

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA À
DISTÂNCIA**

**A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS
INTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO
ORÇAMENTÁRIO**

MONOGRAFIA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Paula Fabiana Bilier

Santa Maria, RS, Brasil

2013

A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Paula Fabiana Bilier

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública (EaD), Área de Concentração em Administração, Ciências Contábeis e Turismo, curso de especialização à distância, para obtenção do grau de **Pós-graduada em Gestão Pública**.

Orientador: Prof. Gilnei Luiz de Moura

**Santa Maria, RS, Brasil
2013**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
Aprova a monografia de Pós-Graduação**

**A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS INSTRUMENTOS
DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO**

elaborada por
Paula Fabiana Bilier

Como requisito parcial para obtenção do grau de
Pós-graduada em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Dr. Gilnei Luiz de Moura
(Presidente/Orientador)

Dr. Luis Felipe Dias Lopes
(Co-orientador)

Dr. Guerino Antonio Tonin
(Examinador)

Santa Maria, 10 de janeiro de 2013.

RESUMO

Monografia de Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
Universidade Federal de Santa Maria

A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

AUTORA: PAULA FABIANA BILIER

ORIENTADOR: Prof. Gilnei Luiz de Moura

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 10 de janeiro de 2013

O Presente trabalho procura demonstrar a importância da participação social em obter conhecimentos relacionados aos três instrumentos orçamentários e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Para o desenvolvimento da pesquisa foram estudados autores que descrevem as características dos instrumentos orçamentários e buscam explicar informações que facilitem o entendimento do leitor sobre a influência da participação social no processo orçamentário, avançar barreiras tanto da aplicabilidade e funcionalidade das leis orçamentárias, quanto acompanhamento da sociedade, seja fiscalizando, reivindicando aos governantes e representantes públicos suas necessidades, participando de audiências públicas, resultando em uma melhor compreensão desse sistema de planejamento e contribuindo com o gestor público atuando de maneira ativa como cidadão.

Palavras-chave: participação social na gestão pública. Instrumentos de Planejamento Orçamentário. Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

Monografia de Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
Universidade Federal de Santa Maria

THE IMPORTANCE OF SOCIAL PARTICIPATION IN BUDGET PLANNING TOOLS

AUTHOR: PAULA FABIANA BILIER

ADVISOR: Prof. Luiz de Moura Gilnei

Date and Local Defence: January 10, 2013, Santa Maria, RS.

The present paper seeks to demonstrate the importance of social participation in obtaining knowledge related to the three instruments budget and fiscal responsibility law. For the development of the research were studied authors describe the characteristics of the instruments and look explain budget information that facilitates the reader's understanding of the influence of social participation in the budget process, barriers advancing both the applicability and functionality of budgetary laws, the monitoring company is overseeing, claiming the government and public representatives needs, attending public hearings resulting better understanding of the planning system and contributing to the public administrator acting as an active citizen.

Keywords: Social participation in public management. Budget Planning Instruments. Fiscal Responsibility.

A importância da participação social nos instrumentos de planejamento orçamentário / UFSM /RS

BILIER, Paula Fabiana 2012

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	10
2.1 Despertar a consciência cidadã em jovens eleitores	11
2.1.1 Órgãos públicos têm dificuldade de cumprir a Lei de Acesso à Informação.....	14
2.1.1.1 A falta de cultura participativa e fiscalizatória.....	15
2.1.1.1.1 A fiscalização popular garante a aplicação correta do dinheiro público.....	16
3 ORÇAMENTO PÚBLICO	18
3.1 O Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento	18
3.1.1 A Constituição de 1988 e o Novo Sistema de Planejamento E Orçamento.....	19
4 PLANO PLURIANUAL	21
4.1 O modelo de gestão e a nova estrutura do PPA	23
4.1.1 A nova elaboração do PPA 2012-2015.....	24
4.1.1.1 Elaboração	25
4.1.1.1.1 Implementação	26
5 MONITORAMENTO	27
5.1 Avaliação	27
6 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)	29
6.1 Atribuições conferidas à LDO pela LRF	31
6.1.1 Elaboração	33
7 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	35
7.1 A elaboração da proposta orçamentária	37
8 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	38
8.1 O sistema de informações orçamentárias	40
8.1.1 Ações de controle da Administração Pública	41
9 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

1 INTRODUÇÃO

A Participação Social passou a representar um elemento organizado no Sistema Brasileiro, a partir de 05 de outubro de 1988, reunidos na Assembléia Nacional Constituinte, foi promulgada a constituição cidadã, resultado de uma mobilização da sociedade brasileira, que instituiu a estrutura jurídica que permitiu a estabilidade do regime democrático no Brasil, estabelecendo direitos sociais nos processos decisórios do governo, seja Federal, Estadual e Municipal.

A representação da sociedade organizada tem possibilidade de exercer controle social, iniciando pelos instrumentos de planejamento orçamentário: o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei orçamentária Anual.

Jund (2008) comenta que o orçamento público define-se como um instrumento de planejamento da ação governamental formado por despesas, fixado pelo Poder Legislativo, autorizado pelo Poder Executivo a realizá-las durante o exercício financeiro mediante arrecadação de receitas suficientes e com previsão estimadas.

Iniciando pelo processo de planejamento do setor público, à elaboração do orçamento através desse instrumento, que poderá apresentar à sociedade os programas prioritários de governo com discriminação da origem e do montante dos recursos a serem obtidos.

O Plano Plurianual define as ações do governo para um período igual o mandato de quatro anos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias faz a ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. A LDO tem a função de estabelecer as metas e objetivos prioritários do governo para cada exercício.

E por último a Lei Orçamentária Anual, onde o poder executivo elabora a programação anual, ou seja, coloca em pratica conforme as leis orçamentárias anteriores determinam e conforme as receitas previstas para cada programa.

Em maio de 2000 surgiu a Lei Complementar nº 101/00 – chamada de Lei da Responsabilidade Fiscal, que pressupõe ação planejada e transparente, corrige desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

O controle da LRF se dá através: do Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Legislativo, controle interno e sociedade organizada.

O alvo do estudo é demonstrar a importância de a população brasileira obter conhecimento do funcionamento dos três instrumentos orçamentários, característica de cada um, prazos a serem cumpridos e acompanhar as divulgações públicas através de sítios, jornais, televisão, entre outros.

Percebe-se que grande parte da sociedade não participa e não tem esclarecimento sobre a administração financeira e orçamentária, e não tem cultura e educação de buscar informação referente a esse tema.

Ao longo de décadas, as administrações públicas constituídas no Brasil, em todos os níveis de governo, foram guiadas de instrumentos com falta de qualidade, eficiência e planejamento sem estrutura.

Atualmente encontramos profissionais qualificados para elaboração, alta tecnologia, planejamento, troca de informações entre governantes de forma pública, instrumentos eficientes, porém ainda existe uma grande distância da sociedade em geral participar de maneira ativa, de fiscalizar seus representantes, de solicitar e ter conhecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quais as informações importantes que a população deve ter consciência?

Conforme a quantidade de informações que o governo disponibiliza através de meios eletrônicos, supõe-se que essas notícias sejam mais anunciadas, menos burocratizadas ao utilizar os sítios.

Buscando conscientizar as pessoas da importância de acompanhar os três instrumentos orçamentários, busca-se demonstrar as necessidades locais, como dos municípios, propagando em seu sítio, jornais locais, rádios e televisão.

O problema levantado é a necessidade de a sociedade participar do processo orçamentário, buscando conhecimento, atuando de forma ativa conforme a lei estabelece.

Esse trabalho tem como objetivo geral, demonstrar a importância da participação social em obter conhecimentos relacionados aos três instrumentos orçamentários e a Lei de Responsabilidade Fiscal. E também, como objetivos específicos: evidenciar sítios que obtêm receitas, despesas, planejamento, processo de encaminhando dos programas de interesse da sociedade; divulgar os meios para obter as informações; publicar esclarecimentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, para que a comunidade saiba de seus direitos.

Justifica-se a importância da sociedade adquirir conhecimento do processo orçamentário, atuando, controlando, visando melhorar a Administração Pública, diminuindo os desvios de dinheiro público.

A seleção dos instrumentos metodológicos centraliza-se da aplicabilidade da pesquisa bibliográfica documental, relacionada à administração financeira e orçamentária, que descrevem temas que esclarecem os três instrumentos financeiros, Lei de Responsabilidade Fiscal, a publicidade deve ser mais divulgada, a participação popular reúne esforços para melhor satisfazer interesses coletivos, a transparência e controle. É essencial que a sociedade participe de forma ativa para garantir um bom uso dos recursos gerados pelo pagamento de tributos.

Busca-se incentivar e mobilizar a população para obter como resultado uma comunidade participativa, solicitando suas necessidades locais conforme o desenvolvimento dos três instrumentos de planejamento de gestão governamental, acesso sítios que ofereçam informações. Por outro lado, o governo divulgar receitas e despesas da sua competência, utilizar diversos recursos sitio, rádio, jornal, folhetos explicativos entre outros.

