



ISSN Eletrônico: **2525-5908**

www.revistafarol.com.br

Importância do orçamento público para a gestão pública no município de Rolim de Moura / RO

Kelly Naahmara Rodrigues Jorge

Mikael Antonio Vieira

Vanderlei Casprechen

Ester Celo da Rosa Caliani

Importância do orçamento público para a gestão pública no município de Rolim de Moura / RO

Kelly Naahmara Rodrigues Jorge¹

Mikael Antonio Vieira²

Vanderlei Casprechen³

Ester Celoi da Rosa Caliani⁴

RESUMO: O presente trabalho se justifica não somente pela importância econômica, mas principalmente política e social. O objetivo visa apontar a importância da participação popular na elaboração do orçamento público municipal. Um dos grandes problemas enfrentados pela administração pública sobre este assunto é que muitos orçamentos governamentais são realizados a portas fechadas, dentro dos gabinetes dos governantes pela administração ou o comparecimento de insignificante número de pessoas em audiências públicas e ou reuniões feitas exclusivamente nos bairros para discutir os anseios dos moradores. Assim a metodologia utilizada para este artigo tem como embasamento teórico revisão bibliográfica e documental disponível dentro do tema proposto. Assim sendo, verifica-se que este processo integrado de planejamento e orçamento público tem a intenção de organizar o desempenho do governo em programas, como principal mecanismo de suas ações aos cidadãos, e principalmente, estabelecer metas a serem alcançados pela administração ao longo de sua execução.

Palavras-chave: Orçamento público. Orçamento participativo. Importância do orçamento.

Importance of public budget for public management in the municipality of Rolim de Moura / RO

ABSTRACT: The present work is justified not only by economic importance, but mainly political and social. The objective is to point out the importance of popular participation in the elaboration of the municipal public budget. One of the major problems faced by the public administration on this subject is that many government budgets are held behind closed doors, within the offices of the administration by the administration or the attendance of a negligible number of people in public hearings, or meetings made exclusively in the neighborhoods to discuss the the residents' wishes. Thus, the methodology used for this article has as its theoretical basis bibliographical and documentary revision available within the proposed theme. Therefore, this integrated planning and public budget process intends to organize the government's performance in programs, as the main mechanism of its actions to the citizens, and especially, set goals to be achieved by the administration throughout its execution.

Keywords: Public budget. Participatory budgeting. Importance of the budge

1. Acadêmica do 7º período do Curso de Direito da Faculdade de Rolim de Moura - FAROL. <kellygraficakl@msn.com>.

2. Acadêmico do 7º período do Curso de Direito da Faculdade de Rolim de Moura - FAROL. <mikael_av@hotmail.com>.

3. Orientador e docente da Instituição de Ensino Superior Faculdade de Rolim de Moura/FAROL.

4. Co-orientadora e docente da Instituição de Ensino Superior Faculdade de Rolim de Moura/FAROL.

INTRODUÇÃO

A visão da organização política passa por constantes mudanças para que a população tenha um serviço público prestado com qualidade, sempre visando à transparência. Planejamento, em linhas gerais, consiste na definição de objetivos, na ordenação de recursos materiais e humanos, na determinação de métodos e formas de organização, no estabelecimento de medidas de tempo, quantidade, na localização espacial de atividades e outras especificações necessárias para canalizar racionalmente a conduta de uma pessoa, um grupo ou uma organização, seja ela pública ou privada.

Assim, o planejamento governamental, por sua vez, vem a ser o conjunto de ações integradas, situadas no tempo e no espaço, objetivas e realistas, visando à solução de problemas (apontados por prévios diagnósticos), através do emprego racional e produtivo dos recursos. Em outras palavras, segundo Sanches *apud* Dias, “*planejamento governamental é o processo articulado de definição de objetivos e de equacionamento dos meios para atingi-los.*”

Planejamento governamental tem como base legal o artigo 174 da Constituição Federal de 1988, que diz: “*Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de... planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*” Neste sentido, o artigo 165, §1º e §4º, da CF/88, exigem da União a elaboração do Plano Plurianual (válido também aos Estados e Municípios) e de planos nacionais, regionais e setoriais, levando a crer que o exercício da função de planejamento é um dever do Estado e não uma faculdade.

