

O ORÇAMENTO PÚBLICO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE GASTOS NA GESTÃO PÚBLICA E SUA IMPORTÂNCIA NO MUNICÍPIO DE PARINTINS-AM

Elisabeth Araújo da Silva¹
Leandro Marcondes Carneiro²
Instituto Federal do Amazonas
Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública

RESUMO

Esse estudo focaliza a abordagem das dificuldades enfrentadas para executar o orçamento de forma adequada na cidade de Parintins-AM. É necessário planejar e modernizar a legislação orçamentária, buscando novas proposições para responder aos anseios dos cidadãos. Assim, o presente artigo apresentará informações sobre a elaboração do Orçamento Público, bem como evidenciará a sua importância dentro da gestão pública e por fim, será realizado uma análise acerca do controle orçamentário no Município de Parintins e a concepção da população acerca da temática. Desse modo, o teor dessa pesquisa possui decorrência da análise de pesquisa bibliográfica e na pesquisa de campo que sucedeu na ratificação que quanto mais verídico for o orçamento público, mais irá assegurar o rumo do desenvolvimento social e do combate às desigualdades econômicas e regionais.

Palavras-Chave: Orçamento Público. Controle. Gestão Pública.

THE PUBLIC BUDGET INSTRUMENT OF CONTROL OF EXPENDITURE IN PUBLIC MANAGEMENT AND ITS IMPORTANCE IN THE CITY OF PARINTINS-AM

ABSTRACT

This study focuses on addressing the difficulties faced in executing the budget adequately in the city of Parintins-AM. It is necessary to plan and modernize budget legislation, seeking new proposals to respond to citizens' wishes. Thus, this article will present information on the preparation of the Public Budget, as well as evidence of its importance within public management and, finally, an analysis will be carried out on budgetary control in the Municipality of Parintins and the population conception about the theme. Thus, the content of this research results from the analysis of bibliographical research and field research that succeeded in ratifying that the more true the public budget, the more it will ensure the course of social development and the fight against economic and regional inequalities.

Keywords: Public Budget. Control. Public administration.

¹ Graduada em Ciências Contábeis / Faculdades Integradas do Tapajós – FIT.

E-mail: elisabethasilva@hotmail.com

² Orientador

INTRODUÇÃO

Segundo Gomes (2004), embora seja um instrumento de controle e planejamento de grande importância, o Orçamento Público no Brasil tem se notabilizado como inacessível à maioria das pessoas, devido não só a sua formatação técnica, com uma linguagem desconhecida que impossibilita seu entendimento para parte da população, mas também pela falta de transparência no trato do bem público, resultado de uma ampla tradição antidemocrática vivenciada ao longo da história do País.

Nesse sentido, o Orçamento Público é considerado um instrumento de controle de gestão da administração Pública, através dele o gestor terá a noção de quanto e em que investir os recursos públicos, cumprindo as determinações das leis onde a sociedade terá o devido conhecimento da aplicação de tais recursos. Diante das experiências vivenciadas na gestão pública, no que concerne a execução do orçamento público, constatou-se a necessidade de analisar este tema que possui extrema relevância para a sociedade e para os gestores públicos que, em sua grande maioria, usam de má fé dos recursos oriundos do orçamento público.

O planejamento em uma organização é necessário para que se tenha uma definição clara dos projetos e atividades que serão desenvolvidos, de acordo com condições pré-estabelecidas, sendo uma das ferramentas mais importantes para realizar a elaboração do orçamento, uma ferramenta gerencial a partir da qual se estabelecem quais as metas que se pretende atingir utilizando-se dos recursos disponíveis (SANTOS E CAMACHO, 2014)

Esta pesquisa apresenta como objetivo geral abordar as dificuldades enfrentadas para executar o orçamento de forma adequada na cidade de Parintins-AM. Para alcançar essa finalidade, será apresentada informações sobre o Orçamento Público no Município de Parintins, por seguinte será trabalhado o processo orçamentário, as vantagens e dificuldades enfrentadas na sua elaboração e fiscalização e as concepções da população acerca da temática.

A relevância deste estudo incide na própria importância do orçamento público para a sociedade como mecanismo para propiciar os gastos públicos a partir da perspectiva de resultados. As dúvidas acerca da temática devem ser sobrepostas em pauta. Precipuamente ao se ter em vista os longos períodos vividos sob a égide do patrimonialismo.

METODOLOGIA

Metodologia de acordo com Gil (2002) são os procedimentos a serem seguidos na realização da pesquisa. Sua organização varia de acordo com as particularidades de cada pesquisa. Esta pesquisa, de natureza exploratória, teve como objetivo abordar as dificuldades enfrentadas para executar o orçamento de forma adequada na cidade de Parintins-AM.

Os procedimentos metodológicos são detalhados a seguir:

Localização e caracterização da Área de Estudo

A localização da área de estudo será a cidade de Parintins está localizada a margem direita do Rio Amazonas, entre os rios Madeira e o Paraná do Ramos (BRAGA, 2002). De acordo com os dados do IBGE (2017) o município possui uma estimativa populacional de 112.716 em 2016; com área de unidade territorial 5.952,369Km² e uma densidade demográfica (hab./km²) 17,14.