2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Segundo Motta e Vasconcelos (2006, p. 85),

“os estudos têm evidenciado que o modelo instrumental que valoriza uma característica gerencial, mais conservador e burocrático, está sendo gradativamente substituído pelo modelo político, no qual o papel do gerente é o de promover a participação e o debate. Nesse sentido a capacidade de coordenar debates e gerir conflitos e relações interpessoais passa a ser cada vez mais valorizada”.

A participação, para Demo (1999), não é ausência de superação, omitir poder, mas outra forma de poder, que deve passar por dois momentos cruciais: a auto-crítica, que identifica a tendência impositiva do indivíduo, diálogo aberto aos interessados, busca de persuasão e convencimento de ambas as partes de interesse também. Dessa maneira acontece aceitação do conflito e sua superação via negociação, sendo a organização uma arena política.

Já no caso da participação popular nas organizações governamentais, Souto-Maior (2002) orienta que todos têm o direito a participar das atividades dos órgãos públicos, pelos quais são afetados. Pois esse é um princípio básico das chamadas democracias sociais, sendo este um argumento consagrado na Constituição Federal de 1988 em seus “Princípios Fundamentais”.

Martins (1999) relata que os incentivos instrumentais para a participação não são significativos, pois a maioria dos participantes de processos participativos são voluntários ou militares motivados a participar devidos os fatores sócio-políticos, como: historia familiar, idealismo e afinidade com as causas.

Deve-se admitir a importância do conhecimento empírico dos executores, em desvantagem da coerência racional dos técnicos que ocupam posições de poder, pois essa postura tecnocrata pode comprometer a eficácia do processo participativo. Sendo assim, é o papel do gestor considerar que há diversidade cultural e diversos padrões de referência e comparação. A participação deve ser vista como um meio de melhorar o atendimento às necessidades dos beneficiários das ações desenvolvidas (SOUTO-MAIOR; GONDIM, 1994).

Gondim (1990) esclarece que é preciso ter cuidado quanto à qualidade da participação popular, por não ser uma simples consulta visando reconhecer as necessidades da sociedade ou um canal de recebimento de reivindicações pelo

Poder Público. Nesses casos corre o risco de ser mascarada a exigência da participação social, pois, identificam o problema, mas essa participação se restringe no momento inicial sendo ignorado perante a sociedade no momento fundamental do processo orçamentário, encontro de soluções, planejamento, implementação e avaliação.

A Constituição Federal de 1988 inovou a matéria de Administração Pública ao dedicar o Capítulo VII aos princípios e preceitos básicos referentes à gestão da coisa pública. As normas administrativas foram constitucionalizadas de forma a possibilitar a consagração de uma Teoria Geral do Direito Constitucional Administrativo. Privilegiou-se, assim, a observância dos princípios constitucionais básicos, com a finalidade de limitar o poder estatal ao prever instrumentos de controle e meios de responsabilização dos agentes público (CRETELLA JUNIOR, 1998).

Dois princípios constitucionais são de extrema importância para o Direito Administrativo: a legalidade e a supremacia do interesse público, ambos presentes no momento tanto da elaboração da lei como na execução pela Administração Pública e com o objetivo de atender o bem-estar coletivo.

O orçamento público é tido como "um instrumento do que serve a administração pública, no sentido de orientar as ações a serem desenvolvidas para alcançar determinados objetos e metas que é denominado de desenvolvimento econômico social". REIS (1985, p. 25).

O capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se à transparência, controle e fiscalização e estabelece regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar através da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela administração das finanças públicas, principalmente as normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1 Despertar a consciência cidadã em jovens eleitores

O Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso firmou parceria institucional com a Secretaria da Educação do Estado (SEDUC) para desenvolver o programa

voto consciente nas escolas públicas do estado. O Termo de Cooperação Mútua foi assinado pelo Presidente do Tribunal, Desembargador Rui Ramos Ribeiro, e pelo Coordenador de Gestão Escolar da SEDUC, Márcio Tadeu Magalhães. O projeto tem o objetivo de despertar nos jovens estudantes a consciência cívica e estimular a participação política ciente, livre e democrática fundamental para o fortalecimento da democracia.

A melhor maneira de fazer isso é votar de forma consciente e auxiliar a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral a combater a corrupção eleitoral, portanto, o programa prevê a realização de palestras e aulas que serão ministradas pelos professores das escolas, servidores da Justiça Eleitoral, Juízes Eleitorais, membros do Tribunal Regional Eleitoral, Ministério Público e Defensoria Pública, com atuação na área da infância e adolescência e outras atuações afins que discutem aspectos sobre cidadania, direitos, deveres e garantias fundamentais do indivíduo na sociedade.

São incluídas no programa, visitas ao Tribunal Regional Eleitoral, realização de concursos de redação, poesia, música e desenho, manifestações, campanhas, mobilizações, gincanas e passeatas realizadas de forma a conscientizar os estudantes quanto à importância do voto como manifestação da soberania popular.

Conforme Programa Nacional de Educação Fiscal, disponibilizado no site da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) é ministrado curso objetivando a colocação do servidor em relação à cidadania. Trabalha-se com temas relacionados às finanças públicas, receitas e gastos públicos que se considera necessário à compreensão dos direitos e deveres de cada um em relação com os entes públicos.

Quanto à tributação e gastos públicos, o maior destaque é o orçamento público, principalmente no que se refere à possibilidade de estabelecimento, pela sociedade, das prioridades onde serão aplicados os recursos através do orçamento participativo.

O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) surgiu com o objetivo de harmonizar a situação entre Estado e sociedade, a partir do entendimento da necessidade de financiamento da coisa pública, pois sem dinheiro não há como prestar serviços públicos. O programa também conscientiza a sociedade para acompanhar a aplicação dos recursos arrecadados, favorecendo o exercício completo da cidadania.

Esse programa tem a missão de contribuir para formação do indivíduo visando à conscientização sobre os direitos e deveres relativos ao valor social do tributo, ao controle social do estado democrático, estimular a mudança dos valores, crenças e culturas do indivíduo na perspectiva da formação do ser humano completo, como meio de possibilitar o exercício da cidadania e propiciar a transformação social.

Alagoas (2008) propõe:

- Ser um instrumento de fortalecimento constante do Estado democrático;
- Aumentar a eficiência e a transparência do Estado;
- Contribuir para fortalecer os mecanismos de transformação social por meio de educação;
- Aumentar a responsabilidade fiscal;
- Difundir informações que possibilitem a construção da consciência cidadã;
- Obter equilíbrio fiscal á longo prazo;
- Ampliar a participação popular na gestão democrática do Estado;
- Reduzir a corrupção;
- Contribuir para aperfeiçoar a ética a administração publica e na sociedade;
- Promover a reflexão sobre nossas praticas sociais;
- Harmonizar à relação Estado-cidadão;
- Melhorar o perfil do homem público;
- Desenvolver a consciência critica da sociedade para o exercício do controle social;
- Atenuar as desigualdades sociais;
- Reivindicar e participar ativamente das decisões da sociedade, indicando alternativas mais adequadas para o bem comum. É uma questão de ter conhecimento e controle sobre o que é nosso, propondo transparência das ações políticas e ao retorno dos benefícios para a sociedade.

Os cidadãos podem pressionar o Poder Público, exigindo transparência em seus atos, avaliar o desempenho da administração, promover ações coletivas próprias para sanar as irregularidades e responsabilizar os agentes públicos.

O cidadão pode obter conhecimento sobre o Orçamento Público e assim, ter mais condições de verificar se existe cumprimento das propostas planejadas pelo governo.

2.1.1 Órgãos públicos têm dificuldade de cumprir a Lei de Acesso à Informação

Irion e Müzell (2012) publicaram no jornal Zero Hora que, depois de entrar em vigor, a Lei de Acesso à Informação ainda não está sendo cumprida de forma eficiente.

Burocracia, demora para lançar pedidos, pouca disposição de agentes públicos e falta de entendimento nos critérios adotados para negar informações são alguns dos problemas para conseguir dados públicos.

Dos 104 pedidos realizados por Zero Hora desde o dia 16 de maio, quando a Lei 12.527 começou a valer, apenas 44% foram respondidos de forma completa (IRION e MÜZELL, 2012).

Esse caso citado demonstra que a lei custa a ser obedecida, com bastante dificuldades, e isso se repete em todas as esferas do governo.

O Jornal Zero Hora pretendeu obter junto à Assembléia Legislativa a lista dos funcionários com Cargos em Comissão (CCs) autorizados a trabalhar fora da sede do Parlamento, e os locais onde executam suas funções. Porém, esse elemento público não foi fornecido e tampouco disponível no site do Poder Legislativo.

