do Estado contemporâneo.

Ainda Santos (1964) anota que durante o regime Militar, as Constituições de 1967/1969, tachou mais regras ao sistema, principalmente no princípio quanto à elaboração e fiscalização, retirando do Poder Legislativo, benefícios de emendas ao processo orçamentário, que criassem ou aumentassem despesas, durante sua execução, bem como, na fase da proposta orçamental.

Por fim, a última e ainda vigente Constituição de 1988, trouxe uma vasta esteira de novidades quanto a sistêmica de elaboração, aprovação e controle dos Orçamentos, sendo que também, reservou seu Título VI (da Tributação e Orçamento), Capítulo II (das Finanças Públicas), Seção II (dos Orçamentos) específica para esta matéria, que em principais pontos destacam-se:

- Redefinição das competências tributaria, e novas formas de repartição dos impostos entre os níveis de Governo;
- Obrigatoriedade de lei específica para o Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e Lei Orçamentária Anual – LOA.
- Separação dos orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e dos Investimentos;

Segundo Toledo (2005) a participação do Poder Legislativo na definição das diretrizes, metas, indicadores e ações da Gestão Pública, bem como também, a alocação dos recursos na fase de elaboração da proposta orçamentária, através das audiências públicas e apresentação na comissão de orçamento e finanças.

- Implantação de assessorias técnicas para subsidiar o controle da

fiscalização, junto a comissão mista permanente, composta por constituintes do legislativo, no intuito de emissão de pareceres sobre os projetos que versam sobre o PPA, LDO e LOA, sobre as aplicações em fundos especiais, programas sociais regionais ou setoriais;

□ Impossibilidade de aprovação direta do orçamento por decurso de prazo, elevando o papel Institucional do Poder Legislativo no processo de discussão e aprovação da peça orçamentária.

A fortalecer o processo orçamentário, e a atender o artigo 163¹ da Constituição vigente, no aspecto de elevar planejamento e controle dos gastos públicos, editou-se a lei Completar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), caracterizando como uma das principais normas voltada a gestão fiscal responsável, introduzindo limites para despesas com pessoal, endividamento, contenção de despesas, transparência da gestão, iniciativa popular nos processos de elaboração e discussões dos planos orçamentários.

¹Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Esta Lei Fiscal determina aos governantes, responsabilidades ao orçamento público, aplicando e respeitando suas metas apresentadas e aprovadas que devem ser avaliadas pelos próprios gestores no transcorrer do exercício, pelos órgãos de controle externo como os Tribunais de Contas e pela sociedade através das audiências públicas de cumprimentos de metas¹. Com isso ela criou novas condições de cultura gerencial na administração e planejamento recursos públicos, incentivando o pleno exercício da cidadania, principalmente através do Orçamento Participativo, o cortejo da aplicação dos recursos através de suas fontes de origens e a avaliação de seus resultados.

¹ Art. 9º

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

“Nem sempre o orçamento público é cumprido na íntegra, devido a diversos fatores: arrecadação, pressões políticas, calamidades, comoções internas, dentre outras. A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para uma gestão fiscal responsável, mediante ações que previnam e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilidade como premissas básicas” (SILVA, A. P. Borges. A LEI DE RESPONSABILIDADE

FISCAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DO ORÇAMENTO PÚBLICO. São Paulo, 2011 <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-comoinstrumento-de-controle-do-orcamento-publico/56208/>>. Acesso em: 07 de setembro de 2014).

2.3 Processo Orçamentário: planejamento e orçamento

Pelos estudos feitos, a Gestão Pública e seus gestores preocupam-se em elaborar o orçamento como um exercício feito anualmente, expressando em termos financeiros o resultado da gestão para o próximo ano.

Para Santos (1964), o orçamento parece uma peça solta, não integrada a um planejamento mais amplo em que os objetivos e as metas são estabelecidos. Isso ocorre porque os gestores não elaboram esse planejamento de forma extensa, nem se dão conta de sua importância. O orçamento deve ser uma peça no contexto de extrema importância para as Entidades do Setor Público

Para Garrison & Noreen (2001, p. 80):

O planejamento envolve o desenvolvimento de objetivos e a preparação dos diversos orçamentos para alcançá-los. O controle envolve os passos empreendidos pela administração para aumentar a possibilidade de alcançar os objetivos estabelecidos no estágio de planejamento e assegurar que todas as partes funcionem de modo coerente com as políticas da empresa.

Para Dutra (2004, p. 87) “planejar significa decidir antecipadamente. Implica optar por uma alternativa de ação em detrimento de outras. Decidir antecipadamente”, ou seja, consiste em controlar o próprio futuro no presente.

O planejamento público abrange todo o processo, onde de forma direta envolve plano estratégico, o tático e o operacional. O estratégico abarca tudo aquilo que acena às relações entre a empresa e seu ambiente, o tático incide em estruturar os recursos da organização para obter um desempenho maximizado; já o operacional está voltado aos objetivos, metas e indicadores em nível operacional.

Assim HangYuh (2006, p. 159): estabelece as bases em que o planejamento se assentará e devem abarcar os seguintes itens:

Expectativa dos agentes externos, na figura dos acionistas, clientes, comunidades, pressionando os agentes interna (executivo) da empresa. Estes últimos têm a missão de conciliar os interesses de todos os agentes na consecução dos planos, o que não é tarefa fácil. A comunidade pode querer a manutenção do equilíbrio social e ambiental, com geração de empregos e meio ambiente livre de poluição. Os executivos poderão de defrontar com a situação em que terão de demitir empregados ou reduzir seus benefícios, enquanto os acionistas nutrirão a expectativa de lucros constantes.

O plano operacional é a estruturação dos objetivos e das estratégias do planejamento tático em cada setor de uma organização, visando especificar as metas traçadas. A peça mais importante dessa etapa é o planejamento financeiro, o processo de preparar orçamentos, pois formaliza o método pelo qual as metas financeiras devem ser alcançadas. Por outro lado, o orçamento é uma expressão quantitativa do fluxo do dinheiro que revela se um plano financeiro irá atender aos objetivos da organização. O planejamento financeiro envolve a construção de um modelo financeiro da empresa e seu uso para preparar as demonstrações financeiras projetadas.

Para Dutra (2004) o plano do mestre orçamento é a visualização do planejamento financeiro. Consiste de diversos orçamentos dispostos em uma lógica sequencial. Inicia-se com as metas da organização, que direcionam o orçamento de vendas o qual, por sua vez, alimenta o orçamento de produção. Essa sequência de orçamento termina com os resultados financeiros esperados.

O plano mestre inclui dois conjuntos as de orçamentos: os operacionais e os financeiros.

Os orçamentos operacionais assistem o pessoal operacional em guiar e coordenar o nível de várias atividades durante o período orçamentário.

2.3.1 Plano Plurianual (PPA)

Segundo o Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2009), esta peça de Planejamento de longo prazo, versa sobre um plano, que institui a política de um governo durante um período quadrienal, exprimidas em programas e ações. Antes da economia brasileira ser estável, as peças orçamentarias anuais, e uma programação de longo prazo eram impossíveis. Assim o PPA bastava apenas de uma mera formalidade constitucional, pois não tinha, e não teria condições de ter, seus programas customizados para o período compreendido.

Assim, estabelecia neste plano somente a justificativa daquilo que pretendia fazer. Porém, atualmente, com as novas mudanças econômicas e efetivação do planejamento público, essa peça contábil, está sendo tratada com um panorama totalmente técnico voltado ao planejamento estratégico, delineando horizontes longitudinais com maior credibilidade.

Percebe-se então que, pela visão de Dutra (2004) em sua elaboração há necessidade de uma participação adjacente de técnicos setorial, para possibilitar melhorias em diagnósticos daquilo que realmente necessita para o bem estar social.

Já para este plano, idêntico aos outros posteriormente destacados, foi introduzido uma grande inovação através da Lei de Responsabilidade Fiscal, atribuindo nova celeuma durante as fases de elaboração e implantação, a participação popular através de audiências públicas.

Interpretamos então que, os planos são documentos traduzidos de um planejamento idealizado dos quais determinam como os objetivos devem ser alcançados. Nesses documentos devem constar a forma de alocação dos recursos demonstrando quais atividades devem ser realizadas.

Fica evidente que as necessidades sociais no Plano Plurianual serão acatadas através do orçamento público, onde são supridas unicamente ao Estado. Já para garantia constitucional, as necessidades plurianuais são requeridas pelo setor privado, mas o Estado está condicionado a executá-las para a garantia do direito à vida, a igualdade e a propriedade, e a ascensão do bem-estar social.

No artigo 74, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) responsabiliza a cada poder a regulamentação de um sistema de controle interno, atuando integralmente de forma conjunta aos sistemas de controle externo, das qual são atribuídos as funções de:

- Avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
 - Comprovar legalidade e avaliar os resultados, quanto á 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;
 - Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
 - Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- Toledo (2005, p. 27) comenta que o planejamento plurianual com o

orçamento programa juntos criam “um clima propício ao autoconhecimento. Durante o processo de planejamento plurianual, a organização busca conhecer o ambiente externo, suas ameaças e oportunidades, ao mesmo tempo em que analisa seu ambiente interno”.

É importante destacar que o plano plurianual não tem a função de ser apenas um plano formal, mas sim, a compreensão de que ali estão alinhados todas os anseios populares, esperando que torne o processo democrático, com justiça e qualidade de vida.