Abordagem da Pesquisa

A pesquisa terá sua abordagem quantitativa e qualitativa por envolver a obtenção de dados descritivos com os entrevistados, pessoas que residem na cidade. Segundo Fachin

(2006) a pesquisa quantitativa é determinada em relação aos dados ou à proporção numérica, enquanto a qualitativa, é caracterizada pelos seus atributos e relaciona aspectos não somente mensuráveis, mas também definidos descritivamente.

Após identificar as avaliações dos entrevistados, as respostas foram mensuradas e comparadas, através de métodos estatísticos, sendo analisado o processo orçamentário do município de Parintins, as vantagens e dificuldades enfrentadas e o ponto de vista dos entrevistados.

Classificação da Pesquisa

A investigação do objeto de estudo desta pesquisa engloba dois aspectos essenciais para se chegar aos resultados esperados: a exploração do campo de pesquisa e a descrição da análise dos dados resultantes da exploração. A pesquisa caracteriza-se como sendo do tipo exploratória, de acordo com Gil (2002) esta pesquisa proporciona maior familiaridade com o problema, tendo como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Sendo adotado o método dedutivo, onde, segundo Lakatos e Marconi (2003), esse método tem o propósito de explicar o conteúdo das premissas.

Procedimentos Adotados

Para a realização da pesquisa foram utilizados os seguintes procedimentos: a pesquisa bibliográfica, sendo de extrema importância na fundamentação teórica-metodológica sobre a temática. De acordo com Lakatos e Marconi (2003) esse procedimento abrange toda bibliografia tornada pública em relação ao tema de estudo, tendo a finalidade de colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que já foi escrito.

E a pesquisa de campo que foi desenvolvida por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo. Geralmente, segundo Gil (2002), esses procedimentos são combinados com muitos outros, tais como a análise de documentos, filmagem e fotografias.

Instrumentos de Pesquisa

Os instrumentos utilizados para a coleta de dados adotados são: as entrevistas não-estruturadas e os questionários. Na concepção de Gil (2002), entende-se por questionário um conjunto de questões que são respondidas por escrito pelo pesquisado.

A aplicação dos questionários esteve voltada para jovens universitários, homens e mulheres, com idade entre 18 a 30 anos. Para Lakatos e Marconi (2003) as entrevistas não-estruturadas são uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão. Esse tipo de entrevista proporciona proximidade entre entrevistador e entrevistado, sendo bastante flexível, uma vez que, o pesquisador pode esclarecer e realizar novas perguntas no decorrer da entrevista.

População e Amostra

De acordo com Gil (2002) a população e amostra envolvem informações acerca do universo a ser estudado, da extensão da amostra e da maneira como será selecionada. Para Cobra (1992, p.182) a população refere-se:

A todos os membros de determinado tipo de agrupamento que se pretende estudar. Como elemento é o tipo de agrupamento, unidade de amostra é a configuração da melhor representação possível da população que se quer estudar, extensão é a amplitude do que se pretende estudar e tempo é a unidade de duração do evento que se tenciona examinar.

Na concepção de Malhotra (2001) para populações infinitas, ou em contextos de constante mudança, o estudo estatístico pode ser alcançado com a coleta de parte de uma população, denominada amostra, um subgrupo de uma população, constituído de 'n' unidades de observação e que deve ter as mesmas características da população, selecionadas para participação no estudo.

A presente pesquisa envolveu a aplicação de questionários a uma amostra de 50 pessoas, sendo homens e mulheres, com faixa etária entre 18 a 30 anos. Abrangendo os alunos da Universidade do Estado do Amazonas – (UEA), os quais têm ou não conhecimento acerca dos gastos públicos, bem como as políticas dos representantes.

Dessa forma, pretende-se, através da análise das entrevistas, observar o nível de participação da população no que tange aos assuntos do Município de Parintins, pertinente a elaboração e fiscalização do plano orçamentário, entre outras questões que requerem a efetiva participação dos cidadãos Parintinenses.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme a perspectiva de Muñoz (1958, p. 19), a gênese dos estudos de Administração Pública no Brasil a identificam "com as regras jurídicas, limitando seu problema à elaboração de leis e regulamentos de aplicação, com todos os pormenores necessários para o seu cumprimento". Assim, nas últimas décadas, os cidadãos brasileiros estiveram mantendo o seu foco no processo de redemocratização do país, procurando meios para reformar o Estado e constituir um modelo de gestão pública capaz de proporcionar que este seja mais aberto às imprescindibilidades da sociedade.

Neste contexto, o administrador público desenvolvido dentro do novo paradigma necessita ser um administrador por inteiro, para que tenha capacidade de analisar as modalidades de funcionamento das instituições públicas, enquanto organizações que se encontram em contextos regidos por lógicas diferentes daquelas de mercado.

ORÇAMENTO PÚBLICO

De acordo com o ENAP (2017), o orçamento público surgiu na Inglaterra, por volta de 1822, como instrumento de planejamento. Dessa maneira, primordialmente, o orçamento possibilitou o controle político sobre os agentes executivos do Estado, de modo a manter o equilíbrio financeiro e a evitar, ao máximo, a expansão dos gastos públicos.

Todavia, entende-se que o orçamento agrega o Sistema de Planejamento, tornando-se uma importante ferramenta de gestão pública e não apenas uma ferramenta de controle (KOHAMA, 2009). Segundo Brasil (2015), o Orçamento Público é:

É um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. É onde aloca os recursos destinados a hospitais, manutenção das estradas, construção de escolas, pagamento de professores. É no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e

onde esses recursos serão destinados.

