



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO CONTÁBIL E FINANCEIRA



EMANUEL ARON DOS SANTOS

**O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO EM
UM MUNICÍPIO DO SUDOESTE DO PARANÁ.**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

PATO BRANCO

2019

EMANUEL ARON DOS SANTOS

**O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO EM
UM MUNICÍPIO DO SUDOESTE DO PARANÁ.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós-Graduação em Gestão Contábil e Financeira da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

Orientadora: Profa. MSc. Marivânia Rufatto

PATO BRANCO

2019

Dedico este trabalho primeiramente a Deus que me permitiu chegar até aqui, a minha esposa e família pelo apoio e por entenderem meus momentos de ausência.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter permitido chegar até aqui me dando forças para atingir os objetivos.

À minha esposa e família, por terem me incentivado e entendido os momentos de minha ausência durante o curso de pós-graduação.

À minha orientadora professora Marivânia Rufatto, pelo apoio indispensável para a elaboração desta pesquisa.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Contábil e Financeira, professores da UTFPR, *Campus* Pato Branco.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

“A persistência é o caminho do êxito”.
(CHARLES CHAPLIN)



TERMO DE APROVAÇÃO

O Processo de elaboração do orçamento público em um município do Sudoeste do Paraná.

Por

Emanuel Aron dos Santos

Esta monografia foi apresentada às 15h50min do dia 29 de março de 2019 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Contábil e Financeira, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **Aprovado**.

Profa. MSc. Marivânia Rufatto
Orientadora

Profa. Dra. Priscila Rubbo

Prof *M.Sc.* Oldair Roberto Giasson

O termo de aprovação assinado encontra-se arquivado na coordenação do curso.

RESUMO

SANTOS, Emanuel Aron dos. O processo de elaboração do orçamento público em um município do sudoeste do Paraná. 2019. Número de folhas: 39. Monografia Especialização Gestão Contábil e Financeira. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2019.

Este trabalho teve como objetivo principal analisar a percepção das equipes técnicas composta pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças e departamento de contabilidade, bem como a percepção dos secretários municipais e comunidade em geral sobre como ocorre o processo de elaboração do orçamento público num município do Sudoeste do Paraná. Neste sentido, realizou-se um estudo de caso sobre o processo de elaboração do orçamento público em um município do sudoeste do Paraná, por meio de entrevistas junto com as principais secretarias que participam da elaboração das peças orçamentárias, bem como com representantes da comunidade e equipe técnica composta pela secretaria de administração e finanças e departamento de contabilidade, descrevendo como é feita a elaboração, apontando possíveis problemas encontrados. Inicialmente foram coletadas informações junto à secretaria de administração e finanças e departamento de contabilidade, com o objetivo de entender como ocorre o ciclo orçamentário municipal. Após a coleta dessas informações, foram realizadas as entrevistas com as principais secretarias do município e com representantes da comunidade. Como resultado desta entrevista, verificou-se que o município sempre está aprimorando seu ciclo orçamentário, sendo a secretaria de administração e planejamento em conjunto com o departamento de contabilidade os responsáveis pela elaboração final deste ciclo. Os entrevistados das principais secretarias relatam que a comunidade não tem uma participação efetiva no ciclo orçamentário, pelo fato das audiências públicas ocorrerem em sua maioria, em horário comercial dificultando a participação popular nas audiências. Os representantes da comunidade, em sua maioria, responderam não ter conhecimento de como ocorre a escolha dos projetos que irão compor as peças orçamentárias e que gostariam de acompanhar o Ciclo Orçamentário do Município.

Palavras-chave: Orçamento público Municipal, Planejamento Orçamentário, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária, Lei Orçamentária Anual.

ABSTRACT

SANTOS, Emanuel Aron dos. The process of elaboration of the public budget in a municipality of southwestern Paraná. 2019. Number of sheets: 39. Monograph Specialization Accounting and Financial Management. Federal Technological University of Paraná, Pato Branco, 2019.

This work had as main objective to analyze the perception of the technical teams composed by the Municipal Department of Administration and Finance and accounting department, as well as the perception of the municipal secretaries and community in general about how the process of elaboration of the public budget occurs in a municipality of the Southwest of Paraná. In this sense, a case study was carried out on the process of elaborating the public budget in a municipality in the southwest of Paraná, through interviews with the main secretariats that participate in the elaboration of budget items, as well as representatives of the community and technical team composed of the secretary of administration and finance and accounting department, describing how the preparation is done, pointing out possible problems encountered. Initially, information was collected from the Department of Administration and Finance and Accounting Department, in order to understand how the municipal budget cycle occurs. After the collection of this information, interviews were conducted with the main municipal secretariats and representatives of the community. As a result of this interview, it was verified that the municipality is always improving its budget cycle, being the administration and planning secretariat jointly with the accounting department responsible for the final elaboration of this cycle. The interviewees of the main secretariats report that the community does not have an effective participation in the budget cycle, due to the fact that the public hearings mostly occur during business hours, making it difficult for popular participation in the audiences. The community representatives, for the most part, answered that they did not know how to choose the projects that will compose the budget items and would like to follow the Budgetary Cycle of the Municipality.

Keywords: Municipal Public Budget, Budget Planning, Pluriannual Plan, Budgetary Guidelines Law, Annual Budgetary Law.

LISTA DE ABREVIATURAS

PPA – PLANO PLURIANUAL

LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

LRF – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

LC – LEI COMPLEMENTAR

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
<u>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</u>	13
2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO.....	13
2.1.1 Plano Plurianual (PPA).....	14
2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO).....	15
2.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	15
2.2 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO.....	16
2.2.1 A participação popular no planejamento orçamentário.....	18
2.2.2 A construção do orçamento.....	20
2.2.2.1 Orçamento tradicional.....	20
2.2.2.2 Orçamento de desempenho.....	21
2.2.2.3 Orçamento base zero.....	22
2.2.2.4 Orçamento programa.....	22
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	24
3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO.....	24
3.2 PROCEDIMENTOS PARA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	25
4 RESULTADOS	28
4.1 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO.....	28
4.2 ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA.....	29
4.3 APROVAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA.....	29
4.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	30
4.5 CONTROLE E AVALIAÇÃO.....	30
4.6 PERCEPÇÃO DAS SECRETARIAS.....	31
4.7 PERCEPÇÃO DOS REPRESENTANTES DA COMUNIDADE.....	33
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo irá apresentar a contextualização e problema de pesquisa; Objetivo Geral; Objetivos específicos; e Justificativa.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

O processo orçamentário brasileiro tem sua base legal na Constituição Federal de 1988, especificamente nos artigos 165 a 169, bem como nas Constituições Estaduais, nas Leis Orgânicas dos Municípios, na Lei Federal 4.320/64 e na Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000 (Lei Responsabilidade Fiscal – LRF).

