



ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL



Orçamento e Finanças Governamentais

Julio Candido de Meirelles Junior

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal
de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação
em Administração Pública – PNAP
Especialização em Administração Pública

ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Orçamento e Finanças Governamentais

Julio Candido de Meirelles Junior

2021

Prof. Julio Candido de Meirelles Junior

Doutor em Ciência, Tecnologia e Inovação pelo Programa Binacional Brasil e Argentina, com ênfase em Políticas Públicas Comparadas no Mercosul, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Mestre em Ciências Contábeis, Especialista em Docência do Ensino Superior, Especialista em Administração Escolar, Especialista em Auditoria e Contabilidade Financeira, Especialista em Engenharia de Produção, Especialista em Política e Estratégia pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG), Especialista em Controladoria Financeira, Especialista em Planejamento, Implementação e Gestão da Educação a Distância e graduado em Ciências Contábeis. Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense. Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PGPPD), Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP). Articulista do Conselho Regional de Contabilidade e outras revistas. Escritor. Membro da ACIN-Associação Científica Internacional Neopatrimonialista. Detentor do Prêmio Ivan Carlos Gatti. Membro Efetivo Perpétuo da Academia Mineira de Ciências Contábeis. Pesquisador-Líder do Grupo de Pesquisa: Análise de Risco e Controladoria Estratégica (ARCONTE).



Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

M514o Meirelles Júnior, Julio Candido de
Orçamento e finanças governamentais / Julio Candido de Meirelles Júnior.
– Brasília: PNAP; Recife: UPE / NEAD, 2021.

122 p.: il.

Formato: pdf

Material didático utilizado no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – UAB – PNAP

ISBN 978-65-89954-24-8

1. Orçamento. 2. Finanças públicas. I. Universidade Aberta do Brasil.
II. Programa Nacional de Formação em Administração Pública. III. Título.

CDD 352.4809

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR | CAPES

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS

Universidade de Pernambuco | UPE

AUTOR DO CONTEÚDO

Julio Candido de Meirelles Junior

EQUIPE TÉCNICA – UPE | NEAD

COORDENAÇÃO DO NEAD - UPE

Renato Medeiros de Moraes

COORDENAÇÃO DO PROJETO

Roberto Luiz Alves Torres

PROJETO GRÁFICO

José Marcos Leite Barros

EDITORAÇÃO

Anita Maria de Sousa

Aldo Barros e Silva Filho

Enifrance Vieira da Silva

Danilo Catão de Lucena

REVISÃO TEXTUAL

Maria Tereza Lapa Maymone de Barros

Geruza Viana da Silva

CAPA

José Marcos Leite Barros



ORÇAMENTO E FINANÇAS GOVERNAMENTAIS

Prof. Julio Candido de Meirelles Junior

Apresentação

Caríssimos leitores

A iniciativa da presente obra, coordenada pela Diretoria de Educação a Distância da CAPES, reveste-se de múltiplos méritos, a partir de significados acadêmicos e sociais, uma vez que está integrada ao Programa Nacional de formação em Administração Pública - PNAP, que é o maior programa do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Este livro intitulado “Orçamento e Finanças Governamentais” do Curso de Especialização em Gestão Pública – Módulo Específico, com carga horária de 30 horas, transmite ao leitor uma mensagem em formato acessível, para o seu aperfeiçoamento no nível de especialização, utilizando de fontes governamentais para evidenciar as ações dos entes públicos.

Esta obra contempla 05 capítulos com questões relevantes ao aprimoramento e a operacionalidade da gestão pública iniciando com as atividades financeiras do Estado, as falhas do mercado e funções do governo.

Traz de maneira didática a política fiscal, atividade econômica e finanças públicas, tributação e gasto público.

Apresenta as necessidades de financiamento do setor público, déficits e dívida pública, bem como o Planejamento Orçamentário, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Aborda de forma dinâmica a experiência de Orçamento Participativo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Crimes Fiscais e exibe um estudo de caso de orçamento participativo.

Finaliza apresentando o controle social e transparência.

Importante destacar que esta obra permite a compreensão da matéria orçamentária de modo mais abrangente a partir da utilização dos mecanismos que consentem ao cidadão acompanhar todas as fases do processo orçamentário, utilizando os instrumentos que estão ao alcance do cidadão para exercer a fiscalização, a partir do acompanhamento de todas as fases do processo orçamentário a aplicação dos recursos públicos.

Bons estudos!

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO: FALHAS DO MERCADO; FUNÇÕES DO GOVERNO. POLÍTICA FISCAL, ATIVIDADE ECONÔMICA E FINANÇAS PÚBLICAS: TRIBUTAÇÃO E GASTO PÚBLICO	9
Introdução	9
1.1 Necessidades Públicas	10
1.2 Receitas Públicas – Obtenção de Recursos	11
1.2.1 Tributos	13
1.2.2 Impostos	14
1.2.3 Taxas	15
1.2.4 Contribuições e empréstimos compulsórios de acordo com a Constituição Federal de 1988	15
1.2.5 Gasto Público	16
1.3 Atividades Econômicas e Finanças Públicas	16
1.3.1 Teoria das Finanças Públicas	17
1.3.2 Falhas do Mercado	20
1.3.3 Política Fiscal	22
1.4 Funções do Governo	23
1.5 Orçamento Público	24
1.6 Tipos de Orçamento	28
1.6.1 Orçamento Clássico ou Tradicional	29
1.6.2 Orçamento Base Zero	29
1.6.3 Orçamento por Desempenho ou de Realizações	30
1.6.4 Orçamento Participativo	30
1.6.5 Orçamento-Programa	31
1.6.6 Orçamento Matricial	32
1.6.7 Orçamento de Tendências	32
1.6.8 Orçamento Contínuo	33
1.6.9 Orçamento Estático	33
1.6.10 Orçamento Flexível	33
1.6.11 Orçamento Ajustado ou Forecast	34
1.6.12 Orçamento Baseado em Atividades	34
1.6.13 Orçamento Incremental	34
1.6.14 Orçamento Fiscal	34
1.6.15 Orçamento Monetário	34
1.6.16 Orçamento Público	35
1.6.17 Orçamento de Investimento	35
1.6.18 Orçamento de Seguridade Social	35
1.6.19 Orçamento de Estatais	35
1.6.20 Orçamento Impositivo	35
1.6.21 Orçamento com Teto Fixo	36
1.6.22 Orçamento com Teto Móvel	36
1.6.23 Orçamento sem Teto Fixo	36
1.7 Cumprimento da Satisfação das Necessidades Públicas	36
1.8 Sistema de Planejamento Orçamentário Brasileiro	37