Ainda afirma Santos (1994, p. 33) que:

O PPA é um instrumento de planejamento quadrienal das ações governamentais promovidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos, as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os gastos relativos aos programas de duração continuada.

Os objetivos e as metas da Política Fiscal estabelecidos no Plano Plurianual têm por finalidade cunhar um sistema estável na economia e no bem estar-social, garantindo desenvoltura nas execuções nas ações de governo dentre as esferas de governo onde os investimentos poderão ser elevados em patamares maiores que no presente.

2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO)

Segundo o Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2009), a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma peça fundamental de orientação ao orçamento público, pois aborda um contíguo de princípios, limites e parâmetros contidos na Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Federal 4.320/64 e Lei Orgânica Municipal. Deve-se o administrador público cumprir rigorosamente o contido nesta lei, sobre seu descuido estar incluso em pena de multa e crime fiscal pelo não cumprimento.

Salienta Albanez (2006) que para a sua preparação, as equipes de profissionais da entidade pública devem avaliar os programas a serem priorizados naquele exercício financeiro, estabelecendo indicadores, metas relativas as receitas contenção de despesas, endividamento a serem atingidos pela execução orçamentária.

Toledo (2005) explica que para esta peça de cunho planejador, a Lei de Responsabilidade Fiscal também inovou impondo a exigência da participação popular para sua elaboração, também através de audiências públicas.

A audiência pública, realizada no momento da elaboração dos planos e do orçamento, tem como objetivo a apresentação para a sociedade dos recursos disponíveis e a discussão como estão as prioridades de governo. No decorrer da execução dos planos e do

orçamento a audiência pública visa apresentar à sociedade os resultados alcançados e o cumprimento ou não das metas fiscais estabelecidas na LDO, assim como, se for o caso, indicar se foram adotadas as medidas corretivas previstas no art. 9º da LRF.

Continuando com Santos (1994, p. 33) relata que: “A LDO é o instrumento técnico – legal que articula o PPA, a LOA, deve ser promulgada a cada exercício financeiro antes da preparação, pelo Poder Executivo, do Projeto da Lei Orçamentaria Anual”.

Para atender os objetivos das audiências públicas, além da fase de elaboração, será realizada novas audiências junto ao Poder Legislativo ao final dos meses de maio, setembro e fevereiro ao acompanhar os cumprimentos dos objetivos ali propostos. Definiu-se a arena do Poder Legislativo como o local para realizar as audiências públicas para que os gestores públicos não desvirtuem o foco de prestação de contas à sociedade, do cumprimento das prioridades e das metas definidas no orçamento. Ao realizar as audiências em praças públicas clubes e outros lugares que não a Casa Legislativa, o foco da prestação de contas à sociedade pode ter uma conotação, ainda que indireta, de campanha eleitoral e de promoção pessoal.

Outra inovação em 2009 foi editada a Lei Complementar nº 131/2009 (BRASIL, 2009), acrescentando dispositivos á LRF, a fim de conferir maior transparência à gestão de contas públicas. Esta lei estabelece que a transparência seja assegurada mediante a liberação na internet de informação pormenorizada sobre a execução orçamentaria e financeira e, também, por meio da discussão com a sociedade dos planos, da lei de diretrizes orçamentarias e dos orçamentos.

Ainda esta Lei, instituiu às normas constitucionais, aos parlamentares poder emendar o Projeto de Lei Orçamentaria Anual no que se refere ao acréscimo ou a inclusão de novas despesas. No entanto, a Constituição condiciona a aprovação das emendas ao cumprimento das seguintes determinações.

- Ser compatíveis com o PPA e com a LDO.
- Indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes

de anulação de despesa, excluídos os que incidem sobre dotações para pessoal e encargos, serviços da dívida e transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal.

Para Fortes (2005) a relação ao acréscimo ou a inclusão de novas

despesas na proposta orçamentaria, os parlamentares não podem indicar, como fonte de compensação, os recursos oriundos do aumento dos impostos, da realização de empréstimos ou de outras modalidades de incremento da receita.

2.3.3 Lei Orçamentaria Anual (LOA)

Segundo o Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2009), na lei orçamentária anual, popularmente conhecida como L.O.A. - ou simplesmente orçamento – estarão previstos o orçamento do público, destacando as previsões de ingressos de receitas e a fixação das despesas, a serem executadas durante o exercício financeiro presente. Assim, destaca-se ela, um instrumento prático para estudo da Contabilidade Pública.

A exigência constitucional e as leis orgânicas municipais, e outro instrumento como o Estatuto da Cidade, que estabeleceu em seu art. 4º, que os municípios devem utilizar, entre outros instrumentos, a LOA e o Plano Diretor para atingir os fins definidos na referida lei. No seu art. 40, parágrafo 1º, determina que o Plano Diretor é parte integrante e integrador do processo de planejamento municipal, devendo o LOA, incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. A lei destaca, em seu art. 44, a necessidade de realização de debates e audiência pública sobre propostas da LOA, como condicionante a sua aprovação pela Câmara Municipal.

Ainda afirma Santos (1994, p. 33) que:

A LOA compreende o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimentos das Empresas e o Orçamento da Seguridade Social, os quais devem conter a discriminação da receita e da despesa, objetivando demonstrar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. A elaboração, execução e controle dos Orçamentos Fiscal, de Investimento da Empresa e da Seguridade Social, integrantes da LOA, bem como dos respectivos balanços, devem observar princípios básicos, de natureza técnica, política e jurídica, encontrados na teoria clássica das finanças públicas, na Constituição Federal, na Lei n. 4.320/1964 e na Lei Complementar n. 101/2000 (Lei Responsabilidade Fiscal - LRF).

Salles (2010, p. 67) define que a partir da criação da Cidade, os municípios passaram a utilizar, de forma obrigatória, a LOA e o Plano Diretor. Decorre do aspecto jurídico do orçamento, significando que a LOA não pode conter dispositivo estranho a previsão de receitas e fixação de despesas, ressalvados os casos previstos no art. 7º da Lei nº 4.320/1964, ou seja, a autorização para a abertura de créditos suplementares, a contratação de

operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, além de indicação da fonte de recursos para a cobertura de déficit, quando for o caso. A Lei Orçamentaria deve tratar somente de assuntos ligados a estimativa das receitas e da fixação das despesas.

2.4 Princípios Orçamentários

Santos (1994, p. 40) define que: “O princípio orçamentário representa o orçamento em ação”. Como todo instrumento de controle, ele influencia as pessoas que fazem parte das organizações e pode provocar os mais diversos comportamentos. Desse modo, o responsável pela condição e coordenação do plano orçamentário deve ter como uma de suas metas promover o comprometimento dos funcionários com o objetivo geral da empresa: atingir sua missão e alcançar os lucros planejados.

Nesse sentido é fundamental que o controle mantenha uma atitude positiva e não provoque comportamentos disfuncionais ou inadequados, que prejudicam e criam um ambiente de trabalho desfavorável. Também é importante que o profissional responsável pela condução do plano orçamentário não utilize estilos de liderança provocativos (ditatorial, impositivo, autocrático etc.).

Neste entendimento, percebe-se que este profissional deve ter um padrão de comportamento que estimule a ação e a busca de melhores resultados. O estilo de liderança com base na influência e na persuasão é mais recomendável do que o autoritarismo e a imposição de regras.

Da mesma forma, o controle orçamentário não deve ser um método de punição dos funcionários, mas sim uma forma de aprimoramento dos resultados sociais, estabelecidos pelas entidades públicas.

Fortes (2005, p. 143) afirma que o princípio orçamentário são “todas as receitas e as despesas que devem abrolhar no orçamento em seus valores brutos, portanto tem a finalidade de impedir a inclusão de importâncias líquidas, a fim de dar maior transparência aos gastos públicos”.

Os princípios orçamentários são nada mais do que dar ênfase ao orçamento participativo denominado, pois são consistidos em técnicas particularizadas, das quais dão referência as decisões partidárias levadas em discussão com a população que, por sua vez necessita de domínio sobre os conceitos e técnicos.

Ainda Fortes (2005) comenta que há uma série de conceitos e

expressões envolvidos no processo orçamentário, a elaboração e execução sob a metodologia do Orçamento-programa, que é necessário dominar minimamente, para que, primeiro, seja possível atuar com base técnica adequada e, segundo, para que se possa evitar que palavras e conceitos desconhecidos ou pouco compreendidos acabam tornando-se desestímulos para a participação e para o debate produtivo.

Santos (1964, p. 34) afirma que: “Os principais princípios Orçamentários, definidos na Constituição Federal, na Lei n. 4.320/1964 e na LRF, são Unidades, Universalidade, Anualidade, Legalidade, Exclusividade, Especificação, Publicidade, Equilíbrio, Não Vinculação das receitas e Programação”.

O princípio orçamentário participativo não implica na renúncia das metodologias do Orçamento-Programa ou do Orçamento Democrático. Ele só não é compatível com o Orçamento tradicional. Para seguir o Orçamento participativo existe precisão de trabalhar com o denominado Orçamento-Programa, o que fundamenta-se na linguagem técnica entres as fase do processo, onde as atividades fins acoplam-se as atividades meio o que servirá de base para tomadas de decisões e futuras avaliações.