O Orçamento Público é o meio de planejamento e execução das finanças públicas, constituído pelas receitas e despesas públicas. A Lei 4.320 de 1964 evidenciou a importância do orçamento para os órgãos públicos. Por meio dele são definidas diversas regras que norteiam as atividades dos governos nas três esferas, bem como as autarquias e empresas públicas. A Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000, impôs maior responsabilidade aos gestores públicos.

Segundo Andrade (2010), o exercício do planejamento no âmbito público tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 deu grande ênfase à função de planejamento no setor público ao introduzir significativas mudanças na forma de condução do processo orçamentário, aliando o orçamento público ao planejamento.

Porém, pouco se sabe como é elaborado o orçamento público, seja nos Municípios, nos Estados ou na União, o que acaba privando o cidadão comum de poder participar do processo de construção do orçamento público em quaisquer das esferas.

Neste sentido surgiu a seguinte problemática: como ocorre o processo de elaboração do orçamento público em um município do sudoeste do Paraná?

1.2 OBJETIVO GERAL

O Objetivo geral desta pesquisa é analisar a percepção da equipe técnica composta pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças e departamento de contabilidade, bem como a percepção dos secretários municipais e comunidade em geral sobre como ocorre o processo de elaboração do orçamento público num município do Sudoeste do Paraná.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1)** Descrever o processo de elaboração do orçamento público num Município do Sudoeste do Paraná;
- 2)** Analisar a participação popular na construção do Orçamento Público; e
- 3)** Identificar como são definidos os programas e ações para compor o orçamento.

1.4 JUSTIFICATIVA

A justificativa da escolha do tema está ligada ao fato de buscar compreender o processo de elaboração orçamentária num Município do Sudoeste do Paraná, auxiliando a comunidade a entender como o ocorre o ciclo orçamentário no município pesquisado, bem como despertar interesse acadêmico, contribuindo no estudo sobre a temática pesquisada.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo encontram-se os principais conceitos teóricos necessários para o desenvolvimento deste trabalho. Iniciando pela definição do orçamento público municipal bem como seus instrumentos de planejamento e, por conseguinte um enfoque sobre o processo de planejamento orçamentário a participação popular no planejamento orçamentário e por fim a construção do orçamento, discutindo as formas que o orçamento pode ser construído.

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

As discussões a respeito do Orçamento Público no Brasil datam do início do século XIX, quando da chegada de D. João VI, que, de acordo com Pires e Motta (2006, p. 20), “iniciou-se o processo de organização das finanças públicas, culminando com a criação, em 1808, do Erário Público e do Regime de Contabilidade”.

Segundo Santos (2014, p. 23), a palavra orçamento é de origem italiana: “orzare”, que “significa fazer cálculos”, sendo considerada uma técnica que consiste precisamente em ligar os sistemas de planejamento e de finanças.

Com base na literatura, é possível encontrar diferentes conceitos de orçamento público. Angélico (1995, p. 19), define orçamento como um “processo de planejamento, objetivando a aplicação de recursos em programas de custeio, investimentos, inversões e transferências durante determinado exercício financeiro”. Para Lima, (2007, p. 9), “o orçamento público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante um determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação de receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade”. Araújo e Arruda (2006, p. 66) definem orçamento como plano de custeios, investimentos, inversões, transferências e receitas proposto pelo Poder Executivo para determinado exercício financeiro.

O sistema orçamentário brasileiro, na forma determinada pela Constituição federal de 1988, em seu Artigo 165, consubstancia-se por meio de três instrumentos orçamentários cujo o Poder Executivo deve ter a iniciativa de sua confecção, sendo

elas: a Lei do Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

2.1.1 Plano Plurianual – PPA

De acordo com a Constituição Federal, em seu art. 165, estabelecido em seus § § 1º e 4º, o Plano Plurianual tem como objetivo nortear metas para as despesas de capital e as demais, delas derivadas, bem como aquelas cuja duração tenha caráter continuado, fazendo assim com que os planos e programas adotados pela administração no decorrer da gestão sejam equivalentes ao planejamento exposto no PPA.

O PPA é uma lei de iniciativa do Poder Executivo, sendo que a Constituição estabelece que cabe à Lei Complementar detalhar a aplicação desse plano, de acordo com o exposto no § 9º, inciso I, deste mesmo: “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”.

Segundo Araújo e Arruda (2006, p. 76), o Plano Plurianual, corresponde ao plano de governo elencando suas ações, metas e objetivos para um período de quatro anos o qual será elaborado no primeiro exercício financeiro do mandato do executivo. Sendo assim, o PPA não corresponde exatamente ao mandato eletivo, mas abrangerá os três últimos anos do mandato mais um ano do mandato subsequente.

Para Kohama (2009, p. 35) o Plano Plurianual é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixadas para um período de quatro anos.

Conforme a Lei Orgânica do Município pesquisado, o Plano Plurianual deve ser encaminhado à Câmara até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano da gestão administrativa, devendo ser devolvido para a sanção até o encerramento da primeira sessão legislativa. A vigência de cada plano plurianual, portanto, inicia no segundo ano da gestão em curso e termina no final do primeiro ano da gestão seguinte.

2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) é também um instrumento de planejamento, e sua previsão está na Constituição Federal no art. 165 § 2º da CF/88.

Complementa-se que com o advento da Lei Complementar nº. 101 de 2.000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO ganhou uma gama de outras competências, como dispor sobre: o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, regras para renúncia de receita, regras para a geração de novas despesas, elaboração do Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais, entre outras normas.

GOMES (2004, p. 22 e 23) diz que a LDO é um plano de curto prazo capaz de traduzir as diretrizes e os objetivos do PPA em metas e prioridades para o ano seguinte, servindo como orientação para a elaboração do orçamento anual.

A LDO é o primeiro documento gerado em consequência do Plano Plurianual, que serve como balizador do orçamento anual (QUINTANA et al., 2011), ou seja, faz a ligação entre a peça orçamentária mais estratégica com o plano mais analítico.

A LDO é um instrumento intermediário entre o PPA e a LOA, que antecipa as diretrizes, as prioridades de gastos, as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício seguinte. (Controladoria Geral da União, 2005, p. 12).

De acordo com a Lei Orgânica do Município pesquisado, a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração para o ano seguinte e orientará a elaboração da lei Orçamentária anual, além de dispor sobre as alterações na legislação tributária. Deve ser encaminhada à Câmara até 15 de abril e devolvida para a sanção até 30 de junho de cada ano.

2.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei ordinária, cuja validade abrange somente o exercício fiscal a que se refere. De acordo com o § 5.º do artigo 165 do texto constitucional, a LOA deve integrar o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais.