Ultimamente no Brasil nota-se um amplo sistema jurídico de normas, leis, decretos que dizem respeito da temática do planejamento e do orçamento e que introduzem uma série de procedimento e classificações que direcionam o Planejamento Governamental. Assim sendo, verifica-se que este processo integrado de planejamento e orçamento público verificado pelos instrumentos Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) tem a intenção de organizar o desempenho do governo em programas, como principal mecanismo de suas ações aos cidadãos, e principalmente, estabelecer metas a serem alcançados pela administração ao longo de sua execução.

Diante das inúmeras dificuldades enfrentadas pelos Gestores Públicos na administração de Programas, cumprimento de metas, e os anseios da sociedade, para a aplicação eficiente dos recursos públicos, o legislador buscou criar instrumentos e mecanismos capazes de orientar o Administrador a cumprir a missão de gerir a coisa pública de forma eficiente e eficaz.

Um dos grandes problemas enfrentados pela administração pública sobre este assunto é que muitos orçamentos governamentais são realizados a portas fechadas, dentro dos gabinetes dos governantes pela administração ou o comparecimento de insignificante número de pessoas em audiências públicas e ou reuniões feitas exclusivamente nos bairros para discutir os anseios dos moradores.

Observando as demandas e as dificuldades de gestão que os municípios brasileiros vêm enfrentando, nota-se inclusive a não participação da população acarretando prejuízos direto aos que de fato utilizam o sistema público. Assim, a administração pública vem enfrentados dificuldades de planejamento na elaboração de um orçamento público municipal participativo.

A relevância desse tema se traduz na necessidade de participação efetiva da sociedade nas decisões das políticas públicas que visem à qualidade de vida, o desenvolvimento sustentável das cidades, a geração de emprego e renda que garante a dignidade do ser humano. Ou seja, a importância do tema se justifica não somente pela importância econômica, mas principalmente política e social. Pois através deste instrumento orçamentário é que se decidem quais obras serão prioritárias, qual projeto será cumprido e qual reivindicação popular será atendida. Assim o objetivo deste trabalho visa apontar a importância da participação popular na elaboração do orçamento público municipal.

METODOLOGIA

O trabalho foi realizado através de pesquisa bibliográfica e documental para aprofundamento no tema sobre orçamento público, sendo utilizadas diversas fontes como forma de consultas, tais como, livros técnicos de Direito Administrativo, artigos, redes eletrônicas documentos e as doutrinas apresentadas por autores renomados no campo da Administração Pública conceitual e estratégica.

A pesquisa bibliográfica, de fonte secundária, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema em estudo e sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre o assunto (LAKATOS, 2003).

DESENVOLVIMENTO

Surgimento do Orçamento

As primeiras Constituições Federais – de 1824 e de 1891 – não abordava a temática do orçamento público, competindo às leis ordinárias a regulamentação desse instituto, ou seja, a proposta orçamentária passou a ser função privativa do Poder Legislativo. A partir de 1891, foram estabelecidas mais nitidamente as competências e atribuições ao Congresso Nacional a tarefa de, anualmente, orçar a receita e fixar a despesa federal. Contudo, o poder legislativo nunca executou esse papel e conseqüentemente se valia da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, através de projeto de lei (SILVA, 2009 *apud* VIEIRA, 2011).

Em 1926, através de uma reforma na Constituição foi enfim realizada a transferência da elaboração da proposta orçamentária para o Poder Executivo, o que já vinha sendo realizado na prática. Tal competência ao Executivo foi confirmada posteriormente pela Constituição de 1934, depois na Carta Política de 1936 e normatizada pela Constituição de 1946 (GIACOMONI, 2005, CARVALHO, 2008; NASCIMENTO, 2010; VIEIRA, 2011).

