

## ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ABORDAGEM SOBRE SEUS PRINCIPAIS ASPECTOS E O DESPERTAR DA CONSCIÊNCIA CIDADÃ

Adriza Gonçalves Oliveira\*, Haryane de Melo Reis Costa\*, Paulo Roberto Mendes da Silva\*\*

### Resumo

Orçamento público é um instrumento de controle, fiscalização e gestão financeira de receitas e despesas públicas, elaborado com base em alguns dispositivos legais que tem como pilar a Lei 4.320/64, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000°. No âmbito público e jurídico ele se configura nos mecanismos de planejamento tais como: o Plano Plurianual, a Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Os tipos de Orçamento Público juntamente com seus Princípios, também são apresentados no artigo, com menção aos marcos Legais, destacaram-se os efeitos causados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste contexto, este trabalho tem por finalidade analisar a elaboração e execução do orçamento público além de demonstrar o despertar da consciência cidadã tendo em vista o quão importante é a sua participação nesse processo. Adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica por utilizar dados fornecidos por diversos *sites*, livros, artigos, legislação e dissertações a fim de embasar o estudo realizado. Com isso, concluiu-se que o Governo brasileiro dispõe de leis que possibilitam a participação popular na composição orçamentária, por meio de uma organização política e com base em interesses e necessidades comunitárias, contudo, para uma atuação mais efetiva da população falta um marketing social que desperte a relevância do cidadão.

**Palavras-chave:** Consciência cidadã. Marcos Legais. Orçamento Público.

### 1 Introdução

Quando se tem a pretensão de adquirir determinado produto ou serviço, busca-se num primeiro momento pesquisar a existência de diferentes preços de diferentes fornecedores, pois se pressupõe uma quantia para a compra do bem ou serviço. Nesse contexto, percebe-se que o cidadão realiza orçamentos, muitas vezes, de forma inconsciente ao procurar o melhor preço em mercados ou lojas distintas. Mas, além dessa maneira informal existe o orçamento público pautado na legislação e que norteia todas as aquisições do poder público.

---

\* Acadêmicas do 8º período do Curso de Ciências Contábeis da Faculdade Presidente Antônio Carlos de Ubá – MG – e-mail: adriza2013@gmail.com e harymelocosta@gmail.com;

\*\* Professor Orientador dos Cursos Administração e Ciências Contábeis da Faculdade Presidente Antônio Carlos Ubá- MG – e-mail: paulorobertounipac@yahoo.com.br

Por meio do orçamento público estimam-se as receitas e as despesas da administração pública, e do mesmo modo, que é importante o grupo familiar participar da elaboração e controle do orçamento de uma casa, ou o grupo financeiro, de uma empresa, importa-se também com a participação popular no orçamento público, visto que, ele regula recursos públicos, assim tratando-se de interesse coletivo.

Neste contexto, o artigo visa problematizar o grau de participação popular na elaboração do orçamento público e tem como objetivo apresentar uma visão geral, de seus princípios, planejamento, execução e controle, e os efeitos causados com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobretudo do capítulo IX que diz respeito aos instrumentos de transparência da gestão fiscal.

Justificando-se por seu caráter informativo, essa pesquisa pretende expor o documento orçamentário tanto no aspecto sistêmico e estrutural quanto em sua perspectiva de possibilidade de participação popular, a fim de elucidar o cidadão.

## 2 Orçamento Público

Para uma melhor compreensão do termo tem-se que o orçamento é um instrumento que expressa a alocação de recursos públicos, sendo operacionalizado por meio de diversos programas que consistem na integração do plano plurianual com o orçamento (PISCITELLI, 2014, p.62).

Já para Meireles (1984, p.326), orçamento é um programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos de dinheiro, com previsão da receita e fixação da despesa, a ser executado dentro de um ano financeiro.

Em sentido amplo, esse instrumento ou documento legal é o meio pelo qual o poder público se baseia para expressar o programa de atuação, discriminando os recursos que serão utilizados e estipulando as despesas a serem realizadas. Dessa forma, para que o orçamento seja eficaz é preciso que seja apoiado em estudos e documentos que irão fazer parte do processo de elaboração orçamentária do governo.<sup>1</sup>

O processo de aprovação de um orçamento se inicia com um texto elaborado pelo Poder Executivo e entregue ao Legislativo para discussão, aprovação e posteriormente para conversão em lei. Esse documento deve mencionar a previsão de arrecadação das receitas federais para o ano seguinte assim como discriminar as despesas.