Segundo Nunes (2008, p. 22), a Lei Orçamentária Anual – LOA estima as receitas e fixa as despesas de cada ano, disciplinando as ações do poder Executivo.

Resumidamente pode-se dizer que a LOA estima a receita e a despesa do órgão público com total consonância com as metas do PPA e LDO, evidenciando a política econômica – financeira, bem como o programa de trabalho do Governo.

Segundo Costa (2010, p. 130), a LOA é um documento que formaliza um conjunto de decisões políticas relativas às fontes dos recursos repassados ao setor governamental e a aplicações dos mesmos em bens e serviços cujo destino final deve ser a satisfação do interesse público.

O Orçamento anual, que deve estar de acordo com o Plano Plurianual e com a LDO, deve ser encaminhado à Câmara até 30 de agosto e devolvido para a sanção até o final da sessão legislativa.

2.2 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Conforme a Constituição Federal de 1988, o ciclo orçamentário tem início com a aprovação do Plano Plurianual, que se desdobra anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual estabelece parâmetros que fundamentam a Lei Orçamentária Anual.

Para Silva (2009, p. 173), o processo de elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento governamental, deve ser capaz de expressar com maior veracidade a responsabilidade do Governo para com a sociedade, visto que o orçamento deve indicar com clareza os objetivos perseguidos pela nação na qual o Governo é intérprete.

Kohama (2014, p. 49), traz a necessidade de compreensão do Ciclo Orçamentário, que é a sequência das etapas desenvolvidas pelo processo orçamentário, sendo elas: elaboração; estudo e aprovação; execução e avaliação.

Segundo Piscitelli (1995, p. 56), o processo de elaboração e discussão da proposta orçamentária desenvolve-se praticamente durante todo o ano, a fim de permitir que o orçamento seja executado a partir do início financeiro seguinte.

De acordo com Kohama (2014, p. 49), a Elaboração do orçamento, “compreende na fixação de objetivos concretos para o período considerado, bem como o cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários à sua materialização e concretização”.

Em conformidade com a Lei 4.320/1964 artigos 27 a 31, o ente público deve elaborar a proposta orçamentária considerando os seguintes aspectos:

Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômica - financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.

Art. 28 As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:

I - tabelas explicativas da despesa, sob a forma estabelecida no artigo 22, inciso III, letras d, e e f;

II - justificação pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina.

Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para servirem de base a estimativa da receita, na proposta orçamentária.

Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações ser-lhe-ão remetidas mensalmente.

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

Art. 31. As propostas orçamentárias parciais serão revistas e coordenadas na proposta geral, considerando-se a receita estimada e as novas circunstâncias.

Quintana (2011, p. 31) diz que:

“vencida essa etapa, a proposta orçamentária passa a estar em condições de ser encaminhada ao Poder Legislativo, sempre considerando que o orçamento deve seguir o contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e sua aprovação está condicionada ao atendimento das disposições estabelecidas no Plano Plurianual”.

Segundo Kohama (2014, p. 51) o próximo passo do ciclo orçamentário é o estudo e aprovação, ficando a cargo do Poder Legislativo o estudo e aprovação das propostas feitas pelo Poder Executivo, analisando a real necessidade do povo, respeitando assim o interesse da coletividade.

Devidamente discutido, o projeto de lei orçamentário, uma vez aprovado pelo Poder legislativo, merecerá de sua parte a edição de um autógrafo e logo após enviado para sanção pelo Chefe do Poder Executivo.

A partir da sanção do projeto de lei orçamentária, o próximo passo do ciclo orçamentário é a execução do orçamento.

De acordo com Castro e Garcia (2004), é o momento em que a Administração Pública pratica os atos e fatos para a implementação das ações do governo e no qual ocorre a operacionalização mais concreta de sua política pública, ou seja, nesta fase, os órgãos executam os programas de governo previstos na Lei Orçamentária.

Ainda de acordo com Kohama (2014), a execução do orçamento constitui a concretização anual dos objetivos e metas determinados para o setor público, e sua execução deve necessariamente, fundamentar-se na programação, não só para ajustar-se às orientações estabelecidas no orçamento aprovado, como também para alcançar a máxima racionalidade possível na solução de problemas decorrentes da impossibilidade de se fazer uma previsão exata, ligados à execução das modificações produzidas nas condições vigentes à época da elaboração do orçamento.

Após a execução do orçamento, é hora então de controlar se o orçamento está sendo cumprido de forma legal.

A Lei 4.320/1964 determina que o controle da execução orçamentária e financeira dos municípios, seja exercido pelos Poderes Executivos e Legislativos mediante controles internos e externos.

Segundo Quintana (2011), o controle interno dos municípios, serão realizados por órgãos de controle interno e o Controle Externo pelos Tribunais de Contas e Câmaras de Vereadores os quais procederão ao julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens públicos, através de levantamentos contábeis e certificados de auditoria.

2.2.1 A Participação Popular no Planejamento Orçamentário

A participação popular, como forma de transparência no processo de elaboração dos instrumentos legais ligados ao orçamento público, está prevista no texto da Lei Complementar n°.101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, em cujo artigo 48 está disposto que a transparência na gestão financeira dos entes públicos será assegurada também mediante o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Nos processos de participação popular, através dos movimentos sociais populares, a participação dos cidadãos na tomada de decisões é proporcional à quantidade e à qualidade das informações que cada um domina. Assim, quanto mais os sujeitos processam informações, mais autonomia e mais dinamização os processos de participação adquirem. Isso rearmar a necessidade de qualificação da participação, destacando que essa qualificação pode se dar através da disponibilização de informações por parte do poder público, pois a participação propositiva depende diretamente das informações de que os sujeitos dispõem (OLIVEIRA, 2004).

A participação popular ainda tem que avançar muito mais para que ocorra o controle social da administração pública de forma realmente efetiva. Albuquerque (2004, p. 42) fala que a participação popular ainda está restrita a debates sociais, municipais, periféricos e entravados na burocracia estatal. Diante disso, pode-se concluir que, mesmo não sendo através de uma lei ou decreto que a participação popular irá ocorrer, cabe ao poder público criar mecanismos que garantam a participação popular nas decisões. Mais do que isso, cabe ao Estado garantir que essa participação se dê de forma qualificada e efetiva.

Orçamento participativo é um instrumento governamental que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre orçamentos públicos.

Segundo Silva (2013) é o mecanismo governamental de democracia participativa em que permite a participação da sociedade na discussão e decisão sobre o orçamento público.

O orçamento participativo incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária, seja por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade. Trata-se de ouvir de forma direta as comunidades para a definição das ações do governo, para resolução dos problemas por elas considerados prioritários. (PIRES, 2001).