Também Toledo (2005, p. 98), relata que “não há motivo para abandonar a contribuição que o Orçamento Democrático oferece, de permitir maior participação do Legislativo sobre as decisões que envolvem definição de fontes e usos de recursos. Representantes do legislativo e comunidade e setores organizados devem interagir no processo”, portanto esse princípio preconiza a existência de um só Orçamento que se reúnem o Orçamento Fiscal, de Investimentos das Empresas e da seguridade Social.

2.5 Vedações Constitucionais

Podendo observar que inúmeras leis amparam os entes públicos em sua atuação, e, em se tratando do processo orçamentário pode ser destacado, aqui, as vedações constitucionais constantes no artigo 167 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Essas vedações constituem um bojo de impedimentos destinados ao orçamento público (Título VI, Capítulo II, Seção II – Dos Orçamentos). Este artigo constitucional é puramente simples e objetivo, mas que funciona em determinadas fases orçamentárias.

Em síntese, destaca o artigo 167 somente a dedicação dos princípios gerais do orçamento. Instituinto vedações expressas assim destacadas:

Inciso I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

Programas e projetos são mecanismos que indicam como serão dispendidos os recursos públicos, a realização das atividades voltadas a sociedade. Iniciar um desses conteúdos, sem previsão orçamentaria é o mesmo que contrair despesas sem prévio orçamento e sem autorização legislativa para sua encampação.

□ Inciso II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Os créditos orçamentários são valores autorizados pelo Poder Legislativo até certo limite para os gastos públicos. Os adicionais, também são aqueles suplementados em diversas fases da execução orçamentaria para aquelas dotações orçamentárias previstas a menor. Igualmente o constituinte zelou em valorizar a competência do legislativo vedando os dispêndios que excedam os valores previamente orçados.

□ Inciso III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Nesta etapa, deixou muito clássico que os recursos contraídos por empréstimos junto a outros órgãos, não sejam aplicados em despesas de custeio, cuidando assim que, os empréstimos contraídos sejam somente para investimentos.

□ Inciso IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvada a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Apartou que as receitas oriundas de impostos não poderão ser vinculadas a uma finalidade específica, excetuadas em uma parcela para os serviços de saúde e educação.

Ao vedar a vinculação de receita, trouxe uma isonomia para que alguns fundos específicos não fossem privilegiados pelas vontades políticas, com os recursos de impostos pagos pelos contribuintes, onde poderiam apartar totalmente as vontades de somente um colegiado de pessoas.

□ Inciso V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

O atrelamento à prévia autorização legislativa pela abertura de crédito

nos despacha a analisar que o inciso cuidou da execução do orçamento. Exigiu que para incrementar novas despesas no orçamento em caminho, deve ser juntamente indicado qual a fonte de recurso lhe cobrirá, retomando ainda as fases de elaboração e de discussão, votação e aprovação.

□ Inciso VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Conforme administra o inciso II do artigo 48 da CF, é jurisdição do congresso disciplinar matérias sobre o Orçamento Público. Seria colidente admitir a alteração de qualquer latitude da lei de orçamento senão antes autorizado pelo legislativo.

□ Inciso VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Neste dispositivo vedou a previsão de créditos globais, sem finalidades ou ilimitados no Orçamento, pois se assim fossem, seriam totalmente desprovidos os controles orçamentários por partes dos órgãos fiscalizadores.

□ Inciso VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

O parágrafo 5º do artigo 165 da própria Constituição apartou que a Lei Orçamentária Anual será constituída através do Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais. Assim vedou por competência privativa o Executivo em cobrir déficit de empresas, sem previa autorização legislativa preventiva.

□ Inciso IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

Para impedir a criação indiscriminada pelo Executivo, de fundo de natureza contábil, das quais terão vinculações de receitas específicas para a sua finalidade, onde de certa forma, se não passar pelo crivo legislativo descontrolaria totalmente a peça orçamentário da entidade do setor público.

□ Inciso X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estadual e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Denomina-se transferência voluntária o repasse de recurso de um ente

da federação para outro, como um estado ou município, em cooperação, auxílio, contribuição, convênio ou assistência financeira, decorridos de atos legais específicos.

Desta forma reservou que os gastos com pessoal da máquina pública, sejam arcados com sua própria receita, não submetendo outras esferas no anseio desses dispêndios.

□ Inciso XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

Seguridade social é direito financiado por todas as contribuições sociais incidentes da folha mensal de salário. Esses recursos são vinculados especificamente para custear benefícios sociais. Embora tenha referenciado neste inciso as contribuições sociais, pretendeu o constituinte em amarrar a sua exclusividade.

□ § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade;

Retratou aqui a importância do PPA, em fundar que os investimentos que ultrapassam um exercício financeiro terão obrigatoriamente que estar inseridos neste plano.

□ § 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente;

Executou-o aqui que os créditos orçamentários especiais, abertos nos últimos quatro meses do exercício financeiro, poderão ser reabertos no exercício seguinte pelos seus saldos. Somente esses créditos terão esta supremacia, diferente dos orçamentários normais, que terão vigência apenas no exercício financeiro.

□ § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Estes tipos de créditos serão utilizados em situações impossibilitadas de previsão como as calamidades públicas, justificadas, que considerará a urgência nas ações públicas ao promover a resolução da situação em discórdia setorial.

Diferente dos créditos suplementares e especiais, esses poderão ser abertos por ato do Executivo, sem prévia autorização legislativa, necessitando somente a sua notificação em um período de tempo estabelecido.

□ § 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos

impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contra garantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

Nota-se então que ao citar os artigos constitucionais neste inciso, referiram-se as diferentes fontes de recursos entre as esferas governamentais (Estados, Distrito Federal e Municípios). Excetua-se de certa forma ao princípio da não-afetação da receita, positivado no inciso IV do artigo 167 da CF.

Salles (2010), evidencia os alcances do artigo 167 da Constituição Federal no ciclo orçamentário, destacando onde deve ser feita a observação de suas disposições.

Analisa que o artigo 167 da Carta Republicana de 88 orienta a fase de controle e amarras ao orçamento público. Onde se torna possível verificar se os agentes públicos envolvidos no processo orçamentário estão respeitando as orientações, normas e até mesmo os ditames constitucionais.

É possível observar que na fase de elaboração há diversos itens legais que devem ser verificados, isto, pelo que foi percebido pela população participante, pois devem se atentar para que, de uma forma prévia, impute penas de ordem judiciária, e os planos governamentais sejam paralisadas, tornando-os inacabados.

Para Salles (2010) ainda, reflete que este artigo constitucional é de extrema importância para o orçamento público, principalmente no que se refere ao controle.

Ainda, conforme Fortes (2005) ensina, todo bojo do artigo 167 da Constituição Federal deve ser evidenciado em uma apresentação orçamentaria de um ente público, pois não basta somente enriquecer a peça, direcionando-a em boas ações governamentais, se isto não estiver obedecendo ao emaranhado constitucional.

2.6 Limites Constitucionais

Books (2001, p. 204) define que a “administração pública brasileira, por força de mandamentos constitucionais e legais, deve observar diversos limites, muitos dos quais tem como base a Receita Corrente Líquida, que nos termos do art. 2º, IV, da LRF, representa o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes”.

Segundo BOOKS, (2001, p. 100):

A administração por projetos requer mudanças no sistema de previsão de custos, orçamentação e a conseqüente apropriação dos custos incorridos, as empresas que administram por projetos, gerenciam dezenas e mesmo centenas de projetos simultâneos. O sistema tradicional, empregado por empresas que trabalham segundo

operações correntes considera os custos de forma concentrada em seus componentes principais: folha de pagamento, matéria-prima manutenção, seguros, despesas correntes, impostos de taxas etc. E os distribui por projetos necessita ter seus custos estabelecidos por atividades para agregá-los e obter custos a cada projeto.

Os limites estabelecidos para a despesa total com pessoal, por exemplo, para União, serão de 50%, para os Estados, de 60%, e para os Municípios, de 60% da receita corrente líquida, visam impor, ao lado do disposto no artigo 169 da Constituição Federal, ordem na realização dos gastos com o servidor Público.

Então no artigo 169, mencionou que a despesa com o pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Em seu Parágrafo Único, retroagiu as normas de orçamento, mencionando que para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem com a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas.

Se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

Se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista;

Cruz (2001) explana que a limitação de sua programação vem, em tempo, disciplinar parcela significativamente de dotação orçamentária, que fica antecipadamente aprovada e com destino e aplicação prática nem sempre voltados para o ingresso público.

A Lei Complementar encomendada pela Constituição foi promulgada no ano de 2000, a tão conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal, esta lei, enriqueceu as celeumas quanto aos gastos com pessoal, assim propondo:

Na esfera Federal

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União.
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% para as despesas com as pessoas decorrentes do que dispõem o inciso XIII e XIV do art. 21 da Constituição e a art. 31 da Emenda Constitucional nº19, repartidos de forma proporcional a média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta lei complementar;
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

Na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

Na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§1º Nos poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre os órgãos de forma proporcional à média das despesas com o pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

Knapik (2001) explica que a administração pública eficaz, eficiente não é resultado exclusivamente da profissionalização do servidor público. A busca de uma administração gerencial tem como pressuposto a capacidade gerencial do ocupante do cargo, não a capacidade de indicação política do titular do cargo. Surge à necessidade da criação de mecanismos na área pública que não permitiam o acesso de aventureiros políticos na gestão do Patrimônio Político.