Em concordância com Fedozzi (2001), o orçamento público é a principal ferramenta de gestão do Estado moderno, demonstrando de um lado, a renda nacional e os impostos e, de outro, a distribuição dos recursos por meio das despesas públicas. É no orçamento público que estão todas as receitas e despesas que serão realizadas pelo Poder Executivo. Ele estabelece as bases para a Contabilidade Governamental tornando o seu instrumento regulador.

A Constituição Federal de 1988 lista alguns princípios como exclusividade, anualidade, não afetação da receita, legalidade, equilíbrio orçamentário e proibição de estorno, e outros como os princípios da universalidade e unidade foram acrescidos por lei complementar (Lei Federal nº 4.320/64).

A Lei em seu Art. 2 determina que a Lei do Orçamento cumprirá aos seguintes princípios:

Princípio da Unidade: A Lei Orçamentária deve ser uma só e indivisível, contendo os orçamentos fiscal, de investimentos das empresas, e o de seguridade social, para um dado exercício financeiro:

Princípio da Anualidade: A Lei Orçamentária deve ser elaborada com a vigência de um ano, normalmente igualando-se com o ano civil (1 de Janeiro a 31 de Dezembro).

Princípio da Universalidade: A Lei Orçamentária deverá conter todas as receitas e despesas de todos os seus órgãos tanto da Administração direta e indireta, como também as fundações. O referido princípio está contido nos Artigos 2,3 e 4 da mencionada Lei.

Na mesma linha de pensamento, Kohama (2009) relata que, para que o orçamento reflita o programa de governo proposto e seja uma ferramenta eficaz para a gestão pública, é essencial que atenda a esses determinados princípios.

Portanto, entende-se que o orçamento público é considerado o instrumento fundamental das finanças públicas e tem como características traduzir os projetos e programas de governo, bem como as políticas financeiras, econômicas e sociais adotadas pelo chefe do Poder Executivo. Sanches (2006) destaca o orçamento como uma ferramenta política, conforme estabelece diretrizes para a cobrança de tributos e delimita a realização dos gastos públicos, desenvolvendo-se como instrumento de controle democrático sobre o Executivo. É nele que está discriminado a origem e a estimativa do montante dos recursos a serem obtidos e das despesas que pretende realizar.

ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Conforme mencionam Pires e Motta (2006), a vinda do rei D. João VI ao Brasil possibilitou ampliar a abertura dos portos brasileiros. Com maiores impostos aduaneiros, deu início ao processo e organização das finanças públicas, culminando com a criação, em 1808, do Erário Público e do Regime de Contabilidade. Para Araújo e Arruda (2006), a origem do orçamento está relacionada ao surgimento do governo representativo, em que a primeira lei orçamentária data de 1827. Sendo importante, todavia, mencionar que a Constituição do Império de 1824 já trazia disposições, ainda que de maneira indireta, a respeito da matéria em seu artigo 172.

Assim, as Constituições seguintes foram aperfeiçoando as questões referentes a questão orçamentária, onde em 1964 foi editada a Lei nº 4320 de 17 de março. Silva (2009) enfatiza que tal lei configura um grande avanço, sobretudo, no que se alude à padronização dos orçamentos e balanços da União, Distrito Federal e Municípios. Santos (2001) relata que em razão da Constituição Federal de 1988, o país passa a adotar uma estrutura orçamentária

fundamentado em três documentos: Planos Plurianuais - PPA, Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e Leis Orçamentárias Anuais - LOA, que valem para os governos federal, estaduais e municipais da mesma forma.

- Plano Plurianual (PPA): designa de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública. Fixa as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como aquelas relativas ao programa de duração continuada. A duração da Lei que estabelece o PPA será de 4 anos.
- Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO): com base no Plano Plurianual, determina as metas e prioridades da Administração Pública, possuindo a função de orientar a elaboração e execução da lei orçamentária anual, bem como dispor sobre as alterações na legislação tributária. Inclui também as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.
- Lei Orçamentária Anual (LOA): constitui previsão da receita e a fixação da despesa necessária ao desenvolvimento das ações e serviços públicos, para cada exercício financeiro, visando sempre alcançar os objetivos determinados.

De acordo com o ENAP (2017), no Brasil considera-se que o orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos. Contudo, para que se compreenda a importância do orçamento público, é indispensável saber que o orçamento público se modificou abundantemente no decorrer da história do Brasil, e com o advento de uma nova Constituição mudanças ocorriam continuamente.

A atuação aglutinada dos instrumentos de planejamento, proporciona aos administradores públicos a utilização de recursos com eficiência, facilitando a transparência nas informações e como também possibilitando a participação da coletividade na sua fiscalização.

Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário, também é conhecido como processo orçamentário, pode ser conceituado como um processo de caráter contínuo e simultâneo, por meio do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público. Segundo Feijó (2015, p. 41):

O orçamento percorre diversas etapas desde o surgimento de uma proposta que se transformará em pretejo de lei a ser apreciado, emendado, aprovado, sancionado e publicado, passando pela sua execução, quando se observa a arrecadação da receita e a realização da despesa, dentro do ano civil, até o acompanhamento e avaliação da execução, caracterizada pelo exercício dos controles interno e externo.

