

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público (OP) engloba diversos aspectos, tais como: contábil, jurídico, econômico, político, financeiro e administrativo (Giacomoni, 2015). A elaboração e execução do OP devem obedecer a princípios orçamentários descritos na legislação, os quais são os seguintes: unidade ou totalidade, universalidade, anualidade ou periodicidade, exclusividade, orçamento bruto, legalidade, publicidade, transparência e não vinculação de receitas e impostos (Pires, 2016).

De acordo com Rosa (2018) o controle do orçamento público cresce intensivamente no Brasil, tendo por ferramentas para efetivação desse controle, a Lei n. 4.320 de 1964 e a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as quais apontam para a realização de audiências públicas para aprovação do orçamento e também são utilizadas em alguns governos para aplicação do Orçamento Participativo, vale frisar que nem todos os gestores públicos municipais adotam esse instrumento, embora seja indiscutível sua importância.

O orçamento democrático é considerado como um instrumento de estímulo e incentivo a participação da sociedade em geral nos problemas relacionados à gestão pública (ROSA, 2018). Este mesmo autor assinala que a adoção e expansão de tal sistemática, cujo foco é o fomento à democracia, ganhou adesão em várias cidades do Brasil, tendo significativa abrangência a partir de 1980, embasada com a aplicação da Constituição Federal de 1988, uma vez que a Carta Magna estabelece, por meio do art. 29, que o planejamento municipal deve criar parcerias com associações representativas, com a finalidade de assegurar uma maior participação popular na projeção do orçamento público, objetivando ainda, modificar a sistemática orçamentária (Brasil, 1988). Faz-se imperativo, portanto, ampliar a adesão a este instrumento democrático a todos os entes municipais do país.

Os orçamentos governamentais, em sua grande maioria, são desenvolvidos nos ambientes ligados aos entes governamentais, ou seja, nos gabinetes e repartições públicas, sabe-se que em muitos casos, esses instrumentos de transparência administrativa são elaborados a partir da contratação de serviços dos escritórios de contabilidade, essa prática acaba tornando este documento um simples acessório técnico, cuja função se limita a prever receitas e estabelecer despesas, sendo tal função embasada no exercício anterior (Giacomoni, 2015).

Embora as entidades que são encarregadas pelo cumprimento e elaboração de instrumentos legais de planejamento inseridos na Constituição de 1988, como é o caso da Lei

n. 4.320/1964, bem como do Orçamento Participativo, tenham intensificado a divulgação de tais ferramentas à sociedade, a evolução destes instrumentos de gestão pública, no que concerne ao processo de planejamento, desenvolvimento e monitoramento por parte da população, foi mínima, é o caso do Orçamento no Brasil (Rosa, 2018).

As modificações relacionadas à democratização do processo orçamentário têm trazido cada vez mais inovações acerca do modo como é realizado o planejamento, elaboração e monitoramento do orçamento público no país, o Orçamento Participativo é um dos maiores destaques (Pires, 2016).

Acredita-se, com base nos estudos de Rosa (2018); Santos (2015); Silva (2017), dentre outros, que o orçamento participativo propicia um empoderamento social, fortalecendo o poder local, fomentando políticas públicas, realizando o compartilhamento de poder entre gestão e população, que participa e fiscaliza as ações do governo, além de ajudar na elaboração e implementação das peças orçamentárias: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual (PPA).

A LRF exige dos governantes compromissos com o orçamento público e com as metas que devem ser apresentadas pelo executivo e aprovadas pelo poder legislativo. Com base no exposto, o estudo em questão tem por objetivo elaborar uma análise acerca dos aspectos relacionados ao Orçamento Participativo (OP) enquanto instrumento de concretização do exercício da democracia e cidadania, enfatizando a importância da LRF para viabilizar o princípio da transparência.

Almeja-se ainda apresentar a regulamentação e evolução deste instrumento de gestão, bem como descrever como se efetiva a participação da população no orçamento participativo, verificando as interfaces entre essa ferramenta democrática e a Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de controle e transparência da administração pública. Defende-se neste artigo que o advento da LRF embasou uma cultura gerencial inovadora na gestão dos recursos públicos, incentivando o exercício pleno da cidadania, especialmente na participação do contribuinte através do Orçamento Participativo, no acompanhamento da aplicação dos recursos e na avaliação de seus resultados.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, assinala-se que a definição do que sejam políticas públicas ainda é um campo em discussão, porém, ela é compreendida, sob a ótica de Boneti (2006), como as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma intervenção

pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa.