Segundo Minghelli (2005, p. 66), o orçamento participativo é um processo dinâmico que se adequa as necessidades de cada região buscando sempre uma interação entre o poder municipal com a sociedade, e possibilitando uma maior transparência, acompanhamento e fiscalização do povo sobre as ações dos seus governantes, sendo esta uma inovação da gestão pública em uma visão mundial, com isso rompe as práticas tradicionais onde os orçamentos são elaborados dentro

dos gabinetes dos governantes ou até mesmo nos escritórios de contabilidade sem a participação da sociedade.

Gomes (2004, p. 27), destaca que de forma mais transparente e aberta, proporciona a qualquer cidadão um contato direto com os gestores municipais, apontando assim, as principais necessidades da comunidade.

De acordo com Avritzer (2003, p. 13), “o Orçamento Participativo é a experiência de participação local mais discutida no Brasil”. E reúne, de acordo com Lüchmann (2014), princípios de duas vertentes teóricas democráticas. São elas: a democracia participativa e a democracia deliberativa, constituindo relações inovadoras entre Estado e sociedade civil, promovendo a participação direta e a inclusão de setores da população mais carente, buscando maior efetividade na resolução de demandas realmente necessárias. Seu objetivo central é definir, democraticamente, o destino dos recursos do orçamento do município.

2.2.2 A Construção do Orçamento

2.2.2.1 Orçamento Tradicional

No Brasil, a prática orçamentária federal antecedente à Lei nº 4.320, de 1964, baseava-se na técnica tradicional de orçamentação. Essa técnica clássica produz um orçamento que se restringe à previsão da receita e à autorização de despesas. (ENAP, 2014).

Não se verifica uma preocupação primária com o atendimento das necessidades bem formuladas da coletividade ou da própria administração pública. Nem mesmo ficam claros os objetivos econômicos e sociais que motivaram a elaboração da peça orçamentária. Por outro lado, nesse modelo de orçamento, há uma preocupação exagerada com o controle contábil do gasto, refletida no obsessivo detalhamento da despesa. Outra característica dessa técnica é a elaboração orçamentária com viés inercial (ou incremental), que procura introduzir pequenos ajustes nas receitas e despesas. (ENAP, 2014).

Ao tomar essa direção, a distribuição dos recursos para unidades orçamentárias se dá com base na proporção dos recursos gastos em exercícios anteriores e não em função do programa de trabalho que pretendem realizar. Nesse caso, as distorções são inevitáveis, promovendo um ciclo vicioso baseado no

incentivo ao gasto indiscriminado, apenas para garantir maior "fatia" nos orçamentos seguintes. (ENAP, 2014).

Silva (2013), fala sobre o orçamento Clássico ou Tradicional como sendo o orçamento que Prevê a receita e fixa a despesa. Além disso, toma certos cuidados quanto à orientação das despesas por objeto de gastos, isto evidencia a maior ênfase que se dá ao que se compra. Esta técnica não antevê as reais necessidades da coletividade, renuncia os aspectos econômicos e sociais. Valendo-se da importância gasta num período anterior, delimitando deste modo as despesas para o exercício financeiro posterior.

Segundo Giacomoni (2010, p. 55), no orçamento tradicional, o aspecto econômico tinha uma função secundária. As Finanças Públicas caracterizavam-se pela sua neutralidade, o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume do gasto público não chegava a pesar significativamente em termos econômicos.

2.2.2.2 Orçamento de Desempenho

O orçamento de desempenho representa uma evolução do orçamento tradicional no sentido de se buscar resultados a partir da execução orçamentária. Entretanto, ainda se faz necessário um planejamento central, sendo ainda incipiente a vinculação entre planejamento e orçamento. (ENAP, 2014).

Segundo Silva (2013) o orçamento de desempenho, observa as realizações do governo. Esta técnica relaciona os objetos de gasto aos objetivos específicos com que age o governo. Apesar de identificar os objetivos não vincula ao processo de planejamento.

Segundo Diamond (2003), o orçamento por desempenho se sustenta nos seguintes elementos: unificação de todos os custos para alcançar um resultado determinado; definição de resultados de indicadores mensuráveis e avaliação da qualidade de bens e serviços providos; incorporação de medidas explícitas de desempenho e de sistema avaliativo conectado à alocação de recursos; e inclusão de alto grau de accountability com mecanismo de premiações e punições.

2.2.2.3 Orçamento Base Zero

Kohama (2009, p. 57) discorre que orçamento base zero é um processo operacional de planejamento e orçamento, que exige de cada administrador a fundamentação da necessidade dos recursos totais solicitados, e em detalhes lhe transfere o ônus da prova, a fim de que ele justifique a despesa.

Segundo Kohama (2001), o processo de Orçamento Base Zero, “baseia-se na preparação de pacotes de decisão e, conseqüentemente, na escolha do nível de objetivo através da definição de prioridades, confrontando-se incrementos pela ponderação de custos e benefícios”. (KOHAMA, 2001, p.82).

Pode-se concluir que o orçamento base zero utiliza-se de todo o processo operacional de planejamento orçamentário. Seguindo algumas alternativas de decisões possíveis, com a escolha dos objetivos levando sempre em consideração os custos e benefícios.

2.2.2.4 Orçamento Programa

Esse tipo de orçamento foi introduzido no Brasil pela Lei 4320/64 e do Decreto-lei 200/67 e funciona como um plano de trabalho, um instrumento de planejamento da ação do governo, pela identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, além do estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados.

A CF/88 implantou definitivamente o orçamento – programa no Brasil, ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária pelo PPA, da LDO e da LOA, ficando evidente o extremo zelo do constituinte para com o planejamento das ações do governo.

Andrade (2002, p. 57) afirma que o orçamento programa é a evolução do controle preventivo, sinalizando uma nova sistemática de apropriação e controle de recursos públicos.

Para Kohama (2009, p. 50) o processo de planejamento do orçamento programa se desenvolve através da determinação da situação, diagnóstico da situação, apresentação de soluções alternativas, estabelecimento de prioridades, definição de objetivos, determinação das atividades para concretização dos objetivos e definição dos recursos humanos, materiais e financeiros.

Segundo Silva (2013), o orçamento programa Integra o planejamento com o orçamento através de programas de governo, onde é identificado o conjunto de ações e recursos necessários à execução.

Andrade (2002, p. 57 a 59), diz que o orçamento programa divide-se em algumas classificações, sendo elas: classificação institucional que identifica a organização administrativa da esfera de poder para qual o orçamento está sendo realizado; Classificação funcional que procura demonstrar os objetivos, metas, políticas, diretrizes, bem como ações planejadas e programas para serem executados ao longo de um período financeiro; Classificação programática: destaca o programa do governo, com o compromisso para os objetivos finais, encontrando a divisão do programa em projeto ou atividade, bem como operações especiais; Classificação segundo a natureza da despesa: a natureza da despesa é a modalidade de aplicação. Procura identificar o objeto final do gasto, o grupo de despesa, sua modalidade de aplicação e o elemento da despesa a que pertence; Classificação segundo a natureza da receita: é a classificação em categorias econômicas, receitas correntes e receitas de capital.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE PESQUISA

A Seção da metodologia da pesquisa será subdividida em: (i) enquadramento metodológico; (ii) procedimentos de coleta e análise de dados.