1.9 Experiência de Planejamento Governamental no Brasil na Linha do Tempo	38
CAPÍTULO 2 - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO, DÉFICITS E DÍVIDA PÚBLICA. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: PPA, LDO E LOA	43
Introdução	43
2.1 Necessidade de Financiamento do Setor Público, Déficits e Dívida Pública	44
2.2 Planejamento Orçamentário	47
2.2.1 Plano Plurianual – PPA	52
2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias	54
2.2.3 Lei Orçamentária Anual	56
 CAPÍTULO 3 - EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - OP	 59
Introdução	59
3.1 Experiência de Orçamentos Participativos	60
3.2 Estudo de Caso Aplicado	66
3.2.1 Histórico do Orçamento Participativo Porto Alegre	67
3.2.2 Como funciona o Orçamento Participativo Porto Alegre	68
3.2.3 Base de Discussão do Orçamento Participativo de Porto Alegre	68
3.2.4 Prioridades Temáticas das Regiões	69
 CAPÍTULO 4 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS	 75
Introdução	75
4.1 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000	76
4.1.1 Origens	78
4.1.2 Objetivos	79
4.2 Lei de Crimes nº 10.028, de 19 de outubro de 2000	85
 CAPÍTULO 5 - CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA	 91
Introdução	91
5.1. Transparência e Acessibilidade na Gestão Pública	92
5.2. eMAG - Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico	95
5.3. Controle Social, Fiscalização e Sanções	96
5.3.1. Fiscalização e Sanções LRF e LAI	100
5.3.2. Análise de Desempenho Financeiro na Administração Pública	102
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 106

CAPÍTULO I

ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO: FALHAS DO MERCADO; FUNÇÕES DO GOVERNO. POLÍTICA FISCAL, ATIVIDADE ECONÔMICA E FINANÇAS PÚBLICAS: TRIBUTAÇÃO E GASTO PÚBLICO

Prof. Julio Candido de Meirelles Junior

9

Objetivos de Aprendizagem

Ao final deste capítulo, você será capaz de identificar as atividades financeiras do Estado: falhas do mercado, funções do governo, as necessidades públicas, receitas públicas, de onde se origina a obtenção de recursos e de conhecer os conceitos de tributos, impostos, taxas, contribuições e empréstimos compulsórios de acordo com a Constituição Federal de 1988.

Será capaz, também, de discutir sobre as finanças públicas e seus conceitos através das teorias, das falhas de mercados, dos bens públicos, receitas e despesas, orçamento público, tipos de orçamento, cumprimento da satisfação das necessidades públicas e o sistema de planejamento orçamentário brasileiro.

Bons estudos!!!

Introdução

Vamos iniciar os nossos estudos buscando o entendimento da expressão atividade financeira do Estado para consubstancializar o conhecimento sobre o assunto, explorando as diversas fontes de pesquisa.

A partir de uma pesquisa apurada observam-se diversos conceitos emitidos por autores nos mais variados estilos.

O que nos chamou a atenção foi o conceito de Deodato (1967, p.1) que a define como **“a procura de meios para satisfazer às necessidades públicas”**.

Em consonância com o conceito do autor, observa-se a Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que trata das Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. É essencial a leitura deste dispositivo.

O assunto, diante da sua seriedade, fica instituído na Constituição Federal de 1988, a partir do art. 149 até o art. 169, em especial na seção, orçamentos, no artigo 165. Faça uma leitura na íntegra dos artigos.

Em continuação à caracterização do conceito elucidado, observa-se de maneira holística que a atividade financeira do Estado pode ser entendida como a aquisição de recursos necessários para a sua manutenção, execução de investimentos e ações com o objetivo de satisfazer as necessidades públicas.

Observa-se que os conceitos acima explanados trazem “as necessidades públicas” como uma questão fundamental para o seu entendimento.

Neste contexto fica estabelecido que, para existir a atividade financeira do Estado, é necessário **definir “as necessidades públicas”** e, a partir deste ponto, estabelecer os princípios para a **obtenção dos recursos**, que serão utilizados para atendê-las, com base na **arrecadação de tributos**, que são os **impostos**, as **taxas**, **contribuições e empréstimos compulsórios**, de acordo com a Constituição Federal de 1988.

A próxima questão para a compreensão das atividades financeiras é definida como a **capacidade de gerir os recursos** obtidos por meio da arrecadação e através de um **controle orçamentário** eficaz, monitorando a sua **aplicação**, no cumprimento da **satisfação das necessidades públicas**.

Por meio desta sequência de argumentos aqui elucidados, pode-se auferir que a atividade financeira do Estado **consiste na arrecadação de receitas suficientes, aplicando uma gestão eficaz, por meio de uma fiscalização orçamentária, de forma a realizar os gastos definidos e satisfazer as necessidades públicas**.

1.1 Necessidades Públicas

De uma forma bem didática, podemos descrever que as necessidades públicas são as necessidades individuais, coletivas e gerais atendidas pelo Estado ou Poder Público. Ampliando a questão e colocando em sinergia com as atividades financeiras do Estado, observa-se que a prestação de serviços públicos, o exercício do poder de polícia e a intervenção no domínio econômico são, também, necessidades públicas básicas ligadas à atividade financeira do Estado. (Anjos, 2008).

Neste contexto as necessidades humanas são as exigências legítimas indispensáveis para uma vida digna em sociedade expressas em nossa Carta Magna, Art. 1º, como direitos inalienáveis e tem como fundamento:

“I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana”; [...] Sendo esta última o mais importante fundamento e objetivo do Estado Democrático de Direito. (Quadro 1)

Para o atendimento dessas questões existe o serviço público definido por Meirelles (2010, p.351) como “todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”.

Quadro I - Necessidades

Necessidades na atividade financeira do Estado	
Necessidades	As necessidades humanas são as exigências reais ou efetivas para uma vida digna em sociedade.
Necessidades individuais	As necessidades individuais são satisfeitas, em regra, pela própria pessoa, são aquelas que consideram o indivíduo isoladamente. Exemplos: alimentação, vestuário, transporte e habitação. Obs.: Em caráter excepcional, o Estado ou Poder Público pode assumir as responsabilidades pelo atendimento das necessidades individuais básicas de certo conjunto de pessoas.
Necessidades coletivas	As necessidades coletivas são aquelas de um conjunto definido de pessoas (classes, categorias, coletivos). Exemplos: uma ponte que liga duas regiões, urbanização de determinada região. Todos de forma homogênea.
Necessidades gerais	As necessidades gerais são de todos de forma homogênea. Exemplos: educação, saúde, segurança pública.
Necessidades públicas	As necessidades públicas são as necessidades individuais, coletivas e gerais atendidas pelo Estado ou Poder Público.

Fonte: adaptado de Castro (2016)

1.2 Receitas Públicas – Obtenção de Recursos

As receitas públicas são a totalização do dinheiro recolhido pelo Tesouro Nacional, incorporado ao patrimônio do Estado, por meio dos recursos oriundos dos impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos, que serão utilizados para custear as necessidades públicas.