Ainda Knapik (2001, p. 63) relata que as possibilidades “de que os limites de despesas de pessoal dos poderes e órgãos possam ser alterados na lei de diretrizes orçamentárias poderá resultar em demandas ou incentivos, especialmente no âmbito dos Estados e Municípios, para que os gastos com pessoal e encargos sociais de determinado Poder ou Órgão sejam ampliados em detrimento de outros, visto que o limite global do ente da Federação é fixado na Lei Complementar”.

2.7 Limites e Definições da Lei de Responsabilidade Fiscal

Posiciona Cruz (2001, p. 197) que uma das principais inovações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal “é a repartição dos limites para a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que, por orientação contida no art. 169 da Constituição Federal, não poderão exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar”, os quais foram mantidos pelo art. 19 desta lei, com algumas revisões quanto às exclusões.

É interessante observar que, enquanto para os Poderes Legislativos e Judiciários, por força do § 1º, os limites devem ser repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média apurada das despesas de pessoal, em percentual sobre a receita coerente líquida, tal

exigência não é contemplada na Lei com relação aos órgãos do Poder Executivo. Assim, não haverá a apuração e repartição do percentual correspondente a administração direta e a cada fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, que são os organismos que integram o Poder Executivo.

Ainda Cruz (2001, p. 81) relata que “A Lei de Responsabilidade Fiscal tem características de norma geral de direito financeiro, nos moldes previstos no art. 24, inciso I e §§ 1º a 4º da CF, pois trata das finanças Públicas, em função da reserva que lhe conferem o caput do art. 163 e seus respectivos incisos igualmente da Constituição Federal”.

Dessa forma, se impõem os entes da Federação, e não admitem desvios a suas normas, senão o exercício, na matéria de competências legislativa em caráter subsidiário por parte de Estados e Municípios, procurando, assim, garantir a produção de resultados fiscais em todos os níveis de governo, além de criar uma homogeneização dos padrões mínimos de gestão das finanças públicas.

Knapik (2001) ensina que áreas de conflito que a Lei tende a eliminar estão na esfera dos Municípios, na qual, pelo volume e diversidade de condições, encontram-se situações das mais variadas, que vão desde a inexistência de despesa com o pessoal na Câmara Municipal até situações abusivas de excesso de servidores em tais casas. Supõe-se que a fixação de 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo decorre de estudos baseados em dados estatísticos, devidamente amparados por critérios técnicos adequados.

A repartição dos limites globais, na forma deste artigo, enseja a introdução de novos controles sobre a despesa pública, os quais não vão poder ficar limitados aos já existentes sobre os gastos globais, por força da Lei Complementar nº 96 (BRASIL 1996), até então vigente.

Esses aspectos serão objeto de verificação sistemática dos Tribunais de Contas, no Exercício do controle externo.

Ainda estabelece a programação orçamentária que atenderá, em sua totalidade, as orientações fixadas pela legislação em vigor para todos os órgãos da administração direta e indireta do poder executivo, inclusive em relação à prestação de contas.

A Lei, ao definir as formas de aporte de receita, menciona a elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou contribuição e deixa de fora as receitas decorrentes do incremento da atividade econômica. Em contraposição ao dispositivo que consta no artigo 66, o esquecimento de contemplar o aquecimento econômico como forma de melhoria da receita é uma visível falha técnica.

Júnior, (2001, p. 66) explica que:

A Lei definirá princípios básicos de responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão de recursos públicos, bem como limites específicos, referentes a variáveis como nível de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais. O texto estabeleceu também mecanismos prévios de ajustes destinados a assegurar a observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal.

Sob o arcabouço geral da lei, caberá aos Estados e Municípios fixar suas metas específicas, formalizando-as no corpo de Planos Plurianuais e Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Santos, (1964, p. 34) explica que:

A LRF é norma de importância fundamental para o planejamento, a execução e o controle das finanças nacionais, pois regras voltadas para a gestão fiscal responsável. Seus pressupostos básicos são o planejamento, no equilíbrio fiscal, e a transparência da gestão mediante a ampliação da visibilidade, para o cidadão, dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e das respectivas prestações de contas.

A LRF também se ocupou da LDO, dando-lhe novos conteúdos que se acrescentaram aqueles estabelecidos pela constituição Federal, destacando o Anexo de Metas Fiscais (AMF) e o Anexo de Riscos Fiscais (ARF).

2.8 Ciclos Orçamentários

O ciclo orçamentário pode ser destacado como a iniciativa gerencial das organizações, conceituando como um dos melhores meios para executar a prática de uma controladoria com ênfase em uma performance de gestão de econômica de qualidade, buscando a otimização de seus resultados fins.

Para Pires (2001, p 35) “todo instrumento de planejamento, o ciclo orçamentário deve estar vinculado com o planejamento estratégico da organização, ou seja, deve ser pensado a partir da missão da empresa e dos objetivos estratégicos definidos”. Além disso, o plano orçamentário das empresas envolve todos os gestores e, para que seja realmente eficaz, deve ser estruturado com conceitos que sejam aderentes à cultura organizacional das entidades.

Cruz (2001) entende que o desenvolvimento da administração estratégica nas organizações, para projetar e implantar um sistema de administração estratégica em sua organização orçamentária, é uma tarefa leva tempo.

O processo do ciclo orçamentário é visto como uma fase chamada de

planejamento financeiro básico, a sua principal preocupação é simplesmente atender às restrições orçamentárias por meio do controle operacional, do processo anual de orçamento e de um enfoque em função como produção, finanças e marketing.

Eventualmente, a partir desse modesto começo, evolui-se para a fase culminante que conhecemos como administração estratégica. O enfoque se desloca do cumprimento do orçamento, de previsão do futuro e do pensamento abstrato para a tentativa de criar o futuro.

Albanez (2006, p. 75) comenta que a habilidade de alocação do ciclo orçamentário “decorre da capacidade dos administradores de planejar tarefas e cronogramas, dimensionar recursos financeiros e outros recursos de orçamento de modo eficiente”.

É fundamental que o ciclo orçamentário esteja de acordo com as características específicas de cada empresa. A integração do sistema orçamentário como um todo com os outros instrumentos gerenciais da empresa, como planejamento estratégico e o sistema de gestão de riscos, é muito importante para o sucesso do ciclo orçamentário.

3. METODOLOGIA

Metodologia é o “[...] conjunto de métodos ou caminhos utilizados para a condução da pesquisa” (TAFNER, SILVA e WEIDUDCHAT, 2004, p.13). Sendo compilada por um agregado de procedimentos, a subsidiam os objetivos investigatórios.

Para Bardin (1977, p.31), o conteúdo não é apenas um instrumento, mas um “leque de apetrechos; ou, com maior rigor, um único instrumento, marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações”.

Bardin (1977) também comenta que a análise possui subfases assim sendo:

- Leitura flutuante;
- Escolha dos documentos;
- Formulação de hipóteses e dos objetivos;
- Referenciação dos índices e a elaboração de indicadores;
- Preparação do material,
- Tratamento dos resultados obtidos.

Nesta linha, este trabalho se fundamentará através da metodologia da

pesquisa científica em forma de pesquisas relacionadas ao assunto em discussão, entrevistas, participações em aspectos específicos do orçamento participativo no município de Jumirim/SP.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Segundo Rudio (1999, p. 9) a pesquisa “é um conjunto de atividades orientadas para a busca de um determinado conhecimento”.

Ainda conforme o referido autor, a pesquisa científica se diferencia das demais modalidades de pesquisa devido à metodologia, técnicas, realidade empírica e maneira de informar os conhecimentos obtidos.

Gil (2002, p.17) conceitua pesquisa como sendo "o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”.

Referente aos objetivos, a pesquisa se classifica como exploratória, e aplicada. Para Gil (2002) as pesquisas exploratórias visam proporcionar uma visão geral de um determinado fato e maior familiaridade com o problema, de modo a torná-lo explícito ou a construir hipóteses.

Classifica-se como aplicada, pois poderá servir de base para possíveis mudanças em relação aos fatores essenciais para a participação popular através de audiências públicas, no que se refere ao orçamento participativo, através das análises para a elaboração, execução, objetivos e metas dos processos orçamentários.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa se classifica como bibliográfica, documental e estudo de caso.

Segundo Gil (2002, p. 45):

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes/Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental valse de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

A pesquisa é considerada bibliográfica, uma vez que implica na leitura e entendimento de materiais já escritos sobre o tema abordado no presente estudo, tais como livros, revistas e artigos científicos, com o intuito de subsidiar teoricamente a pesquisa, bem como é considerada documental, pois abrange análise de documentações de órgão público.

Segundo Gil (2002, p. 54) o estudo de caso "Consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados". No presente estudo, trata-se da população adulta do município de Jumirim-SP.

3.2 Delineamento Metodológico

Beuren (2009) fala que para delinear precisamente um trabalho científico é necessário dividi-lo em três principais categorias: 1) objetivos, que subsidia a pesquisa exploratória; 2) procedimentos que constroem o estudo de caso, levantamento documental e pesquisa bibliográfica; 3) abordagem do problema, que assegura a pesquisa qualitativa e a quantitativa.