Na década de 80, com as manifestações populares ganhando energia contra o regime autoritário e com a conquista para eleição do Presidente da República, nota-se que o tema orçamento adquiriu destaque (CABRAL, 2012; SAMPAIO *et al*, 2016).

Assim, com a Assembleia Constituinte e o novo texto constitucional no país, fora mais inovador e o que considerou os diversos progressos conquistados pela sociedade, especialmente a democratização do planejamento e orçamento (CARVALHO, 2008; CABRAL, 2012).

A Constituição Federal de 1988 consentiu ao Poder Legislativo participar de forma mais intensa na execução das despesas públicas no Brasil – de forma indireta, a partir da

avaliação das propostas apresentadas pelo Poder Executivo; e de forma direta por meio de Emendas Parlamentares ao Orçamento (NASCIMENTO, 2010).

Segundo Rossi (2016, p. 06):

Tal processo engloba um conjunto de regras e procedimentos que são dirigidos aos agentes públicos, bem como a solução de conflitos de interesse nos diversos planos, estando relacionado ainda ao processo decisório de interesse político, buscando a eficiência na alocação orçamentária.

O Capítulo II do Título VI foi totalmente destinado às finanças públicas e a Seção II, aos orçamentos. A CF/88 estabeleceu novos instrumentos de planejamento e orçamento, a exemplo do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Significado de Orçamento Público

O Orçamento Público envolve a elaboração e execução de três leis – o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA) - que, em conjunto, efetivam o planejamento e a execução das políticas públicas federais (CERVO, 2012).

Destaca Francismery da Ponte Cervo (2012) ser um instrumento de organização disponibilizado aos administradores públicos, que procura desenvolver através da previsão das receitas e da fixação das despesas, os programas de trabalho do governo, com finalidade de garantir a continuidade, melhoria e a expansão dos serviços prestados à comunidade. Portanto, é uma técnica especializada em gerir o dinheiro público, em que busca a melhor forma de se aplicar os recursos financeiros por meio de um processo de elaboração, execução e avaliação de programas.

Destaca Cervo (2012) que o orçamento público caracteriza-se por possuir múltiplas funções: planejamento, contábil, financeira e de controle. Seu conceito sofreu modificações ao longo do tempo, decorrentes da transformação dessas funções. Ou seja, o orçamento

tradicional, que antes funcionava como ferramenta de controle político, cedeu espaço ao moderno orçamento, sendo esse último utilizado como instrumento de direção, contudo o mesmo evoluiu para unir-se ao planejamento, fazendo surgir o denominado orçamento-programa.

Para Lima e Castro (2007) *apud* Cervo (2012),

Orçamento Público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

Para Santos (2014),

É um documento por intermédio do qual o chefe do Poder Executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se a autoridade a quem compete criar fonte de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira pela qual o Governo e seus subordinados administram os negócios públicos, obtendo-se assim um programa de ação coerente e compreensivo para o Governo como um todo. Para melhor apreciação conceitual do orçamento público, a análise é dividida em duas fases: orçamento tradicional e o moderno. O objetivo principal do Orçamento Tradicional é controlar as finanças públicas no Poder Executivo. Os órgãos com poder de controle preocupado em manter o equilíbrio financeiro colocando as receitas em frente às despesas. Já o Orçamento Moderno é voltado para o instrumento de administrações a partir daqui, os conceitos vão se aproximando da realidade, ou seja, a previsão da receita é a estimativa da despesa (SANTOS; 2014, p. 23).

Para Kohama (2010) *apud* Cervo (2012),

O Orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento sócio-econômico.

Assim, através do orçamento, pode-se examinar a situação econômica da entidade pública, avaliar sua arrecadação, seus gastos e demais ações a serem executadas, bem como avaliar o que ainda poderá ser concretizado.

Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) é lei prevista pelo Artigo 165 da Constituição Federal de 1988, inciso I, que deve ser elaborado e enviado pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental (Federal, Estadual e Municipal) até 31 de agosto do primeiro ano do mandato ou conforme estabelecido em cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica, e estabelecendo, para um período de 04 anos, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada conforme artigo 165, §1º da CRFB/88.