3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

A presente pesquisa caracteriza-se como exploratória, pois busca analisar a percepção da equipe técnica composta pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças e departamento de contabilidade, bem como a percepção dos secretários municipais e comunidade em geral sobre como ocorre o processo de elaboração do orçamento público num município do Sudoeste do Paraná. Conforme Gil (1991), a pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema, envolvendo levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências próprias com o problema pesquisado. Assume, em geral, as formas de pesquisa bibliográfica e Estudo de Caso.

YIN (2005), fala que “o estudo de caso é utilizado quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real”.

Dessa forma, foi realizado um estudo de caso sobre o processo de elaboração do orçamento público num município do Sudoeste do Paraná, através de dados primários coletados por meio de entrevistas junto com os principais secretários que participam da elaboração das peças orçamentárias, sendo entrevistados 07 dos 14 secretários municipais, tendo como critério de escolha, secretários das secretarias que maior representam os valores estimados da receita e os valores fixados para despesa, bem como com representantes da comunidade, sendo entrevistados 25 representantes, tendo como critério de escolha, munícipes que estavam sendo atendidos nas secretarias entrevistadas e departamentos técnicos do município, composto pela secretaria de administração e finanças e departamento de contabilidade, objetivando descrever como é feita a elaboração orçamentária do município, apontando possíveis problemas encontrados.

Na análise dos dados foi usada a abordagem qualitativa. Segundo (SILVA, 2001), a pesquisa qualitativa considera a existência de uma relação entre o mundo real e o sujeito. Não requer uso de métodos e técnicas estatísticas, sendo o

ambiente natural a fonte direta para a coleta de dados, sendo o pesquisador o instrumento chave.

3.2 PROCEDIMENTOS PARA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Para analisar a percepção da equipe técnica composta pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças e departamento de contabilidade, bem como a percepção dos secretários municipais e comunidade em geral sobre como ocorre o processo de elaboração do orçamento público num município do Sudoeste do Paraná, é preciso antes conhecer um pouco mais do município em questão.

O Município em estudo é um município brasileiro localizado no sudoeste do Paraná. Segundo IBGE (2018) sua população era estimada em 81.893 habitantes.

Segundo o Ranking (2010) o município possui um índice de desenvolvimento humano (IDH de 2010) de 0.782, coloca-se como a 3ª melhor cidade em qualidade de vida no Paraná e a 113ª no Brasil. A cidade se destaca na microrregião como um centro de serviços com ênfase nos setores da saúde e da educação.

Conforme informações obtidas junto ao setor técnico do município composto pela secretaria municipal de administração e finanças e departamento de contabilidade, a organização do Poder Executivo se dá pelas 14 secretarias existentes. Sendo elas: 1) Governo Municipal; 2) Secretaria Executiva; 3) Procuradoria; 4) Secretaria de Planejamento Urbano; 5) Secretaria de Administração e Finanças; 6) Secretaria de Obas e Serviços Públicos; 7) Secretaria de Educação e Cultura; 8) Secretaria de Saúde; 9) Secretaria de Assistência Social; 10) Secretaria de Desenvolvimento Econômico; 11) Secretaria de Agricultura; 12) Secretaria de Meio Ambiente; 13) Secretaria de Esporte e Lazer; 14) Secretaria de Ciência e Tecnologia.

Os meios utilizados para atingir os objetivos propostos e responder ao problema formulado foram à pesquisa bibliográfica e entrevistas através de questionários abertos semiestruturados, composto por 5 (cinco) questões a serem respondidas pelos 07 secretários participantes da pesquisa e 4 (quatro) questões a serem respondidas pelos 25 representantes da comunidade do município em estudo, bem como conversas in loco com os setor técnico do município composto pela secretaria de administração e finanças e departamento de contabilidade.

Para esse estudo, foi replicado o questionário aplicado por EGER (2012, p. 27) com as seguintes perguntas:

Aos Representantes das secretarias de administração e finanças; obras e serviços urbanos, educação e cultura, saúde, assistência social, agricultura e ciência e tecnologia, perguntou-se:

1 – Como ocorre a definição dos projetos que integrarão o PPA, posteriormente a LDO e a LOA?

2 – Como ocorre o repasse da informação das escolhas dos projetos definidos na Secretaria para definição final?

3 – Quais os critérios e quem analisa a definição final dos projetos que integrarão o Ciclo Orçamentário (PPA, LDO e a LOA)?

4 – Entende que poderia haver outra forma para a definição final dos projetos que irão integrar o Ciclo Orçamentário?

5 – A lei Orçamentária Anual vigente contempla as demandas estabelecidas no PPA e na LDO? Em caso negativo, quais são as consequências que ocorrem?

Aos representantes da comunidade do município perguntou-se:

1 – Tem conhecimento de como ocorre a escolha dos projetos que serão executados no ciclo orçamentário?

2 – Acompanha o processo de votação dos projetos do Ciclo Orçamentário no Legislativo?

3 – Entende que deveria haver mais divulgação e participação da sociedade na escolha dos projetos a serem executados no município?

4 – Gostaria de acompanhar o processo do Ciclo Orçamentário do Município?

Inicialmente fez-se um contato prévio com os secretários, agendando a entrevista as quais foram realizadas em dias da semana em horário comercial e de acordo com a disponibilidade de cada secretário. Já os representantes da comunidade, foram selecionados de forma aleatória, sendo munícipes que estavam em atendimento nas secretarias, com idade entre 18 a 45 anos, sendo que dos 25 entrevistados 15 possuem ensino médio completo, 05 ensino superior incompleto e 05 ensino superior completo.

Foram realizadas entrevistas com 07 dos 14 secretários municipais, representando as secretarias de administração e finanças, obras e serviços públicos, educação e cultura, saúde, assistência social, agricultura e ciência e tecnologia, tendo como critério de escolha, secretários das secretarias que maior representam

os valores estimados da receita e os valores fixados para despesa, bem como com representantes da comunidade, sendo entrevistados 25 representantes, tendo como critério de escolha, munícipes que estavam sendo atendidos nas secretarias, e também foram realizadas conversas com representantes do departamento técnico do município, composto pela secretaria de administração e finanças e departamento de contabilidade.