São conhecidas como entrada de recursos, recolhimento de bens aos cofres públicos, sendo sinônimo de ingresso ou entrada de recursos.

O Senado Federal (2020) esclarece que a receita pública pode ser vista sob diversas óticas:

- 1 - a entrada de recursos que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto como elemento novo e positivo;

2 - toda arrecadação de rendas autorizadas pela Constituição Federal, leis e títulos creditórios à Fazenda Pública;

3 - conjunto de meios financeiros que o Estado e as outras pessoas de direito público auferem, livremente e sem reflexo no seu passivo e podem dispor para custear a produção de seus serviços e executar as tarefas políticas dominantes em cada comunidade. Em sentido restrito, receitas são as entradas que se incorporam ao patrimônio como elemento novo e positivo; em sentido lato, são todas quantias recebidas pelos cofres públicos, denominando-se entradas ou ingressos. Nem todo ingresso constitui receita pública; o produto de uma operação de crédito, por exemplo, é um ingresso, mas não é receita nessa concepção porque, em contraposição à entrada de recursos financeiros, cria uma obrigação no passivo da entidade pública;

4 - no sentido de caixa ou contabilístico, são receitas públicas todas e quaisquer entradas de fundos nos cofres do Estado, independentemente de sua origem ou fim;

5 - no sentido financeiro ou próprio, são receitas públicas apenas as entradas de fundos nos cofres do Estado que representem um aumento do seu patrimônio. Outra maneira de definir a receita pública é considerar que, para que exista uma receita pública, é necessário que a soma de dinheiro arrecadada seja efetivamente disponível, isto é, que possa, em qualquer momento, ser objeto dentro das regras políticas e jurídicas de gestão financeira, de uma alocação e cobertura de despesas públicas;

6 - de acordo com o Regulamento Geral de Contabilidade Pública, a receita pública engloba todos os créditos de qualquer natureza que o governo tem direito de arrecadar em virtude de leis gerais e especiais, de contratos e quaisquer títulos de que derivem direitos a favor do Estado.

No mesmo viés o Portal da Transparência (2020) esclarece que a receita pública é o dinheiro de que o governo dispõe para manter sua estrutura e oferecer bens e serviços à sociedade, como hospitais, escolas, iluminação, saneamento, etc.

Para concretizar a manutenção dessas atividades, o governo precisa arrecadar dinheiro e faz isso de diversas maneiras. Essa arrecadação vem de impostos, de aluguéis e venda de bens, prestação de alguns serviços, venda de títulos do Tesouro Nacional, recebimento de indenizações, dentre outras permissíveis pela legislação. Para o controle cidadão, o portal da transparência oferece links para que o cidadão acompanhe a arrecadação.

A Lei 4320/64 que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, apresenta em seu capítulo II - Receitas.

O quadro 02 apresenta as Receitas de acordo com a Lei 4320/64.

Quadro 2 Receitas de acordo com a Lei 4320/64

Receitas de acordo com a Lei 4320/64	
Tributo	Tributo é a receita derivada, instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da Constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinado-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.
Artigo 11.	A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.
§ 1º	Receitas Correntes
§ 2º	Receitas de Capital
§ 3º	O superávit do Orçamento Corrente
§ 4º - A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:	receitas correntes: receita tributária: tributo CTN. impostos. taxas. contribuições de melhoria. receita de contribuições: receita patrimonial: receita agropecuária: receita industrial: receita de serviços: transferências correntes: outras receitas correntes: receitas de capital: operações de crédito: alienação de bens. amortização de empréstimos: transferências de capital: outras receitas de capital: (redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982).

Fonte: Lei 4320/64 / Glossário Secretaria da Fazenda 2020

Uma importante decisão é buscar o conceito de outros autores sobre o assunto para consubstanciar a construção do conhecimento.

1.2.1 Tributos

A jornada sobre tributos se inicia na Carta Magna, a Constituição Federal de 1988, que esclarece no Título VI, da tributação e do orçamento, Capítulo I, do Sistema Tributário Nacional, Seção I a partir do Art. 145.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas

A Carta Magna elucida cada um deles e, no mesmo viés, a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, denominada Código Tributário Nacional – CTN, esclarece em seu art. 3º que “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

É indispensável advertir que o Brasil é uma federação e neste contexto os tributos são, por tal critério, classificáveis em federais, estaduais e municipais e somente podem ser criados por força de lei e em consonância com matéria estabelecida na Constituição Federal de 1988, respeitando, também, os prazos mínimos para o início da vigência.

O tributo é um gênero que abrange várias espécies e a Constituição Federal de 1988, em seu art. 145, evidencia a instituição de três espécies denominadas: impostos, taxas e contribuição de melhoria.

A geração de receitas por meio de tributos está relacionada na Lei nº 4320 que estabelece em seu art. 9º:

Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.

A função social do tributo é atender aos interesses sociais e neste contexto está a legitimidade do tributo, portanto apenas pode ser aferida na proporção em que o mesmo for utilizado para tais objetivos (BASTOS, 2006).

SAIBA MAIS

Portal da Transparência – Confira!!

Execução da Receita pública

<<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-receita-publica>>

1.2.2 Impostos

Os impostos estão previstos na Constituição Federal de 1988. São discriminados como toda a quantia em dinheiro que os cidadãos de um país devem pagar ao Estado para garantir a funcionalidade de serviços públicos e coletivos.

O Código Tributário em seu art. 16. esclarece que o “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

De forma didática podemos concluir que imposto é um tributo pago, compulsoriamente, pelas pessoas físicas e jurídicas para atender parte das necessidades de Receita Tributária do Poder Público nas três esferas, Federal, Estadual e Municipal, de modo a garantir o funcionamento de sua burocracia, o atendimento social à população e os investimentos em obras essenciais (PORTAL TRIBUTÁRIO, 2020).

1.2.3 Taxas

As taxas estão previstas na Constituição Federal de 1988 no art. 145 e no CTN em seu art. 5º. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. As taxas são recolhidas pela utilização de serviços específicos fornecidos pelo poder público por meio de algum ente ou por uma concessionária. De acordo com o art. 77 do CTN:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

As taxas são tributos cobrados de serviços prestados ou disponibilizados ao contribuinte, definidos por leis, não podendo ser genéricos ou indivisíveis, como a taxa de água e luz, por exemplo. A criação de taxa é de responsabilidade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com nomes idênticos, mas com valores de cálculos diferentes. Já as contribuições de melhoria têm a sua origem nos acréscimos de valores imobiliários em relação às despesas realizadas. (NESI, 2010)

1.2.4 Contribuições e empréstimos compulsórios de acordo com a Constituição Federal de 1988

As Contribuições de Melhoria estão previstas na Constituição Federal de 1988 e no CTN:

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Segue no art. 82 que a lei relativa à contribuição de melhoria observará os requisitos mínimos descritos neste artigo.

SAIBA MAIS

Portal da transparência – confira!!

