

## ASPECTOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE REPRESENTAÇÃO

ASPECTS OF PUBLIC BUDGET AS INSTRUMENT OF REPRESENTATION

*Heber Santos Barbosa<sup>7</sup>  
Aparecida Vani F. Gaion<sup>8</sup>*

### RESUMO

Por meio da pesquisa bibliográfica, o estudo objetivou demonstrar a importância do orçamento público pela exposição dos diversos aspectos concernentes ao tema e difundi-lo como instrumento de representação da sociedade. Foi verificada a legislação ao qual o orçamento público é subordinado e dentro do contexto do orçamento participativo enfatizou-se a tarefa da contabilidade no que tange o usuário de suas informações. Por fim, a pesquisa demonstrou que é de suma importância que a sociedade se conscientize de que o orçamento é uma poderosa ferramenta de gestão pública, na qual podem e devem participar.

**Palavras-Chave:** Orçamento público; orçamento participativo; gestão pública; representação.

### ABSTRACT

By means of bibliographical research, the study aimed to demonstrate the importance of the public budget by the exposure of various aspects related to the theme and disseminate it as an instrument of representation of the society. It was verified the legislation to which the public budget is subordinate and within the context of the participatory budget emphasized the accounting task regarding the user of its information. Finally, search has demonstrated that it is of paramount importance that society become aware that the budget is a powerful public management tool, in which can and should participate.

**KEYWORDS:** Public budget; participatory budgeting; public management; representation.

<sup>7</sup> - Acadêmico do Curso de Graduação em Ciências Contábeis do Centro Universitário Filadélfia – UNIFIL.

<sup>8</sup> - Mestre em Contabilidade e Controladoria pela Universidade Norte do Paraná – UNOPAR, Especialista em Auditoria pela mesma Universidade, Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Docente no Centro Universitário Filadélfia de Londrina – UNIFIL. E-mail – aparecida.gaion@unifil.br

## INTRODUÇÃO

O Estado em seu fim tem como responsabilidade a realização do bem comum, e para o cumprimento de seu objetivo necessita captar recursos financeiros e direcioná-los de maneira a satisfazer as necessidades da sociedade. De modo geral, o orçamento público é o instrumento no qual podem ser visualizadas essas ações do Estado, apresentando previamente a arrecadação e seus gastos.

Por si só, o fato de orçamento público disciplinar as arrecadações e aplicações do erário justificaria a necessidade de evidenciar o tema neste artigo, no entanto, vários autores expõem que o orçamento público apresenta uma variedade de aspectos, dentre eles, político, contábil, jurídico, financeiro, administrativo, econômico, etc.

Portanto, por meio deste artigo, objetiva-se demonstrar a importância do orçamento público por meio dos aspectos relacionados ao tema, verificando a legislação ao qual está submetido; expor a tarefa da contabilidade frente ao orçamento participativo e contribuir com a divulgação de ideias sobre o orçamento como instrumento de representação.

Por meio de pesquisa teórica, obtida através de livros, revistas especializadas, periódicos e sites oficiais, o estudo procurou demonstrar a importância do orçamento público pela exposição dos diversos aspectos concernentes ao tema e difundi-lo como instrumento de representação da sociedade.

## 1. ORÇAMENTO PÚBLICO

A definição de orçamento é uma estimativa anual de receitas e despesas de uma organização, pública ou privada.

O Orçamento Público é a ferramenta que permite ao setor público cumprir com a produção de bens e serviços públicos para atender às necessidades da população, de acordo com o papel atribuído ao Estado na economia e na sociedade do país.

O Orçamento Público constitui um dos principais instrumentos para o planejamento e controle da utilização dos recursos públicos. Na medida em que sejam bem utilizados, os programas governamentais atenderão cada vez melhor ao interesse da população, elevando seu status material e cultural.

Do ponto de vista jurídico, Baleeiro (1969) apud Rosa (2001, p.60), assim descreve o orçamento:

Nos Estados democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como arrecadação das receitas já criadas em lei.