4. RESULTADOS

O foco deste trabalho foi analisar a percepção da equipe técnica composta pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças e departamento de contabilidade, bem como a percepção dos secretários municipais e comunidade em geral sobre como ocorre o processo de elaboração do orçamento público num município do Sudoeste do Paraná.

Para isso o trabalho fundamentou-se em entrevistas com 07 dos 14 secretários municipais, representando as secretarias de administração e finanças, obras e serviços públicos, educação e cultura, saúde, assistência social, agricultura e ciência e tecnologia bem como com representantes da comunidade, sendo entrevistados 25 representantes, e também foram realizadas conversas com representantes do departamento técnico do município, composto pela secretaria de administração e finanças e departamento de contabilidade.

Para demonstrar os resultados alcançados, foi necessário entender e identificar as diversas etapas do ciclo orçamentário do Município em estudo. Dessa forma buscou-se entender esse ciclo com a área técnica do município composta pela secretaria de administração e finanças e departamento de contabilidade, onde foram discutidas através de conversas gravadas, assuntos ligados ao: 1) Planejamento Orçamentário; 2) Elaboração Orçamentária; 3) Aprovação Orçamentária; 4) Controle e avaliação, ambos detalhando como ocorre o processo de elaboração, e quem são as pessoas envolvidas, os quais passaremos a relatar a seguir os resultados encontrados.

4.1 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

De acordo com informações coletadas junto ao setor técnico do município composta pela secretaria de administração e finanças e departamento de contabilidade, o Planejamento Orçamentário no Município em estudo, fica a cargo do chefe do Poder Executivo, em conjunto com a secretaria de administração e finanças e departamento de contabilidade, bem como com os gestores de cada pasta, os quais são convocados a apresentarem suas propostas para a elaboração das ações e programas que irão compor o PPA que servirão de base para a elaboração da proposta da LDO e LOA.

Relatou o representante da secretaria de administração e finanças do município que inicialmente são apontados os problemas encontrados em cada área do município, após apontam-se possíveis alternativas para resolver os problemas levantados e aí sim são levados ao papel para apresentação à comunidade através de audiências públicas e posteriormente envio ao Legislativo para apreciação e aprovação. Relatou ainda, que essa etapa de planejamento não acontece de imediato, mas sim cada gestor das pastas reúne-se com seus colaboradores, avaliando e apontando possíveis ações a serem desenvolvidas em sua secretaria que possam corrigir as necessidades da coletividade para aquela ou essa área.

4.2 ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Após a aprovação do PPA e LDO pelo Legislativo Municipal, o próximo passo é a elaboração da Proposta Orçamentária. Essa se inicia com a previsão das receitas e a fixação das despesas.

Para esta etapa, são marcadas reuniões com a participação de todas as secretarias do município em conjunto com o chefe do Executivo Municipal bem como com a equipe técnica composta pela secretaria de administração e finanças e departamento de contabilidade. Nessas reuniões são discutidas as ações necessárias para a resolução dos problemas, identificando os programas de trabalho, estipulando os valores a serem aplicados em cada ação.

Após apontamento das ações, a secretaria de administração e finanças em conjunto com o departamento de contabilidade do município faz uma análise entre a receita prevista e a despesa fixada, verificando se os valores ali apresentados são condizentes com a realidade do município e com os valores da execução de anos anteriores, que servem como base para analisar a evolução da receita e a aplicação das mesmas.

Encerrada a etapa de análise dos valores, o departamento de contabilidade do município elabora os anexos que irão compor o projeto de Lei Orçamentária, que após levado a apreciação da comunidade por meio de audiências públicas, será encaminhada para o Legislativo Municipal para análise e aprovação do Projeto.

4.3 APROVAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

A etapa de aprovação da Proposta Orçamentária está a cargo do Poder Legislativo Municipal, que irá analisar e indicar possíveis alterações que julgarem necessárias e em seguida aprovar o Projeto de Lei encaminhando ao Poder Executivo o qual irá transformar o Projeto em Lei, dando publicidade do Ato.

O responsável pelo departamento de contabilidade do município ressaltou que no processo de aprovação do PPA e LDO, são realizadas audiências públicas na qual é convocada a comunidade para participar e dar suas sugestões para posteriormente aprovação por parte do Poder Legislativo.

4.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Essa etapa é a que o Poder Executivo inicia seus trabalhos, executando o que foi previsto no Orçamento. A execução ocorre por cada secretaria o qual o gestor da pasta é o ordenador da despesa em conjunto com o Chefe do Executivo Municipal.

Cada gestor é responsável por manter e realizar as ações previstas, em conjunto com o Chefe do Poder Executivo o qual acompanha e autoriza a execução de tais ações.

4.5 CONTROLE E AVALIAÇÃO

De acordo com informações levantadas junto ao setor técnico composto pela secretaria de administração e finanças e departamento de contabilidade, essa etapa ocorre em conjunto com a execução, pois a cada dia estão ocorrendo fatos novos que precisam ser reavaliados. Dessa forma cada gestor em conjunto com o departamento de contabilidade, analisa se os objetivos estão sendo alcançados, podendo reformular as ações visando atender as necessidades da coletividade.

O representante do departamento de contabilidade resalta que na etapa de controle e avaliação, o Chefe do Poder Executivo, pode realizar alterações no orçamento através de Decretos o que não precisa da aprovação por parte do Poder Legislativo, e que quando recebido recursos financeiros novos que não estavam previstos inicialmente, para a aplicação de tais recursos, faz-se necessário a elaboração de um Projeto de Lei o qual será submetido ao Poder Legislativo para a

apreciação e aprovação do mesmo, para aí sim, ser incluído no orçamento e conseqüentemente executar tal ação pretendida.

O representante da secretaria municipal de administração e finanças, ressalta que o controle e avaliação são realizados com frequência, pois existe a necessidade de manter o equilíbrio entre a receita e a despesa, bem como manter os valores das dotações orçamentárias condizentes com a execução do orçamento.

4.6 PERCEPÇÃO DAS SECRETARIAS

Anteriormente foram transcritas as etapas e como ocorre o planejamento orçamentário do município em estudo. Agora serão apresentados os resultados obtidos no questionário aplicado com os 07 dos 14 secretários municipais entrevistados, representando as secretarias de administração e finanças, obras e serviços públicos, educação e cultura, saúde, assistência social, agricultura e ciência e tecnologia:

Na primeira questão buscou-se identificar como ocorre a definição dos projetos que integrarão o PPA, posteriormente a LDO e LOA. Nesse sentido os respondentes destacaram que procuram verificar quais as prioridades do governo para os próximos 04 (quatro) anos, procuram identificar quais os problemas existentes em suas secretarias, fazendo uma análise do que foi previsto nos Planos Plurianuais anteriores verificando o que foi executado e o que não foi colocando como prioridades a serem executadas nos próximos anos, responderam também que se reúnem com a equipe técnica do município bem como com o chefe do Poder Executivo Municipal, para definirem prazos de entrega das ações a serem descritas no PPA. Os entrevistados salientaram que convocam os munícipes, através de publicação de aviso de audiências públicas, para discutir as necessidades da coletividade para os próximos 04 (quatro) anos.