A relação entre o Estado, às classes sociais e a sociedade civil, proporciona o surgimento de agentes definidores das políticas públicas. A partir do contexto da produção econômica, cultural e interesses dos grupos dominantes, são construídas as políticas públicas, sua elaboração e operacionalização, de acordo com as ações institucionais e em particular (Boneti, 2006).

De acordo com Bucci (2002) as políticas públicas são consideradas atividades típicas do Estado social de direito e consequência direta da necessidade de participação social em sua efetivação. A autora compreende por políticas públicas, a organização sistemática dos motivos fundamentais e dos objetivos que orientam os programas de governo relacionados à resolução de problemas sociais.

Conforme Teixeira (2002) políticas públicas se constituem em diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos determinantes para estabelecer as relações entre poder público e sociedade, assim como as mediações entre atores da sociedade e do Estado. Ainda segundo o autor, as políticas públicas são, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam e dão suporte às ações que envolvem aplicações de recursos públicos.

Atualmente, compreendem-se políticas públicas como as ações desenvolvidas pelo Estado que visam assegurar boas condições de vida para os cidadãos e suprir satisfatoriamente suas necessidades básicas, tendo ainda que serem previamente programadas, previstas com antecedência e elaboradas de modo geral para que não haja supervalorização inadequada de nenhuma área.

Para tanto, é fundamental que a Administração Pública, na figura do gestor público responsável, elabore planos de ação com os quais sejam previamente estabelecidas as metas que se pretendem alcançar ao longo da gestão governamental - sendo ela de esfera municipal, estadual ou federal.

Num contexto local, as políticas públicas estão voltadas ao combate de novos e antigos problemas que surgem nos estados, sobretudo, causados pelo aumento da população nos municípios, propiciando consideráveis e contínuas demandas. O suprimento dessas demandas pode se dar de modo espontâneo pelos atores políticos, que expressam essa intenção já na proposta de governo, ou a partir da provocação de atores sociais, ou seja, o povo, como é mais frequente. A esse respeito, Kauchakje (2008, p. 295) faz a seguinte colocação:

Toda política pública é uma forma de intervenção na vida social, estruturada a partir de processos de articulação de consenso e de embate entre atores sociais com interesses diversos, decorrentes de suas posições diferenciadas nas relações econômicas, políticas, culturais e sociais.

Destaca-se a importância dos atores sociais, pois, a sua pressão sobre o Estado pode culminar na motivação necessária para o tratamento e formulação de uma política que transforme a questão conflituosa em uma nova oportunidade de resolução. A elaboração de planos de ação engloba uma série de alternativas que serão direcionadas de acordo com aqueles a quem se pretende beneficiar. Segundo Rua (1998 *apud* Magalhães; Bouchardet, 2005, p. 126):

A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc. Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação.

Boneti (2006) avalia que as políticas públicas são construídas a partir de uma determinada concepção de sociedade ou de um fundamento teórico. Destarte, ao se pretender fazer uma avaliação de determinada política pública, há que se ter em mente em qual contexto social ela foi elaborada e em que momento histórico-político ela foi propiciada.

2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A GESTÃO PÚBLICA

Perez (2016) preconiza que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nome atribuído a Lei Complementar nº 101 de 2000, é lastreada em quatro princípios: o planejamento, o controle, a responsabilidade e a transparência. A LRF é um instrumento de controle da Administração Pública, de suma importância para a transparência do Estado, tendo em vista que essa Lei trouxe novos contornos legais para as finanças públicas.

Genro e Souza (2012) apontam que a Lei de Responsabilidade Fiscal, n. 101, de 4/5/2000, destina-se a regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Para os autores acima, a LRF não substitui nem revoga a Lei n. 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no País. Embora a Constituição Federal tenha determinado a edição de uma nova lei dispondo sobre esse assunto, tal providência ainda carece de

conclusão. Já existem no Congresso Nacional alguns projetos de lei em discussão e cuja aprovação levará algum tempo, visto tratar-se de tema complexo e que exige estudos aprofundados, além de vontade política para sua concretização.