Como Consultar dados no Portal da Transparência do Governo Federal – <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/consultar-dados-no-portal-da-transparencia-do-governo-federal>>

1.2.5 Gasto Público

O gasto público é definido como sendo **o que será feito e quanto será executado pelo Governo Federal** para atender às necessidades da população, nas diversas áreas, tais como saúde, agricultura, educação e segurança e será **estabelecido no orçamento que autoriza** um limite de gastos a serem realizados com os recursos previstos no orçamento fiscal, seguridade social e de investimentos das empresas estatais.

O orçamento apresenta as **despesas primárias** que são os gastos do Governo para prover bens e serviços públicos a população, previdência social, pessoal e encargos sociais, transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios por repartição de receita, além dos gastos necessários para a manutenção da estrutura do Estado.

Apresenta, também, as **despesas financeiras** que são todas aquelas não primárias, resultantes do pagamento de uma dívida do Governo, na concessão de empréstimo ou no subsídio dos juros de empréstimos tomados por outra instituição ou pessoa. Como exemplo: o financiamento estudantil e subsídio do programa “Minha Casa Minha Vida”.

Neste contexto se encontra “Rolagem da dívida” que é um processo rotineiro de gestão, que substitui a dívida antiga por uma nova (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

1.3 Atividades Econômicas e Finanças Públicas

As atividades econômicas são essenciais para o crescimento do país e podem ser divididas em três grandes setores: setor primário, setor secundário e setor terciário para a exploração, produção de bens, serviços e agropecuária que são os propulsores da economia de um país.

Para acompanhar o ritmo das atividades econômicas do Brasil, o Banco Central criou em 2003 o Índice de Atividade Econômica do Banco Central do Brasil (IBC-Br) e, desde março 2010, passou a ser um indicador com abrangência nacional.

Este índice traz em seu bojo informações sobre o nível de atividades nos três setores, de forma a avaliar o comportamento das atividades econômicas do país, contribuindo com informações para o Banco Central em relação à taxa básica de juros e à Selic.

Este indicador ajuda a avaliar o ritmo de crescimento da economia ao longo dos meses e tem como objetivo mensurar a evolução contemporânea da atividade econômica do país e contribuir para a elaboração de estratégia de política monetária. Trata-se de indicador de periodicidade mensal, que incorpora variáveis consideradas como proxies para desempenho dos setores da economia (BANCO CENTRAL, 2020).

SAIBA MAIS

Visite o [sítio do Banco Central do Brasil](https://www.bcb.gov.br/) e acompanhe as informações: <https://www.bcb.gov.br/>

As atividades econômicas e as finanças públicas de um país estão entrelaçadas e comprometidas com a realização das receitas e aplicação dos recursos. As finanças públicas são essenciais para a realização das diversas atividades financeiras que o Estado exerce. Como a área de pesquisa foi incorporada ao campo de estudo da economia, a partir dos anos 70, do séc.XX pelos economistas da chamada ala progressista, para o estudo da gestão dos recursos públicos é importante o seu entendimento, pois as finanças públicas afetam a situação econômica e social das pessoas.

Para que ocorra a materialização de suas atividades e funções, o Estado necessita de meios financeiros. Recordando, esta visão é apoiada por diversos autores. Uma pesquisa sobre o assunto certamente irá contribuir para o aprendizado.

Neste contexto observa-se que as atividades financeiras do Estado incluem a obtenção de recursos para custear suas atividades, gerir esses recursos por meio do orçamento, supervisionar a aplicação desses recursos, buscando a efetividade de sua aplicação e a concretização das satisfações sociais. O que outros autores pensam sobre o assunto? Crie uma tabela comparativa para facilitar o estudo.

Para compreensão da matéria na linha do tempo é importante a **visualização do contexto político social**.

1.3.1 Teoria das Finanças Públicas

A Teoria das Finanças Públicas na visão de Nesi (2012, p.16) tem sua fundamentação nas falhas existentes no mercado, que acabam apresentando necessidades como a intervenção do governo, o estudo das suas funções, a tributação e os gastos públicos. Você concorda com esta afirmação? Reflita sobre o assunto.

Neste viés podemos observar a Constituição de 1988, nos princípios fundamentais e verificar que, para a concretização destes objetivos fundamentais da República Federativa, o Estado, precisa utilizar meios financeiros, dentre outros, visando ao bem comum da coletividade.

A Constituição de 1988 apresenta em seu art. 3º:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Voltando no tempo observa-se que Samuelson (1983) afirma que o estudo da economia objetiva, dentre outras demandas, a preocupação com as questões de mercado, políticas administrativas e a determinação das condições de otimização, delineando a posição de equilíbrio que maximiza o bem-estar social.

Esta visão está relacionada à teoria do bem-estar, ou seja, da impossibilidade de se atingir a **eficiência pareto-ótima** em regime de livre concorrência perfeita, quando existem bens públicos e da preocupação dos economistas a partir do posicionamento de Samuelson (1954), da provisão eficiente de bens públicos e do posicionamento de Charles Tiebout (1956), em “The pure theory of local expenditures”.

Para compor o arcabouço conceitual deste estudo o termo eficiência, ou ótimo de Pareto, conceito econômico desenvolvido por Vilfredo Pareto, é colocado por Dani, Oliveira e Barros (2007) como “uma situação econômica seria ótima quando não puder mais ser melhorada, ou quando não se puder melhorar um dos fatores sem o detrimento de outro fator participante”.

Para o esclarecimento das teorias econômicas e o seu desdobramento na teoria das finanças públicas, devem ser observadas as palavras de Samuelson (1997, p.12), que apresenta uma reflexão dinâmica fundamental para o entendimento da teoria, confrontando as ciências exatas com as ciências econômicas. Explicou que as ciências econômicas “poderiam ser comparadas ao sistema solar, onde cada movimento afetava e era afetado pelo movimento dos outros” [...] e nessa atmosfera: “extraíram-se a base de conhecimento que está sistematizado nos manuais de microeconomia: o mecanismo de mercado, a teoria da produção, a teoria dos custos, a teoria do consumidor, a teoria do bem-estar social e as formas de organização de mercado”.

Importante observar que é necessário um estudo profundo de cada uma dessas teorias para que se possa compreender o raciocínio dos autores no estudo da economia, resguardando a visualização do contexto político social estudado pelos autores e suas aplicações no contexto atual. Sempre que possível buscar autores que apresentem o estado da arte.