Quanto à segunda questão, esta tratava sobre como ocorre o repasse da informação das escolhas definidas na Secretaria para definição Final. Verificou-se que os entrevistados levam as informações para apreciação do executivo municipal, apresentando possíveis ações a serem desenvolvidas por cada secretaria, posteriormente as informações são revisadas juntamente com os setores técnicos e após aprovação por parte do chefe do Poder Executivo, essas informações são repassadas ao setor de contabilidade do município, para que os mesmos elaborem a

minuta do PPA a ser apresentado em audiências públicas para os munícipes e na sequência encaminhamento ao Legislativo Municipal para apreciação e aprovação.

Na terceira questão apresentada buscou-se identificar quais os critérios e quem analisa a definição final dos projetos que integrarão o Ciclo Orçamentário (PPA, LDO e a LOA). Os entrevistados responderam que o principal critério para a escolha dos projetos é o plano de governo apresentado pelo Executivo Municipal, verificando a realidade financeira do município e se tais projetos são possíveis de executá-los, ficando a cargo do Chefe do Executivo Municipal em conjunto com os departamentos técnicos do município, a definição final daqueles que irão integrar o Ciclo Orçamentário, tendo como critério de escolha os programas e ações emergenciais que precisam ser realizadas em prol da coletividade e que não foram executados em previsões anteriores.

Na quarta questão, os entrevistados foram questionados quanto ao entendimento se poderia haver outra forma para a definição final dos projetos que irão integrar o Ciclo Orçamentário. Os mesmos responderam que entendem que as propostas são apresentadas por cada secretaria em conjunto com suas equipes de acordo com a necessidade de cada área, mas que a decisão final se os projetos irão compor o Ciclo Orçamentário, fica a critério do Chefe do Executivo Municipal juntamente com os técnicos de cada área, o que em alguns momentos, acaba dificultando a execução no dia a dia, nesse sentido, entendem os entrevistados que os munícipes deveriam ter uma participação mais efetiva desse processo de decisão. Alguns dos entrevistados salientaram que poderia haver uma discussão antecipada das propostas e ações que irão compor o Ciclo Orçamentário, sendo que hoje conseguem cumprir os prazos. No entanto na correria do dia a dia acabam deixando para a última hora o que pode se tornar uma ação mal planejada.

Por fim na quinta questão os entrevistados foram questionados se a lei Orçamentária Anual vigente contempla as demandas estabelecidas no PPA e na LDO e em caso negativo, quais são as consequências que ocorrem. Todos os entrevistados relataram que a Lei Orçamentária Anual foi elaborada de acordo com as ações e programas definidos no PPA e LDO. No entanto às vezes por questões políticas e burocráticas, quando realizadas alterações para implementar e incluir novas ações e projetos, em algumas situações não são aprovadas o que dificulta a execução em sua totalidade.

Após análise das respostas, verifica-se que o município sempre está aprimorando seu ciclo orçamentário e que seus secretários têm total acesso ao prefeito municipal para que as decisões sejam tomadas em conjunto para o bem da coletividade.

Sobre a elaboração final do ciclo orçamentário, observa-se que os departamentos técnicos são os responsáveis pela elaboração final de acordo com o apresentado por cada área, e que após apresentação final em audiência pública, são encaminhados ao Poder Legislativo para aprovação.

Observa-se que a comunidade não tem uma participação efetiva no ciclo orçamentário. Dessa forma recomenda-se ao município que faça campanhas de incentivos aos munícipes para participarem efetivamente de audiências públicas sejam elas referentes ao ciclo orçamentário ou qualquer outra.

Sobre a contemplação dos projetos na Lei Orçamentária Anual, os entrevistados relataram que as ações e programas foram elaborados de acordo com o PPA e LDO, e que em determinadas situações, quando encaminham projetos de alteração não é aprovada. Recomenda-se ao município que antes de encaminhar ao Legislativo Municipal algum projeto de alteração das peças orçamentárias, que os mesmos possam explicar ao Legislativo Municipal qual o objetivo da alteração, para que não entrave aí a aprovação dos mesmos e também para que o Legislativo Municipal possa dar sugestões de possíveis alterações.

4.7 PERCEPÇÃO DOS REPRESENTANTES DA COMUNIDADE

Serão apresentados aqui, os resultados obtidos no questionário aplicado com os 25 entrevistados representantes da comunidade.

Na primeira questão foi perguntado aos entrevistados se os mesmos têm conhecimento de como ocorre a escolha dos projetos que serão executados no ciclo orçamentário. Dos 25 entrevistados, 20 relataram não ter nenhum conhecimento de como ocorre a escolha dos projetos que serão executados no ciclo orçamentário.

Quanto a segunda questão, foi perguntado aos entrevistados se os mesmos acompanham o processo de votação dos projetos do ciclo orçamentário no Legislativo. Dos 25 entrevistados, 20 relataram não acompanhar as votações pelo Legislativo Municipal, pelo fato das sessões ocorrerem em horário comercial, dificultando assim a participação.

Na terceira questão, foi perguntado aos entrevistados se entendem que deveria haver mais divulgação e participação na escolha dos projetos a serem executados no município. Observou que dos 25 entrevistados, 100% entendem que deveria haver uma maior divulgação na escolha dos projetos a serem executados no município e que a sociedade deveria ter uma participação mais efetiva na escolha dos projetos. Segue algumas respostas: Entrevistado D: “entendo que o município deveria sim divulgar melhor os possíveis projetos a serem executados, e que o mesmo deveria realizar as audiências públicas em horários pós horário comercial, pois os horários em que são realizadas as audiências públicas dificulta a participação da população, por ser horário comercial”. Entrevistado H: “nós somos a principal parte interessada na escolha dos projetos que o município irá executar, mas infelizmente não conseguimos participar por conta dos horários que são realizadas as reuniões para a escolha dos projetos”.