Nessa mesma, Slomski (2003) elucida que a fase de elaboração é de competência do Poder Executivo, em que, com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias, são fixadas as finalidades para o período, levando-se em conta as despesas correntes já existentes e aquelas a serem criadas. Já na fase de aprovação a proposta orçamentária será analisada pelo Poder Legislativo, ficando sob seu comando emendar a proposta se julgar necessário, ouvir os representantes do povo e negociar com o Executivo no que couber para assim posteriormente aprová-lo.

Por conseguinte, no que se refere a fase de execução, serão realizados os projetos e as atividades descritas na Lei do Orçamento princípios que devem ser obedecidos por lei no que

tange a execução do orçamento como a flexibilidade, a unidade de caixa, a economicidade e a legalidade.

Ao realizar todos os tramites necessários, chegará então o momento de controlar, para constatar se o orçamento está sendo elaborado dentro da legalidade. É de suma relevância salientar que cada município tem seu ciclo orçamentária, tendo tempo determinado para elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Assim, estes prazos devem estar previstos na Lei Orgânica de cada Município.

A elaboração do Orçamento Público

O Orçamento Público no Brasil incita com um texto elaborado pelo Poder Executivo e entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em lei. O documento contém a estimativa de arrecadação das receitas federais para o ano seguinte e a autorização para a realização de despesas do Governo. Porém, está atrelado a um forte sistema de planejamento público das ações a realizar no exercício. Wilges (2009) apresenta quatro aspectos do orçamento:

- a) político: levantamento das principais destinações do serviço público, grupos sociais, regiões, necessidades etc.;
- b) jurídico: embasamento legal da elaboração do orçamento, bem como suas as consequências para os direitos e obrigações dos governantes e da população;
- c) técnico: regras práticas para classificação de receitas e despesas, envolvendo a apresentação gráfica e contábil; e,
- d) econômico: referente aos efeitos da política fiscal na economia do Estado.

Assim, o orçamento público é a integração de três leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo, conforme estabelecido pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988, segundo Santos (2010), onde cada qual colaborando para o planejamento das ações segundo abordagens e horizontes próprios. Conforme já mencionado, de acordo com Miranda (2011), são elas: o Plano Plurianual - PPA, desenvolvido para as ações de médio prazo, coincidindo com a duração de um mandato do Chefe do Executivo; a Lei Orçamentaria Anual - LOA, para discriminar os gastos de um exercício financeiro; e a Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO, para servir de elo entre os outros dois instrumentos.

Posteriormente, em concordância com Wilges (2009), cabe ao Poder Executivo escolher uma ou mais técnicas que avaliar mais apropriada para a discussão e definição de prioridades na alocação dos recursos orçamentários de livre programação. Para o autor, além dos aspectos apresentados, se encontram e se destacam:

- I. Orçamento base-zero: o qual preocupa-se em justificar o porquê da despesa, se deve ou não gastar recursos e em qual projeto ou programa. Sistema pelo qual os programas são organizados e orçamentados detalhadamente, revisando e analisando todas as despesas propostas, com o objetivo de determinar o nível de aplicação de recursos de cada atividade, exigindo-se a justificativa de todos os programas a serem financiados, inclusive daqueles já em execução.
- II. Sistema integrado de planejamento, programação e orçamento: conjunto integrado de métodos e técnicas orçamentárias que reúne as funções de planejamento, programação e orçamentação em um sistema extensivo, visando maximizar a utilização dos meios disponíveis de forma a alcançar os objetivos estipulados.

- III. Racionalização das alternativas orçamentárias: consiste na definição mais completa e precisa quanto possível dos objetivos, comparando ordenadamente todos os meios necessários utilizados para alcançá-los.
- IV. Orçamento participativo: baseia-se na democracia participativa que consente aos cidadãos se envolver e opinar nas decisões dos orçamentos públicos por meio de assembleias abertas e periódicas e estágios de negociação direta com o governo.

Controle Orçamentário

O orçamento estabelecia-se em um procedimento eficaz de controle, pois colocava frente a frente as despesas e as receitas. Antigamente, os impostos eram autorizados anualmente, o que consentia uma investigação crítica mais rigorosa das despesas a serem custeadas com a receita proveniente desses impostos. O controle com sentido contábil e financeiro acabava sendo uma decorrência do controle político.

Segundo o ponto de vista de Jund (2006, p. 421):

[...] a função controle, na Administração Pública, está associada ao plano de organização e a todos os métodos e procedimentos que estão afetos, principalmente, à eficiência das operações e à observância das políticas administrativas de gestão, ou seja, o controle é a avaliação dos resultados obtidos na execução em relação ao que foi planejado, apurando-se os desvios e providenciando a sua correção.

Seguindo esta concepção, a Constituição Federal disciplinou o controle nas entidades governamentais, conforme descreve os artigos 70 e 74.

Art.70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira, e patrimonial nos órgãos entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

2º. 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.

Dessa forma, é de extrema importância destacar as inovações benéficas trazidas com a evolução do conceito de controle, antes ligado ao mero cumprimento de aspectos legais, e

agora, com maior substantividade, conceitos de eficiência e eficácia se inserem aos preceitos constitucionais. Um orçamento público dirigido para resultados é principiante ainda no ordenamento atual, não se retira, no entanto, a relevância do que já foi feito até os dias atuais e as tentativas de político que verdadeiramente possui vontade política para conduzir planos em prática.