Como dificuldades mais comuns em conseguir acesso a dados públicos, podemos citar:

a) Burocracia ao fazer o pedido:

A lei determina que o requerente se identifique ao realizar o pedido, mas os órgãos públicos solicitam cadastro completo com todos os dados pessoais. Em alguns casos a dificuldades é maior, onde, por exemplo, no Tribunal de Contas é exigido que o usuário envie cópias de documentos de identificação e também determina que não pode haver pretensão, pois o pedido pode ser inviabilizado.

b) Informações parciais ou negadas:

A Lei 12.527/11 define que a transparência deve ser regra e, o sigilo exceção, porém, a prática ainda é oposta. É comum receber respostas de maneira generalizada, perguntas distintas ou pedido negado. Ordena-se que o candidato entre com recurso (BRASIL, 2011).

c) Critérios diversos para o sigilo:

A lei fixa regras claras de sigilo e delimita que os documentos sejam divulgados mesmo que contenham informações sigilosas. Porém, o Governo do Estado evita divulgar as empresas que mais recebem incentivos fiscais estaduais, justificando que o sigilo das mesmas será quebrado.

d) Falta de orientação sobre os recursos:

Ao referir-se a probabilidade de recursos para informações negadas, as comunicações do Governo Estadual e da Assembléia Legislativa não são claras sobre o caminho a ser seguido.

2.1.1.1 A falta de cultura participativa e fiscalizatória

Segundo Silva (2006), a maioria da comunidade imagina que para fiscalizar é necessário ser adversário do governo, onde a fiscalização seria mais uma desculpa para perseguição política do que um direito de cidadania. Outros compreendem que é função dos parlamentares, Tribunais de contas, Ministério Público, conselhos, associações e sindicatos.

A questão é que não precisaria ser decidida “legislativamente”. É um método de fase de curto, médio e longo prazo, cujo envolvimento deve ser de toda a comunidade.

Uma das funções dos agentes públicos é proporcionar a facilitação do acesso às informações, às técnicas de controle da execução orçamentária, a vontade política de compartilhar o poder e a transparência dos seus atos.

2.1.1.1.1 A fiscalização popular garante a aplicação correta do dinheiro público

Conforme Centro Feminista de Estudos e Assessoria (2009), ao final de cada ano financeiro, o governo faz a demonstração através de um balanço, informando a receita arrecadada e as ações e despesas realizadas.

Essa prestação de contas é examinada pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas que são responsáveis pelo controle externo do ciclo orçamentário e deve ser reconhecida pela população.

A participação da população pode democratizar e proporcionar maior justiça social na execução do orçamento, podendo dificultar os desvios de recursos públicos para outras intenções, má aplicação nos recursos como beneficiar algumas pessoas com poder aquisitivo e deixar de investir na redistribuição social com igualdade e justiça.

O cidadão pode participar do ciclo orçamentário em varias fases. Definir e apresentar propostas em que o orçamento custeie ações concretas do Poder Público, enumerar discussão de propostas com os governos dos seus municípios, estado ou com o governo federal, pleitear com vereadores, deputados e senadores a realização de audiências públicas para que o governo preste contas da utilização dos recursos públicos, reivindicar e juntar-se com os parlamentares a apresentação e aprovação das emendas coletivas e individuais almejando o aumento dos recursos para as ações programadas e para inclusão de novas ações, exigir transparência na execução do orçamento para poder acompanhar se os recursos estão sendo usados para o que ação que a sociedade está necessitando.

Individualmente, buscar informação, ficar atento a essas mobilizações no seu município, participar de petições e abaixo-assinados, enviar cartas às autoridades públicas a respeito do que mais a sociedade local está precisando e buscar participar ativamente da cidadania.

Martins Junior (2004, p. 37) relata que a participação popular na Administração Pública “permite um grau mais elevado de comunicação entre as políticas públicas e as demandas sociais”.

Pode-se perceber que a participação popular como uma contribuição à administração pública, reúne esforços para satisfazer os interesses coletivos.

Moreira Neto (1992, apud SANTOS, 2002) ainda coloca a estrutura e a intervenção participativa do administrado nas modalidades:

- a) Participação informativa;
- b) participação na execução;
- c) participação pela pergunta;
- d) participação na decisão.

A primeira modalidade é satisfeita com a publicidade dos atos administrativos. O orçamento público brasileiro prevê a participação popular.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) garante a participação pela consulta ao incentivar a participação popular e realiza audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos (BRASIL, 2008).

A participação se dá onde os governantes adotam o orçamento participativo.

3 ORÇAMENTO PÚBLICO

Segundo Lunelli (2008, p. 01) “orçamento público é um documento legal contendo a previsão de receitas e as estimativas de despesas a serem realizadas por um governo em determinado exercício, geralmente compreendido por um ano”.

É preciso estudar e ter cuidados para compor todo o processo de elaboração orçamentária do governo.

Argumenta Ferreira (2008) que o orçamento público apresenta a característica de atender os objetivos variados, implementados pela Administração Pública, iniciando pelo processo de planejamento do setor público a elaboração do orçamento através desse instrumento que poderão apresentar à sociedade os programas prioritários de governo com discriminação da origem e do montante dos recursos a serem obtidos.

Conforme Dias (2010), ao ser elaborado o orçamento deve haver um programa de ação de governo que permitirá planejar, organizar, direcionar, controlar, administrar, gerir, avaliar, buscando finalizá-lo.

O orçamento tem como objetivo solucionar e resolver as necessidades da sociedade.

3.1 O Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento

De acordo com Santos (2010), uma gestão de Administração Pública por desequilíbrios econômicos e instabilidade política social, a Constituição Federal de 1988 criou as bases para a retomada de um processo extenso de planejamento.

No século XX a constituição recomendou:

a) A adoção de sistema de planejamento constituído por planos e programas nacionais, regionais e setoriais:

b) Consolidação de um Plano Plurianual (PPA) de médio prazo, em que a explanação deve ser realizada anualmente por meio de uma Lei Orçamentária Anual (LOA), elaborada e executada de acordo com a disposição na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A relação entre planejamento e orçamento se dá na interação desses instrumentos, do qual a dinâmica é importante ao gestor público.

De médio e longo prazo podemos levar em conta os planos, os programas e as políticas elaboradas para as diversas áreas de governo.

3.1.1 A Constituição de 1988 e o Novo Sistema de Planejamento e Orçamento

De acordo com a Escola Nacional de Educação Pública (ENAP) (2006, p. 231):

“a Constituição Federal de 1988 criou um novo sistema de planejamento público, ancorado no PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O instrumento da LDO sem algum modelo semelhante anteriormente e a incorporação do planejamento relacionado a finanças são as grandes inovações no que diz respeito ao gasto público”.

A partir da Carta Magna ficam estabelecidos os principais instrumentos do Sistema de Planejamento e Orçamento da Administração Pública, sendo o PPA, a LDO, e a Lei de Orçamentos Anuais (LOA).

Segundo a Constituição, a PPA estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal, constituindo-se, portanto, no principal instrumento de planejamento de médio prazo para a promoção do desenvolvimento.

O PPA foi criado para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO.

Os três instrumentos PPA/LDO/LOA formam a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento.

A formação desse sistema de acordo com a constituinte ocorreu um ato de melhoria da estrutura orçamentária do País.

O relatório que segue como instrumento, o anteprojeto da subcomissão de orçamento e fiscalização financeira, registra uma estrutura orçamentária em conexão ao planejamento de curto, médio e longo prazo, dentre os quais se dá as prioridades nacionais e regionais, e determina a periodicidade para execução dos planos.

O plano orienta a política pública e as mudanças na sociedade que necessitam de atuações executadas num plano plurianual, ações que devem ir além da programação prevista no orçamento anual.

Essa é a função do planejamento de médio e longo prazo, e que torne viável quando associado ao planejamento, representa o gasto e o planejamento de curto prazo da ação do governo.

Também desempenha a função de apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que existe parceria com o orçamento, autoriza-o o incorporar e conferir os impostos fiscais no médio prazo, com decisões presentes.

Para decisões alocativas utilizam um instrumento novo e habilitado a uma arbitragem fiscal e intertemporal entre ganhos no presente e custos futuros. Para a organização entre o Plano Plurianual e os orçamentos anuais, a constituição previu a LDO.

A LDO foi criada para garantir uma função estratégica aos orçamentos, exercida por força da Constituição. Com o envio para até o dia 15 de abril de cada ano, o legislador aumentou o tempo da discussão orçamentária. Sendo primeiro a estratégica, centrada na definição das diretrizes e prioridades para o exercício subsequente. Em segundo a natureza mais operacional, focado na distribuição de recursos nas ações do governo.

4 PLANO PLURIANUAL

Relata Paludo (2012, p. 77) “que o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento legal de planejamento na definição das preferências e no rumo das ações do Governo”.

Também tem o compromisso com os objetivos e a percepção do futuro, e a previsão de recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de Governo.

O planejamento governamental é a atividade que a partir do diagnóstico e estudos, dirige a escolha de políticas públicas, e o PPA é um instrumento desse planejamento, que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de tornar admissível a implementação e a gestão das políticas públicas, modificar a dimensão estratégica da ação governamental, guiar a definição de prioridade e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.

O Plano Plurianual adapta-se à elaboração de todos os planos no âmbito federal, que devem estar de acordo e coerência com o PPA, compatível com o que determina o art. 165, & 4º da CF. “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

No âmbito nacional o PPA representa o Planejamento Estratégico do Governo Federal. Em nível de órgão, entidade e unidade administrativa é um planejamento de longo prazo.