Muitos pesquisadores continuaram estudos sobre economia e finanças públicas se posicionando sobre o assunto. O quadro 3 apresenta alguns pesquisadores

Quadro 3 – Pesquisadores na linha do tempo

Autores	Data publicação
Arrow	1967
Oates	1969
Buchanan e Goetz	1972
Oates	1973
Pollakowski	1973
Wales e Wiens	1974
Edel e Sclar	1974
Hamilton	1975
Hamilton	1976
Rosen e Fullerton	1977
Westhoff	1977
Sonstelie e Portney	1978
Brueckner	1979
Wooders	1980
Epple e Zelenitz	1981
Bewley	1981
Napoleoni, Cláudio: Smith, Ricardo, Marx, Graal.	1981
Richer	1982
Brueckner	1982
Epple, Filimon e Romer	1984
Frank Hahn	1984
Henderson	1985
Epple, Filimon e Romer	1993
Spanos, Aris	1993
Samuelson	1997
Palmon e Smith	1998
Bradbury et AL	2001
Pires	2010

Fonte: pesquisa do autor

Estes são alguns exemplos de pesquisadores pós Charles Tiebout, que vieram contribuindo para o estudo relacionado, mas é necessário um aprofundamento na matéria para analisar o viés de cada um nas linhas teóricas que advêm de outros pesquisadores. Busque outros pesquisadores e complete a tabela até os nossos dias!

Samuelson (1997) esclarece que os campos da economia como a economia da produção, o comportamento do consumidor, o comércio internacional, as finanças públicas, os ciclos econômicos e a análise da renda possuem semelhanças **e que a análise desses elementos comuns resultaria numa economia de esforços.**

Esta é uma visão que contribui para o crescimento do conhecimento, utilizando áreas afins para os estudos comparativos e nesse viés o pesquisador, o estudante e os entusiastas devem utilizar a pesquisa no universo de autores nacionais e internacionais.

No contexto de estudo, observam-se autores utilizando ideias a partir das obras de Karl Marx e Friedrich Engels e, através destes, partem para uma análise de alguns aspectos da sociedade moderna conectados aos conflitos de classe e à organização produtiva.

Este estudo torna-se rico na medida em que articula possibilidades de criticar o sistema econômico do ponto de vista do trabalhador, como o maior grupo da população, buscando dissolver as desigualdades sociais, mas existem outros pontos de vista que merecem destaque e aprofundamento. O que você acha desta situação de investigação? Reflita sobre outras escolas de pensamento e faça uma análise criteriosa. Podemos nos surpreender!! Um dos grandes focos deste cenário é a oportunidade de observar e criar condições de melhoria social contínua, por meio de educação, que possibilitem ao cidadão ser partícipe do sistema como um ator consciente de sua cidadania, contribuinte e fiscal do sistema financeiro nacional de forma a colaborar para a eliminação das desigualdades sociais e para o crescimento do país. Vamos refletir sobre isso!

1.3.2 Falhas do Mercado

Para iniciarmos um debate sobre o que seriam as falhas de mercado é fundamental o entendimento sobre a situação ideal necessária para que estas não aconteçam.

Para a existência de uma ocorrência ideal é necessário um equilíbrio de oferta e demanda na visão de Arrow e Debreu (1954), que é um parâmetro para esse entendimento. Nesse viés visualiza-se uma condição de mercado perfeito ou concorrência perfeita o que é discordado por alguns estudiosos. Para aprofundamento do assunto é importante buscar outros autores. Uma pesquisa que pode trazer grandes contribuições.

A Lei da Oferta e da Procura notadamente divulgada como Demanda tem como objetivo estabilizar a busca de bens e serviços com as suas respectivas ofertas. Neste contexto destaca-se como oferta **o interesse sobre um determinado bem ou serviço** produzido em um determinado período de tempo e oferecido no mercado. **A demanda por sua vez é a procura por um determinado bem** ou serviço num determinado período de tempo.

SAIBA MAIS

Para maior compreensão é importante buscar diversos autores e construir uma tabela comparativa. O que acham? Vamos Lá!!

Bem simples nestes termos, concorda? Mas é evidente que muitos fatores comprometem esse cenário.

Observa-se que uma produção e venda constantes, de acordo com a necessidade da sociedade, seria o ideal, mas a sociedade e o mercado são dinâmicos e neles atuam diversas forças, tais como: interesses políticos e de grupos, a concorrência, dentre outras, além das circunstâncias normais da economia como o preço, a quantidade, a tecnologia utilizada na fabricação, o marketing, dentre outros instrumentos, relacionados aos produtos e serviços, em um processo de auto-organização inerente à concorrência de capitais.

Fazendo uma breve interrupção nesta linha de pensamento, é possível verificar que as cinco forças competitivas, propostas por Porter (1990; 1992), que atuam na rivalidade entre concorrentes, podem contribuir para uma situação e interferir na relação de mercado na linha de tempo. Seria uma realidade? O que outros autores pensam sobre isso? Todas essas situações fazem parte do cenário.

Faça uma reflexão sobre elas: I) ameaça de produtos substitutos; II) ameaça de entrada de novos concorrentes; III) poder de negociação dos clientes; IV) poder de negociação dos fornecedores; V) rivalidade entre os concorrentes.

Em toda complexidade dinâmica do mercado, percebe-se, ainda, que **a oferta e a demanda são influenciadas pela preferência do consumidor final**, subsidiadas pela qualidade do produto ou serviço, facilidade de negociação da compra, financiamentos e a compatibilidade entre preço e entre agentes negociantes.

Smith (1983 e 2013) apresenta a ideia de que a liberdade da economia, sem intervenção externa ou do governo, se regula de forma automática, como se houvesse uma mão invisível gerenciando, fazendo com que os preços dos produtos fossem ditados pelo próprio mercado, conforme sua necessidade.

A estabilização da oferta e demanda na economia de mercado é um mecanismo natural em que se percebe alocação de recursos espontâneos dos agentes. A participação dos diversos atores envolvidos na organização da atividade econômica contribui para que ocorra um equilíbrio no mercado de forma eficiente, mas percebe-se que esse equilíbrio não é perfeito em todas as áreas da economia.

Neste cenário observa-se que a realidade do mercado entre os agentes pode produzir distorções que interferem nas relações causadoras de efeitos negativos, denominados falha de mercado. Essa situação pode levar a uma perda do bem-estar social, podendo ocorrer diversas situações que irão contribuir para o prejuízo de uma grande maioria de pessoas e conseqüentemente lucro para poucos.

Neste panorama se observa, em alguns casos, a necessidade de o Governo intervir na economia para garantir a estabilidade e o crescimento de forma direta e indireta, através de uma política econômica planejada e da utilização racional do orçamento público e sua aplicação, bem como política fiscal, regulatória, cambial, monetária como instrumentos de controle.

Neste contexto de informações, teremos, ainda, que trazer para debate **assuntos de interesse nacional** como a inflação, emprego e desemprego, a competição de mercado, monopólios, mercados incompletos e falhas de competição e os bens públicos.

Essas questões formam o ciclo da dinâmica do mercado e contribuem para uma reflexão sobre a necessidade de uma força do Estado, em determinadas circunstâncias, para direcionar o mercado ao rumo certo.