---

<sup>1</sup> <http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>

O ideal é a busca pelo equilíbrio entre receitas e despesas (o que nem sempre acontece), portanto Xerez (2013) afirma que quando no decorrer do exercício observar-se que o montante das receitas ultrapassa as despesas, dá-se o nome de *superávit* orçamentário e quando o inverso ocorre denomina-se *déficit* orçamentário.

O orçamento público está inteiramente ligado à ideia de controle. Prova disso é que o orçamento originou-se pela necessidade de regular a destinação dos recursos públicos. Ao longo do tempo foram desenvolvidas muitas técnicas orçamentárias, fazendo frente às exigências e necessidades dos novos arranjos entre o Estado e a sociedade (ENAP, 2014).<sup>2</sup>

## 2.1 Técnicas Orçamentárias

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em seu estudo, refere-se à Magna Carta inglesa, outorgada em 1215, como o primeiro modelo de controle orçamentário sendo um esboço do que hoje se considera o orçamento público moderno.<sup>3</sup>

Do período da carta até os dias atuais, desenvolveram-se novas técnicas orçamentárias. A literatura nos evidencia modelos de técnicas orçamentárias como o Tradicional, Desempenho, Orçamento Programa e o Participativo.

### 2.1.1 Orçamento Clássico ou Tradicional

Anterior à Lei 4320/64, o orçamento clássico se restringe à previsão da receita e autorização das despesas. Não se preocupa com o atendimento das necessidades da coletividade ou da própria administração pública, nem esclarece os objetivos econômicos e sociais que no qual motivaram toda a elaboração da peça orçamentária.<sup>4</sup>

Segundo Fortes (2006, p. 73)<sup>5</sup>, era um instrumento utilizado pelo Estado para prever receita e autorizar despesas cuja classificação estava diretamente relacionada com o gasto, sem se preocupar com as reais necessidades da administração pública ou da população. Dentre seus objetivos destacava-se a possibilidade de garantir ao Legislativo um controle político sobre os gastos públicos, permitindo assim a manutenção do equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas. Nesse sentido, a distribuição dos recursos orçamentários se dá

<sup>2</sup> [http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2170/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20\(1\).pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2170/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20(1).pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>3</sup> *ibidem*

<sup>4</sup> [http://www.pgpat.bahia.fiocruz.br/arquivos/orcamento\\_modulo1n.pdf](http://www.pgpat.bahia.fiocruz.br/arquivos/orcamento_modulo1n.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,orcamento-na-constituicao-brasileira,31868.html>

com base nos recursos dos exercícios anteriores e não em função daquilo que se pretende realizar. Sendo assim, as distorções do orçamento são inevitáveis promovendo um ciclo vicioso que tem como base o incentivo ao gasto indiscriminado, apenas garantindo maior fatia nos orçamentos seguintes.

### 2.1.2 Orçamento de Desempenho ou de Realizações

Esse orçamento apresenta um novo enfoque na elaboração da peça orçamentária graças à evolução do orçamento clássico. O que a Administração Pública compra tornou-se menos relevante do que saber para o que se destina a referida aquisição. Seus resultados possuem significativa importância, porém não há qualquer vinculação com o planejamento anterior a sua elaboração, visto que, apenas com a adoção posterior do Orçamento-programa, cuja técnica é um aprimoramento do Orçamento de Desempenho, segundo propõe Valdecir Pascoal (2008, p. 18)<sup>6</sup>, é que o planejamento passou a ter fundamental relevância para seu desenvolvimento.

### 2.1.3 Orçamento Programa

Segundo Fortes (2006, p. 75)<sup>7</sup>, o Orçamento-Programa é um plano de trabalho no qual há a especificação dos programas e despesas que evidencia a política econômica do governo e cuja realização está prevista para o exercício seguinte. Seu enfoque está na demonstração dos propósitos, objetivos e metas, e sua quantificação se dá na medição das realizações e no trabalho desenvolvido em cada programa para os quais são alocados recursos destinados a sua execução.