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como desígnio proporcionar uma melhor gestão das contas públicas do País. Através dela, todos os representantes públicos passam a ter compromisso com o orçamento e as metas que devem ser apresentadas e aprovadas pelo referente Poder Legislativo.

Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000:

§ 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 consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

- a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;
- b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município; II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

O gestor público que não desempenhar a LRF estará sujeito a penalidades, também conhecidas como sanções. Assim, há dois tipos de sanções: as institucionais, conjecturada na própria LRF, e as pessoais, prognosticada na lei ordinária que trata de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Destarte, os Tribunais de Contas fiscalizarão o cumprimento de suas normas. Sua importância se dá uma vez que representa um avanço significativo na forma de administrar os recursos públicos.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Segundo o Ministério da Economia (2015) é no Projeto de Lei Orçamentária Anual - LOA que o governo delibera as prioridades comprimidas no PPA e as finalidades que deverão ser abordadas naquele ano. Assim, nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, entretanto nem tudo é feito pelo Governo Federal, as ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos respectivos Estados e Municípios.

A Lei Orçamentária Anual estabelece em seu artigo 165 que:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I

- o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias; III

- os orçamentos anuais.

§ 1º 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.

§ 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.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

De acordo com Peixoto e Tiburcio (2016) a Lei Orçamentária possibilita o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a gestão, pagar os credores e fazer investimentos. A LOA consolida as diretrizes do direcionamento de gastos e despesas do governo, recomendando o orçamento público disponível para o próximo ano. Assim, a Lei Orçamentária Anual constitui os orçamentos públicos, por meio dos quais são estimadas as receitas e fixadas as despesas.

Evidenciar a importância dentro da gestão pública

De acordo com Fedozzi (2001), o orçamento público é a ferramenta fundamental de gestão do Estado moderno, demonstrando de um lado, a renda nacional e os impostos e, de outro, a distribuição dos recursos por meio das despesas públicas. Nessa ótica, Bremaeker (2015) reforça que, a principal finalidade do orçamento participativo é fazer com que a população participe do processo de aplicação dos recursos públicos necessários à realização dos serviços públicos, contribuindo, dessa forma, para a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações governamentais.

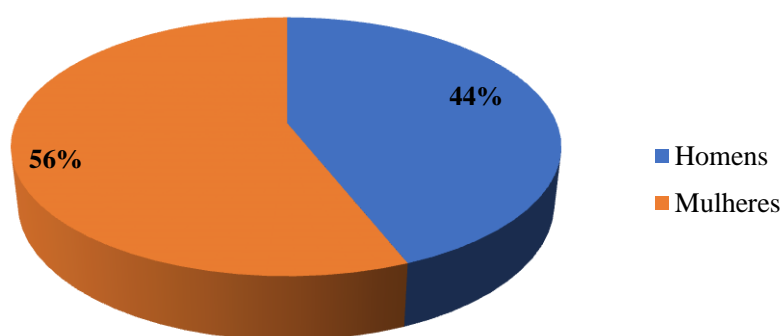
Procurando sempre reformular as discussões sobre a democracia, o orçamento participativo pode vir a auxiliar na superação das peculiaridades que permeiam a administração pública, modificando o conceito desacreditado que existe acerca da política. Por

consequente, Sanches (2006) também destaca o orçamento como uma ferramenta política, conforme estabelece diretrizes para a cobrança de tributos e delimita a realização dos gastos públicos, desenvolvendo-se como instrumento de controle democrático sobre o Executivo.

De tal maneira, o orçamento com a participação da população se configura em um importante instrumento democrático, uma ferramenta de cidadania disponível para toda sociedade, quando buscar a assistência da população na discussão sobre a alocação dos recursos públicos, transformando os cidadãos em peças essenciais no processo de orçamento público.

PERFIL DOS ENTREVISTADOS

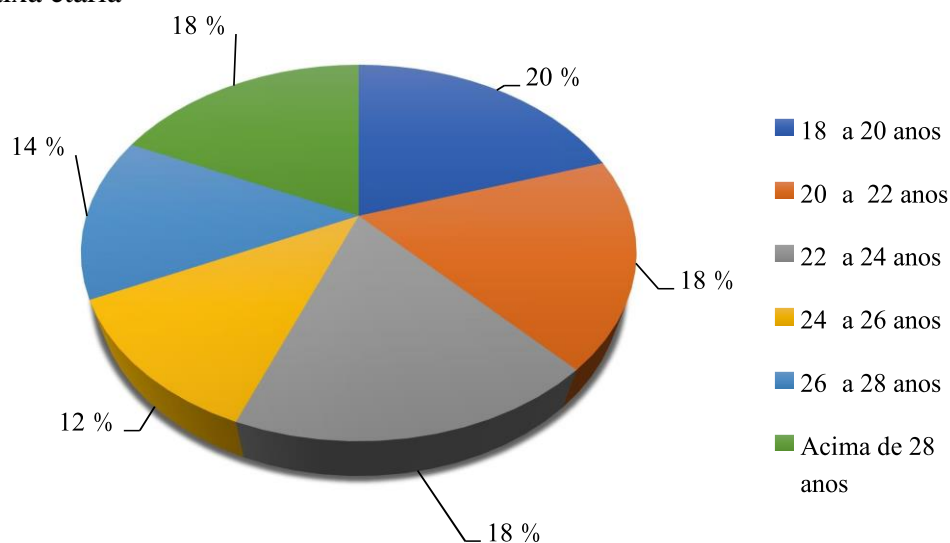
Gráfico 1: Perfil dos Entrevistados – Gênero



Fonte: Dados primários (2019).