Por fim quarta questão, foi perguntado aos entrevistados se os mesmos gostariam de acompanhar o ciclo orçamentário do município. Percebeu que 100% dos entrevistados gostariam de acompanhar o ciclo orçamentário no município, segue algumas respostas: entrevistado M: “com toda a certeza tenho interesse em acompanhar o ciclo orçamentário, pois somos fiscalizadores do dinheiro público, vejo que o que mais dificulta minha participação no acompanhamento do ciclo são os horários em que as reuniões são marcadas”. Entrevistado S: “gostaria de acompanhar, como faço para participar desse ciclo? ”

Dessa forma sugere-se ao município a realização de campanhas de divulgações para a comunidade para que os mesmos participem ativamente do ciclo orçamentário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a percepção da equipe técnica composta pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças e departamento de contabilidade, bem como a percepção dos secretários municipais e comunidade em geral. Para tanto foram atribuídos como objetivos específicos: I – Descrever o processo de elaboração do orçamento público num Município do Sudoeste do Paraná; II – Analisar a participação popular na construção do Orçamento Público; III – Identificar como são definidos os programas e ações para compor o orçamento.

O Orçamento Público deve ser considerado um documento estratégico para a gestão dos Municípios. É neste documento que são evidenciados as ações, metas e prioridades da administração e assim buscar melhor atender os anseios da população em relação à oferta e qualidade de bens e serviços públicos.

Sabe-se que o orçamento é uma peça fundamental para o setor público e é obrigatório conforme determina a Lei nº 4.320/64, a Lei Complementar nº 101/2000 e a Constituição Federal de 1988 que estabelece os objetos de planejamento.

No caso do município em estudo, o processo de elaboração do orçamento, segue as determinações das legislações, utilizando-se da técnica orçamentária.

A pesquisa realizada demonstrou as etapas necessárias para a elaboração do orçamento público, a necessidade de profissionais e gestores qualificados na elaboração bem como na execução do orçamento. A correta execução do orçamento ocorre quando existe interesse da administração em desenvolver um planejamento orçamentário adequado. No município pesquisado, existe essa preocupação na elaboração de um planejamento adequado, seguindo todas as etapas necessárias estabelecidas na Legislação para a construção do Planejamento Orçamentário.

O Planejamento orçamentário deve ser elaborado de acordo com metodologias existentes nas legislações, tendo acompanhamento de profissionais especializados da área. O Chefe do Poder Executivo deve estar a par de todas as ações e programas planejados no ciclo orçamentário, sendo essas ações e programas voltados à resolução dos problemas, não somente no tempo atual, mas também para o futuro, atendendo assim os interesses da coletividade.

A elaboração do ciclo orçamentário torna-se uma ótima ferramenta para a gestão pública, pois nele foram previstos com antecedência as ações e programas bem como receitas e despesas que este órgão possa vir a ter durante determinado exercício financeiro, podendo-se analisar frequentemente se a Prefeitura está em equilíbrio com suas contas, ou seja, não gastando mais do que está arrecadando.

A pesquisa realizada proporciona o conhecimento de como é realizado o processo burocrático do ciclo orçamentário num município do Sudoeste do Paraná, e qual a percepção dos secretários municipais, equipe técnica composta pela secretaria de administração e planejamento e departamento de contabilidade e comunidade em geral.

Conclui-se, que cada passo das rotinas de elaboração do Ciclo Orçamentário, segue as legislações vigentes, e que os resultados obtidos com esta pesquisa, alcançaram seus objetivos pretendidos e o trabalho cumpriu sua finalidade, sendo possível a identificação das etapas do processo de elaboração do orçamento público num município do Sudoeste do Paraná, bem como apontar sugestões para melhoramento do ciclo orçamentário.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M C. Participação cidadã nas políticas públicas. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Participação cidadã: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004.

ANDRADE, Nilton de A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.). **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª. Ed. São Paulo: Atlas, 1994.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade Pública: da teoria a prática**. São Paulo: Saraiva, 2006.

AVRITZER, L. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.) A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003. Disponível em: www.democraciaparticipativa.org.br. Acesso em 19 de fevereiro de 2019.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 12 de fevereiro de 2019.

BRASIL, **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 12 de fevereiro de 2019.

BRASIL, **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em 12 de fevereiro de 2019.

CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade pública no governo federal**. São Paulo: Atlas, 2004.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Gestão de recursos federais: manual para os agentes municipais**. Brasília, 2005.

COSTA, Marcelo Luís da. **ORÇAMENTO PÚBLICO: o instrumento da gestão**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais. 2010.

DIAMOND, J. From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. Washington: International Monetary Fund, 2003.

EGER, Eva Juelma, **O processo administrativo na elaboração do orçamento no município de São Francisco de Paula/RS**. Monografia apresentada como requisito à aprovação para obtenção de título de pós-graduação em Gestão Pública Municipal – Modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012

ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. Apostila: **Gestão do Orçamento Público**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/>. Acesso em 10 de fevereiro de 2019.

Estimativa populacional 2018 IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Consultado em 05 de março de 2019.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, Rinaldo Jefferson da Silva; **Orçamento Público: a experiência do orçamento participativo no município de Cabedelo 2001-2002**. João Pessoa, 2004. Monografia apresentada à Universidade Federal do Paraíba, como exigência parcial para a obtenção do título de Especialista em Contabilidade e Auditoria Pública.

KOHAMA, Heilio, **Contabilidade Pública**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 10. Ed. 4. Reimp. São Paulo: Atlas, 2009.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2014.

LIMA, Diana Vaz. CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública**. 2007, Editora Atlas S. A São Paulo.

MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento Participativo: uma leitura jurídico – política**. 2005, Editora Ulbra.

NUNES, Paulo Henrique Ferreira. **Orçamento Público e Finanças como conteúdo Curricular no Ensino Médio**. Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, o Centro de Formação, treinamento e aperfeiçoamento da Câmara dos deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal. Brasília, 2008.

OLIVEIRA, F. M. Desafios da participação popular no poder local. In: Fundação Konrad Adenauer. **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004.

PIRES, J. S. D. B; MOTTA, W. F. Evolução Histórica do Orçamento Público e Sua Importância Para a Sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**. Maringá, v. 25. n. 2. p. 16-25. maio/ago.; 2006.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública.** São Paulo: Atlas, 1995.

QUINTANA, A. C.; MACHADO, D. P.; QUARESMA, J. C. C.; MENDES, R. C. **Contabilidade pública:** de acordo com as novas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Atlas, 2011.

Ranking - Todo o Brasil - (2010). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2010. Consultado em 05 de março de 2019.

SANTOS, Elaine Cristina Coelho. **O Orçamento Público e a importância na gestão Pública.** Monografia apresentada como requisito à aprovação para obtenção de título de pós-graduação em Gestão Pública A Vez do Mestre – AVM. Brasília, 2014

SILVA, Edna Lúcia da & MENEZES Eстера Muszkat, **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação.** 3ª ed. Laboratório de Ensino a Distância da UFSC. Florianópolis, 2001.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque Administrativo da nova contabilidade Pública.** 8º edição. São Paulo. Editora Atlas S.A., 2009.

SILVA, V. L. **A nova contabilidade aplicada ao setor público:** uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de Caso:** Planejamento e Métodos. 3º Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.