Sendo introduzido na esfera Federal pelo Decreto-Lei nº 200 de 23 de fevereiro de 1967, que o menciona como plano de ação do Governo Federal quando em seu art. 16 determina: “em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do plano plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”. Sua concepção está ligada à ideia de planejamento de modo que o orçamento deve considerar os objetivos que o Governo pretende alcançar durante um determinado período de tempo.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,orcamento-na-constituicao-brasileira,%2031868.html>

<sup>7</sup> <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,orcamento-na-constituicao-brasileira,31868.html>

<sup>8</sup> <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,orcamento-na-constituicao-brasileira,31868.html>

#### 2.1.4 Orçamento Participativo

Segundo Pascoal (2008, p. 20), a principal característica do orçamento participativo é a participação direta e efetiva das comunidades na elaboração da proposta orçamentária do governo. Esse modelo de orçamento procura preencher a lacuna deixada pelos representantes eleitos pelo povo, que na maioria das vezes não se sente representado.

O orçamento participativo incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária, seja por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou outras formas de consulta direta à sociedade. A participação direta da população na elaboração da propositura orçamentária atende ao princípio da Democratização da Gestão Pública, trazido pela Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 48, parágrafo único, que propõe a “transparência da Gestão Pública, assegurada do incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussões dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento”.<sup>9</sup> Trata-se de ouvir de forma direta as comunidades para a definição das ações do Governo, para resolução dos problemas por elas considerados prioritários.<sup>10</sup>

O orçamento participativo é exercitado no Brasil em alguns Estados da Federação e em algumas Prefeituras.

No Brasil, dada à quantidade de despesas obrigatórias e a pouca flexibilidade para o redirecionamento das ações governamentais, os processos que contemplam a participação popular na definição dos orçamentos se atêm a uma parcela restrita da alocação dos recursos.<sup>11</sup>

### 3 Base Legal Orçamentária

Fundamentados no princípio da legalidade Catapan *et al.* (2013) apresentam o conjunto de normas que envolvem o processo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 4.320/1964 e legislações inerentes.

A Lei 4.320 de 17 de março de 1964 discorre sobre as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos

---

<sup>9</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)

<sup>10</sup> [http://www.pgpat.bahia.fiocruz.br/arquivos/orcamento\\_modulo1n.pdf](http://www.pgpat.bahia.fiocruz.br/arquivos/orcamento_modulo1n.pdf)

<sup>11</sup> *ibidem*

Municípios e do Distrito Federal, determinando a Lei de Orçamento que compreende todas as receitas e despesas e fixa prazos e exercícios financeiros (BRASIL, 1964). A referida lei aborda aspectos quanto à elaboração da proposta orçamentária, execução, controle e fiscalização. Para Xerez (2013), a Lei 4320 de 1964 representa um marco em termos de avanços na elaboração do orçamento público, pois através dela houve unificação e padronização dos orçamentos nas esferas da União, Estados e Municípios.

A Constituição de 1988 trouxe mudanças para o orçamento público introduzindo novos Instrumentos de Planejamento como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual é um instrumento que estabelecerá de forma regionalizada as diretrizes, metas e objetivos pretendidos ao mandato do Executivo que terá vigência de quatro anos, porém começando no segundo ano do mandato de cada presidente até o primeiro ano subsequente. Essa defasagem é inevitável, pois somente após a posse do novo governo é que se torna viável a discussão e aprovação do plano.<sup>12</sup>

A Lei de Diretrizes Orçamentárias por sua vez é anual e deve ser compatível com o PPA. Sua finalidade é orientar a elaboração do orçamento fiscal e de seguridade social, além do orçamento de investimento para empresas estatais.<sup>13</sup>

A Lei Orçamentária Anual é elaborada pelo Poder Executivo que estabelecerá previsão de receita e fixação da despesa. A composição dessa lei está prevista na Constituição Federal, artigo 165 que trata com maior clareza o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais, o orçamento de seguridade ou social, além de autorização para abertura de créditos suplementares, autorização para contratação de operações de créditos, dentre outros dispositivos. A LOA vai abordar a programação das ações a serem executadas visando o cumprimento dos objetivos e das metas propostas no Plano Plurianual, respeitando as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>14</sup>

Cada município tem seu ciclo orçamentário com tempo determinado para elaboração do PPA, da LDO e da LOA. Os prazos devem estar previstos na Lei Orgânica de cada um. A integração dessas leis implica a agregação da despesa pública, obtendo-se a integração programática do setor público federal, a discriminação dos objetivos e metas e a introdução de dados físicos, propiciando o acompanhamento e a avaliação dos resultados (XEREZ, 2013).