Conforme Santos (2010), a elaboração do Plano Plurianual passa por dois estágios: criação da proposta inicial pelo poder executivo; e consideração e votação da proposta pelo poder legislativo.

O PPA deve definir as discussões essenciais de um programa.

Ao ser consolidada a proposta de PPA pelo poder executivo será encaminhada ao poder legislativo para serem estudados por parte dos parlamentares. Os programas do PPA são especificados e executados, ano a ano, por meio da LOA.

Argumenta Ferreira (2008) que para a criação de um programa é necessário identificar um problema. Identificando o problema, cria-se um programa que deve ter

um objetivo e um indicador, que será objeto de mensuração ao longo da execução do programa.

Criado o programa, deverão ser analisadas quais ações necessárias para combater as causas do problema. Com a implementação das ações, as causas do problema serão resolvidos ou minimizados.

Exemplo:

Problema: 80% de mortalidade infantil em crianças de até 1 ano de idade na região do agreste Pernambucano.

Programa: “Vida Saudável”.

Objetivo do programa: reduzir a mortalidade infantil em crianças de até 1 ano de idade na região do agreste Pernambucano.

Indicador: taxa de mortalidade infantil de crianças de até 1 ano .

Ações:

1. Vacinação infantil;
2. Melhoria no saneamento básico;
3. Melhoria na alimentação infantil.

Causas:

1. Alto grau de doenças infantis;
2. Alto grau de contágio infeccioso em crianças por animais roedores;
3. Subnutrição infantil.

O processo de elaboração do orçamento público no Brasil obedece a um ciclo integrado ao planejamento de ações, que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, compreende o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Figura 01 ilustra o Ciclo Orçamentário no Brasil.



Figura 01: Ciclo Orçamentário no Brasil.

Fonte: Ferreira, 2013.

4.1 O modelo de gestão e a nova estrutura do PPA

Argumenta Paludo (2012) que o PPA articula o desempenho governamental em programas, incorporando na administração pública a orientação dos gastos dos resultados para a sociedade.

A gestão por resultados foi implantada com o PPA 2000-2003.

A gestão voltada para resultados adota um modelo de gerenciamento com responsabilidades e objetivos com fundamento e o gestor deve executar com capacidade nos processos, moderar nos custos e buscando excelência dos serviços e a eficiência dos resultados.

O PPA 2004-2005 inovou ao apresentar o Pacto de Concertação: um instrumento de gestão orientado para a conciliação de diferentes níveis territoriais: macrorregional, regional, estadual e municipal; a programação plurianual, que mantém uma base de planejamento interrupto de médio prazo; e a projeção significativa de exercícios futuros para além de seu período de vigência.

O modelo de gestão do Plano Plurianual 2008-2011 orientava-se por os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

A gestão 2012-2015 além de critérios já estabelecidos em anos anteriores renovou ao segregou a gestão tática e a operacional.

Paludo (2012) ainda observa que esse novo modelo de gestão discute-se pela flexibilidade, criatividade e informação, pela comunicação e coordenação entre os órgãos centrais de governo e os outros executores, pela diferença política e suas

relações de complementaridade, pela comunicação ao revigorar o pacto federativo e pela transparência.

A nova gestão do PPA abrange a gestão de todos os recursos necessários, como sistema de informação, recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros e a orientação das organizações, da comunicação, e da articulação intra/intergovernamental e com a sociedade organizada, visando mais eficiência na implementação dos programas; mais eficácia, ampliando as entregas à sociedade e mais efetividade melhorando o bem-estar de todos os brasileiros.

4.1.1 A nova elaboração do PPA 2012-2015

O manual da nova elaboração do PPA 2012-2015 engloba macrodesafios (diretrizes elaboradas com base no governo, visão estratégica), programas temáticos (reflete agenda do governo, organizada pelos temas das políticas e orienta a ação governamental) e programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado (instrumentos que classificam as ações destinadas ao apoio da atuação governamental). Essa nova condição facilita o acompanhamento da sociedade sobre os objetivos de governo, metas de maneira clara e direta.

O PPA 2012-2015 se dividem em três tipos de gestão:

- A Gestão Estratégica: orienta a formulação de programas do PPA, avaliação da execução e da implementação do Plano. Envolve também a estratégia de financiamento dos investimentos, reconhecendo as fontes de recursos e tendo a participação da sociedade em todo o processo;
- A Gestão Tática: orienta os projetos a serem elaborados. Monitora e avalia a capacidade de implantar e traçar programas de médio e longo prazo.
- A Gestão Operacional: executa o Plano conforme os recursos disponíveis nos orçamentos anuais.

Se os investimentos forem de grande porte poderão ser separados em partes nas leis orçamentárias em mais de uma ação para complementar o Plano ao todo.

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOF é o instrumento informatizado utilizado para o processo da elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos programas do Plano Plurianual.

A PPA leva em consideração cinco etapas: elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão.

Relata Paludo (2012) que a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela coordenação, elaboração e gestão do Plano Plurianual torna público as diretrizes e normas para elaboração através de Manual de Orientações para Elaboração do PPA.

O PPA 2012-2015 busca seguir o plano que consta: a redução das desigualdades sociais e regionais; aumentar a participação social, elevar a sustentabilidade ambiental, a valorização da diversidade cultural e identidade nacional; a excelência na gestão para garantir o abastecimento de bens e serviços, e a garantia de exercer o comando e o controle nacional.

4.1.1.1 Elaboração

Segundo Santos (2010), para a elaboração do PPA é preciso ter gestores públicos capacitados para desenvolver planejamento estratégico, e elaboração de programas.

As características principais de um programa são:

- a) A definição do problema
- b) Os objetivos do programa
- c) O público-alvo do programa
- d) A estratégia de implementação do programa;
- e) Os indicadores de desempenho para medir a eficiência, eficácia e efetividade das ações.

Após, deve-se formular o plano de ação associado ao programa, através de atividades e projetos a serem implementados. Ao ser consolidada uma proposta de

PPA pelo Poder Executivo, é encaminhada ao Poder Legislativo para ser avaliado por parlamentares.

O projeto PPA conforme a Constituição Federal deverá se encaminhado ao Poder Legislativo ate o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato do governante para vigorar no segundo ano de mandato até o fim do mandato seguinte.

4.1.1.1.1 Implementação

Conforme Paludo (2012), depois da elaboração do PPA, do conhecimento das metas e prioridades pela LDO e da aprovação da LOA - Lei Orçamentária Anual, é que acontece a implementação do PPA, através de execução de programas contemplados com dotação orçamentária na LOA.

Os programas são instrumentos que organizam as iniciativas e ações do governo. Ao executar as iniciativas dos programas que a implementação torna-se realidade.

5 MONITORAMENTO

Segundo Paludo (2012), o monitoramento do Plano Plurianual é uma atividade estruturada partindo da implementação de cada programa, orientadas para atingir metas prioritárias do governo.

O monitoramento é atividade sistemática realizada por técnicos do MPOG, pela CMA - Comissão de Monitoramento e Avaliação e pela rede de UMAS - Unidades Setoriais de Monitoramento e Avaliação.

A CMA é composta por um órgão colegiado interministerial, responsável pela coordenação do sistema, com representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

As UMAS são designadas para cada ministério setorial ou secretaria especial onde são realizadas: as avaliações anuais do PPA; avaliação de programas selecionados; avaliação de iniciativa setorial; e avaliação de iniciativa não governamental.

5.1 Avaliação

A avaliação do PPA 2012-2015 é formada do estudo das políticas públicas e dos programas, fornecendo benefícios para ajustes em sua formulação e implementação, através da análise dos indicadores, ou pesquisa avaliativa e firmeza, pertinência e capacidade da estrutura programática (PALUDO, 2012).

O objetivo é influenciar as práticas de gestão do plano e o processo alocativo de recursos do orçamentário.

Acrescenta-se ainda que a avaliação é um processo gerencial que estuda os resultados obtidos, esperados como os inesperados, com o propósito de aprimorar o planejamento governamental. A avaliação segue três etapas:

- a) Ação realizada pelo gerente de programa e sua equipe;
- b) Ação realizada pelos ministérios que comparam os resultados dos programas com os objetivos definidos;

c) Ação realizada por técnicos do Ministério do Planejamento.

Os resultados dessas avaliações são reforçados no Relatório Anual de Avaliação do PPA que é enviado ao Congresso Nacional até 15 de setembro de cada ano, que também é disponibilizado para o público em geral, da página do MPOG na internet.

Segundo Ferreira (2008), de forma regionalizada o planejamento da aplicação de recursos públicos pode diminuir as desigualdades entre as regiões brasileiras.

As diretrizes são princípios que orientarão a captação e o gasto público visando alcançar objetivos. Os objetivos são os resultados que se quer alcançar com a execução de ações governamentais.

O prazo para discussão e aprovação do Congresso Nacional deve ser feito até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial (31/08) e devolvido para a sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa (22/12), conforme art. 57 da CF/88 com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 50.

Na Figura 02 são representados os prazos, discussão e aprovação do Plano Plurianual adaptado ao art. 57 da CF/88.