De acordo com Rogers e Sena (2017) a Lei de Responsabilidade Fiscal faz uma exigência maior dos gestores com relação a aspectos como o cumprimento de metas, a obediência às condições, a geração e o cuidado das despesas no tocante à sociedade civil, a seguridade social, operações de créditos, antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Perez (2016) pontua que a Contabilidade Pública no Brasil é regida pela Lei n. 4.320, que é a lei disciplinadora do direito financeiro no setor público brasileiro. Segundo esses autores, ela é a carta magna da legislação financeira do país e estatui normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos. Entretanto, com o tempo observou-se que tal Legislação não estava sendo cumprida e seu conteúdo estava sendo cada vez mais esquecido pelos agentes públicos.

Desse modo, com a inobservância da Lei, o Governo Federal resolveu respeitar mais a administração do dinheiro público criando a LRF, que busca estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal e permite, dessa forma, um controle mais rígido e uma maior transparência nos relatórios (Rogers; Sena, 2017). Para os autores supracitados, de forma resumida, a LRF:

[...] estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal, e planeja, de forma transparente e organizada, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Dentre os três níveis, o último (municípios) é que possui ligações mais diretas com o cidadão brasileiro, pois assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade e na organização dos serviços públicos locais, sendo considerado uma rede de relações sociais, econômicas e políticas agindo em favor da população. Assim, torna-se imprescindível a conscientização da importância dos municípios e as consequências da LRF sobre eles (Rogers; Sena, 2017, p. 100).

A LRF atende também ao artigo 169 da Carta Magna, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de Lei Complementar. Neste sentido, a LRF revoga a Lei Complementar n. 96, de 31 de maio de 1999, a chamada Lei Camata II (artigo 75 da LRF). A LRF é considerada um marco em matéria de finanças públicas no Brasil, pois vem disciplinar a responsabilidade na gestão dos recursos públicos nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em todas as esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal).

A LRF não apenas criou condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos, como também veio a incentivar o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados (Meireles, 2017).

O princípio da transparência é extraído do que dispõe o artigo 165, §6º, da Constituição Federal de 1988. Determina que o projeto de lei orçamentária deverá ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia de modo a possibilitar, no futuro, a fiscalização e o controle interno e externo da execução orçamentária (Brasil, 1988).

Por sua vez, outro importante princípio da Lei Complementar 101/2000 é o do equilíbrio fiscal. Tal princípio é amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Neste contexto, Meireles (2017) define Equilíbrio fiscal como sendo a gestão eficiente do Estado no que tange a equidade entre receitas e despesas. Rogers e Sena (2017, p. 102, grifo nosso) avaliam que:

Dentre todas as questões contempladas pela Lei, os **limites de gastos com pessoal e endividamento** são os pontos que mais afetam o gasto público e atuam diretamente no sentido de conter déficits e acumulação de dívidas. A imposição de limites específicos para os gastos com pessoal está ligada ao fato de ser este o principal item de despesa corrente e apresentar um histórico elevado por um longo período. Gastos elevados com o funcionalismo público reduzem a receita disponível para fornecer serviços públicos básicos e para investir, em especial, em infraestrutura. Com relação ao endividamento, os limites estabelecidos pelo Senado para a dívida consolidada devem atender aos seguintes critérios: não ultrapassar duas vezes a receita líquida corrente, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita líquida corrente no caso dos Municípios.

Para Faroni (2014, p. 06) “a importância desta Lei está no avanço da forma de administrar os recursos que os contribuintes põem à disposição dos governantes”. O autor afirma que quando o setor público gasta mais do que pode, surgem consequências como o risco de pressão inflacionária, a permanência de taxas de juros muito altas, o endividamento público e a carga tributária muito elevada.

Este autor entende ainda que a partir da entrada em vigor da LRF, todos os governantes, nas três esferas e nos três poderes, passarão a seguir regras e limites claros para conseguir administrar as finanças de maneira transparente e equilibrada. O descumprimento das normas estabelecidas pela LRF implica sanções tais como a proibição de receber transferências voluntárias, de obter garantias, de contratar operações de crédito e outras,

conforme o tipo de desobediência as suas regras. “Os administradores públicos, dependendo das irregularidades eventualmente praticadas, estarão sujeitos às punições previstas no Código Penal e demais normas pertinentes” (Faroni, 2014, p. 07).