---

<sup>12</sup> <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAwxEAC/orcamento-publico>

<sup>13</sup> <http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>

<sup>14</sup> <http://www.arcos.org.br/artigos/orcamento-publico-elaboracao-do-projeto-orcamentario-anual-da-universidade-federal-de-roraima/>

A Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, sendo seus instrumentos a transparência, o controle e a fiscalização, pressupondo ações planejadas e transparentes, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (BRASIL, 2000).

Como normas integrantes Catapan *et al.* (2013) citam o Plano Diretor, instrumento norteador da política de desenvolvimento e expansão urbana, e a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que institui o Estatuto da Cidade, o qual assegura aos cidadãos o direito às cidades sustentáveis em seu crescimento econômico, populacional e territorial, de modo a garantir o bem-estar da coletividade e agregar a área urbana com a rural.

#### 4 Princípios Orçamentários

A Contabilidade Pública é norteada por várias leis e princípios básicos que devem ser seguidos na elaboração e execução do orçamento, princípios estes definidos na Constituição Federal, Lei 4320, de março de 1964, no Plano Plurianual e na Lei das Diretrizes Orçamentárias, estabelecendo também os fundamentos da transparência orçamentária.<sup>15</sup>

Princípios orçamentários são regras fundamentais que funcionam como um guia da prática orçamentária, ou seja, um conjunto de premissas que devem ser observadas constantemente em cada etapa da elaboração e execução orçamentária (ENAP, 2014).<sup>16</sup>

Segundo Sanches (2004) há duas categorias distintas para os princípios orçamentários: os Princípios Orçamentários Clássicos (ou tradicionais) e Princípios Orçamentários Modernos (ou complementares), descritos no Apêndice A. Os Princípios Orçamentários Clássicos surgiram ao longo do desenvolvimento do orçamento (desde a idade média) numa época em que os orçamentos tinham forte conotação jurídica. Já os Princípios Orçamentários Modernos começaram a surgir na era moderna do orçamento, juntamente com o universo do planejamento e da gestão. Esses princípios norteiam todo o processo orçamentário, de forma a adequá-lo ao ordenamento jurídico.

#### 5 Ciclo Orçamentário

---

<sup>15</sup><http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2207/Apostila%20Gest%C3%A3o%20do%20Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>16</sup>[http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2170/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20%20M%C3%B3dulo%20%20\(1\).pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2170/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20%20M%C3%B3dulo%20%20(1).pdf?sequence=1&isAllowed=y)

O ciclo orçamentário, também conhecido como processo orçamentário, pode ser definido como um procedimento de caráter contínuo e simultâneo através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro, correspondendo ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público (SANTOS, 2010).<sup>17</sup>

Consolidado o orçamento, cabe ao chefe do executivo encaminhar a proposta orçamentária ao legislativo, contendo a situação econômica, social e financeira existente, o cenário que se pretende alcançar pela execução do orçamento, contemplando detalhes com tabelas explicativas, além das estimativas de receitas e despesas. O projeto de lei orçamentária deverá observar o disposto no art. 165, §§ 5º a 8º da Constituição Federal, possibilitando a consolidação do orçamento anual, que compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social. Seu conteúdo deverá ser objetivo, atendendo às exigências legais.<sup>18</sup>

A efetivação do orçamento público se dá quando ocorre o empenho, a liquidação e o pagamento da despesa e quando a receita estiver sendo lançada, arrecadada e recolhida; todas essas etapas posteriores à fixação da despesa e previsão da receita.<sup>19</sup>

Por se tratar de um mecanismo dinâmico do planejamento, o Orçamento Público também pode sofrer alterações quanto às dotações das despesas através da abertura de créditos adicionais, que são os suplementares destinados ao reforço de dotação orçamentária existente, os especiais destinados a despesas com programas ou categorias de programas novos e os extraordinários destinados a atender despesas imprevisíveis e urgentes em casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública.<sup>20</sup>