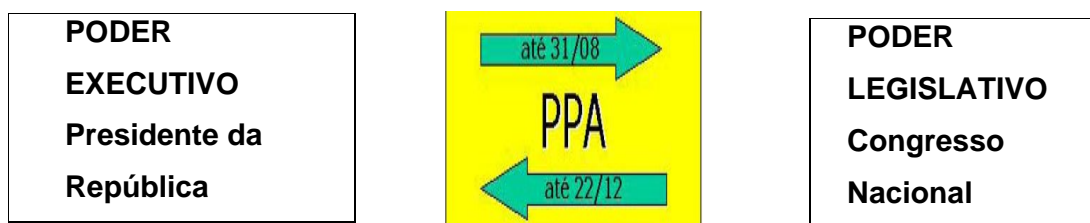


Figura 02: Vigência do PPA

Fonte: Ferreira, 2013.

O PPA representa o Planejamento Estratégico do Governo Federal. De acordo com o que dispõe o artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

6 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

Segundo Santos (2010), A LDO é a Lei Orçamentária que faz correlação entre a PPA e LOA. Ela cumpre funções variadas determinadas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LDO estabelece as metas e ordem dos programas a serem trabalhados pelo governo para cada exercício e as regras a serem observadas na elaboração e na execução do orçamento anual.

A finalidade da LDO foi definida pela Constituição Federal, art. 164, §2º.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na Legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

A Lei de Responsabilidade Fiscal complementou com atribuições à LDO, como o de dispor sobre metas e riscos fiscais, programação financeira e transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Conforme Paludo (2012), LDO é o instrumento que leva à elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA. Ela distingue os programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotações na LOA correspondente.

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal, que conta com o suporte técnico da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, em relação à dívida mobiliária federal e às normas para a execução orçamentária.

O Poder Executivo possui prazo até o dia 15 de abril de cada ano para encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias ao Congresso Nacional, onde deve ser aprovada e devolvida para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão Legislativa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem o propósito de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Busca harmonizar com a Lei Orçamentária Anual, com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA. De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da CF, a LDO:

- I- Compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- II- Orientará a elaboração da LOA;
- III- Disporá sobre as alterações na legislação tributária; e
- IV- Estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

O Portal Orçamento comenta que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), orienta a elaboração e a execução do orçamento anual e trata de vários outros temas como alterações tributárias, gastos com pessoal, política fiscal e transferências da União, iniciando pelo projeto de lei - parecer preliminar – emenda - relatório e autógrafos e leis.

Ainda Paludo (2012, p. 71), comenta sobre o acordo com a CF/1988, são atribuições da LDO:

- I- A dívida pública federal;
- II- As despesas da União com o pessoal e encargos sociais;
- III- A fiscalização, pelo Poder Legislativo, sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves.

Em relação às despesas com o pessoal, o art. 169, §1º da referida lei, estabelece que:

- A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:
- I. Se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dele decorrentes;
 - II. Se houver autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (BRASIL, 1988).

A LDO deve ser encaminhada ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano. Embora encaminhada regularmente a cada ano, a sua vigência é superior a um exercício desde a sua aprovação até o final do exercício seguinte.

Com a sua aprovação e promulgação em seguida irá lançar sua força normativa sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual a ser enviado ao Legislativo até o final de agosto. Esse projeto vigorará até o final do exercício seguinte, e durante toda sua vigência deverá obedecer às orientações emanadas da LDO respectiva.

A vigência da Lei de Diretrizes Orçamentária é de 2 anos desde a aprovação, que deve ocorrer do final do primeiro período da sessão legislativa (17/7), até o final do exercício financeiro seguinte (31/12).

A Figura 03 demonstra a vigência da LDO, já citada:

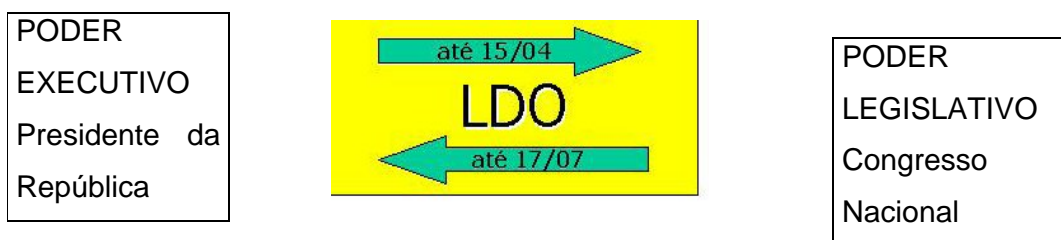


Figura 03: Vigência LDO

Fonte: Ferreira, 2013.

Paludo (2012) afirma que, a LDO seleciona os programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotações na LOA correspondente.

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborado pela secretaria do Orçamento Federal, que conta com o suporte técnico da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

6.1 Atribuições conferidas à LDO pela LRF

Paludo (2012) afirma que “a LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou o conteúdo da LDO, atribuindo-lhe a responsabilidade de tratar de outras matérias, conforme consta no arts. 4º, 5º, 16 e 26”.

Art. 4º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

Disporá também sobre:

- I. Equilíbrio entre as receitas e despesas;
- II. Critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31 (BRASIL, 2000).

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de Metas Fiscais (BRASIL, 2000).

Art. 31, § 1º, II- obterá resultado primário necessário á recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

- I. Vetado
- II. Vetado
- III. Normas relativas a controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financeiros com recursos dos orçamentos
- IV. Demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (BRASIL, 2000).

Além de cumprir as exigências pela LRF para realizar transferências voluntárias, deve também atender outras determinações específicas para cada ano estabelecidas pela LDO.

Conforme Monteiro (2010) em relação ao anexo, as Metas Fiscais estabelecem metas anuais em valores correntes e constantes, relacionadas a receitas, despesas, resultados nominais e primários, além de montante da dívida pública, para o exercício e para os anos seguintes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe no § 2º do artigo 4º que o anexo deverá conter:

- I. Avaliação e cumprimento das metas do ano anterior.
- II. Demonstrativo de metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III. Evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de
- IV. Avaliação da situação financeira e atuarial dos fundos de previdência dos servidores públicos e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial.
- V. Demonstrativo da estimativa de compensação da renúncia de receitas (anistias, remissões, isenções, subsídios, etc.) e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (BRASIL, 2000).

Segundo o § 3º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (BRASIL, 2000).

A Secretaria do Tesouro Nacional regulamentou a elaboração do anexo através da portaria nº 574, de 30/08/2007.

Risco Fiscal é uma ameaça às previsões fiscal que pode prejudicar a previsão da receita ou a realização de uma despesa em escala superior programada.

6.1.1 Elaboração

Conforme Santos (2010), a elaboração do LDO pelo Poder Executivo passa pela responsabilidade dos órgãos de Fazenda e Planejamento do Município, do Estado ou da União.

Para planejar o cenário fiscal e identificar as prioridades para o orçamento anual, a elaboração da LDO envolve várias pessoas e setores (educação, saúde, transportes, etc.).

Ao ser firmado, o projeto de LDO é encaminhado ao Poder Legislativo no primeiro semestre de cada ano, em prazo definido pela Constituição Federal ou Lei Orgânica do Município.

O Legislativo deve apreciá-lo e aprová-lo em tempo que permita a essa lei orientar a elaboração da proposta orçamentária para o exercício seguinte.

A apreciação do projeto de Lei pelo Poder Legislativo inclui as seguintes etapas:

- a) A realização de audiências públicas com representantes do governo e da sociedade;
- b) A apresentação e publicação das emendas ao projeto de lei;
- c) A apresentação e votação do relatório sobre o projeto de lei e suas emendas na Comissão de Orçamento;
- d) A apresentação e votação do parecer da Comissão de Orçamento no Plenário do Legislativo;
- e) O encaminhamento do autógrafo ao Poder Executivo para a sanção ou veto;
- f) A promulgação e publicação da lei no diário oficial.

Ao ser aprovada a LDO, o processo orçamentário volta-se para a elaboração da LOA.

A Figura explica os caminhos a serem percorridos da LDO conforme a lei determina.