A devolução ao Executivo deve ser feita até o encerramento do segundo período da sessão legislativa (22 de dezembro) do exercício em que foi encaminhado (NASCIMENTO, 2010; MENDES, 2013). Está previsto no Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas), Seção II (Dos Orçamentos), junto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

No município de Rolim de Moura/Rondônia em sua Lei Orgânica no artigo 95, §6º estabelece que:

“...os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo prefeito à câmara municipal, nos termos da lei, e nos seguintes prazos:

I – o projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias será enviado até 15 (quinze) de maio e devolvido à sanção até 30 (trinta) de julho de cada ano;

II – o projeto de Lei Orçamentária da Anual será enviado até dia 15 (quinze) de setembro e devolvido à sanção até o final da respectiva sessão legislativa;

III – o projeto de lei do Plano Plurianual e suas atualizações, quando houverem, será enviado até 15 de setembro e devolvido à sanção até 15 de dezembro do ano anterior a que se referirem.

Ainda dentro da constituição do PPA, de acordo com Rossi (2016):

Sua principal diretriz é orientar os princípios que guiarão a captação, gestão e gastos de verbas, com o objetivo de alcançar as metas de Governo durante o período do plano. Sendo assim, o objetivo principal do Plano Plurianual é discriminar os resultados que se pretende alcançar com o cumprimento das ações governamentais que permitirão buscar superar as dificuldades detectadas (ROSSI, 2016, p. 11).

Sua construção abrange uma gama de aspectos, estudos e análises prospectivas, tais como a composição de cenários fiscais, a definição de estratégias de financiamento, objetivos setoriais e nacionais, plataforma da campanha governamental, perspectivas territoriais, avaliação do PPA anterior entre outras observações.

Também entende Costa (2010) que o Plano Plurianual deverá estar contido além de outros dados, o objetivo a ser alcançado, o programa a ser desenvolvido, o órgão responsável pela sua execução e fiscalização, o recurso financeiro a ser gasto e sua origem, seu prazo de execução, indicação de avaliação, meta fiscal, e diagnóstico da situação regional.

Doutrinariamente, o PPA é conhecido como o planejamento estratégico de médio prazo da Administração Pública brasileira (CARVALHO, 2008). A metodologia do PPA propõe que a cada ação deva corresponder a um único produto, que se trata de um bem ou serviço. Dimensionando o problema e verificadas as suas causas e as respectivas ações necessárias e suficientes para o seu enfrentamento, assim capazes de modificar a realidade diagnosticada, é idealizado o programa.

Assim, fica certa a obrigação de coordenação entre os mais amplos personagens que vão dar início ao PPA, desde a sua visão estratégica até a definição das intervenções específicas (PAULO, 2010). Ao considerar os programas e ações de governo a ser executado por um período de quatro anos, o PPA subsidia a elaboração dos orçamentos anuais e atua como instrumento de planejamento da administração pública (LIMA, 2010).

Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentária está prevista no artigo 165, II, § 2º, da CRFB/88, que deve ser elaborada e enviada ao Poder Legislativo pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental, até meados de abril de cada ano ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica, estabelecendo, para o período de 01 ano, as metas e prioridades da Administração Pública, as orientações para elaboração da Lei Orçamentária Anual, as alterações na legislação tributária, a concessão de vantagens e aumento de remuneração, a criação de cargos, a admissão de pessoal, a alteração de carreiras e a política

de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Deverá ser devolvida para sanção até 17 de julho de cada ano (NASCIMENTO, 2010).

Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA) está prevista no artigo 165, III da CRFB/88, e que deve ser elaborada e enviada ao Poder Legislativo pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental até 31 de agosto de cada ano ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica, estabelecendo, para o período de 01 ano, a discriminação das receitas e despesas, de forma a evidenciar a política econômica e financeira e o programa de trabalho do governo. Deverá ser devolvida para a sanção até o final da sessão legislativa (NASCIMENTO, 2010).