Nesta circunstância é importante **buscar outros autores** para analisar as suas contribuições ao assunto, fortalecer a construção do conhecimento e analisar as funções do governo.

1.3.3 Política Fiscal

Os mecanismos de Política Fiscal são percebidos a partir da década de 90, do século XX, em vários países, devido à preocupação com os riscos fiscais e com a prestação de contas públicas.

No Brasil surgem, objetivando a utilização dos mecanismos de Política Fiscal, adotados após o Plano Real e concretizados com a criação do regime de metas de superávit primário em 1999 e com a implantação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”.

Este caminho tem levado o país a ajustar as suas contas com a utilização do tripé macroeconômico formado pelos sistemas de câmbio flutuante, metas de inflação e metas de superávit primário de forma a diminuir a dívida pública.

A política fiscal eficiente busca a equalização estrutural que possibilite a diminuição dos gastos no médio e longo prazo, pois no curto prazo, na atualidade, está comprometido por uma série de circunstâncias excepcionais, além da rigidez dos gastos, sancionadas na Constituição de 1988.

Neste contexto, em razão da impossibilidade da implantação de aumentos de impostos que impactariam toda a sociedade, um dos caminhos é a gestão eficiente e uma reforma tributária, ajustes de benefícios dentre outros recursos que estão em discussão no país.

A Secretaria Especial da Fazenda acompanha a Conjuntura Econômica e apresenta os Relatórios para as seguintes variáveis: Investimento, Estatísticas Fiscais Acima e Abaixo da Linha, Dívida Pública e Previdência. São utilizados como fonte os dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional,

Banco Central, Ministério da Previdência Social, IBGE, entre outros bancos de dados públicos.

Está disponível no Ministério da Economia a atuação da Secretaria de Política Econômica – SPE com informações relativas a carga tributária líquida, conjuntura econômica / política fiscal, consolidação fiscal de médio e longo prazo, dívida pública, estudos econômico-tributários, Previdência Social, prisma fiscal, resultado fiscal estrutural e *structural primary balance*.

SAIBA MAIS

Visite o site do Ministério da Fazenda e confira.

<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/politica-fiscal/atuacao-spe/politica-fiscal>

1.4 Funções do Governo

A partir de uma visão holística que esclarece ser falha de mercado uma circunstância econômica, pois o mercado não consegue produzir uma alocação eficiente e influenciar o bem-estar da sociedade, é necessário que o setor público intervenha na economia. Nessa intervenção, o setor desempenha três funções clássicas: função alocativa, estabilizadora e distributiva.

Essas funções clássicas foram identificadas por um economista norte-americano, considerado o pai das finanças públicas modernas, Richard Abel Musgrave. Ele revolucionou o pensamento sobre o assunto ao publicar o seu livro “The theory of public finance: a study in public economy” (1959), considerado pela academia como o seu melhor trabalho. Vale a pena uma pesquisa sobre o autor e as suas obras.

Em 1973, o seu livro publicado no Brasil intitulado “Teoria das Finanças Públicas: um estudo de economia governamental” apresenta uma importante análise teórica, propondo que um plano orçamentário precisa estar fundamentado sobre um tripé, que são os aspectos importantes para a administração dos governos e que são conhecidas como as funções clássicas do Estado, consideradas como principais **funções do orçamento público, conhecidas como “alocativa, distributiva e estabilizadora”**.

Na realidade são três grandes categorias aceitas, consideradas, reconhecidas por diversos autores e incorporadas ao pensamento governamental. Na visão de Gadelha (2017, p.14) ele explica que a:

Função alocativa está associada ao fornecimento de bens e serviços não oferecidos adequadamente pelo sistema de mercado. Em outras palavras, essa função tem o objetivo de alocar os recursos quando não for possível, pelas condições de mercado, a determinação de preços de bens e serviços, de forma a assegurar uma maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis na economia,

Ou seja, promover ajustamentos na alocação de recursos, de forma a assegurar a maior eficiência na utilização.

Esta visão é corroborada por Meirelles Junior (2020, p.45) explicando que a função alocativa tem como dinâmica a promoção de ajustamentos na alocação de recursos.

Esta função se relaciona a destinar verba para um fim específico, por parte do governo, a fim de oferecer bens públicos, por exemplo, rodovias, segurança pública, iluminação pública, entre outros, que visam a provisão de certos bens e serviços, denominados bens públicos essenciais para a sociedade. A tese proposta é de que certos bens, denominados bens públicos distinguem-se dos bens privados por não poderem ser fornecidos através do sistema de mercado em transações entre consumidores individuais e fornecedores (TRISTÃO, 1998).

Meirelles Junior (2020) esclarece que **a Função distributiva** tem como norte assegurar o aumento de renda dos menos favorecidos, promovendo ajustamentos, utilizando programas de desenvolvimento social do Governo Federal, incentivos fiscais e alocação de recursos nas camadas mais pobres da sociedade, promovendo o ajustamento na distribuição de renda e neste viés Nesi (2010) afirma que o “governo utiliza-se de instrumento que leva ao ajuste de distribuição de renda e riqueza minimizando de maneira menos desigual a tributação e as transferências de recursos”.

Na visão de Tristão (1998, p. 83):

A função estabilizadora utiliza a política fiscal como instrumento de política macroeconômica, com o objetivo de manter um elevado nível de emprego, uma razoável estabilidade no nível de preços, o equilíbrio no balanço de pagamentos e ainda uma taxa aceitável de crescimento econômico.

Uma reflexão nos orienta a perceber que esta função está associada à manutenção da estabilidade econômica do país, gerando estabilidade nos níveis de preço, combatendo as pressões inflacionárias, diminuindo os possíveis efeitos que poderiam levar a uma depressão, bem como a manter o nível de emprego, através de medidas de combate ao desemprego.

As três funções iniciam um conceito importante na realidade orçamentária pública que será apresentado nos próximos itens. Faça uma revisão do material estudado, busque novas contribuições em pesquisas sobre o assunto.

1.5 Orçamento Público

Para o entendimento desta questão foram estudados ao longo deste material os conceitos envolvidos na dinâmica do orçamento público. Faça uma revisão dos conceitos aprendidos que certamente contribuirão para o crescimento de seu conhecimento sobre o assunto, consulte outros autores para aprofundar o conhecimento.

A partir do material examinado pode-se observar que o orçamento é um dos instrumentos que o governo possui para criar estabilidade, crescimento nacional e corrigir as falhas de mercado, utilizando as três funções clássicas do orçamento público que são conhecidas como “alocativa, distributiva e estabilizadora,” mencionadas nos itens anteriores.

A Constituição de 1988, em seu art. 24, esclarece que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] II – orçamento.” [...]

O Orçamento Público, em sentido holístico, é um documento que precisa ser aprovado por legislação própria que traz de forma discriminada a previsão das receitas, baseadas em estudos e documentos, que irão compor o processo de elaboração orçamentária do governo e a discriminação das despesas estimadas pelo governo, nas três esferas, para o exercício de um ano.