Trâmite Legal da LDO

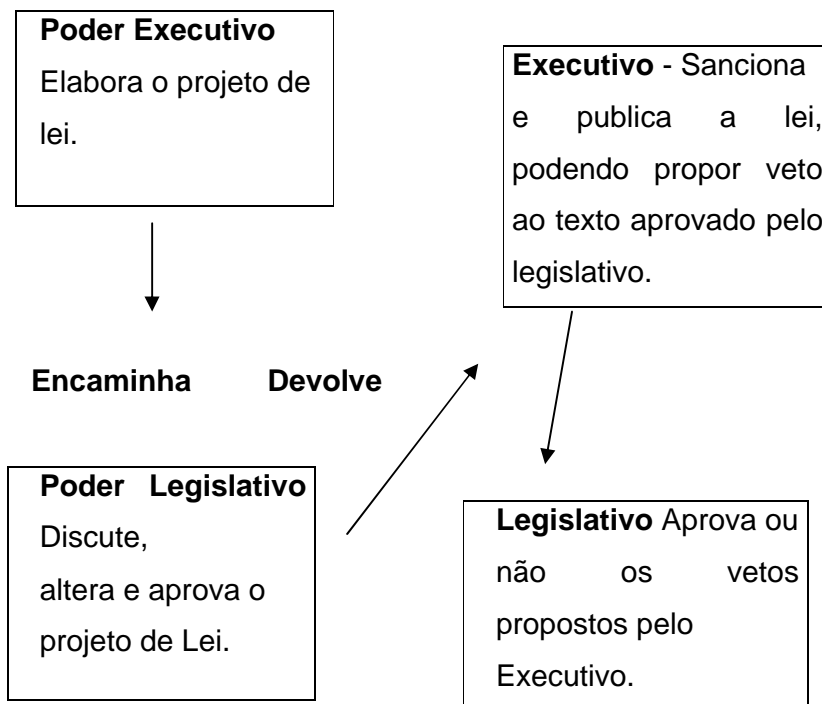


Figura 04: Lei de Diretrizes Orçamentárias

Fonte: Monteiro, 2010.

7 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Conforme Monteiro (2010) é preciso aperfeiçoar ainda mais o processo de planejamento e execução dos entes públicos brasileiros. É indispensável que a LOA deixe de ser autorizada para ser executiva. Só entra na LOA o que está previsto no PPA e considerado prioritário na LDO.

Paludo (2012) afirma que a LOA é o produto final do processo orçamentário coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). A LOA é um documento legal que comporta a previsão de receitas e despesas a serem realizadas no exercício financeiro.

Na Lei Orçamentária Anual ocorre todo o processo legislativo (discussão, votação, aprovação e publicação), porém não refere-se em sentido material, pois nela não se origina direito subjetivo.

Nenhuma despesa poderá ser efetuada sem ter sido autorizada pela LOA ou por leis de créditos adicionais.

É por meio da Lei Orçamentária Anual que garante créditos orçamentários e recursos financeiros para a realização dos planos, programas, projetos e atividades dos entes governamentais.

A LOA é um instrumento de planejamento que operacionaliza no curto prazo os programas contidos no Plano Plurianual. A LOA leva em consideração as prioridades enquadradas no PPA e as metas que deverão ser atingidas no exercício financeiro. É com apoio nas autorizações da Lei Orçamentária Anual que as despesas do exercício são executadas. Ela é constituída pelos orçamentos fiscais da seguridade social e de investimento das estatais.

A LOA também antecipa os recursos a serem arrecadados e fixa as despesas a serem realizadas pelo Governo Federal, relativo aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Com a aprovação e promulgação da LOA, as despesas são autorizadas, e no decorrer do exercício financeiro o gestor público deverá apreciar novamente a real necessidade e utilidade de sua execução.

O projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser enviado pelo Presidente da República ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano e deve ser aprovado até o final da sessão legislativo (22 de dezembro).

Segundo Santos (2010, p. 42), os tipos de despesas que ocorrem na LOA são:

- Obrigatórias: que constituem obrigações constitucionais legais do governo como o pagamento de pessoal, de juros e encargos da dívida pública, de aposentadorias.
- Não-obrigatórias: são chamadas de “discricionárias”, o governo tem margem de escolher se é útil executar ou não.

A LOA apresenta a programação de gastos. São divididas em três demonstrativos:

- Orçamento fiscal: expõe as despesas dos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta.
- Orçamento da seguridade social: despesas como saúde, previdência e assistência social.
- Orçamento de investimento das empresas estatais: despesas de capital das empresas em que o governo retém a maioria do capital social com direito a voto e dependentes de repasses do Tesouro para sua operação.

Conforme Ferreira (2008) a LOA deve ser compatível com a PPA porque foi a definição do planejamento, e com a LDO porque são as diretrizes e orientações para a elaboração da LOA.

Os orçamentos fiscais e de investimento compatibilizados com a PPA terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais.

Conforme a Figura 05, Paludo (2012) descreve que a aprovação legislativa do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União é enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Recebido o projeto, ele é enviado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização, que é formada por trinta deputados e dez senadores.

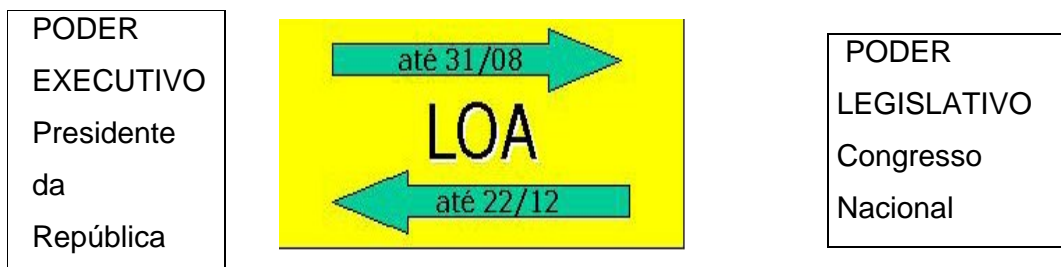


Figura 05: Vigência da Lei Orçamentária Anual

Fonte: Ferreira, 2013.

7.1 A elaboração da proposta orçamentária

Conforme BRASIL (2012, p. 68) “o PLOA para o exercício seguinte deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano”.

O processo de elaboração do PLOA se desenvolve no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e envolve um grupo organizado de tarefas complexas e um cronograma gerencial e operacional com especialização de etapas, de produtos e participação dos agentes.

Visando orientar o desenvolvimento do processo de trabalho, BRASIL (2012) esclarece as seguintes idéias:

- I-Orçamento visto como um instrumento de viabilização do planejamento do governo;
- II.Destaque a análise da finalidade de gasto da Administração Pública, transformando o orçamento efetivo em programação, de modo possibilitar a implantação da avaliação das ações;
- III.Acompanhamento das despesas que constituem obrigações constitucionais e legais da União, nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF.
- IV.Ciclo orçamentário explanar como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo o exercício;
- V.Avaliação da execução orçamentária como o objetivo de subsidiar a elaboração da proposta orçamentária, com base em relatórios gerenciais, verificando racionalidade ao processo.
- VI. Atualização das projeções de receita e execução das despesas e de elaboração da proposta orçamentária, com a intenção de atingir as metas fiscais fixadas na LDO; e
- VII.Elaboração do projeto e execução da LOA, realizadas de modo a destacar a transparência da gestão fiscal, permitindo a amplo acesso a sociedade.

8 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Conforme Furtado (2004), com a edição, em maio de 2000, da Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - o Brasil passou a experimentar um novo regime de administração dos recursos públicos, denominado de Gestão Fiscal Responsável que está situado em três pilares: o planejamento, a transparência e o controle das contas públicas.

Esse novo regime impõe o planejamento na gestão de recursos públicos. Através da publicação da lei, exige-se o planejamento na Administração Pública. A LRF trata de prestar contas de forma transparente, e o controle das contas públicas deve ser efetuado em várias instâncias: pelo Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Legislativo, Controle Interno e pela sociedade organizada.

Ao se tratar de controle social da administração pública, são vários os dispositivos a estender-se. Logo no caput do art.1º, o exercício da cidadania é apontado como base do Estado Democrático de Direito que constitui a República Federativa do Brasil. Além disso, no art. 14º, § III consta que a soberania popular será exercida mediante iniciativa popular (BRASIL, 1988).

O art. 29, § XII trata que, no âmbito municipal, é possível a iniciativa popular por projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou bairros, através de manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado (BRASIL, 1988).

Segundo o art. 5º, O princípio da publicidade é fixado como elemento da Administração Pública Brasileira. Ficaram também aprovados os direitos da petição contra a ilegalidade ou abuso do poder; o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (BRASIL, 1988).

Determina o § 3º do art. 31 que as contas dos municípios ficarão 60 (sessenta) dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade (BRASIL, 1988).

Segundo BRASIL, (1988) é facultado a qualquer cidadão o direito de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, §

2º), bem como propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público (art. 5º, inciso LXXIII).

Os instrumentos de transparência da gestão fiscal devem ser de vasta divulgação, até mesmo em meios eletrônicos de acesso público (*Internet*). Estão elencados no art. 48, *caput*: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal.

Segundo Santos (2010), a transparência e participação, os planos, os orçamentos, as LDO, as prestações de contas e os relatórios de execução orçamentária devem ser instrumentos de transparência da gestão fiscal, devendo o processo orçamentário incentivar a participação social.

Conforme Paludo (2012, p. 288), destaca a essência da LRF que encontra-se no art. 1º § 1º.

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 resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias operações de créditos, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

O motivo principal da elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a dívida pública que vinha aumentando de maneira descontrolada e sem capacidade de pagamento.

Sendo as principais causas da dívida pública:

- I. Refinanciamento de dívidas de estados e municípios e reestruturação de bancos estaduais;
- II. Fortalecimentos de bancos federais;
- III. Estrutura passivos até então ignorado das estatísticas da dívida pública;
- IV. Juros nominais;
- V. Emissão de novos títulos para atender programas e ações de governo.