Silva (2012) destaca que a LRF trouxe novas diretrizes também para a fiscalização e o controle dos recursos arrecadados, principalmente acerca da concessão ou ampliação de benefícios tributários que impliquem renúncia de receita, bem como eficiência da administração na cobrança da dívida ativa.

Na visão de Mauro *et al.* (2001 apud Rogers; Sena, 2017) a previsão de receitas realistas é indispensável para que o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento das metas fiscais exigidas pela LRF sejam alcançados; assim, se as previsões forem malfeitas, elas vão gerar receitas fictícias e, por consequência, metas fiscais fictícias. Os autores compreendem ainda que:

Com a LRF, pode-se observar uma mudança na lógica do processo orçamentário, pois, anterior à referida Lei, havia primeiro o “estabelecimento das despesas para depois prever receitas de modo a totalizar o valor necessário para dar cobertura aos programas apresentados (Mauro *et al.* 1991, p. 26 *apud* Rogers; Sena, 2007).

Santos (2015) sublinha que antes da LRF não havia preocupações com o processo de previsão das receitas, sendo, portanto, a referida Lei determinante na mudança de procedimentos por parte das Administrações Públicas. Os autores relatam que para o cálculo dos limites da LRF torna-se necessário o entendimento do conceito de Receita Corrente Líquida (RCL), que é a soma de receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, de transferências correntes e outras receitas também correntes. Finalmente, a partir do seu artigo 68, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF vem atender à prescrição do artigo 250 da Constituição Federal de 1988 que determina:

Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei, que disporá sobre a natureza e administração desse fundo (Brasil, 1988).

A Lei de Responsabilidade estabelece que a transparência será assegurada mediante o incentivo à participação popular nas audiências, mediante o processo de discussão dos planos, das leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, com efeito, é evidente o amparo legal que assegura a prática do orçamento participativo (Brasil, 2000).

O artigo 48 da LRF diz que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e LDO'S; 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 (Brasil, 2000). Nesse sentido, segue o teor completo do referido artigo:

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

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II- liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III- adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Brasil, 2000).

Segundo o art. 48 da LRF, a transparência é assegurada através da divulgação ampla, inclusive pela Internet, de planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; relatórios de prestações de contas e respectivos pareceres prévios; relatórios resumidos da execução orçamentária e gestão fiscal, bem como das versões simplificadas de tais documentos (Brasil, 2000).

De acordo com o artigo 49 da LRF, ratifica-se o direito de qualquer cidadão saber de que forma está sendo aplicado o dinheiro que pagam em forma de tributos, obrigando que as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo fiquem disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (Brasil, 2000).

Constata-se, embasando-se na “Lei de Responsabilidade Fiscal, que as regras de controle de endividamento teve por objetivo limitar a ação estadual e municipal no campo fiscal” (Rogers; Sena, 2017, p. 103). Sendo assim, sua implementação e efetivação foi alicerçada sob a premissa de criar normas e regras estáveis de comportamento dos entes federativos e de oferecer previsibilidade ao movimento da situação fiscal.

2.2 LIMITES AO ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é de fundamental importância para que a gestão pública possa desempenhar suas funções, alocando recursos de maneira planejada e de forma, estando diretamente relacionado às funções da organização do Estado. Segundo Andrade (2012, p. 58) “o orçamento público é uma lei que, entre outros aspectos, exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos”.

O referido autor aponta que se trata de um instrumento de planejamento que reflete as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, em face da escassez de recursos. Este, portanto, apresenta múltiplas funções (de planejamento, contábil, financeira e de controle). Conforme Bastos (2012, p. 74):

O objetivo precípua do orçamento é de se tornar um instrumento de exercício da democracia pelo qual os particulares exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas às arrecadações tributárias que estiverem autorizadas na lei orçamentária.

Segundo Andrade (2012, p. 36) o orçamento público ou orçamento programa é uma das primeiras ferramentas de planejamento, sendo “o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização”, e quando bem elaborado, transforma-se em instrumento de planejamento, deixando de ser apenas formalidade legal, permitindo que a execução orçamentária ocorra na mais perfeita ordem.