Este documento no caso da União é combinado com os demais orçamentos contendo as despesas do Governo Federal, referentes aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. É conhecido como um instrumento que divulga os aspectos de idealização, gerenciamento, administrativos, contábeis, financeiro e fiscal, evidenciando a sua função de planejamento.

No Brasil, estão em consonância os orçamentos e as políticas públicas, que permitem uma análise pela finalidade dos gastos. É um instrumento fiscal que possui estratégias para o alcance dos objetivos das políticas públicas.

O orçamento federal tem suas diretrizes emanadas da Lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001, como dispositivo que “organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal”.

Em suas disposições preliminares, o art. 1º esclarece que serão “organizadas sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal”.

A referida Lei, em seu art. 2º, determina que o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:

- I - formular o planejamento estratégico nacional;
- II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
- V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Com relação à organização e às competências, o art. 3º traz as seguintes questões: “o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas.

O art. 4º traz em evidência os atores que integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal:

- I - o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central;
- II - órgãos setoriais;
- III - órgãos específicos.

§ 1º Os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Os órgãos específicos são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.

§ 3º Os órgãos setoriais e específicos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 4º As unidades de planejamento e orçamento das entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial.

§ 5º O órgão setorial da Casa Civil da Presidência da República tem como área de atuação todos os órgãos integrantes da Presidência da República, ressalvados outros determinados em legislação específica.

A legislação com relação ao Planejamento Federal expressa em seu art. 7º que Compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

- I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;
- II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;
- III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;
- IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;
- V - manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional;
- VI - identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação;

VII - realizar estudos e pesquisas sócio-econômicas e análises de políticas públicas;

VIII - estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.

Parágrafo único. Consideram-se empresas estatais, para efeito do disposto no inciso VIII, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Com relação ao Orçamento Federal, o seu art. 8º que compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais;

II - estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual;

III - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;

IV - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;

V - estabelecer classificações orçamentárias, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle;

VI - propor medidas que objetivem a consolidação das informações orçamentárias das diversas esferas de governo.

Os dispositivos emanados da legislação pertinente estão em consonância com a Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP (ABOP, 2020), que divulga ser o orçamento público:

É uma lei, de iniciativa do Poder Executivo, e aprovada pelo Poder Legislativo, que estima a receita e fixa a despesa da administração governamental. Essa lei deve ser elaborada por todas as esferas de governo em um exercício para, depois de devidamente aprovada, vigorar no exercício seguinte.

Este conceito está em conformidade com a visão da Câmara do Senado Federal que esclarece que o orçamento público:

Prevê as quantias de moeda que, em um período determinado, devem entrar e sair dos cofres públicos. Formalizado por lei de iniciativa do Poder Executivo, estima a receita e fixa a despesa da administração pública, com a especificação de suas principais fontes e financiamentos e das categorias de despesas mais relevantes.

Neste contexto percebe-se que o orçamento é um instrumento legal utilizado pelo poder público, nas esferas municipal, estadual e federal, que expressa, em um determinado período de tempo, o seu programa de atuação para atender às necessidades coletivas.

Existem outros dispositivos como a Lei nº 5.172/1996, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis a União, Estados e Municípios e o Decreto nº 93.872, de 23 de

dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional.

Em seguida a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, veio instituir normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A partir da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, fica estabelecido como marco legal, visto que o dispositivo estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, evidenciando o orçamento público como um instrumento essencial para o planejamento e para o controle.

SAIBA MAIS

Cartilha Especial cidadania: Como entender o orçamento

Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/arquivos_jornal/arquivosPdf/Cartilha_orc.pdf>

O orçamento apresenta peculiaridades e como instrumento de planejamento apresenta **uma dimensão jurídica**, pois tem caráter e força de lei e define limites a serem respeitados. Possui **uma dimensão econômica**, pois trabalha com recursos oriundos da sociedade e os aplica em áreas selecionadas e por fim **uma dimensão política** no campo da ação política, da sociedade, dos agentes públicos e dos inúmeros segmentos de interesse sobre a matéria.

Neste contexto de informação é importante consolidar este conhecimento com a verificação in loco nos dispositivos legais e fazer um comparativo entre eles.

1.6 Tipos de Orçamento

Existem tipos de orçamento que utilizam técnicas orçamentárias muni-
ciados por teorias, padrões, finalidades que foram ou são **utilizadas na linha do tempo na área privada e pública** que merecem destaque para a consubstancialização do conhecimento.

Importante observar que o orçamento é o instrumento legal de maior importância na administração pública e um dos mais antigos em função de sua relevância, sendo observado na maioria das nações deste a Antiguidade, principalmente na área militar.

A sua visualização e destaque foram muito divulgados, a princípio para os cristãos, espalhando-se para o mundo a partir da passagem na Bíblia (1996, p. 947) relatada no livro de Lucas no capítulo 14 verso 28 que diz: “qual de vocês, se quiser construir uma torre, primeiro não se assenta e calcula o preço, para ver se tem dinheiro suficiente para completá-la?”.

O orçamento na atualidade apresenta funções, dentre elas: a do controle político, a administrativa como instrumento que permite o controle gerencial, contábil e financeiro e a de planejamento como técnica de orçamento por programas.

Neste contexto o orçamento deve espelhar as políticas públicas, propiciando sua análise pela finalidade dos gastos.

Neste viés o Senado Federal (2020, p. 40) apresenta o orçamento como um:

Instrumento legal que fixa os recursos públicos a serem aplicados, a cada ano, nas ações de governo. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora dele, mas nem tudo que ele prevê é executado pelo governo federal. A lei que fixa o orçamento é aprovada pelo Congresso Nacional, mas tem caráter autorizativo - não sendo, portanto, imposição legal. Sempre que houver a necessidade de realização de despesas acima do limite previsto na lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional

O orçamento público nas três esferas expressa a elaboração dos planos de trabalho de forma detalhada, anunciando à sociedade as ações que serão realizadas no período. Existem tipos de orçamentos que serão discutidos nos itens a seguir, lembrando que, para o aprofundamento em cada um deles, é indispensável a consulta de outras obras especializadas sobre o assunto.

1.6.1 Orçamento Clássico ou Tradicional

Este tipo de orçamento é bem simples consistindo no arrolamento das receitas possíveis que o governo irá arrecadar, relacionando-as com o que o governo pretende gastar para manter as suas atividades, mas sem preocupação com novas ações.

Percebe-se que a efetivação orçamentária federal no Brasil se baseava nesta técnica tradicional de orçamentação restrita à previsão da receita e à autorização de despesas, com uma preocupação exagerada com o controle contábil do gasto, refletida no obsessivo detalhamento da despesa.