Segundo Gil (2002, p. 43):

O delineamento refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, que envolve tanto a diagramação quanto a previsão de análise e interpretação de coleta de dados. Entre outros aspectos, o delineamento considera o ambiente em que são coletados os dados e as formas de controle das variáveis envolvidas.

A metodologia do presente trabalho baseou-se nas ações inerentes ao caso, tomando como estudo o município de Jumirim/SP, por considerar uma cidade de pequeno porte, com população estimada em 3.300 habitantes conforme dados do IBGE.

As coletas de informações foram através de entrevista com o contador do município, da qual argumentou que o orçamento participativo inicia-se através do plano de governo vigente, fazendo de uma forma estruturada nos moldes de classificação de ações de governo.

Após estes procedimentos é publicado na imprensa local um convite a população, informando dia, local e horário para a realização da audiência.

Nesta audiência o mesmo contador apresenta as ações de governo aos participantes em forma de slides e documentos que trazem valores estipulados a cada ação.

A pesquisa através desses métodos, assegurou a realidade de perceber como é elaborado o processo orçamentário no município, sua inicialização, discussões e a participação popular.

Pela participação na audiência pública do orçamento, possibilitou entender de fato como é aberta esta sessão pública, as explicações e qual o interesse popular.

Quanto a pesquisa para o estudo de caso foi utilizado o método

analítico, a partir da apreciação das informações colhidas pode observar de fato como acontece os trâmites do Orçamento Participativo, podendo avaliar sua estruturação, compilação de informações, apresentação popular e seus interesses.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme ensina Forte (2005) a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 48, afirma que o Poder Executivo, deva apoiar a participação popular frente às discussões dos Planos Orçamentários, através das Audiências Públicas.

Desde modo, percebe-se que vale amplificar os estudos sobre esses Planos, que por sua vez, têm proteção na Constituição Federal em seu TÍTULO VI – DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO; CAPÍTULO II – DAS FINANÇAS PÚBLICAS; SEÇÃO II – DOS ORÇAMENTOS:

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

- 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 delas 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, orientará 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 - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 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.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - 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.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º - O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º - Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Percebe-se que o Planejamento Orçamentário não se limita apenas em prever as receitas e fixar as despesas, mas consistir em uma vasta quantidade de limites, índices, e diafragmas que acercam o administrador público. Assim devemos imaginar que o planejamento orçamentário é peça fundamental da Democracia, pois através dele serão executados todos os planos de governo, que de toda forma, devem respeitar todos os índices e limites da lei.

Percebe-se então que, o planejamento público junto ao conjunto de ações essenciais a administração democrática e participativa, destacando como uma importante ferramenta considerada de grande nobreza, pois dependendo da maneira de sua elaboração, terá o condão de apontar os governantes autoritários daqueles governantes democratizados.

Salles (2010) comenta que se indagarmos a população, ou representantes de uma sociedade comum sobre a possibilidade de participarem das fases de elaboração das peças de planejamento, compreendida importantemente o orçamento anual municipal, esses terão reações de surpresa, pelo motivo de não julgarem capazes de entender tal matéria.

Então se percebe que, a participação popular para a elaboração das peças de planejamento, inclusive o orçamento, não é autoritária, pois sabem do seu pequeno conhecimento técnico do assunto, e sem qualquer preparo para até mesmo indagar uma situação.

Esta situação potencializa o conforto dos gestores públicos, pois não terão demandas populares para tanto. As reuniões para decidirem o orçamento são secretas e sem qualquer estudo minucioso, o que torna somente uma matéria formal, em outras palavras, apenas cumpre a lei.

4.1 O Orçamento Público Frente à Gestão Democrática e Participativa

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 co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade (BRASIL, 2015).

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, (BRASIL, 2009, p. 145),

O planejamento, tão cantado e tão pouco levado a sério, não é nenhuma garantia de sucesso econômico e de tranquilidade social, mas sua ausência representa com certeza perda de oportunidades, riscos mais elevados, maiores custos e ampliação das incertezas, com as angústias psicológicas e a elas associadas.

Com isso o Orçamento Participativo é um meio extremamente adequado para fazer valer suas vontades no planejamento municipal. Além disso, é ainda um instrumento de pressão para implantação do planejamento de longo prazo e a porta de entrada do planejamento participativo em nível Municipal e isso é importante, pois não basta planejamento, é melhor que seja participativo.

Salles (2010) explana que o orçamento participativo é como algo extremamente promissor, pois trata-se de uma metodologia para lidar com uma das mais importantes questões do governo sua gestão financeira que carrega forte potencial.

Segundo Pires (2001) o Orçamento participativo surge como um elemento central enquanto meio e enquanto fim de um municipalismo renovado, do tipo que o país precisa no momento, que não seja um municipalismo de ocasião, puxado por lideranças que vem nele mera munição para seus projetos e que não faça parte de projetos populistas.

Para Toledo (2005) se restringem a cooptar lideranças populares para atingir seus fins, que seja um municipalismo voltado para a construção de um poder local politicamente democrático e micro economicamente eficiente, em que essas características sejam intrinsecamente imbricadas, produzindo potencial para administração local com vontade política e competência para promover o desenvolvimento social e econômico.

É Salles (2010) quem comenta que o Orçamento participativo é uma expressão que se tornou corrente em alguns meios políticos brasileiros desde os anos 80, significando a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentárias municipais, nas quais o ingrediente inovador anunciado consiste na abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos das prefeituras.

Nas palavras de Salles (2010), democracia e participação são tudo o que envolve uma organização. É a busca de resultados eficazes e para a melhoria dos processos internos e de capacitação de pessoas, constituindo-se, com frequência, em uma troca de

informação entre dois hemisférios, com informações importantes para ambas e é o universo complexo que compõe outras empresas, grupos etc.

É no ambiente que as organizações conseguem os recursos para seu funcionamento e buscam processos flexíveis, orientados a missão, a visão e aos valores para o ambiente que produzem. Os processos organizacionais sofrem diretamente com as interferências da participação, principalmente com as constantes mudanças nos aspectos sociais, político e econômico.

Dutra (2004) comenta que ao contextualizar a participação de pessoas na era do conhecimento podemos fazer uma relação entre democracia e o planejamento estratégico, definindo os conceitos de competências. O mundo do trabalho está exigindo cada vez mais profissionais altamente qualificados, portadores de competências técnicas e comportamentais que atendam às necessidades das organizações na geração de criatividade, iniciativa e inovação.

Para Knapik (2008) a sociedade está trazendo cada vez mais novos modelos de participação democrática de pessoas, sendo cada vez mais flexíveis voltados para o planejamento estratégico e orientados para um processo de aprendizagem contínua.

Podemos observar que, por meio de um processo contínuo de aprendizagem, desenvolvendo os conhecimentos e as habilidades que trazem vantagens competitivas aos negócios, a educação corporativa trabalha a favor dessas mudanças.

Participação democrática são pessoas comprometidas, focadas em resultados, capacitadas, resistentes a pressão e com habilidades de relacionamentos. São os alicerces e a engrenagem que conferem à organização uma vantagem competitiva nesse contexto.

Uma boa prática governamental está ligada a eficiente elaboração de uma legislação. Para isso, é necessário que os planejamentos, os conceitos e os orçamentos definam estratégias e conheçam a cultura, as crenças e os valores da sociedade e também a sua composição organizacional formal. É a partir das estratégias que modelamos o caminho que a administração pública deve seguir para atingir seus resultados e, sempre respeitando as legislações.

Quando falamos de conceitos de legislação, é importante saber que trata da base do indicador para o entendimento daquilo que queremos compreender. Lembrando que todos os princípios trabalhistas visam à proteção da Legislação da parte mais fraca da relação de emprego, que é o trabalhador. No entanto, mesmo assim, existe ainda um princípio mais peculiar de proteção ao empregador.

De acordo com Toledo (2005) compreendemos genericamente pelo

princípio da proteção ao trabalhador que as normas do direito do trabalho estão todas voltadas a amparar juridicamente a parte mais frágil na relação.

O surgimento de uma lei regulamentadora da responsabilidade com que os gestores públicos deverão comportar-se ao longo de um mandato popular ou até mesmo em função de ter assumido cargo público para o qual foi legalmente aprovado em concurso público não é uma novidade no Brasil.

Pires (2001) ensina que a Lei de Responsabilidade Fiscal reside no fato de responsabilizar especificamente a parte da gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual.

O principal propósito para as leis, para a administração, é identificar os objetivos e gerar processo capaz de garantir, no tempo adequado, a disponibilidade da estrutura e dos recursos necessários para execução de determinada ação concreta ou atitude decisória considerada relevante que possibilite um controle imediato.

4.2 Audiência Públicas

No entendimento de Makron (2001, p. 37) “não é tarefa fácil definir o serviço público, pois a sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quer no que concerne à sua abrangência”.

Para Fortes (2005, p. 52) a administração pública não é inteiramente livre para escolher a forma de administrar. Quando se tratar de execução por meio de entidades da Administração indireta, há uma necessidade de lei, conforme artigo 37, XIX, da Constituição.

Para o essencial destaque na instituição pública, Knapik (2008) diz que os princípios e métodos da aprendizagem devem funcionar como orientação das ações, ou seja, devem ser estratégias para êxito dos processos organizacionais para que a audiência pública ocorra de forma satisfatória.