Ainda Paludo (2012), comenta que essa transparência irá garantir incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão dos planos, Lei Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos, divulgação da execução orçamentária e financeira em tempo real para a sociedade em meios eletrônicos de acesso público, adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que satisfaça a padrões mínimos de qualidade e permita disponibilizar informações detalhadas da receita e da despesa.

Ferreira (2008, p. 35) comenta que a Lei Responsabilidade Fiscal abrange: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. E tem como princípios:

- I. Planejamento;
- II. Participação popular;
- III. Preservação do patrimônio público;
- IV. Transparência;
- V. Limitação de despesas;
- VI. Equilíbrio;
- VII. Controle do endividamento público

8.1 O sistema de informações orçamentárias

Conforme Santos (2010), a LOA agrupa numerosas decisões e informações, que precisam ser construídos de maneira clara, disponíveis e administráveis, até mesmo em um município pequeno.

Esse processo se dá por meio de aceitação de um sistema de informações orçamentárias, que pode ser simples (planilhas eletrônicas) ou sofisticado (uso de bancos de dados e ferramentas on-line). A tecnologia será utilizada para organizar os dados para tornar as contas públicas transparentes e gerenciáveis.

Cita-se como um dos instrumentos que possui a base dos dados do orçamento da união o sistema SIGA Brasil, onde o sistema reúne todas as informações sobre o ciclo orçamentário.

A primeira fase do ciclo, a elaboração da proposta, abrange os setoriais do Poder Executivo, as propostas dos órgãos do Legislativo e Judiciário.

Essas propostas são fortalecidas pelo órgão central de orçamento (Federal, a Secretaria de Orçamento Federal; nos Estados e Municípios, as Secretarias de Planejamento, Fazenda, Finanças). Nessa fase é utilizado o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), no Governo Federal.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) desenvolve outras informações – o Sistema de Integrado e Orçamento (SIOP), que deverá integrar, em uma única plataforma, as bases de planejamento e orçamento do Governo Federal.

A segunda fase é a contemplação da proposta orçamentária pelo Poder Legislativo e apresentação de emendas parlamentares. Nessa fase, os órgãos do Poder Legislativo e os Conselhos e Tribunais de Contas ampliam suas bases de dados sobre as emendas apresentadas nas decisões adequadas a fase.

O Congresso Nacional gerencia as informações por meio de um sistema de informação chamado Sistema de Elaboração Orçamentária do Congresso Nacional (SELOR).

A terceira fase de execução da proposta orçamentária envolve todos os órgãos públicos que arrecadam as receitas e realizam gastos. Se dá por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

O SIGA Brasil reúne em um único repositório de dados o SIDOR, o SELOR, o SIAFI e outras bases que são originalmente separadas.

8.1.1 Ações de controle da administração pública

Conforme Silva (2006), de acordo com Gasparini (1995, p. 544) “o objetivo do controle jurisdicional é examinar a legalidade do ato ou atividade administrativa”.

A Constituição prevê ações específicas de controle da Administração Pública, que são:

- a) Habeas corpus: tem o propósito de proteger a liberdade de locomoção que estaria ameaçada por ilegalidade ou abuso do poder.
- b) Habeas data: possibilita o acesso de informações referentes a pessoas guardados em bancos de dados governamentais ou de caráter público.
- c) Mandado de segurança individual: instrumento que protege o direito líquido e certo.
- d) Mandado de segurança coletivo: serve para proteger direito líquido ou certo, quando responsável pela ilegalidade ou abuso de poder por autoridade pública.
- e) Mandado de injunção: pode ser usado na falta de norma regulamentadora que possa tornar impraticável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais.

- f) Ação popular: todo cidadão, individualmente, pode entrar na ação popular no Poder Judiciário, desde que um direito ou interesse público seja lesado. A ação popular possibilita ao povo a legitimidade para defender via poder judiciário, o interesse público. É a garantia dos direitos coletivos. Ela protege o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio-ambiente, e o patrimônio histórico e cultural.

A sociedade quando monitora as atividades públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados, faz a presença de cenários como: o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático; o controle social, onde se tem como uma conquista da sociedade civil, e deve ser considerada como um instrumento e uma expressão da democracia.

O controle social tem como base a fiscalização das ações públicas, mostrar caminhos, sugerir idéias e divulgar a participação efetiva da comunidade nas decisões de caráter público.

Perante a lei, o controle social tem a função de controlar as funções públicas, seja movendo ações para pesquisar, seja apelar aos órgãos competentes, monitoramento autônomo que desperta da própria necessidade social e acaba por defender como um instrumento de controle como os sindicatos, associações, ouvidorias independentes e partidos políticos.

9 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Através da página de Transparência Pública, orientada em promover cada vez mais a transparência dos gastos públicos, o Governo Federal tem agido em direção de incentivar o controle social para que as práticas da administração sejam enumeradas pela legalidade e pela ética.

É essencial que a sociedade participe de maneira ativa para garantir o bom uso dos recursos públicos.

O Governo proporciona aos cidadãos as páginas de transparência objetivando avançar as condições de conhecimento e controle do uso dos recursos gerados pelo pagamento dos tributos.

A gestão das páginas de Transparência Pública é regulamentada pelo Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 e pela Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006, que determinam a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, na internet.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a Controladoria Geral da União (CGU) são responsáveis pela gestão das páginas. O MPOG, responsável pela programação visual, definiu este modelo de página de Transparência Pública. A CGU exerce o papel de atualizar as páginas de Transparência com os dados compreendidos nos sistemas do Governo Federal (SIAFI, SIASG, SIEST e SCDP) e com aqueles enviados eletronicamente pelos órgãos que não registram as informações nos sistemas.

As páginas de Transparência Pública apresentam os dados referentes às despesas realizadas por todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Governo Federal (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), com informações sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens.

Esta página de Transparência Pública apresenta os dados atualizados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e dos órgãos subordinados e entidades vinculadas que ainda não possuam página de Transparência específica. As páginas de Transparência Pública reúnem o rol de ações de governo voltadas

para o incremento do controle social e complementam as informações disponíveis no Portal da Transparência.

Conforme determinação da Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um ordenamento jurídico que além de nortear as ações dos gestores, tem importante papel no controle fiscal e popular. Essa transparência deve ser colocada à disposição da sociedade de modo que seja do entendimento de todos, não basta uma simples publicação.

Através de uma pesquisa foram citados resultados que destacam as formas de divulgação das informações da gestão pública pelos meios eletrônicos e virtuais, que mostra a velocidade de divulgação na informação, os jornais, os diários oficiais disponibilizados pelas prefeituras, o sistema de rádio e televisão.

Outros meios podem ser usados para a divulgação de informações públicas, dentre eles: site da Prefeitura Municipal de Vitória: letreiro; totem; outdoor; pórtico e painel; boia flutuante; balão, infláveis e similares; faixas fixas ou rebocada por avião; porta faixas; galhardetes, estardarte, flâmulas e similares; torre de caixa d'água; tenda e toldo; veículos; equipamentos ambulantes; muro; empena e adesivo; tapume e protetor de obra; folheto, prospecto, materiais de uso corporal descartáveis, abano e similares; audiovisual; mobiliário urbano; cobertura da edificação e qualquer elemento sobreposto a ela;

Contudo, o cidadão ganhou mais uma ferramenta na luta contra a corrupção e Transparência Pública, sendo a Lei 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme fora proposto nesse trabalho, foi desenvolvido um estudo visando conscientizar a sociedade da necessidade de participar do processo orçamentário, buscando conhecimento, atuando de forma ativa desse ciclo orçamentário conforme a lei estabelece.

No Brasil, encontra-se diversidade cultural, que deve ser levada em consideração pelo gestor público, que deve ver a participação social como um meio para melhorar o atendimento aos interesses dos beneficiários de ações desenvolvidas, não apenas ser uma simples consulta tendo em vista reconhecer as dificuldades da população, por reivindicações através de audiências públicas, tendo acompanhando desde a identificação do problema ao projeto elaborado, implementado e avaliado desde o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Identificando que cada lei tem suas características, finalidades e vigência.

E também ter conhecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal que através dela existe uma transparência dos atos públicos através de sites do governo que pode-se fazer um controle e fiscalização por intermédio de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, permitindo ao cidadão acompanhar através das informações disponibilizadas, a situação dos projetos, planos e programas encaminhados pelo gestor público responsável tanto a nível federal, estadual e municipal.

O Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso desenvolveu um programa chamado voto consciente nas escolas públicas, que busca despertar nos jovens estudantes a consciência cívica e estimular a participação política ciente, e fortalecer a cidadania, ética e democracia. Esse programa teve início em 2011 e atuou em quatro escolas, foi desenvolvido com alunos de nível médio. Em 2012 atuou em cinco escolas.

O programa prevê a realização de palestras e aulas que serão ministradas pelos professores das escolas, servidores da Justiça Eleitoral, Juízes Eleitorais, membros do Tribunal Regional Eleitoral, Ministério Público e Defensoria Pública, com atuação na área da infância e adolescência e outras atuações afins que

discutem aspectos sobre cidadania, direitos, deveres e garantias fundamentais do indivíduo na sociedade.