Como destaca Rosa (2011, p. 60), o conceito apresentado por Baleeiro apresenta uma inversão dos papéis, “Na realidade, orçamento é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza aquele Poder a executar as despesas, por um período de tempo”.

Sob o aspecto Contábil e Financeiro, “o orçamento público tradicional tinha como finalidade principal o controle político das ações governamentais, que o Poder Legislativo exercia sobre as atividades financeiras do Poder Executivo” (KOHAMA, 2012, p.46).

Hoje, através do planejamento o orçamento constitui um importante instrumento da gestão pública. Ele compõe o Sistema de Planejamento Integrado, que “busca, através da escolha de alternativas prioritárias, o melhor emprego dos meios disponíveis para minimizar os problemas econômicos e sociais existentes” (KOHAMA, 2012, p.41).

## 2. O SISTEMA DE PLANEJAMENTO INTEGRADO

O Sistema de Planejamento Integrado realiza-se em três instrumentos, no qual são estabelecidos por leis de iniciativa do poder executivo: O plano plurianual; as diretrizes orçamentárias; os orçamentos anuais (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Art. 165).

O Plano Plurianual (PPA) apresenta as metas e objetivos da administração pública para um período de quatro anos, é instituído a partir do ano seguinte ao da posse do chefe do executivo, e encerra-se no primeiro ano do mandato subsequente, permitindo a continuidade das ações já iniciadas em caso de troca do governo anterior.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve estabelecer as metas e prioridades do PPA, além de orientar a Lei orçamentária anual (LOA); possui vigência de um

ano, devendo ser elaborada para o orçamento do ano seguinte. A LOA é o próprio orçamento, consolida o orçamento fiscal, de investimento, e da seguridade social. O modelo atual de orçamento vinculado ao planejamento permite o acompanhamento e avaliação das políticas governamentais comportando a visualização das aplicações do erário aos objetivos estabelecidos. Dessa forma, unem-se instrumentos de longo prazo com os de curto prazo, sendo compatibilizadas as metas e objetivos estabelecidos pelo PPA (longo prazo) com a LDO (curto prazo) para a elaboração do orçamento.

O orçamento reflete o plano de ação do governo, assim por meio da representação, os membros do legislativo pleiteiam a inclusão de despesas a fim de satisfazer os representados nas áreas que necessitam, como saúde, educação, cultura, assistência social e segurança (HARADA, 2013).

Uma das questões mais relevantes na gestão pública é a limitação de recursos frente a tantas necessidades da sociedade. Partindo da ideia de que a “Economia é o estudo da organização social, pela qual os homens satisfazem suas necessidades de bens e serviços escassos”. (GREMAUD et al., 2004, p.11)

### 3. ORÇAMENTO PÚBLICO E AS FUNÇÕES ECONÔMICAS

O orçamento público pode ser observado sob a ótica de três funções econômicas: Função Alocativa, Função Distributiva, Função Estabilizadora.

- a) Função Alocativa: Por meio do Orçamento são destinados recursos públicos para a prestação de serviços ou produção de bens “ofertados” pelo Estado a sociedade. São exemplos os recursos destinados à educação, segurança, à infraestrutura como, transporte, energia, comunicações; etc.
- b) Função Distributiva: Por meio de uma política distributiva o Estado busca nivelar a distribuição de renda, solucionar problemas como a miséria e melhorar a qualidade de vida da população mais pobre.

A melhor forma de viabilizar as políticas públicas de distribuição de renda é por meio da tributação progressiva sobre as classes de renda mais elevada, destinando o contingente a programas específicos, assim quanto maior a renda

da pessoa maior o valor do tributo. Outra medida é a concessão de subsídios a bens de consumo e financiamentos populares (GIACOMONI, 2000).

- c) Função Estabilizadora: Sustenta-se na visão Keynesiana de que o Estado precisa intervir na economia, e que a demanda efetiva é responsável pelas variações no produto.