As organizações e as pessoas, de acordo com Dutra (2004, p. 24): “Demonstram uma contínua troca de experiências, as organizações desenvolvem as pessoas, não apenas para empresa, mas para a sociedade, enquanto as pessoas desenvolvem suas capacidades, transferindo para a organização seu aprendizado”.

É claro que para o autor "são as pessoas que, ao colocarem em prática seu patrimônio de conhecimentos da organização, concretizam as competências organizacionais e fazem sua adequação ao contexto".

Salles (2010, p 133) diz que na área da audiência pública, “as pessoas necessitam conhecer bem a organização, seu ambiente de trabalho, suas crenças, seus valores, sua missão, o clima de trabalho e a cultura para que se possa gerenciar seus talentos e criar uma relação de ganha-ganha entre as demandas e as ofertas”.

A Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações, ou repressivamente mediante imposição de medidas coercitivas.

Os princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir dos administrativos, ou seja, audiência administrativa representa uma prerrogativa especial de direito público outorgada aos agentes do Estado. Cada um destes terá a seu cargo a execução de certas funções. Ora, tais funções foram por lei cometidas aos agentes, devem eles exercê-las, pois seu exercício é voltado para beneficiar a coletividades. Ao fazê-lo, dentro dos limites que a lei traçou, pode-se dizer que usaram normalmente os seus poderes.

Uso do poder, portanto, é a utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere, a participação é conferida a alguém, pode ele ser exercitado ou não, já que se trata de mera faculdade de agir. Essa regra geral, seu fundamento está na circunstância de que o exercício ou não do poder acarreta reflexos na esfera jurídica do próprio titular.

Nem sempre o poder é utilizado de forma adequada pelos administradores das audiências públicas, conforme Salles (2010) diz, a atuação destes deve sujeitar-se aos parâmetros legais, a conduta abusiva não pode merecer aceitação no mundo jurídico, devendo ser corrigida na via administrativa ou judicial. A utilização do poder, portanto, deve guardar conformidade com que a lei dispuser.

Podemos ver que em determinados prerrogativos aos agentes administrativos não poderia o Estado alcançar os fins a que se destina. Essas prerrogativas são exatamente os poderes administrativos.

Santos (1964, p. 58) conceitua que a organização das ações governamentais nos orçamentos sob a forma de audiência pública objetiva fundamentalmente:

As organizações e as pessoas, de acordo com Dutra (2004, p. 24):

Solucionar problemas ou atender a necessidades, diagnosticados no espaço territorial de cada esfera de governos, respeitadas as respectivas competências constitucionais legais;

Vincular a alocação dos recursos públicos aos problemas ou necessidades identificadas, melhorando o desempenho da Administração e o controle dos gastos realizados.

Propiciar a integração e compatibilização do PPA, da LDO, e da LOA.

Pode-se, pois, conceituar os poderes administrativos como o conjunto de prerrogativas de direito público que a ordem jurídica confere aos agentes administrativos para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins.

O direito a audiência pública não confere apenas poderes aos administrativos públicos. Ao contrário, estabelece também certos deveres que devem ser por eles cumpridos para evitar que seja responsabilizado pelo descumprimento.

É entendido então que a organização das ações governamentais nos orçamentos sob a forma de audiências pública objetiva fundamentalmente:

Solucionar problemas ou atender a necessidades, diagnosticados no espaço territorial de cada esfera de governo, respeitadas as respectivas competências constitucionais legais;

Vincular a alocação dos recursos públicos aos problemas ou necessidades identificadas, melhorando o desempenho da Administração e o controle dos gastos realizados.

Propiciar a integração e compatibilização do PPA, da LDO, e da LOA.

Salles (2010) comenta que o direito a audiência pública não confere apenas poderes aos administrativos públicos, mas também uma responsabilização dos munícipes no momento de expor suas necessidades sociais, e “delegar” ao governante, formas de como conduzir a execução de suas tarefas.

Para Dutra (2004) existem muitas formas de administrar, pois a Administração apresenta muitas facetas, não há respostas simples e claras, e nenhuma maneira melhor de fazê-la. É uma área de atividade complexa que requer enorme esforço e boa vontade para que possa ser bem realizada. Não é algo que ocorre naturalmente a muitos de nós, contudo, é algo que quase todos nós somos convocados a fazer, não somente por meio de envolvimento em organizações formais, mais em nossa vida particular, ao realizar um planejamento definimos onde a organização deseja estar no futuro e como chegar lá.

Planejamento significa definir objetivos para desempenho futuro da

organização e decidir sobre as tarefas e a utilização dos recursos necessários para atingi-los. A ausência de planejamento ou um planejamento realizado de maneira precária pode ter consequências funestas para as organizações.

Ainda com Dutra (2004) o ato de realizar a organizar decorre do planejamento e reflete como a empresa procura se estruturar para cumprir o plano proposto. A organização, como processo, implica a distribuição de tarefas, seus agrupamentos em departamentos e a alocação de recursos a eles.

Podemos entender que no ato da realização existem as funções da liderança que está se tornando aquela em torno dos quais estudiosos do campo do comportamento humano estão concentrando seus esforços. Ela pode ser definida como o uso da influência para motivar os colaboradores a alcançarem os resultados organizacionais desejados no orçamento participativo.

Há muitos métodos para estabelecer orçamentos, algumas empresas usam método da disponibilidade de recursos, que aloca a quantia de que a empresa pode dispor. Outras usam o método da porcentagem, sobre vendas, alocando uma porcentagem especial da venda atual ou prevista para promoção. Outras empresas, ainda, usam o método da paridade com a concorrência, definindo orçamentos de promoção que coincidam com as despesas dos concorrentes. Cada um desses métodos tem suas vantagens e desvantagens, mas muitos especialistas em promoção defendem o que chamado método tarefa ou método objetivo e de tarefa.

A realização da receita Pública é feita mediante processo técnico administrativo que envolve uma série de atividades, desenvolvidas pelos órgãos de Planejamento, execução e controle dos entes governamentais, agrupadas sequencialmente nos estágios legais da previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento.

Compreende-se a estimativa das receitas para a composição da proposta orçamentária, e a aprovação do orçamento pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmara Distrital ou Câmaras Municipais), quando este se torna a Lei Orçamentária anual.

Com isso, vemos que as formas de organizações orçamentárias constituem as receitas orçamentárias que são as receitas públicas em sentido de integrar o Orçamento e se constituem em entradas no Tesouro de recursos numerários pertencentes ao Estado, arrecadados em decorrência de disposições constitucionais, legais e contratuais.

As despesas públicas constituem no conjunto dos dispêndios realizados

pelo Estado para o atendimento dos serviços e encargos decorrentes da responsabilidade do Poder Público em satisfazer aos interesses gerais da coletividade, nos termos da Constituição Federal e das leis, ou em decorrência de contratos ou outros ajustes similares.

Sendo assim, as audiências devem ser explicativas, utilizando de métodos que demonstrem como serão os ingressos de receitas, o montante das despesas de custeios, os investimentos e outras séries de informações correlacionadas.

A classificação do interesse popular programática agrupa os programas, definidos nos planos plurianuais próprios de cada ente público e mandato governamental e respectivos projetos, atividades e operações especiais que lhes estão vinculados na estrutura programática definida em cada orçamento anual.

Para Dutra (2004) o interesse das pessoas são os alicerces da organização e utilizam suas habilidades, capacidades, experiências e conhecimentos como ferramenta para conseguir novos recursos e alcançar os resultados esperados pela administração pública.

O homem coloca à disposição destas diversas habilidades, como executar tarefas e atividades, influenciar e modificar o comportamento dos outros e ter ideias baseadas em seus conceitos e em suas experiências. Interesse poar é tudo que envolve uma organização, é o universo vasto e complexo que compõem outras empresas, grupos etc.

Knapik (2008) afirma que:

O comportamento do homem nas organizações depende de duas variáveis: a pessoa como possibilidades de cada individua, a sua motivação interna, sua percepção e os valores em que acredita, e as da empresa, como ambiente de trabalho, as regras, a política interna, os métodos de trabalho orçamentário, as recompensas e as punições e o grau de confiança que a instituição deposita nos funcionários.

Assim como cada ser humano tem características individuais próprias, cada empresa tem sua cultura e até mesmo algumas peculiaridades que são bem conhecidas pela sociedade, revelando sua personalidade por meio de seus valores, hábitos, crenças, atitudes e expectativas. Chiavenato (2003, p.55) faz uma analogia:

A cultura organizacional é como um iceberg. A parte visual do iceberg representa os aspectos formais da cultura organizacional, que são facilmente reconhecidos, como as políticas e as diretrizes, os métodos de trabalho, a estrutura da empresa e a dos cargos. A parte inferior, oculta pela água, esconde aspectos informais, como os sentimentos, as percepções, os valores, as regras estipuladas informalmente pelo grupo etc.

As transformações que vem ocorrendo estão tendo forte impacto nos

processos orçamentários, que está perdendo seu caráter de isolamento e de orientação para procedimentos e prestação de serviços, assumindo um processo e um orçamento mais orientado para o campo estratégico, de assessoria.

O orçamento participativo no interesse de cada um é como patrimônio coletivo da sociedade civil, defendido e acolhido pelos eleitos independentemente de colaboração partidária, pois trata de um avanço da democracia tão salutar e interessante como amplamente aceita separação entre os poderes, que não é questionada nem por progressistas nem por conservadores ou retrogradados.