De acordo com a coleta de dados realizados na pesquisa de campo, o gênero feminino se sobrepõe em 12% ao masculino. Esta vantagem pode ser justificada devido a uma grande participação dos grupos de mulheres com interesse em questões voltadas ao setor público, onde esses grupos sociais, formado por amigas, colegas ou familiares, lutam em busca de seus direitos e melhorias para a sociedade.

Gráfico 2: Faixa etária



Fonte: Dados primários (2019)

Dentre os questionários avaliados, a maioria, 20%, está na faixa etária entre 18 a 20 anos. Seguido por jovens entre 22 a 24 anos, 18%, e acima de 28 anos, 18%. Dessa forma, pode-se concluir que os respondentes desta pesquisa cidadãos Parintinenses com autonomia formada a qual leva a uma livre responsabilidade dos seus atos.

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO MUNICÍPIO DE PARINTINS

Para a elaboração desta pesquisa foram consideradas as Leis de Orçamento Anual, os Planos Plurianuais e as Leis de Diretrizes Orçamentárias dos anos de 2017 a 2019 da cidade de Parintins. Assim, foi observado como ocorre a elaboração, aprovação, execução e fiscalização do orçamento do município. A Prefeitura de Parintins não possui um setor específico para elaboração e planejamento do orçamento.

Tabela 1: Orçamento Público do Município de Parintins-AM

RECEITAS ESTIMADAS		
2017	2018	2019
R\$ 167.246.576,38	R\$ 156.515.040,00	168.780.203,00

Fonte: Elaborada pelo autor conforme dados da Prefeitura

Analisando as demonstrações orçamentárias da receita dos anos de 2017 a 2019, é possível obter uma oscilação nas receitas, conforme apresentado na Tabela 1.

Nos anos analisados, observou-se que as receitas previstas e despesas fixadas estavam iguais, uma vez que no total possuíam o mesmo valor. Depois de concluída esta parte pela contabilidade, o processo é encaminhado a Procuradoria Geral do Município, que elabora o Projeto de Lei, depois o encaminha para a Câmara de Vereadores fazer a apreciação e a aprovação da Lei de Orçamento Anual.

O orçamento público do Município de Parintins é elaborado conforme legislação vigente, cumprindo com a aplicação dos limites mínimos constitucionais com os setores da saúde, educação e pessoal. Através da arrecadação de impostos e das receitas de transferências constitucionais, assim, de acordo com as observações e análises, 15% dispõe para gastos com a saúde, 25% para educação e o limite máximo com despesas de pessoal é de 60%, sendo 54% do Poder Executivo e 6% do Poder Legislativo.

Você percebe o cumprimento dos objetivos estipulados pelo executivo municipal?

De acordo com as pesquisas realizadas, os entrevistados que possuíam conhecimento acerca do tema relataram em suas respostas, que percebem que a prefeitura de Parintins tem buscado cumprir a aplicação do orçamento nas áreas específicas e prioritárias. Segundo eles, as áreas priorizadas pelo Executivo Municipal de Parintins, são: saúde; educação; segurança e bem-estar social, os quais os governantes julgam importante, e existe a área de infraestrutura da cidade, que é importante, principalmente porque recebe muitos turistas o ano todo, e por fim, a aplicação de programas que acontecem no decorrer do processo, destacando o programa do Idoso (Pesquisa de Campo, 2019).

De acordo com as análises O PPA apresenta um índice orçamentário para a Secretária de Saúde – SEMSA, referente ao período de 2018 de R\$ 40.247.472,00; em 2019, o índice orçamentário equivale a R\$ 41.614.302,00; cerca de R\$ 1.366.830,00 a mais que o ano anterior. É notável que o orçamento da Prefeitura Municipal de Parintins vem aumentando