Para a gestão de recursos públicos, considerando as finalidades do Estado, é fundamental a existência de um estudo prévio consolidado sobre o montante da receita e o quantitativo de despesas necessário à execução do plano de ação governamental. Dessa necessidade surgiu o orçamento, cujo conceito prestar-se a espelhar a situação financeira de um país em determinado período de tempo.

Segundo Giacomoni (2015) o processo orçamentário o qual também é denominado ciclo orçamentário, está representado por quatro etapas: elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; execução orçamentária e; controle de Avaliação da execução orçamentária.

O mesmo autor pontua que cabe ao poder executivo elaborar o orçamento; após o recebimento da proposta orçamentária o poder legislativo promove a sua aprovação e devolve ao poder executivo para publicação e execução, visando atingir aos objetivos e metas previstas. O Poder Legislativo acompanha a sua realização.

Bastos (2012, p. 76) analisa que o orçamento é uma peça jurídica, visto que aprovado pelo legislativo para vigorar como lei cujo objeto disponha sobre a atividade financeira do Estado, quer do ponto de vista das receitas, quer das despesas. “O seu objeto, portanto, é financeiro”.

Andrade (2012, p. 55) conceitua o orçamento como: “[...] a função primordial da gestão pública de estimar as receitas e fixar as despesas”. Sendo, portanto, o momento em que se define legalmente, pelas dotações orçamentárias, a formalização de utilização dos recursos disponíveis nas instituições públicas.

A natureza do orçamento encontra fundamento constitucional nos arts. 165 a 169. Da análise dos citados dispositivos depreende-se a instituição de uma moderna estrutura, que abre amplas possibilidades de integração das esferas referentes ao planejamento e à questão orçamentária (está tomada numa acepção de instrumento de apoio à consecução dos respectivos programas de governo).

Silva (2012, p. 56) considera o orçamento “como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício” sendo, “um instrumento da moderna administração pública”. Também considera que o orçamento “contribui para o planejamento governamental, pois é capaz de expressar com maior veracidade a responsabilidade do Governo para com a sociedade, dividindo-se em duas partes, as das receitas e as das despesas”.

Sendo assim, orçamento público é instrumento de planejamento das ações governamentais e dele constam todas as receitas passíveis de serem arrecadadas num determinado exercício e sua destinação, pelas ações explicitadas nos diversos projetos e atividades.

Há princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle do orçamento, que estão definidas na Constituição, na Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Sendo assim, a Lei n. 4.320/64 estabelece os fundamentos da transparência orçamentária (art. 2º) a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecendo aos princípios da unidade, universalidade e anualidade (Brasil, 1964).

Santos (2015) entende que o orçamento público é um documento de divulgação das ações do governo. Esta conceituação ressalta uma das principais obrigações impostas pela Lei

de Responsabilidade Fiscal, que é a da publicação periódica de dados sobre as receitas e as despesas do governo, para que o cidadão saiba o que está acontecendo, e possa exercer os seus direitos na fiscalização do que o governo faz. Assim, o Manual de Procedimentos das Receitas Públicas - STN - Secretaria do Tesouro Nacional destaca que:

É notável a relevância da Receita Pública no processo orçamentário, cuja previsão dimensiona a capacidade governamental em fixar a Despesa Pública e, no momento da sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa (Brasil, 2005, p.11).

Com base nas afirmações expostas anteriormente, fica evidente que o orçamento é uma ferramenta de suma importância para o planejamento contábil e financeiro de um município, estado ou nação, sobre o qual o Gestor depositará suas intenções buscando a realização das suas ações e programas de governo. E para a concretização dessas ações e programas faz-se necessário o profundo conhecimento das receitas que serão arrecadadas.

2.3 ORÇAMENTO POPULAR: CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O capítulo em questão visa discorrer sobre as definições e o contexto histórico no qual foi constituído o orçamento participativo no Brasil, relatando seu processo de formação. De acordo com Sánchez (2012) no século XXI, a prática do orçamento participativo, foi a primeira experiência da sociedade que conseguiu se consolidar no que concerne a influência do coletivo na gestão pública, sendo este resultado de lutas sociais e dos esforços dos membros do Partido dos Trabalhadores - PT, que criou este mecanismo de gestão democrática e participativa para deliberar sobre a alocação dos recursos.