É justamente em função do clima organizacional que faz interesse popular, ou seja, algumas empresas atraem mais e outros menos candidatos e um posto de trabalho. Há aquelas que chamam a atenção pela sua receptividade, e outras pela formalidade, e outras ainda pelo calor humano ou mesmo pela apatia, portanto, não é possível promover a participação popular na elaboração e na execução do Orçamento sem uma base de informações ampla e confiável. O ponto de partida da discussão tem que ser necessariamente os números: quanto a prefeitura arrecada, em que gasta o dinheiro, qual o montante da dívida, qual percentual destinado a investimentos etc.

4.3 Estudo de Caso

Para o caso concreto estudado, buscou a pesquisa pelo Orçamento Participativo do município de Jumirim. O município foi fundado por Manoel Novaes, conhecido na época como Manecão, português de nascimento que fez doação da faixa de terra, em favor da Estrada, onde deveria ficar a estação ferroviária. Em homenagem ao seu fundador, a rua principal da cidade leva seu nome. No dia 27 de dezembro de 1995, o Governador Mário Covas sancionou a Lei nº 9330, criando o município de Jumirim. Distrito de Tietê até 1995, Jumirim conseguiu sua tão sonhada emancipação e em janeiro de 1997, o Sr. Benedito Tadeu Fávero tomou posse como 1º prefeito eleito pelo voto do povo. Com um clima subtropical e topografia montanhosa, Jumirim está localizada no espigão divisor entre os Rios Tietê e Sorocaba (Fonte: http://www.jumirim.sp.gov.br/jumirim/?page_id=1048).

Segundo pesquisas realizadas, para o bem e sucedida implantação do orçamento participativo é necessário, além de uma metodologia adequada, um pessoal técnico para a coordenação e execução do trabalho para o conjunto de tarefas requeridas. Mesmo numa prefeitura de pequeno porte é impossível desenvolver, com possibilidades de sucesso, as atividades inerentes ao processo participativo quando as responsabilidades não são bem

definidas ou colidem com tantas outras que demandam o tempo dos agentes técnicos e políticos de um governo municipal.

Percebe-se que, torna-se necessário criar um grupo que assume a responsabilidade de programar a metodologia e chegar ao resultado almejado a peça orçamentaria elaborada respeitando-se todo o mecanismo de consultas e debates populares, através da audiência pública.

Ficou evidente que ao adotarem o Orçamento Participativo depararam logo de início, com uma questão, a participação popular deve ocorrer depois que o governo fez suas propostas ou essas propostas devem ser feitas somente depois de consultadas a população.

Segundo comentário dos técnicos da prefeitura local, elaborar o Orçamento significa chegar ao ponto de ter em mãos um calhamaço de papel, preparado de acordo com a lei, contendo previsão de receita e despesa, mensagem com a política financeira do governo e seu plano de trabalho e etc.

Observou que, o Executivo necessita desenvolver um conjunto de trabalhos que envolvem, entre outros, estimativas das receitas, projeção das despesas por área, por órgão etc.; definição da política tributária e financeira, estruturação de programas e projetos de investimentos etc. Nesse momento, decisões políticas são tomadas ou pelo prefeito isoladamente ou por ele e sua equipe política, com apoio em informações técnicas produzidas pelo corpo funcional especializados da prefeitura.

Para todas essas observações acima mencionadas, foram coletadas para o trabalho em questão, entrevistas com os responsáveis, visitas ao setor de contabilidade e pesquisa documental, principalmente do município.

Essas coletas foram num período compreendendo 2 (dois) meses, onde pode-se verificar todas as metodologias utilizadas para estruturar um Orçamento Participativo. As entrevistas foram verbais, e referiram-se a como é estruturar um Orçamento Participativo bem como alcançar o resultado nas audiências públicas, seguindo a estrutura dos temas abordados em todos os capítulos do trabalho.

Após esta “vistoria” é possível estabelecer que para a realização do Orçamento Participativo no município de Jumirim, reúnem-se todos os secretários municipais, dos quais moldaram o orçamento municipal, e após estruturado é levado ao conhecimento popular, através da audiência pública.

Os dados revelaram então que a população local, não está totalmente

comprometida com a questão, pois a audiência foi realizada com um número pequeno de participantes, ou seja, aproximadamente 0,50% da população total do município, como evidencia a imagem abaixo:



Também, para documentar a sessão pública, houve a digitalização de uma ata com os participantes, que servirá para comprovar que, embora tenha ocorrido a audiência em um número reduzido de pessoas, o cumprimento da obrigação foi atendido. Abaixo segue cópia do documento:



PREFEITURA MUNICIPAL DE JUMIRIM

**ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA "ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO"
PARA O EXERCÍCIO DE 2015**

Conforme convite à população publicado no jornal DESTAQUE NEWS, em dezanove de setembro de dois mil e catorze, realizou em trinta de setembro de dois mil e catorze, às 15hs 30min, na sala de reuniões do Paço Municipal da Prefeitura de Jumarim, sito a Rua Manoel Novaes, nº 829, neste município, em obediência ao Inciso I, Parágrafo Único, do Art. 48, da lei Complementar 101/2000, a AUDIÊNCIA PÚBLICA para a discussão sobre a proposta orçamentária para o exercício de 2015, fixada em R\$ 16.400.000,00. Após demonstrações, avaliações e discussões, e constatação que as metas e programas orçados, estão condizentes aos estabelecidos para este período nos planos PPA E LDO, orçamento destinado para o Ensino de 28% da receitas de impostos, Saúde com 22,15% sobre impostos, e despesas com pessoal em 42% da RCL, todos os ali presentes decidem em aprovar a proposta orçamentária, deixando claro que será analisada mensalmente pelo Legislativo Municipal na fase de sua execução. E nada mais havendo a ser tratado, vai abaixo assinado pelos presentes.

NOME	ASSINATURA
Mauro Luiz Botiga	
Elizabeth A. B. Matturen	
Enricliz Silvestrin	
Francisco José Pereira	

Rua Manoel Novaes, 829 – Centro – Jumarim – SP – Fone / Fax (15) 3286-8077 – CEP 18535-000

Fonte: Prefeitura Municipal de Jumarim, Setor Contábil

Após esta Audiência, o projeto de lei seguiu para a Câmara de Vereadores, onde foi submetido a todo o rito que caracteriza a tramitação legislativa, análise pelas Comissões que emitem seus pareceres, discussão em plenário, sugestões, votação de emendas e deliberação. Também aqui um contingente de pessoas, com habilidades técnicas e poder decisório é mobilizado. O alcance da intervenção legislativa na peça proposta pelo Executivo é significativamente ampliado pelo LDO e elaborada e emendada com competência.

Portanto, os gestores e os profissionais de gestão de pessoas precisam estar atentos às teorias de motivação e compreender as necessidades que movem os colaboradores para atingirem resultados KNAPIK (2008).

Compreende então que elaborado com a participação popular ou não, o processo orçamentário é longo, contínuo e retroalimentado anualmente. Não deve haver nenhuma estranheza quanto a isso, uma vez que receber e gastar é coisa que pessoas, empresas e governos fazem diariamente. O que é de se estranhar, isso sim, é que se encare o Orçamento como apenas um momento: o da sua elaboração. Essa é uma visão que se faz necessário superar na Prefeitura.

Pode perceber que o orçamento é realizado pelos membros superiores do município, implantado e estruturado pelo setor de contabilidade, e após levado ao conhecimento popular.

Evidencia então, que a população participa do orçamento de uma forma “indireta”, pois conforme estudo, o propósito da legislação era de criar meios que os munícipes propusessem suas demandas sociais, para o bom desempenho das políticas públicas, antes do início da formação das propostas orçamentárias.

Mas, na maneira que ocorreu no município, o povo somente conhece depois da peça já fundamentada, sem tempo para uma análise mais robusta, sem interesse da população, sem qualidade que parece que somente é formalidade para cumprir a um mandamento legal.

Os relatórios apresentados na audiência foram extremamente técnicos, tornando impossível para as pessoas leigas entenderem quais as funcionalidades do orçamento participativo, motivo pelo qual, quando ocorreu algum questionamento, esses foram sem nexos e sem embasamentos.

O conceito participativo popular é uma forma de responder a um desafio em fazer fazendo, aprender fazendo. O orçamento participativo é uma oportunidade para esse exercício, porque ele permite ao indivíduo resgatar a ideia de que é sujeito, de que é suficientemente digno para ser respeitado pelo poder público, de que faz parte de um todo social rígido por normas e não por vontade individual ou grupal superiores, de que o espaço público também lhe pertence, de que não há seres iluminados capazes de lhe proporcionar melhores dias, de que seu destino está parcialmente em mãos de um ser coletivo cuja vontade não pode ficar completamente ao sabor de interesses estranhos aos seus.

Salles (2010, p. 50) comenta que o “Orçamento participativo é, enfim, uma oportunidade para a tomada de consciência que abre alas para a cidadania, assim como para exorcizão do populismo, que tão mal fez e faz a ela”.

Ainda é Salles (2010) quem afirma que o convite popular ao Orçamento Participativo é um espaço, um momento, um canal, é uma forma política-institucional que

oferece uma mão única e nem suficiente, com certeza oportunidade para a reversão dessa cultura nociva.