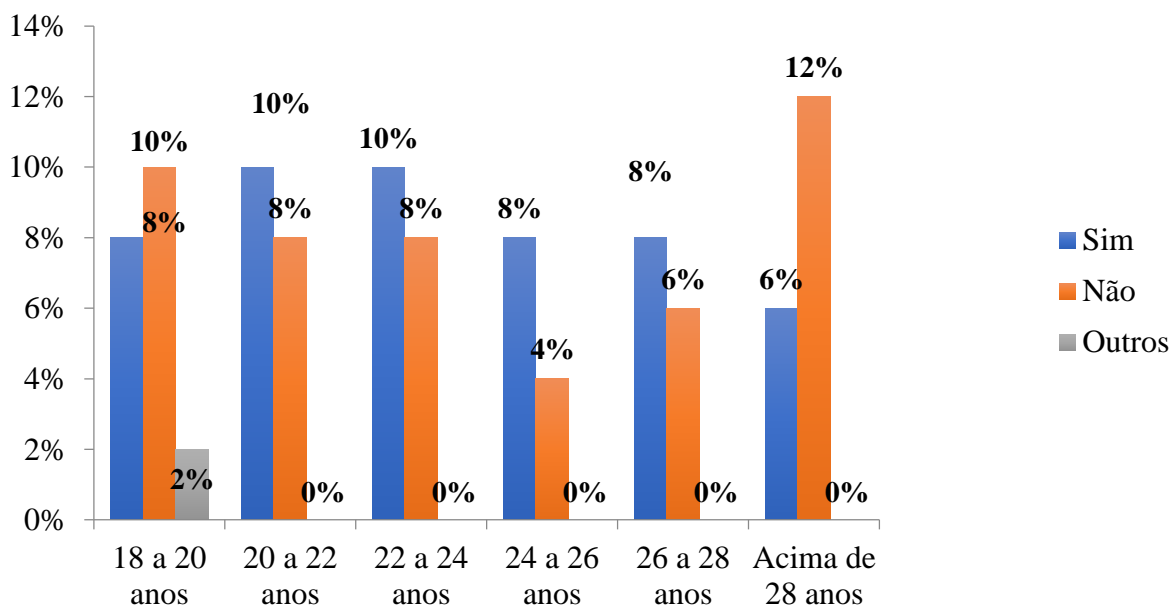
gradativamente a cada ano, isso ocorre devido ao aumento de arrecadação das receitas. Com passar do tempo a Prefeitura vem se estruturando, fazendo os cadastros corretamente, conseqüentemente os repasses vêm aumentando.

Você conhece o Plano Orçamentário do Município de Parintins-AM?

Apesar das divulgações dos orçamentos em sites, é possível observar que 48% da população a qual foi aplicado a entrevista não possui conhecimento acerca das receitas e despesas do Município de Parintins-AM. Para tanto, é evidente que a maioria, 50% dos respondentes, possui alguma noção em relação ao controle orçamentário da cidade.

Contudo, um dos entrevistados relatou que ao observar o município de Parintins constata-se que ainda passa pelos mesmos problemas de infraestrutura, ao serem questionados sobre a aplicação do orçamento destinados a tal problema.

Gráfico 3: Você conhece o Plano Orçamentário do Município de Parintins-Am?



Fonte: Dados primários (2019).

De acordo com o que foi coletado, é possível relatar que a falta de compreensão sobre o funcionamento e execução do orçamento público, acarreta, na maioria das vezes, em divergências de ideias a quem executa, fiscaliza e a quem enxerga por fora, nesse caso a população, mediante a isso, a população ainda precisa se atentar a tais questões, com o desígnio de poder garantir e questionar seus direitos.

Você se interessa pelas ações da administração do Município de Parintins?

Ao realizar a pesquisa de campo, ficou evidente a falta de conhecimento das pessoas entrevistadas acerca do tema, ao responder as perguntas, alguns entrevistados demonstraram desconhecer a temática, procurando esquivar-se das perguntas. É de suma importância relatar a dificuldade em conseguir levantar dados uma vez que muito dos entrevistados não eram conhecedores e, em momentos significativos, não demonstraram interesse em conhecer o assunto.

No entanto, é satisfatório a quantidade de entrevistados que não apenas se interessam por essas ações administrativas do Município de Parintins-AM como também participam e estão sempre procurando manter-se informados acerca do tema.

VANTAGENS E DIFICULDADES NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Durante a análise da aplicabilidade das leis em questão no Município de Parintins foi possível identificar vantagens e dificuldades no planejamento, elaboração e aprovação do orçamento.

Observou-se que o gestor deve ser orientado acerca da elaboração de um orçamento e como gerir de forma eficiente e eficaz os recursos públicos. Foi identificado que dentro da Administração Municipal de Parintins, quem faz a previsão orçamentária, tanto de receitas quanto de despesas, são pessoas com conhecimentos específicos nas áreas de administração, contabilidade e gestão pública. Porém a elaboração do orçamento público do Município de Parintins fica sob a responsabilidade de uma empresa contábil.

No que tange as dificuldades, identificou-se que o Legislativo trabalhou de maneira satisfatória na análise dos projetos de leis. A questão que mais se destacou perante os entrevistados foram os altos índices de valores no orçamento, uma vez que a cidade ainda permanece em situação não muito favorável. No entanto, tratando-se de dificuldades a população não teve participação suficiente na elaboração das leis, o trabalho apesar de ser divulgado de maneira razoável, perde-se com a participação da população.

É de extrema relevância comparar o valor previsto no orçamento e o valor efetivamente executado, para não ocorrer desvio de verbas, mantendo o compromisso dos representantes públicos e aumentando a participação popular na política e na cobrança dos direitos como cidadãos.

Você participa das políticas sociais da cidade de Parintins?

A população do município de Parintins, no que se refere ao orçamento público, anda em passos curtos. Ao analisar grupos de debates relacionados a assuntos da administração pública, ficou evidente que tais grupos começam dentro das Universidades, onde estas preparam os jovens para uma maior autonomia de suas concepções, bem como a sua livre escolha. Onde, de acordo com a pesquisa elaborada, são os grupos de universitários os mais preocupados e participativos nas questões políticas do município.

A correta execução e fiscalização do orçamento público somente alcançará sua total eficiência, quando aqueles cujo interesse maior é explícito nas no referido plano, leia-se a sociedade, espertar-se e atentar a seus direitos.