Se a demanda for superior á capacidade nominal (potencial) da produção, os preços tenderão a subir; se for inferior, haverá desemprego. O mecanismo básico da política de estabilização é, portanto, a ação estatal sobre a demanda agregada, aumentando-a e reduzindo-a conforme as necessidades (GIACOMONI, 2000 p.41).

Assim, as medidas de estabilização da economia evidenciam-se no orçamento público por meio do impacto das despesas com compras governamentais e na arrecadação, mudanças na tributação, implantação de obras públicas visando diminuir o desemprego etc.

Como evidenciado, o orçamento não é efetuado isoladamente, pois decorre das leis que o precedem.

## 4. O ORÇAMENTO PÚBLICO E A LEGISLAÇÃO

31

Tendo sido aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentárias o processo orçamentário acontece da seguinte forma: o executivo encaminha ao legislativo o projeto de Lei do Orçamento Anual que o estuda e apresenta alterações, e discute-o até que seja aprovada pela câmara. Após a aprovação da Lei, o legislativo devolve-o para que seja sancionada pelo chefe do executivo e publicada. Os prazos das etapas do processo orçamentário, nos municípios, são disciplinados em sua Lei Orgânica. A execução orçamentária acontecerá com quando houver a efetiva arrecadação das receitas e realização das despesas públicas previstas.

Ressalta-se, que o a execução orçamentária necessita de constante controle, pois é evidente que, nem sempre, as dotações previstas se realizam.

Enfim, controlar a execução orçamentária significa acompanhar e obter condições para, se for o caso, otimizar os meios de arrecadação da receita pública, de um lado, e adotar medidas de contenção de gastos, de outro lado, ainda no decorrer do exercício (HARADA, 2013, p.97).

Convém destacar que a legislação brasileira estabelece normas rigorosas quanto à conduta dos administradores públicos, objetivando a responsabilidade sobre o equilíbrio orçamentário e a transparência das ações do agente, ou seja, nenhum

agente da administração pública pode agir de acordo com sua vontade, todos têm direitos e obrigações segundo a lei.

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. (Lei Complementar nº 101, Art. 1º § 1º).

Para Harada (2013, p.72) “o orçamento espelha um instrumento representativo do consentimento dos contribuintes”. Assim, do ponto de vista político, se o orçamento é ferramenta de representação, como cidadãos sujeitos passivos das obrigações tributárias, temos o direito de opinar sobre as aplicações dos recursos públicos.

## 5. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A participação da sociedade na elaboração do orçamento democratizaria esse processo. A Lei nº10. 257 de 2001, conhecida como Estatuto da cidade, estabelece o instrumento da gestão orçamentária participativa aplicada aos municípios (Art. 4º, inciso III, alínea f). Segundo o Art. 44 torna-se condição obrigatória para a aprovação das leis orçamentárias pelas Câmaras Municipais a participação pública por meio de consulta, debates e audiências públicas sobre as propostas apresentadas no PPA, LDO e da LOA.

Através do orçamento participativo a população têm condições de efetivamente interferir nas políticas de desenvolvimento de seu município exercendo sua cidadania.

De acordo com Campos (2005, p.71) “O orçamento participativo é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal”.

De forma específica cada município deve desenvolver seu sistema de participação popular, comumente acontece de forma regionalizada onde nas assembleias a população elenca e delibera sobre as prioridades do município.

Conforme acentua Ferreira (2003) a participação popular no orçamento desafia a sociedade a aprender a se organizar e a perceber a sua força para promover mudanças. Ainda segundo Ferreira, esse é um processo difícil e demorado, necessita de mudança da postura cultural de “levar vantagem em tudo”, transcende o individual prezando o bem estar coletivo. Logo, somente por meio

da pressão e organização popular haverá o surgimento do espaço para deliberação conjunta das políticas públicas.

Por meio do orçamento participativo cria-se um canal comunicação direto entre o povo e os governantes. Por um lado, há maior conscientização das necessidades públicas por parte dos governantes, que podem atuar com ações mais direcionadas, e por outro a população retoma a credibilidade na gestão pública, uma vez que participa diretamente expondo suas demandas e sugerindo ações para supri-las.