Este convite, no Município pesquisado, segundo informações colhidas com o Prefeito Municipal, é feito através de publicações em jornais de circulação no município, dando ciência aos interessados em participar do processo da elaboração orçamentária.

A discussão a respeito da receita de quando deve ser e quem deve bancar, e da despesa quem será beneficiado e quanto e quando, num cenário de escassez de recursos e de participação do poder, na vigilância popular, a exigência de transparência a prestação de contas constantes, o diálogo entre os autores interessados, esses são ingredientes que o orçamento participativo pode trazer consigo e que são melhores aliados no combate a corrupção do que qualquer grupo de fiscais concursados, qualquer gerente da cidade, qualquer prefeito bem intencionado, qualquer guardião da moralidade.

Para Araújo (2009, p. 16) o convite popular no Orçamento é instrumento utilizado para manejar recursos públicos, que provem principalmente do poder do governo para tributar, ou seja, para arrecadar compulsoriamente, por força da Lei. Tais recursos não pertencem a nenhum indivíduo ou grupo isoladamente, devendo, pois, receber destinação que resulte em benefícios coletivos. Este fato constitui um dos principais problemas das finanças públicas, pois cria uma situação em que o beneficiário é um ente sem existência física palpável, a comunidade, a coletividade, o povo.

As competências essenciais consistem na capacidade de integrar e combinar recursos em produtos e serviços, garantindo competitividade organizacional. É o que faz a diferença nas empresas públicas. As competências essenciais fazem parte das competências organizacionais e são estratégias para levar a empresa ao sucesso. Não são necessariamente ligadas a tecnologia e podem estar em qualquer função administrativa; são elementos-base para a sobrevivência da empresa no mundo atual, abrem portas para oportunidades futuras e potencializam outras competências essenciais. São recursos intangíveis e obedecem a três critérios: oferecem reais benefícios aos consumidores; são difíceis de imitar; dão acesso a diferentes mercados. (KNAPIK, 2008).

Embora não se preste apenas a esta limitada finalidade, o Orçamento Participativo não deixa de ser uma dessas iniciativas que pode revigorar a ideia democrática.

Percebeu-se que a participação popular no Orçamento participativo é um importante impulso para um novo municipalismo, renovado e focado na busca de eficiência, transparência e efetividade das políticas públicas.

Tendo em vista essas inúmeras dificuldades, a possibilidade de sucesso

do Orçamento Participativo depende em grande medida da vontade política e clareza de objetivo e métodos das pessoas em grupos que o abraçam, assim como sua capacidade de colocar em andamento um processo que vá paulatinamente incorporando novos sujeitos.

O Orçamento Participativo representa o rompimento da troca de favores, é elaborado de modo inovador e a participação popular no processo deixa como saldo um novo padrão de relacionamento político entre cidadãos e poder público na cidade, o que representa em si um produto de alto valor.

A questão é de construir clareza de que o processo participativo tem um valor intrínseco de elevada dignidade e da capacidade de intervenção de cada cidadão que supera sua condição de meio para ser atendida essa ou aquela reivindicação.

São muitos os problemas que precisam ser enfrentados para que a técnica participativa de elaboração do Orçamento Participativo seja efetiva.

É necessária identificação e características das entidades do setor público incluídos nas conciliações Orçamento Participativo e da participação popular, que vem passando por um contínuo processo de mudanças e modernização que tem provocado uma acirrada concorrência, que envolve todos os continentes, exigindo das empresas públicas aumento da produtividade e da qualidade redução de custo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo apresentar os aspectos do Orçamento Participativo e as dificuldades perante a participação popular, considerando o desinteresse pela matéria, que de forma unilateral poderia trazer melhorias sociais.

Para abranger o objetivo, o presente trabalho utilizou-se da pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas verbais, bem como os ditames legais que contribuem na legalidade e incentivo para o interesse coletivo.

Como pode ser comprovado; a participação popular como impulsiona a LRF a mais de uma década, caminha a passos lentos, os documentos oferecidos nas audiências públicas, são ainda de difícil compreensão para aqueles que não dominam o assunto.

Podemos concluir que a personalidade da Entidade Pública é desenvolvida por um conjunto de variáveis influenciadas pelos estilos de administração organizacional que estão abertos a mudanças de paradigmas e adaptados às demandas provocadas pela globalização para que esta mantenha uma vantagem competitiva no mercado e, ao mesmo tempo, instaure uma cultura e um clima organizacional que atraem e motivem a equipe de trabalho.

A partir de tudo o que foi esclarecido sobre o orçamento participativo, o conhecimento e suas competências, pode-se perceber que eles estão presentes em todas as dimensões da existência do ser humano e, muito especialmente, na vida dos trabalhadores.

Em vista disso, traçamos metas para alcançarmos nossos objetivos, já mencionados no início da pesquisa. Portanto partindo das análises dos dados percebemos, pela prática, a realidade desta contextualização no cotidiano das empresas, onde se verificou que já existe uma preocupação tanto dos profissionais quanto dos técnicos a respeito do tema estudado.

Chega-se a conclusão que a modernização das empresas públicas tem provocado uma transformação no mundo do trabalho, os cargos estão mais exigentes, e a procura por novas competências passa a ser fundamental para quem busca empregabilidade.

O orçamento participativo deve ser compreendido como um conjunto de políticas, práticas, atitudes e ações empregadas para interferir no comportamento humano e focá-lo nos objetivos organizacionais.

É neste momento que a sociedade está apta a opinar suas vontades, e exigir melhorias nas políticas públicas, com pluralismo do indivíduo, consenso popular e entender o papel tácito dos governantes públicos.

Mas os fatos são controversos, pois a população não está totalmente compenetrada nas questões que enfloram o Orçamento Participativo, e os governantes invertem os trâmites, priorizando estruturar o orçamento de uma forma que mais lhes satisfaçam politicamente do que desenvolver ações de melhorias nas políticas públicas.

Porém, a realidade estudada no Município de Jumarim, foi suficiente para perceber que a população não está ensejada na participação do Orçamento, como pode ser comprovada, pois houve poucos participantes, o que de todo modo, empobrece o planejamento público, e os governantes ficam à mercê de uma situação, da qual deixa-os sem direção para praticar suas ações governamentais.

5.1 Sugestões para Trabalhos Futuros

No processo de desenvolvimento deste estudo identificaram-se algumas situações correlativas que permitirão o desencadeamento de outros estudos para expandir o raciocínio da matéria em pauta, ou até mesmo para buscar outros resultados empírico pelos conteúdos obtidos.

Este estudo poderá ser interessante para a conscientização de uma população, para mudança cultural, interesses empresariais, e organização dos investimentos na administração pública, o que repercutirá o desencadeamento do bem-estar social.

O modelo burocrático das execuções do orçamento participativo atuante foi estudado neste trabalho tendo como o Município de Jumarim utilizado como modelo. Outros estudos, utilizando do método de pesquisa qualitativa sobre a problemática do grau de desinteresse popular nas audiências públicas equivalente o orçamento participativo poderá ser finalizado com outras considerações dependendo da conceituação de uma determinada região.

Considerando a necessidade de mudanças culturais, o foco neste estudo sobre a importância da participação popular, pode acordar veemência para um expressivo campo de informação sob orçamento municipal.

REFERÊNCIAS

ALBANEZ, Oswaldo. A Lei 4.320: Anotada, Revista e Atualizada. 9. Ed. Ribeirão Preto: IBRAP, 2006.

MAKRON, Books. Gerenciamento estratégico e administração por projetos. 2001. São Paulo SP.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado. 5 de out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02 de ago. 2014. 10h18'.

BRASIL. Lei 4.320/64. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, Senado. 17 de mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 02 de ago. 2014. 11h44'.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). In: Planalto Nacional. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos Jurídicos. Lei Complementar nº 101/2000 de 04 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília-DF, 04 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 02 de ago. 2014. 17h02'.

Contabilidade pública, I, Araújo, Inaldo da Paixão Santos, 1964-. II. Barreto, Pedro Humberto Teixeira. Título III. Título.1964.

CHING, Hang Yuh. Contabilidade gerencial - São Paulo Pearson Prentice Hall. 2006.

CRUZ, Flávio Da. ET al. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DUTRA, J. S. Competências, conceitos e instrumentos para gestão de pessoas na empresa moderna. São Paulo: Editora Atlas, 2004, p. 24.

FORTES, João. Contabilidade Pública: Orçamento Público, Lei de Responsabilidade Fiscal. 8. Ed. Brasília: Franco & Fortes, 2005.

PIRES, Valdemir. Orçamento Participativo: O que é, para que serve como se faz. 1. Ed. São Paulo: Manole, 2001.

KNAPIK, Janete. Gestão de pessoas e talentos. 2. ed.- Curitiba: Ibpex, 2008. 235 p.; il.

TOLEDO Junior, Flavio C.; ROSSI Sergio C. A lei 4.320 no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal: 1º ed. São Paulo: NDJ, 2005.

SALLES, Helena da Motta. Gestão democrática e Participativa. Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

RUDIO, F.V. Introdução ao projeto de pesquisa científica. Petrópolis: Vozes, 1999.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas. 2002.

BRASIL, 2015 disponível em:

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/OrcamentoParticipativo.asp>)

PORTO ALEGRE, 2005. Disponível em:

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1129. Acessado em: 02 agos. 2017