Segundo Giacomoni,

A Constituição de 1988 determina que questões como: exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração e organização dos orçamentos, normas de gestão financeira e patrimonial sejam objeto de disciplinamento por parte de lei complementar (2009, p. 19).

Conceito de Orçamento Público

O orçamento se instala como uma ferramenta de planejar e nortear o administrador em termos financeiros, para um determinado período de tempo, como será aplicado o dinheiro e de onde virão os recursos monetários para tal (KRUSCHE, 2012).

É um instrumento de organização disponibilizado aos administradores públicos, que procura desenvolver através da previsão das receitas e da fixação das despesas, os programas de trabalho do governo, com finalidade de garantir a continuidade, melhoria e a expansão dos serviços prestados à comunidade. Portanto, é uma técnica especializada em gerir o dinheiro público, em que busca a melhor forma de se aplicar os recursos financeiros por meio de um processo de elaboração, execução e avaliação de programas destaca Cervo (2012).

Para Santos (2014, p. 23)

É um documento por intermédio do qual o chefe do Poder Executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se a autoridade a quem compete criar fonte de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira pela qual o Governo e seus subordinados administram os negócios públicos, obtendo-se assim um programa de ação coerente e compreensivo para o Governo como um todo.

Assim, o orçamento enseja uma ferramenta de controle e planejamento do Estado de grande seriedade. O Orçamento Público no Estado Brasileiro tem se notabilizado como inacessível à maioria das pessoas, devido não só a sua constituição técnica, com uma linguagem desconhecida que impossibilita ou dificulta seu entendimento para parte da população, como também pela falta de transparência no tratamento do bem público, fruto de uma grande tradição antidemocrática vivenciada ao longo da história do Brasil (GOMES, 2004).

De tal modo, o planejamento governamental, por sua vez, vem a ser o conjunto de ações integradas, situadas no tempo e no espaço, objetivas e realistas, visando à solução de problemas (apontados por prévios diagnósticos), através do emprego racional e produtivo dos recursos. Em linhas gerais, consiste na fixação de objetivos, na ordenação de recursos materiais e humanos, na determinação de métodos e formas de organização, no estabelecimento de medidas de tempo, quantidade, na localização espacial de atividades e outras especificações necessárias.

Importância do Orçamento Público

Sobre o orçamento público, Santos (2001) diz que, o Orçamento Público não tem recebido a devida atenção no Brasil defende como um dos motivos, que, seu conhecimento esteja limitado a uns poucos que trabalham com ele nos governos federal, estaduais e municipais, e ainda porque o cidadão comum tenha dificuldade, ache enigmático entender o “economês” em que o orçamento está escrito.

Planejamento governamental tem como base legal o artigo 174 da Constituição Federal de 1988, que diz:

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

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) em seu art. 1º, §1º, determina:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Assim, o planejamento é fundamental para que se possam selecionar as prioridades que deverão sanar as deficiências da população através de ações pontuais e integradas e, é obvio que mantenham uma conformidade com a capacidade financeira do Estado (VIEIRA, 2011). Deste modo, todo o orçamento público deve ser elaborado procurando o melhor aproveitamento dos recursos públicos (TURQUETTO, 2013).

É importante analisar que todo esse instrumento de planejamento governamental não é a prova de falhas. Contudo, tais falhas podem ser reduzidas havendo a participação direta da sociedade na elaboração do orçamento municipal: o orçamento participativo. Destaca Vieira (2011) que é através deste instrumento denominado orçamento público, que a população consegue apontar suas necessidades e carências definindo as demandas mais urgentes.

Deste modo, a Lei Orgânica do município de Rolim de Moura traz em seu art. 95, §9º:

É assegurado à participação popular, representada por associações e entidades representativas na elaboração e definição das propostas do Plano Plurianual e do Orçamento Anual e no acompanhamento de suas execuções².