O processamento da despesa deve também estar em conformidade com a legislação fiscal e tributária, além de observar as normas e instruções normativas dos órgãos fiscalizadores dos entes públicos, a fim de que a execução seja legalmente aceita, sem sofrer questionamentos ou outro pedido de esclarecimentos. As despesas com aquisições de bens, serviços e obras de engenharia devem também obedecer aos preceitos da Lei das Licitações e dos Contratos Administrativos, a Lei nº 8.666/93.<sup>21</sup>

O cidadão é convidado à participação desse processo de execução pelos artigos 77 e 78 da Lei nº 4.320/64, quando é comentado

---

<sup>17</sup> <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,orcamento-na-constituicao-brasileira,%2031868.html>

<sup>18</sup> <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,orcamento-na-constituicao-brasileira,%2031868.html>

<sup>19</sup> *ibidem*

<sup>20</sup> *ibidem*

<sup>21</sup> [http://www.fucape.br/premio\\_excelencia\\_academica/upld/trab/7/simone\\_mono\\_8.pdf](http://www.fucape.br/premio_excelencia_academica/upld/trab/7/simone_mono_8.pdf)



a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, “concomitante e subsequente” e que além da prestação ou tomadas de conta anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos (BRASIL,1988).<sup>22</sup>

Observando essa legislação pode-se dizer que a população pode a todo o momento acompanhar e fiscalizar os atos administrativos e pedir inclusive esclarecimentos o que julgar não estar devidamente correto.

Todas as pessoas que integram a administração pública devem estar cientes que irão administrar em função e de acordo com os interesses da população e da coletividade, e que devem fazer isso da melhor forma possível, pois há possibilidade, a qualquer momento, de ser verificada a legalidade de seus atos. Todos os seus atos deverão, conforme princípio constitucional já citado, serem publicados e sua gestão deverá ser realizada sob total transparência. A verificação dos atos dos gestores públicos poderá ser feita em todas as suas três fases: prévia, concomitante e subsequente ser exercida também pela população.<sup>23</sup>

A Constituição da República Federativa do Brasil possibilitou ao cidadão acompanhar a execução orçamentária, quando estabeleceu através do art. 165, § 3º que: “ O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”.<sup>24</sup>

## 6 Participação Cidadã no Orçamento Público

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 48º, parágrafo único, assegura a transparência na gestão fiscal orçamentária por meio

do incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, além da 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 (BRASIL,2000).<sup>25</sup>

Expressão positiva desta abertura de informações entre governo e sociedade é o orçamento participativo, como visto, é uma ferramenta de incorporação da população no

---

<sup>22</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)

<sup>23</sup> *ibidem*

<sup>24</sup> *ibidem*

<sup>25</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)

processo decisório da elaboração orçamentária. Pires (2001) enfatiza que o Orçamento Participativo não implica no abandono das metodologias do Orçamento-Programa ou do Democrático, mas sim do tradicional e que por ele os cidadãos exercem o direito e o dever de participação na definição dos rumos da ação governamental.

Paralelo com a Lei de Responsabilidade Fiscal existe a Lei nº 4.717 de 29/06/65, chamada de “Ação Popular”. Trata-se de um instrumento de controle da administração, exercido pelo cidadão, conforme indica o texto constitucional. Nessa qualidade, sempre que surja lesão ao patrimônio público, qualquer cidadão poderá propor a ação popular. O uso da ação popular (Lei 4.717, de 29/06/65), combinada com as prescrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, constitui ferramenta hábil para que a população, usando das prerrogativas que a Constituição e as leis lhe outorgaram, contribua para que a responsabilidade fiscal seja praticada.<sup>26</sup>

A Lei nº 4.717, que regulamenta a “Ação Popular” é fundamentada no art. 5º inciso LXXIII da Constituição Federal:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL,1988).<sup>27</sup>

Caso os cidadãos que encontrarem irregularidades nas administrações de seus municípios e não queiram entrar com uma ação popular contra os administradores, a Constituição os orienta a fazer denúncias nos Tribunais de Contas da União, a Constituição Federal de 1988, art. 74 §2, que estabelece: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL,1988).<sup>28</sup>