Para que a participação popular aconteça de forma plena, é preciso que o povo conheça como funciona o sistema orçamentário. O exercício da cidadania não deve acontecer somente na criação do orçamento ao expor seus interesses, mas fiscalizando a execução das dotações orçamentárias aprovadas. Também é preciso que entenda, para evitar frustrações, que “o orçamento participativo não é a solução de todos os problemas da população, mas sim um método mais eficiente e democrático de lidar com eles” (PIRES, 1999, p.121 apud FERREIRA, 2003, p.77).

Um dos principais obstáculos da população para acompanhar e entender o orçamento é compreender a linguagem técnica no qual é apresentado. A população ao visualizar os relatórios precisa entender e inferir sua opinião sobre os dados apresentados. Nesse sentido, a contabilidade deve contribuir com informações cada vez mais relevantes atendendo a todos os tipos de usuários.

A elaboração do orçamento público é uma aplicação da técnica contábil, que trata do registro do orçamento na forma da legislação vigente, obedecendo à padronização que alcança as áreas de administração pública direta e indireta, de forma bastante severa (CAMPOS, 2005, p.6).

Favero et al. (2011, p.4) afirma que “a contabilidade deveria ser capaz de gerar relatórios direcionados de acordo com as necessidades dos usuários, facilitando assim a tomada de decisões”. Portanto, no âmbito público, a contabilidade não pode se ater somente as demandas informacionais estipuladas pela legislação; o povo necessita que as informações sejam apresentadas em linguagem acessível, necessita conhecer o quanto e em que foi aplicado o dinheiro público, e quais os benefícios obtidos com determinada aplicação.

## 6. CONCLUSÃO

Identificou-se que um dos principais obstáculos da população para acompanhar e entender o orçamento é a linguagem técnica no qual é apresentado. Que a população ao visualizar os relatórios precisa entender e inferir sua opinião sobre os dados apresentados. Que nesse sentido, a contabilidade deve contribuir com informações cada vez mais compreensíveis, afim de, atender a todos os tipos de usuários.

Deste modo, a tarefa da contabilidade ante ao orçamento participativo é identificar as demandas informacionais da sociedade, sintetiza-las e comunica-las a população em relatórios simplificados, mantendo as características tradicionais de uma informação contábil de qualidade. Logo, a informação deve manter-se compreensível, relevante ao usuário, confiável, e comparativa.

Portanto, é de suma importância à familiarização da população com as peças orçamentárias. Visto que o orçamento é um elemento indispensável para a administração pública, a gestão orçamentária participativa deve contribuir cada vez mais com o desenvolvimento e progresso do município, seja por meio da ativa participação popular no planejamento ou pela fiscalização e controle da execução orçamentária.

## REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à ciência das finanças**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969. 511 p.

BIAZIN, Damares Tomasin. Normas da ABNT, aspectos gráficos e padronização para relatórios acadêmicos. Londrina: EdUniFil, 2013. 112 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000**. Brasília: 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em 16 de ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)> Acesso em 16 ago. 2014.

# CENTRO UNIVERSITÁRIO FILADÉLFIA

Revista Eletrônica de Ciências Empresariais da UniFil.

CAMPOS, Dejalma de. **Direito financeiro e orçamentário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 181 p.

FAVERO, Hamilton Luiz et al. **Contabilidade: Teoria e Prática**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 320 p.

FERREIRA, Denise de Queiroz. Orçamento Participativo: Instrumento de democratização da administração pública. **Contabilidade vista e revista**, Belo Horizonte, v.14, n.3, dez. 2003. Disponível em: <<http://web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/242/235>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 9. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2000. 314 p.

GREMAUD, Amaury Patrick. et al. **Manual de Economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. 666 p.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 824 p.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 404 p.

ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade do setor público**. São Paulo: Atlas, 2011. 561 p.