Assim, ensina Gomes (2004) que, de maneira mais aberta e transparente, proporciona a qualquer cidadão um contato direto com os gestores da sua cidade, mostrando, destarte, suas necessidades mais relevantes. É um dos meios mais positivos seja seu valor pedagógico, quando orienta, educa e exercita a cidadania de uma massa da sociedade, enorme por sinal, discriminada, esquecida e ignorada.

Para exercer esse direito de participar das decisões do governo, inicialmente é imprescindível que o cidadão compreenda qual a importância de se participar de uma reunião de orçamento público (OP) e deliberar junto com a sua comunidade o que é prioridade para o seu bairro destaca Vieira (2011).

Deste modo, é um mecanismo que abre uma oportunidade à população opinar e definir em qual projeto será gasto o recurso advindo de suas próprias contribuições ao Estado. Ou seja, ainda que, em pequena escala, esse é um momento que deve ser aproveitado da melhor maneira pela comunidade porque o poder de decidir está em suas mãos e ninguém mais adequando do que o próprio usuário para decidir o que o mesmo irá usar. Assim, entende Araujo (2014, p.09), que a participação popular permite uma melhor aplicação dos recursos públicos oriundos do contribuinte, evitando o desperdício com obras desnecessárias ou abandonadas.

Neste contexto de participação popular no orçamento público, a lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) em seu artigo 48, inciso I, apresenta a obrigatoriedade de realização de audiências públicas:

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.

². Incluído pela Emenda a Lei Orgânica nº 016/2006.

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; (BRASIL, LC 101/2000, Art. 48).

Eis aqui um destaque para a importância de se conhecer o orçamento público para que se possa também fiscalizá-lo e exigir dos governantes o bom uso dos recursos público (VIEIRA, 2011).

Araujo (2014, p. 10), examina a importância do orçamento público, pois nenhuma despesa deverá ser realizada sem que haja previsão orçamentária, ou seja, o poder público não poderá realizar gastos a sua vontade, toda ação do administrador público tem que estar amparada por lei.

Neste contexto analisado verifica-se a possibilidade de participação popular junto à elaboração do orçamento público municipal, inclusive estadual e federal.

Princípios Orçamentários

Os princípios orçamentários são premissas, linhas norteadoras que orientam a concepção e execução da Lei Orçamentária. Tais premissas objetivam ampliar a consistência e a estabilidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração do sistema orçamentário e são impositivos no orçamento público, muito embora não tenha caráter absoluto por apresentarem exceções (MENDES, 2013, p. 157; SANTOS, 2014, p.25)

a) Princípio da Universalidade

De acordo com tal princípio, o orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta. Está previsto no caput do art. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964, recepcionado e normatizado pelo §5º do art. 165 da Constituição Federal, determina que a Lei Orçamentária

Anual de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

b) Princípio da Anualidade ou Periodicidade

Segundo o princípio da anualidade, o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um período determinado em que o exercício financeiro coincidir com o ano civil e, assim, será de 01 de janeiro até 31 de dezembro. Tal previsão se encontra no caput do art. 2º da lei nº 4.320/1964:

A Lei Orçamentária conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e **anualidade**.

c) Princípio da Unidade

Previsto no caput do art. 2º da Lei nº 4.320/1964 determina a existência de orçamento único a cada ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com a finalidade de evitar vários orçamentos paralelos. Assim, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada ente da Federação.

d) Princípio do Orçamento Bruto

O princípio do orçamento bruto veda que as despesas ou receitas sejam incluídas no orçamento nos seus montantes líquidos, ou seja, as receitas e despesas devam constar no orçamento pelos seus totais, sem quaisquer deduções. Conforme o art. 6º da Lei nº 4.320/1964:

Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

e) Princípio da Exclusividade

Determina que a Lei Orçamentária não poderá conter matéria estranha à previsão de receitas e à fixação de despesas. Ou seja, tal princípio surgiu para evitar que o orçamento fosse utilizado para aprovação de matérias sem nenhuma pertinência com o conteúdo orçamentário. Possui previsão na nossa Constituição Federal, no §8º do art. 165:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivos estranhos 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.