Sob a ótica de Oliveira (2015) o orçamento participativo baseia-se no debate de prioridades e organização de recursos, para que sejam atingidas as metas eleitas pelos participantes do processo. Sendo assim, Orçamento Participativo (OP) pode ser compreendido como sendo uma ferramenta gerencial voltada para a administração pública, visando a ampliação da democracia participativa, a qual assegura a sociedade influenciar ou decidir acerca dos gastos e despesas públicas que envolvem os orçamentos dos municípios.

Azevedo (2013) entende que o Orçamento Participativo é um processo de cunho educativo, por meio do qual é possível, a partir de demandas particulares, embasado em uma sistemática voltada para estimular as negociações sucessivas e coletivas, debater questões abrangentes acerca dos problemas que envolvem a cidade.

Conforme o autor supracitado, inicialmente os participantes começam as reuniões tratando de assuntos relacionados a rua, ao bairro, demandando todas as necessidades básicas, posteriormente, com o desenrolar do processo, passa-se a ter uma visão mais ampla do município, focando mais aprofundadamente nos problemas urbanos, bem como nas restrições governamentais, em último estágio, os membros que participam de tal processo começam a desenvolver uma pauta viável. De forma resumida, surge um aprendizado da política com foco nas negociações, conflitos e barganhas.

Para Ananias (2018) o Orçamento Participativo pode ser definido como um instrumento que visa inibir a corrupção e o desperdício do dinheiro público. Por meio de sua adoção e ampliação, observou-se a diminuição significativa de obras faraônicas, inacabadas para atender interesses individuais, passando a ser realizadas obras necessárias que melhor atendem aos interesses da coletividade. Significa, portanto, a criação e ampliação dos espaços democráticos, do controle social sobre o Estado (Ananias, 2018).

Orçamento Participativo se trata de um modelo de gestão, implementado por diversas prefeituras brasileiras, cujo objetivo é garantir que a população faça parte das decisões de forma direta, interferindo nas escolhas das ações públicas (Pires, 2016). Para o referido autor, o processo de Orçamento Participativo se inicia com a fase de planejamento da proposta orçamentária, que ocorre geralmente no primeiro semestre do ano, onde o município realiza consultas públicas que autorizam representantes de bairros, associações de moradores, lideranças comunitárias e a qualquer cidadão a sugerir prioridades a serem postas em prática no ano seguinte.

Através do Orçamento Participativo a população pode deliberar sobre a construção de equipamentos públicos como: praças, postos de saúde, etc. No espaço em que ocorrem as reuniões, os representantes discutem também sobre os montantes que deverão ser alocados para por em prática essas prioridades deliberadas. Uma vez que os recursos públicos são tipicamente escassos, a decisão em favor de uma obra poderá refletir no adiamento de outras prioridades. Com efeito, o OP pode representar um compartilhamento de responsabilidades entre Governo e Comunidade.

Na visão de Sánchez (2012) o Orçamento Participativo é expressão do exercício da democracia, que historicamente foi objeto de intensas lutas sociais até chegar à conotação de participação efetiva do cidadão no planejamento orçamentário estatal, tendo o cidadão um papel ativo no planejamento orçamentário democrático. O autor aponta ainda que:

[...] O orçamento participativo aparece como uma proposta consistente de reorganização da sociedade e do Estado por meio da participação popular. Mais cedo do que tarde, perto de todos nós, o OP descortina um horizonte de possibilidades que está recolocando com a força de novos protagonistas sociais o desabrochar de uma nova onda democratizadora em nossas sociedades (Sánchez, 2002, p. 113).

Pires (2000 *apud* Carvalho, 2018) esclarece que as primeiras práticas de gestão pública participativa surgiram e se expandiram nos anos 70. As experiências mencionadas em grande parte das pesquisas sobre tal assunto, apontadas como sendo pioneiras no Brasil, ocorreram nas Prefeituras de Vila Velha – ES, e a de Lages - SC, onde os gestores municipais daquela década implementaram como estratégia para elaborar o relatório orçamentário, reuniões com a população nos bairros.