São incluídas no programa visitas ao Tribunal Regional Eleitoral, realização de concursos de redação, poesia, música e desenho, manifestações, campanhas, mobilizações, gincanas e passeatas realizadas de forma a conscientizar os estudantes quanto à importância do voto como manifestação da soberania popular.

Esse programa demonstra preocupação dos professores e profissionais com conhecimento e qualificação na área gestão pública para conscientizar esses jovens de participar desse ciclo orçamentário com conhecimento e buscando despertar o interesse da atuar de forma motivada.

Exemplo igual a esse é importante para demais estados, pois existe um desinteresse tanto do governo conscientizar a população quanto da sociedade de buscar informações, como participar de audiências públicas de sua cidade, sites que o governo disponibiliza informações, jornais, televisão, enfim, existem diversos formas de adquirir entendimento sobre finanças públicas.

O governo disponibiliza um programa de educação fiscal no site do SEFAZ, oferecendo cursos, com objetivo de harmonizar a situação entre estado e sociedade, partindo do entendimento da necessidade de financiamento da coisa pública, pois sem dinheiro não tem como prestar os serviços públicos.

Quanto à tributação e gastos públicos, o maior destaque é o orçamento público que se refere à possibilidade de estabelecimento pela sociedade das prioridades onde serão aplicados os recursos através do orçamento participativo. O programa também conscientiza a sociedade para acompanhar a aplicação dos recursos arrecadados.

Esse programa estimula a mudança dos valores, crenças e culturas do indivíduo, para propiciar a transformação social, tendo em vista pessoas mais informadas sobre o orçamento público, onde inclui acompanhar, reivindicar seus interesses e possibilita a construção da consciência cidadã.

Porem ainda tem informações consideradas sigilosas que não são disponíveis para a população e quando solicitadas são dificultadas por processos burocráticos, como resposta de maneira generalizada, exigência de documentos pessoais, atendentes com pouco conhecimento sobre o assunto. Mesmo depois da Lei de Acesso à Informação entrar em vigor.

A maioria da sociedade por falta de cultura não busca informações sobre os governantes, seja pela internet, através de sites que disponibilizam informações, tanto do município, estado como federal. A maioria da sociedade acredita não ser de sua responsabilidade a fiscalização e controle, e imaginam ser coisa de adversário político.

Então em se tratando do problema levantado para elaborar esse trabalho, que é a necessidade da sociedade participar do processo orçamentário, buscando conhecimento, atuando de forma ativa conforme a lei estabelece, percebeu-se que existe uma grande distancia entre gestor público e a sociedade.

Como já citado anteriormente, existe um programa no Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, e o programa do Governo Federal, que estão disponibilizados no site do SEFAZ, porém falta iniciativa dos demais estados para conscientizar os jovens da importância da participação no ciclo orçamentário incluindo a transparência e controle fiscal amparado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, por parte dos governantes, de divulgarem através de jornais, internet, televisão entre outros meios de comunicação que é fundamental esse entrosamento entre Administração Pública e sociedade.

Reivindicar, participar ativamente das decisões da sociedade, indicando alternativas mais adequadas para o bem comum, é uma questão de ter conhecimento e controle sobre o que é nosso, propondo transparência das ações políticas e ao retorno dos benefícios da sociedade.

Os cidadãos podem pressionar o Poder Público exigindo transparência em seus atos, avaliar o desempenho da administração, promover ações coletivas próprias para sanar as irregularidades e responsabilizar aos agentes públicos.

O cidadão que obtiver conhecimento sobre o orçamento público tem mais condições de verificar se existe cumprimento das propostas planejadas pelo governo. A participação da população pode democratizar e proporcionar maior justiça social na execução do orçamento.

Podendo dificultar os desvios de recursos públicos para outras intenções, má aplicação nos recursos como beneficiar algumas pessoas com poder aquisitivo e deixar de investir na redistribuição social com igualdade e justiça.

O cidadão pode participar do ciclo orçamentário em varias fases:

- Definir e apresentar propostas que o orçamento custeie ações concretas do poder público;
- Enumerar discussão das propostas com os governos de seu Município, Estado ou com o Governo Federal;
- Pleitear com vereadores, deputados e senadores realização de audiências públicas para que o governo preste conta da utilização dos recursos públicos;
- Reivindicar e juntar-se com os parlamentares a apresentação e aprovação das emendas coletivas e individuais almejando o aumento dos recursos para as ações programadas e para inclusão de novas ações;
- Exigir transparência na execução do orçamento para poder acompanhar se os recursos estão sendo usados para o que ação que a sociedade está necessitando;
- Individualmente buscar informação, ficar atento a essas mobilizações no seu município, participar de petições e abaixo-assinados, enviar cartas às autoridades públicas a respeito do que mais a sociedade local está precisando e busca participar ativamente a cidadania.

E tendo como objetivo geral de demonstrar a importância da participação social em obter conhecimentos relacionados aos três instrumentos orçamentários e a lei de responsabilidade fiscal.

Buscou-se conscientizar, motivar e instruir, expondo os benefícios que trazem principalmente para a sociedade e o gestor público ao haver disponibilidade de ambas as partes, mas ainda falta mudar nossa realidade que está distante de ter cidadãos preocupados com a situação financeira do nosso País.

Foram realizadas pesquisa sobre sites visando evidenciar sítios que obtém receitas, despesas, planejamento, processo de encaminhamento dos programas de interesse da sociedade e divulgar os meios para obter informações, tendo como exemplo, o Portal da Transparência que disponibiliza informações tanto Municipal, Estadual, como Federal.

Descreveu-se a opinião de autores sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, pra que a comunidade saiba seus direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAGOAS. SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Programa Nacional de Educação Fiscal**. Alagoas, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 20, de 15-12-1998. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 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, 5 de maio de 2000. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 20/11/2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Manual Técnico de Orçamento – MTO: Versão 2008-4. Brasília: SOF, 2007. 152 p.

_____. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 de novembro de 2011. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 22/11/2012.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Só a fiscalização popular pode garantir a aplicação correta de dinheiro público**. Ano X, nº 163. Edição Especial. **Jornal Fêmea**, Brasília/DF, dez. 2009. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br>. Acesso 22/11/2012.

CRETELLA JUNIOR, J. **Comentários à Constituição de 1988**. Vol. I, Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1998.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1999.

DIAS, S. In: Resumos Concursos. 2010. Disponível em: www.resumosconcursos.com. Acesso em: 20/10/2012.

FERREIRA, G. B. In: Ponto dos Concursos. Brasília/DF, 2008. Disponível em: www.pontodosconcursos.com.br. Acesso em: 20/10/2012.

FERREIRA, G. B. In: Portal do Orçamento Público. Brasília/DF, 2013. Disponível em: www.orcamentobrasil.com. Acesso em: 21/10/2012

FURTADO, J. R. C. **Portal da Transparência**. Ministério Público Federal. Brasília/DF, 2004. Disponível em: www.transparencia.mpf.gov.br/diarios-e-boletins/boletins-servico-mpf/bsmpf-2012/docs-2012/BSMPF_2012_09_17.pdf
Acesso em: 19/10/2012.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

GONDIM, L. M. P. **Plano Diretor e os Municípios**: novos tempos, novas práticas. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.

IRION, A.; MUZELL, R. **Órgãos Públicos ainda tem dificuldade em cumprir a Lei de Acesso à informação**. Jornal Zero Hora, Porto Alegre, 27 set. 2012.

JUND, S. **Afo-administração financeira e orçamentária**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LUNELLI, R. L. **A elaboração do orçamento público**. 2008. Disponível em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br/>. Acesso em: 24/10/12.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência Administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARTINS, M. D. **A decisão organizacional no terceiro setor**: em busca de especificidades. In: XXVIII Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, Foz do Iguaçu, **Anais**, Paraná: ANPAD, 1999.

MONTEIRO, L. E. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: dicas para realizações de provas de concursos artigo por artigo. 2 ed. Salvador: Jus Podivm, 2010.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. G. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

PALUDO, A. V. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília/DF: ENAP, 2006.

REIS, H. C. **Contabilidade municipal**: teoria e prática. 2 ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1985.

SANTOS, J. L. **O TCU e os Controles Estatal e Social da Administração Pública**. In: Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 33, n. 94, out./dez. 2002. P. 13-47.

SANTOS, R. C. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. Florianópolis: Departamento de ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SILVA, G. E. **A importância da participação popular como forma de controle social de obras públicas e exercício da cidadania. A falta de cultura participativa e fiscalizatória.** 2006. (Dissertação Mestrado em Gestão Pública) Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.

SOUTO-MAIOR, J.; GONDIM, L. M. **Avaliação de Arranjos Institucionais para a Gestão e o Planejamento Democráticos.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 140-151, 1994.

SOUTO-MAIOR, J. **Efetividade organizacional e Sustentabilidade institucional para o Terceiro Setor.** Tese (concurso público para professor titular). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/PB, 2002.