Munidas das ferramentas mencionadas e da vontade de exercitar sua cidadania, a população poderá assim exercer o controle social também no processo de execução orçamentária, ajudando a tornar mais legítimos, válidos e transparentes os atos da gestão governamental.<sup>29</sup>

Portanto, entende-se ser obrigação dos governos promover o estímulo ao controle social, por meio da disponibilização de relatórios e documentos afins, de incentivo à

<sup>26</sup> [http://www.fucape.br/premio\\_excelencia\\_academica/upld/trab/7/simone\\_mono\\_8.pdf](http://www.fucape.br/premio_excelencia_academica/upld/trab/7/simone_mono_8.pdf)

<sup>27</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#art165§6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art165§6)

<sup>28</sup> [http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988\\_18.02.2016/art\\_74\\_.asp](http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_18.02.2016/art_74_.asp)

<sup>29</sup> [http://www.fucape.br/premio\\_excelencia\\_academica/upld/trab/7/simone\\_mono\\_8.pdf](http://www.fucape.br/premio_excelencia_academica/upld/trab/7/simone_mono_8.pdf)

participação popular nos processos de elaboração do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos municipais ou através da realização de audiência pública para prestação de contas e avaliação do cumprimento das metas fiscais pelo Poder Executivo.<sup>30</sup>

A Lei de Responsabilidade Fiscal também garante ao cidadão a participação e o acesso ao processo de prestação de contas dos Prefeitos Municipais. A mesma Lei estabelece que as prestações de contas devam ficar à disposição, durante todo o exercício, na câmara municipal e no órgão técnico responsável por sua elaboração, para consultas e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Na verdade, a Constituição já garantia aos cidadãos o acesso a essas prestações de contas, mas somente durante sessenta dias no exercício, já a Lei de Responsabilidade Fiscal veio estender esse prazo para todo o exercício.<sup>31</sup>

Caso haja irregularidade na administração municipal e denúncias, as infrações dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000; e demais normas da legislação pertinente.<sup>32</sup>

O não cumprimento das regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal sujeita o titular do Poder ou órgão a punições que poderão ser: impedimento da entidade para o recebimento de transferências voluntárias; proibição de contratação de operações de crédito e de obtenção de garantias para a sua contratação; pagamento de multa com recursos próprios (podendo chegar a 30% dos vencimentos anuais) do agente que lhe der causa; inabilitação para o exercício da função pública por um período de até cinco anos; perda do cargo público; cassação de mandato e prisão, detenção ou reclusão.<sup>33</sup>

A Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública. Os agentes públicos são obrigados a observar estritamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade dos atos públicos. Qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições e, notadamente, em relação à responsabilidade fiscal, praticar ato visando a fim proibido em lei ou regulamento e negar a publicidade aos atos oficiais,

---

<sup>30</sup> [http://www.fucape.br/premio\\_excelencia\\_academica/upld/trab/7/simone\\_mono\\_8.pdf](http://www.fucape.br/premio_excelencia_academica/upld/trab/7/simone_mono_8.pdf)

<sup>31</sup> *ibidem*

<sup>32</sup> <http://www.controladoriasocial.com.br/downloads/manualRREo5.pdf>

<sup>33</sup> <http://www.controladoriasocial.com.br/downloads/manualRREo5.pdf>

constituem atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.<sup>34</sup>

## 7 Considerações Finais

Orçamento público é o mecanismo utilizado nos âmbitos econômico e jurídico da organização dos Estados, Municípios e no Distrito Federal, com a finalidade de sistematizar receitas e despesas, formalizado, sobretudo pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 4.320/1964.

Esse modelo de controle orçamentário passou por adequações periódicas às quais demonstraram diferentes perspectivas no que se refere à finalidade e sua relação com a sociedade. O orçamento Clássico, por exemplo, interessava-se em garantir controle ao Legislativo sobre gastos públicos, sem se preocupar com as necessidades da coletividade, já o orçamento Programa atentou-se para a realização do planejamento anual com estabelecimento de objetivos e metas. Com o orçamento Participativo abriu-se a discussão para a participação direta e efetiva da comunidade com dispositivos legais que possibilitam essa inserção por meio de lideranças comunitárias, audiências públicas, entre outras formas de consulta, sendo que o próprio ciclo orçamentário pressupõe a atuação da sociedade no orçamento público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal assinala claramente a participação popular tanto de forma direta no planejamento orçamentário público anual quanto ao acompanhamento em tempo real das transações, além desta, a Lei nº 4.717 também regulamenta a ação popular no que vier a lesar o patrimônio público.