Em seu turno, Genro (2002 *apud* Calife, 2012) afirma que a partir da década de 80, época em que assumiu a presidência José Sarney, no ano de 1985, este sendo o primeiro presidente civil após o Golpe Militar de 1964, houve a convocação da "Constituinte", que, estabelecida posteriormente as eleições de 1986, inseriu ao regimento interno alguns mecanismos participativos para sanar as demandas dos cidadãos e levá-las ao conhecimento dos deputados.

Nesse cenário histórico, Carvalho (2018) salienta que a Constituição de 1988 pode ser vista como sendo um grande „divisor de águas“ na conjuntura política do país, uma vez que ampliou o pleno direito ao exercício da cidadania como um de suas bases, razão pela qual foi denominada por inúmeros pesquisadores por “Constituição Cidadã”.

Pires (2016) observa que o Orçamento Participativo põe em foco o processo de participação popular no tocante à elaboração da proposta orçamentária. O autor aponta que se faz necessário compreender as causas resultantes desse modelo de exercício da cidadania no país, para que seja possível analisar os fatores institucionais e históricos que influenciaram a mesma.

Este autor denota que o início da prática do orçamento participativo não se atribuiu exclusivamente a uma ou outra organização política, e sim, como um processo resultante de toda a história política e econômica brasileira nos últimos trinta anos. Segundo Pires (2000, p. 47) o contexto histórico-social que configura a formação do orçamento participativo organiza-se em três fases:

a) Aquele em que os elementos basilares, fundamentais para a estruturação de sua metodologia, possam estar presentes em algumas experiências precursoras, ou seja, começa-se a delinear os primeiros modelos de participação popular; b) O segundo momento surge após a conquista do PT (Partido dos Trabalhadores) de 36 (trinta e seis) prefeituras nas eleições de 1985, onde a sistemática e os objetivos desta

metodologia conseguem ser levados à prática de forma deliberada; c) Um terceiro e último momento grava-se pela adoção da metodologia por diferentes grupos partidários e por organizações não governamentais.

Sendo assim, após estas fases passou-se a compreender o orçamento participativo efetivamente concreto, porém, um processo a ser delineado, avaliado e debatido. É importante mencionar, de acordo com Orsi (2001) que o objetivo do Orçamento Participativo é ser uma ferramenta de democratização, que busca garantir a participação da população no estabelecimento das ações prioritárias no que concerne aos investimentos públicos, visando quebrar o paradigma até então existente, de que somente os gestores estão aptos a tomar decisões, colocando à margem os interesses da coletividade, o autor aponta de forma resumida os objetivos pretendidos pelo Orçamento Participativo:

a) Com a participação direta da população, pretende-se melhor definir as prioridades essenciais para os investimentos públicos dos bairros; b) Aumentar a responsabilidade dos gestores públicos para com a população por ele administrada, de modo que corresponda aos anseios por ela avocados; c) Diminuir um pouco o poder de decisão de prefeitos e vereadores, e assim abrir espaço, para que a população também possa opinar sobre a aplicação das verbas públicas; d) Entre outros casos, o orçamento participativo, também teria o intuito de diminuir a corrupção que afeta os órgãos públicos em nosso país, já que a população passaria a fiscalizar a destinação dos recursos do município (Orsi, 2001, p. 87).

De acordo como Sánchez (2012, p. 44) o que caracteriza o perfil e a natureza do OP seria a concretização dos princípios:

Decisão e soberania popular, materializada na noção de deliberação pública, com o governo assessorando e promovendo de forma ativa a execução da política participativa; 2) a decisão sobre o conjunto do orçamento da prefeitura; 3) *accountability* ou de prestação de contas e transparência para a efetivação do controle social das decisões; e 4) delimitação de um processo de decisão, por parte da sociedade e do Estado, de um corpo de representantes especialmente eleitos para deliberar a alocação dos recursos públicos, que além de tudo, se auto-regulamenta.

Os princípios citados anteriormente estabeleceram condições muito favoráveis para que o reforço de uma bandeira como a do orçamento participativo, que tem entre suas características fortes, justamente a noção de participação cidadã na elaboração, no controle e na fiscalização da gestão orçamentária (Sánchez, 2012). Por fim, salienta-se a relevância do orçamento participativo no cenário nacional, sendo este um instrumento de fortalecimento da gestão pública, baseado no planejamento dos recursos a serem investidos em determinados setores.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal inovou a contabilidade pública e a execução do Orçamento Público à medida que introduziu diversos limites, obrigando que as finanças fossem apresentadas detalhadamente, em observância as normas estabelecidas pela legislação. A intenção da LRF é fortalecer a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumentos de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira adequada. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pauta-se no planejamento, controle, responsabilidade e transparência, pontos os quais favorecem ao gestor público comprometido com os anseios da comunidade.