CONCLUSÃO

Uma administração clara e transparente passa a despertar um maior interesse por parte do cidadão, que uma vez mais participativo começa a confiar mais em seu governante. Compreender como o orçamento público está intimamente presente em todas as ações do nosso dia a dia é o primeiro passo para conscientizar a população de quão importante é participar, fiscalizar e controlar as ações do governo.

Controlar os gastos públicos proporciona uma melhor aplicabilidade das receitas do Município de Parintins. Muito ainda se credita à Administração Pública aspectos relativos à morosidade e outras disfunções da burocracia, mas é notável o esforço que se tem feito para aparelhá-la ao máximo às características da administração privada. O orçamento-programa, orientado precipuamente em uma gestão por resultados é o reflexo desse esforço. A riqueza de

fatores a serem observados em todo o processo orçamentário, pois, é pressuposto para que os resultados objetivados possam retratar os desejos da sociedade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aqueles que contribuíram para a realização deste estudo, ao meu orientador e agradeço ao Instituto Federal do Amazonas - IFAM, pela oportunidade de estar nesta renomada Instituição.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M. de.; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F. da.; **Gestão de Finanças Públicas**. - 3ª Edição, Volume I, Brasília: 2013, 648p.

ARAÚJO, I. da P. S.; ARRUDA, D. G. **Contabilidade Pública: da Teoria a Prática**. São Paulo: Saraiva, 2006

BRAGA, S.I.G. **Os bois-bumbás de Parintins**. Rio de Janeiro: Funarte/Editora Universidade do Amazonas, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm > Acesso em: Maio de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. **O que é Orçamento Público?** Ministério Da Economia / Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – Publicado em 22 de maio de 2015. Disponível em: << <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobreorcamento/o-que-e-orcamento-publico> >> Acesso em Abril/2019.

BREMAEKER, F.E.J. de; GONÇALVES, L. E. **A Prática do Orçamento Participativo**. Rio de Janeiro, Artigo 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE PARINTINS. **PPA, LDO, LDA**. Disponível em: < <https://www.parintins.am.leg.br/leis/ppa-ldo-e-loa> > Acesso em: Maio de 2019.

COBRA, Marcos. **Administração de marketing**. 2a. ed. São Paulo: Atlas, 1992, p. 182.

ENAP. **Introdução ao Orçamento Público**. Escola Nacional de Administração Pública.

FACHIN, O. **Fundamentos da metodologia**. 5. Ed. [rev.] – São Paulo: Saraiva 2006.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo de Porto Alegre: elementos para um debate conceitual**. In: FISCHER, Nilton; MOLL, Jaqueline (Org.). Por uma nova esfera pública. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 37-83.

FEIJÓ, P. H.; CARVALHO JÚNIOR, J. P. de.; RIBEIRO, C. E. **Entendendo a Contabilidade Orçamentária Aplicada ao Setor Público**. 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 2015.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. Vol. 2, p. 187-217.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. - 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE - **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2017.

JUND, S. AFO, **Administração Financeira e Orçamentária: Teoria e 700 Questões**. – Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2006.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública**: Teoria e Prática. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos da metodologia científica**. – 5. Ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **O que é Lei Orçamentária Anual (LOA)?** publicado: 22/05/2015 20h35, última modificação: 22/05/2015 20h35. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principiosorcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa> > Acesso em: Maio de 2019.

MIRANDA, S. **Orçamento Participativo**: Uma sugestão de implementação no Município de Cascavel PR. Curitiba, Monografia de Especialização 2011.

MUNOZ, A. P. **Introdução à Administração Pública**. São Paulo: FGV, 1958, p. 19.

PEIXOTO, A. E. T.; TIBURCIO, I. **Orçamento Público**: entenda como é definido. Publicado em 27 de outubro de 2016. Disponível em: < <https://www.politize.com.br/orcamento-publicocomo-e-definido/> > Acesso em: Maio de 2019.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. **A Evolução Histórica do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade**. Vol. 25 – N.2. Periodicidade Quadrimestral. p. 16-25. maio/ago. 2006.

SANCHES, O. M. **O ciclo orçamentário**: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988.

SANTOS, A. J. dos; **Orçamento Público e os Municípios**: Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. Porto Alegre, 2001.

SANTOS, L. A. dos; CAMACHO, E. U. **Orçamento público municipal**: uma análise no Município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. Revista Evidenciação Contábil & Finanças. João Pessoa. 2014. ISSN 2318-1001 Disponível: < <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/recfin> > Acesso: Maio de 2019.

SENADO FEDERAL. **Artigo 165**. Atividade Legislativa. Disponível em: < https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_14.12.2017/art_165_.asp > Acesso em: Maio de 2019.

SILVA, L. M. **Contabilidade Governamental**: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SLOMSKI, V. **Manual de Contabilidade Pública**: Um enfoque na Contabilidade Municipal. Atlas. São Paulo, 2003.

WILGES, I. J. **Finanças públicas**: orçamento e direito financeiro: para cursos e concursos. 3. Ed. Porto Alegre. AGE, 2009.

APÊNDICE A – ENTREVISTA

Nome: _____

Idade: _____

Gênero: _____

1. Você tem percebido o cumprimento dos objetivos dos programas estipulados pelo executivo municipal?
2. Você conhece o Plano Orçamentário do Município de Parintins?
3. Você sabe o que é o Plano Orçamentário?
4. Você se interessa pelas ações da administração do Município de Parintins?
5. Você participa das políticas sociais da Cidade?