Assim, verificou-se o estímulo do governo, no plano legislativo, em proporcionar atuação democrática na composição do orçamento público. Em contrapartida, ainda faltam propagandas de conscientização, que demonstrem a relevância da cooperação popular, acentuando seu caráter acessível, ao demonstrar ser um processo legítimo, organizado e simples.

## **PUBLIC BUDGET: AN APPROACH ON ITS MAIN ASPECTS AND THE AWAKENING OF CITIZEN CONSCIENCE**

### **Abstract**

---

<sup>34</sup> <http://www.controladoriasocial.com.br/downloads/manualRREo5.pdf>

Public budget is an instrument of control, supervision and financial management of public revenues and expenditures, based on some legal provisions based on Law 4,320 / 64, the Federal Constitution of 1988 and the Law on Fiscal Responsibility - Complementary Law No. 101 / 2000. In the public and legal spheres it is configured in the planning mechanisms such as: the Pluriannual Plan, the Law of Budgetary Guidelines and the Annual Budget Law. The types of Public Budget along with its Principles are also presented in the article, with reference to the Legal frameworks, the effects caused by the Fiscal Responsibility Law were highlighted. In this context, the purpose of this work is to analyze the preparation and execution of the public budget, besides demonstrating the awakening of the citizen conscience in view of how important is its participation in this process. Bibliographic research was adopted as a methodology to use data provided by various websites, books, articles, legislation and dissertations in order to base the study. Thus, it was concluded that the Brazilian Government has laws that allow for popular participation in budget composition, through a political organization and based on community interests and needs. However, for a more effective work of the population, there is a lack of social marketing that Awaken the relevance of the citizen.

**Keywords:** Citizen awareness. Legal Frames. Public Budget..

### Referências

BEZERRA, Júnior Manoel Alces. **Orçamento público** – Elaboração do projeto orçamentário anual da Universidade Federal de Roraima. Disponível em:  
<http://www.arcos.org.br/artigos/orcamento-publico-elaboracao-do-projeto-orcamentario-anual-da-universidade-federal-de-roraima/>. Acesso 17 Ago 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#art165§6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art165§6)> Acesso 18 Out 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Brasília: Senado Federal, 1998. Disponível em:<  
[http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988\\_18.02.2016/art\\_74\\_.asp](http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_18.02.2016/art_74_.asp) > Acesso em 03 Nov 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000** ( Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, Senado Federal, Centro gráfico, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17/03/1964** - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em 17 Ago 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.717, de 29/06/1965** - Regula a ação popular. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília: 05 jul. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em 03 Nov 2016.

CATAPAN, Anderson; BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alisson Westarb. **Planejamento e orçamento na administração pública**. Curitiba: InterSaberes, 2013.

ENAP. Escola Nacional de Adm. Pública. **Gestão do Orçamento Público**. Disponível em:<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2207/Apostila%20Gest%C3%A3o%20do%20Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 12 Ago 2016.

\_\_\_\_\_. Escola Nacional de Adm. Pública. **Orçamento Público**. Disponível em:<[http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2170/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20M%C3%B3dulo%20\(1\).pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2170/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20M%C3%B3dulo%20(1).pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 17 Ago 2016.

\_\_\_\_\_. Escola Nacional de Adm. Pública. **Orçamento Público: Elaboração e Execução**. Disponível em:< [http://www.pgpat.bahia.fiocruz.br/arquivos/orcamento\\_modulo1n.pdf](http://www.pgpat.bahia.fiocruz.br/arquivos/orcamento_modulo1n.pdf)> Acesso em 09 Ago 2016.

FERREIRA, Aguinaldo Rodrigues. **Orçamento Público**. Disponível em:<<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAwxEAC/orcamento-publico>>. Acesso em 01 Set 2016.

FORTES, João. **Contabilidade Pública: Orçamento público**. Lei de Responsabilidade Fiscal. 9. ed. Franco & Fortes. Brasília, 2006.