O Orçamento Público surgiu como ferramenta indispensável para atuar como instrumento de controle das atividades financeiras do executivo. Porém, para se alcançar o objetivo real desse controle, é necessário um planejamento que respeite todas as regras ou princípios orçamentários, que formam os pilares de uma boa gestão dos recursos públicos.

Nesse sentido, os instrumentos previstos pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já referenciados pela Constituição Federal de 1988, quais sejam, Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA), e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); os quais nas três esferas do governo representam a mais importante ação planejada de política fiscal no Brasil.

Em arremate, a finalidade precípua da Lei de Responsabilidade Fiscal foi justamente a de aumentar a transparência na gestão da *Res publica*, através de um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, incentivando a participação popular a fiscalizar os gastos públicos.

REFERÊNCIAS

ANANIAS, Patrus. Orçamento Participativo – Por que o implantamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, Sergio de. NABUCO, Ana Luiza (Orgs.). **Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Leitura, 2018.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: Novos Métodos após a LC nº 101/2000 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN**. São Paulo: Atlas, 2012.

AZEVEDO, S. **Considerações sobre a experiência brasileira do orçamento participativo: potencialidades e constrangimentos**. Trabalho apresentado no Seminário Cidade, Democracia e Justiça Social, Rio de Janeiro, 27-28 nov. 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro - **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva: 2012.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 04 de maio de 2000.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei nº 10.257**, de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001.

BRASIL. **Lei n. 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 17 de março de 1964.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receita pública: Manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília, DF, 2005. 177 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa Nacional de Treinamento: Manual Básico para Municípios**. 2. ed. Brasília: MP, BNDES, CEF, 2002.

CALIFE, Flavio Estévez. **A Teoria Política do Orçamento Participativo**. Rio Grande do Sul: Cladea 2012.

CARVALHO, Ana Maria. **O Orçamento Participativo como instrumento de gestão que favorece a efetivação da cidadania em sua plenitude**. 2018. Disponível em: >http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/op_como_instrumento_de_gestao_e_cidadania_0.pdf. Acesso em: 16 set. 2023.

FARONI, W. A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal na Tomada de Decisão pelos Gestores Públicos Municipais. In: XI Congresso Brasileiro de Custos, Porto Seguro, 2004, **Anais...**, Visconde de Cairú: 2014.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

KAUCHAKJE, Samira. **Solidariedade política e constituição de sujeitos: a atualidade dos movimentos sociais**. Sociedade e Estado. Brasília, v. 23, n. 3, 2008.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 513-532, junho, 2012.

MAGALHÃES, Maria Regina; BOUCHARDET, Suzanne. **Políticas Públicas: conceitos básicos**. Belo Horizonte: Consultoria ALMG, 2009.

OLIVEIRA, F. M. de. **Orçamento Participativo com Instrumento de Democratização da Gestão Pública**. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2015.

ORSI, F. C. **Orçamento Participativo: uma Metodologia em Ascensão**. Porto Alegre: Manole, 2001.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz**. São Paulo, 2016.

ROGERS, Pablo; SENA, Ludiany. **Análise Agregada dos Municípios Mineiros de Grande Porte Quanto à Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: Revista Contemporânea de Contabilidade, 2017.

ROSA, Nelson Henrique Quevedo. Percepção dos participantes do orçamento participativo em relação à implementação das demandas da população: estudo de caso no município de Santana do Livramento/RS. **Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional**, v. 14, n. 1, 2018.

SANCHÉZ, Feliz. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Ângela Andréa Schauri dos. **Orçamento participativo**. Monografia de especialização, Universidade Aberta do Brasil, Santa Maria: 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bi.pdf?>. Acesso em: 16 set. 2023.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SILVA, Franklin Augusto Soares da. **A gestão municipal e seus impactos sobre a política participativa.** Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2017.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental:** Um Enfoque Administrativo. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** In: AATR - Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia. 2002.