f) Princípio da Quantificação dos Créditos Orçamentários

Determina que todo crédito na Lei Orçamentária Anual (LOA) seja autorizado com uma respectiva dotação, limitada, ou seja, cada crédito deve ser acompanhado de um valor determinado. Assim não são admitidas dotações ilimitadas, sem exceções. Tal princípio está esculpido no inciso VII do art. 167 da Constituição Federal de 1988, o qual veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados:

São vedados: VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

g) Princípio da Especificação (ou Especialização ou Discriminação)

Determina que, na Lei Orçamentária Anual (LOA), as receitas e despesas devam ser discriminadas, demonstrando a origem e a aplicação dos recursos. Tem a finalidade de facilitar a função de acompanhamento e controle do gasto público, impedindo a denominada “ação guarda-chuva”, que é aquela ação genérica, mal especificada, com demasiada flexibilidade. Tal princípio veda as autorizações de despesas globais, tal como dispõe o art. 5º da Lei nº4.320/64:

A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras [...]

h) Princípio da Proibição do Estorno

Determina que o administrador público não pode transpor, remanejar ou transferir recursos sem autorização do Poder Legislativo. Assim, dispõe o art. 167 da Constituição Federal de 1988.

São vedados: 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.

i) Princípio da Legalidade

Todas as leis orçamentárias, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), e também de créditos adicionais são encaminhadas pelo Poder Executivo para discussão e aprovação pelo Congresso Nacional. O art. 37 da Constituição Federal de 1988 cita os princípios gerais que devem ser seguidos pela Administração Pública, são legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

j) Princípio da Publicidade

As decisões sobre orçamento só tem validade após a sua publicação em órgão da imprensa oficial. É condição de eficácia do ato de divulgação em veículos oficiais de comunicação para conhecimento público, de forma a garantir a transparência na elaboração e execução do orçamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos planejar e controlar ações são tarefas indispensáveis para o bom desempenho da gestão dos orçamentos públicos, com objetivo de apontar possíveis soluções para que se possa alcançar eficiência nas ações realizadas pelo gestor público. Para isso, é importante que os elaboradores e executores do orçamento Público saibam eleger essas prioridades e principalmente saibam executá-las.

A Administração Pública Municipal reconhece cada vez mais a necessidade de gerenciamento das ações de planejamento e controle de rotinas estratégicas no uso dos recursos públicos, isso se deve ao fato da crescente busca e exigência da população por serviços públicos de qualidade. Se houver pouca importância com o planejamento, e falta de conhecimento dos reais problemas do município, o gestor jamais terá condição de satisfazer às demandas sociais.

Assim, podemos verificar que a participação da comunidade na tomada de decisões pelo poder público municipal torna-se imprescindível para o bom funcionamento da máquina pública. Ou seja, o cidadão que se manter atualizado, informado e participa da elaboração do orçamento público junto ao executivo municipal reduz o risco de que algo de errado venha a ser executado, como obras abandonadas ou não concluídas ou inadequadas para a comunidade.

E podemos também elencar a necessidade que o poder público tem em fazer parcerias com o setor privado, Estado e aos entes federativos para melhoria das políticas públicas. Os erros demonstram a ausência de planejamento e controle das ações governamentais, por isso as organizações públicas passam a dispor de ferramenta de gestão estratégica para promover elementos norteadores que fortaleçam a gestão.

Desta forma é necessário que os órgãos públicos realizem o correto planejamento orçamentário através de um sistema integrado, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O planejamento orçamentário deve ocorrer segundo as regras estabelecidas e deve ser elaborado por profissionais técnicos através de levantamentos das necessidades da comunidade.