JESUS, Givanilson Santos de. **Orçamento na Constituição Brasileira**. Conteúdo Jurídico, Brasília - DF: 29 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31868&seo=1>>. Acesso em 20 Set 2016.

LUNELLI, Reinaldo Luiz. **A elaboração do orçamento público**. Disponível em: < <http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm> >. Acesso em 17 Ago 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo: teoria, jurisprudência e 250 questões de concursos públicos (atualizado com a lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)**. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

PISCITELLI, Roberto B.; TIMBÓ, Maria Zulene F. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração Financeira Pública**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Manole: Barueri, 2001.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. Brasília: OMS, 2004.

SANTOS, Alaelson Cruz dos. **Curso integrado de execução orçamentária**. [2010] não publicado.

TESOURO NACIONAL. **Manual de Elaboração** - Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Disponível em: <<http://www.controladoriasocial.com.br/downloads/manualRREo5.pdf>>. Acesso em 09 Nov 2016.

VELTEN, Simone Reinhoz. **A participação Popular no processo de planejamento, execução e fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal** – Monografia apresentada ao departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo. Disponível em: <[http://www.fucape.br/premio\\_excelencia\\_academica/upld/trab/7/simone\\_mono\\_8.pdf](http://www.fucape.br/premio_excelencia_academica/upld/trab/7/simone_mono_8.pdf)>. Acesso em 03 Nov 2016.

XEREZ, Sebastião Regis Dias. **A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento**, 2013. Disponível em: <[http://semanaacademica.com.br/system/files/artigos/artigo\\_regis\\_1.pdf](http://semanaacademica.com.br/system/files/artigos/artigo_regis_1.pdf)>. Acesso em 17 Ago 2016.

## Apêndice A

### Quadro 1 – Princípios Orçamentários

| Princípios Orçamentários Clássicos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Princípios Orçamentários Modernos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Princípio da Unidade - o orçamento deve ser uno, ou seja, cada ente federado (União, Estado, Distrito Federal e Município) deve ter apenas um orçamento examinado, aprovado e homologado, eliminando assim a existência de orçamentos paralelos.</p> <p>Princípio da Universalidade - em tal princípio todas as Despesas e Receitas devem constar da Lei Orçamentária não podendo haver omissão.</p> <p>Princípio da Anualidade - estabelece um período de tempo para as estimativas da receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve se realizar no exercício que corresponde ao próprio ano fiscal.</p> <p>Princípio da Exclusividade - foi consagrado pela reforma constitucional do ano de 1926, segundo o qual o orçamento deverá conter apenas matéria orçamentária, não contendo matéria estranha à previsão da receita e fixação da despesa, previsto no art. 165, § 8º da Constituição Federal de 1988.</p> <p>Princípio da Especificação - determina que não pode haver dotações globais, isto é, as dotações devem ser específicas, servindo para que a administração pública seja transparente e determine claramente onde será gasto o dinheiro arrecadado.</p> <p>Princípio de Publicidade – segundo ele as leis orçamentárias, como qualquer outra lei, só adquirem validade depois de publicadas em veículo com abrangência suficiente para propiciar o conhecimento de seu conteúdo pelos funcionários públicos e pela população em geral.</p> <p>Princípio do Equilíbrio - de natureza complementar, segundo o qual, no orçamento público, deve haver equilíbrio financeiro entre receita e despesa.</p> <p>Princípio do Orçamento Bruto - o art. 6º da Lei 4320/64 implica que todas as receitas e despesas constarão na Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções, ou seja, devem constar no orçamento com seus valores brutos e não líquidos.</p> | <p>Princípio da Simplificação - nesse princípio o planejamento e o orçamento devem basear-se a partir de elementos de fácil compreensão.</p> <p>Princípio de Descentralização - a prioridade é que a execução das ações ocorra de um modo mais próximo aos seus beneficiários. Sendo assim, a cobrança de resultados tende a ser mais favorecida, mediante ao usuário da ação e a unidade administrativa que a executa.</p> <p>Princípio de Responsabilização - a parte administrativa deve assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento de um programa, em busca de soluções ou até mesmo o encaminhamento do problema para parte responsável.</p> |