O poder executivo através do seu gestor deverá ter o amplo conhecimento da matéria e trabalhar por uma gestão de qualidade, criando ações para resolver problemas momentâneos e futuros, atendendo as necessidades sociais de forma econômica e adequada.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Levi Gomes de. **Orçamento Público: instrumento de planejamento e controle no município de Queluz/SP**. Monografia de especialização, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Departamento acadêmico de gestão e economia. Curitiba-PR, 2014. Disponível em: http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3738/1/CT_GPM_2013_14.pdf. Acesso em: 21 de maio 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal: 2015.
- CABRAL, Robson Schmidt; GOULARTE, Jeferson Luis Lopes; BEHR, Ariel; MOREIRA, Gleicy Denise Vasquez; RAMOS, Thadeu Jose Francisco. **Avaliação de programa do PPA: um estudo de caso no município de Rosário do Sul/RS**. Encontro de Administração Pública e Governo. Salvador/BA – 18 a 20 de novembro de 2012. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_EnAPG81.pdf. Acesso em: 20 de maio 2017.
- CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública: teoria e pratica e mais de 800 exercícios**. – 4. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- CERVO, Francismary da Ponte. **O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE: Análise da execução orçamentária do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (período 2008 a 2011)**. Trabalho de conclusão de curso (Especialista em Finanças Públicas com Ênfase em Administração Orçamentária), Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2012. Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos_monografias/arquivo.2014-08-06.4896663560. Acesso em: 15 de maio 2017.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. – 13. ed. ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2005.
- KRUSCHE, Cícero. **O Orçamento como Instrumento de Planejamento para uma Gestão Pública Eficaz**. Especialização em Gestão Pública Municipal (Pós-graduação Gestão Pública Municipal), Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, Santa Maria/RS, 2012. Disponível em: http://repositorio.ufsm.br:8080/xmlui/bitstream/handle/1/2305/Krusche_Cicero.pdf?sequence=1. Acesso em: 15 de maio 2017.
- Lei Orgânica. Rolim de Moura/Rondônia. Poder Legislativo. Câmara Municipal de Rolim de Moura.
- MENDES, Sergio. **Administração financeira e orçamentária**. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Princípios de finanças públicas: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2010.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista de Serviço Público. Brasília 61 (2): 171-187 Abril/Junho 2010. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>. Acesso em: 17 de maio 2017.

ROSSI, Marlon Leopoldo Rico. **Aplicação das Leis Orçamentárias Brasileiras: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) na Prefeitura Municipal de Engenheiro Beltrão**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública). Universidade Estadual de Maringá. Paraná: 2016. Disponível em: http://www.dad.uem.br/especs/monosemad/trabalhos/_1457137189.pdf. Acesso em: 20 de maio 2017.

SAMPAIO, Francisco Jean Carlos de Souza; SANTOS, Caio Henrique dos; PEREIRA, Alexandre Wallace Ramos; HOLANDA, Sandra de Souza Paiva. **Orçamento Participativo: a experiência do município paraibano na implantação de uma ferramenta de construção coletiva para implementação de políticas públicas**. Contabilidade na Prática. Eliedna de Souza Barbosa (Organizadora). Curitiba, PR: Atena Editora, 2016. p. 99-116. Disponível em: <http://cbc.cfc.org.br/comitecientifico/images/stories/trabalhos/501C.pdf>. Acesso em: 20 de maio 2017.

SANTOS, Elaine Cristina Coelho dos. **O Orçamento Público e a Importância na Gestão Pública**. Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação em Gestão Pública), Universidade Candido Mendes, Brasília, junho/2014. Disponível em: http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/posdistancia/49442.pdf. Acesso em 20 de maio 2017.

TURQUETTO, Cristiano. **A Participação da Sociedade na Elaboração do Orçamento Público Municipal**. Revista de Administração | FW | v. 11 | n. 20 | p. 29-48 | Dez. 2013. Disponível em: revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/download/958/1710. Acesso em: 20 de maio 2017.

VIEIRA, Vanessa Moraes. **A Importância do Orçamento Público: uma análise geral sobre seus principais aspectos e o despertar da consciência cidadã**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Contábeis), Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/34856>. Acesso em: 21 de maio 2017.

Recebido para publicação em maio de 2019

Aprovado para publicação em junho de 2019