Esta visão não permitia uma preocupação com o atendimento das necessidades coletivas e da própria administração pública. Uma nova visão se apresenta com o advento da Lei nº 4.320/1964 que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. Leia o dispositivo legal e aprofunde o seu conhecimento.

1.6.2 Orçamento Base Zero

Este tipo de orçamento apresenta uma visão profissional do gestor, estabelecendo objetivos e metas, identificando, revisando e analisando todas as despesas que estão sendo propostas e apresentando, de forma detalhada, justificativas para todos os programas no início de cada ciclo orçamentário.

Tem como premissa básica o rompimento com o orçamento passado que pode conter ineficiências que podem ser perpetuadas. Tem como base a discussão com a sociedade da sua elaboração, questionando todos os gastos existentes, justificando todos os detalhes, a partir do marco zero, sua importância e relevância, evidenciando um planejamento prévio de aonde se quer chegar a partir dos gastos evidenciados.

O Senado Federal (2020, p. 40) apresenta o conceito deste orçamento como uma:

Metodologia orçamentária que exige que todas as despesas de cada repartição pública, programa ou projeto governamental sejam detalhadamente justificadas a cada ano, como se cada item programático se tratasse de uma nova iniciativa. Principais características: análise, revisão e avaliação de todas as despesas propostas e não apenas das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.

Esta peça para ser implantada exige que o gestor tenha uma preocupação com as justificativas das despesas, as necessidades de recurso e a efetividade para o programa ou projeto do governo.

1.6.3 Orçamento por Desempenho ou de Realizações

Um instrumento elaborado a partir da evolução do orçamento clássico, que evidencia o que o Governo faz, poderia ser considerado um precursor do orçamento- programa.

O Senado Federal (2020, p. 40) apresenta este instrumento como um:

processo orçamentário que inova a orçamentação tradicional, por incluir, além da explicitação dos itens de gasto de cada unidade, uma dimensão programática, ou seja, a explicitação do programa de trabalho, que deve ser realizada com recursos que estão sendo destinados à unidade. A destinação dos recursos é prioritária em relação ao gasto em si.

Traz no seu contexto a ideia de que o governo considera os objetivos a serem alcançados o que denota a ideia de planejamento.

1.6.4 Orçamento Participativo

Este orçamento é considerado o estado da arte da orçamentação pública, pois confirma os princípios democráticos e de cidadania, evidenciados na Constituição Federal de 1988, em seu art. 29, inc. XII que “estabelece - cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. [...] bem como estabelece nos art. 182. e 183. as políticas urbanas, artigos regulamentados com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 que, em seu art. 4º, esclarece que “para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] f) gestão orçamentária participativa”. [...]

Este ponto está determinado em seu art. 44:

No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Este instrumento traz no seu contexto a inclusão da população no processo participativo, através de audiências públicas, por meio das lideranças da sociedade ou por outras formas. É um processo em que o executivo ouve as comunidades e em consenso define ações governamentais para itens prioritários para a sociedade.

Verifique em sua cidade como funciona o orçamento participativo!

Neste contexto foi criado Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019 que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Leia o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS.

Bons estudos!!!

1.6.5 Orçamento-Programa

O orçamento-programa foi introduzido no Brasil com o advento do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 16 que afirma: “em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”.

Em 28 de janeiro de 1974, foi instituído como o marco legal que cristalizou a adoção do orçamento-programa no Brasil por meio da Portaria da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República nº 9. Essa portaria vigorou até 1999.

Segundo o Manual Técnico Orçamentário - MTO-02 (1999, p.9) houve diversas alterações e revogações como:

A revogação da Portaria n.º 9, de 28 de janeiro de 1974, por intermédio da Portaria n.º 117, de 12 de novembro de 1998, posteriormente substituída pela de n.º 42, de 14 de abril de 1999, flexibilizando a atual Classificação Funcional-Programática, veio possibilitar à União, aos Estados e aos Municípios a prática de um orçamento-programa mais ajustado aos verdadeiros fundamentos dessa técnica.

Este dispositivo está intimamente ligado ao planejamento, considerando objetivos para um determinado período de tempo, mas com características que ultrapassam a visão restrita de um orçamento simples, pois está em consonância com os planos e diretrizes governamentais.

Para a sua construção exige-se uma maior precisão nos detalhes que estarão ligados aos programas governamentais, objetivando um melhor planejamento. Tem como uma de suas diretrizes a determinação de responsabilidades, evidenciação das relações de custos, identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos, bem como apresentação dos objetivos por programa e sua comparação em termos de resultados, dentre outras opções que possibilitam criar ações necessárias e detalhadas para atingir os objetivos propostos.

Considerado um trabalho de alta performance profissional, pois no seu escopo busca a eficácia no investimento público para a execução de todas as atividades da administração pública. Vale a pena conferir a evolução da legislação até o orçamento-programa.

1.6.6 Orçamento Matricial

Este orçamento, conhecido nas empresas como gerenciamento matricial de despesas, é de simples elaboração, em forma de matriz, utilizando uma planilha, com os pacotes definidos de atuação nas áreas versus os responsáveis pelas atividades. Percebe-se como uma ferramenta de grande utilização nas empresas.

Proporciona uma interação entre os responsáveis e a alta administração da empresa, uma vez que a planilha pode ser interligada com a chefia imediata e a alta administração.

Os pacotes, áreas, centros de custos e outras identificações ficam sob a responsabilidade de um agente responsável. Este agente possui as autorizações de execução orçamentária. Se o pacote ultrapassa o valor de responsabilidade é sinalizado na planilha da coordenação, gerência, diretoria, dentre outras, na medida da necessidade da empresa.

Foi criada para controle gerencial, algumas instituições inovaram estabelecendo uma sinalização de controle: verde, dentro dos parâmetros estabelecidos; amarela, 2,5% abaixo ou acima do planejado e vermelho 5% acima ou abaixo do programado.

Esta sinalização permite a visualização do agente de controle, sua supervisão e direção da empresa, o que proporciona uma visão da cadeia de responsabilidade institucional.

1.6.7 Orçamento de Tendências

Este orçamento é criado seguindo as tendências históricas apresentadas pelos dados da instituição. Em situações sem inflação e sem mudanças

econômicas substanciais pode funcionar, mas deve-se levar em conta duas grandes premissas. A primeira seria, a partir de um estudo detalhado com a participação das áreas relacionadas, excluir os eventos que certamente não se repetirão e a segunda efetuar a inclusão de eventos que irão ocorrer no presente e no futuro próximo.

Alguns autores concordam com a ideia de que, em instituições organizadas, com estruturas bem definidas, há a tendência de repetição dos eventos. Uma pesquisa certamente contribuirá para o aprofundamento destas questões.

1.6.8 Orçamento Contínuo

O orçamento contínuo é um tipo de orçamento utilizado em empresas com ciclo de vida operacional curto, sujeitas a mudanças dinâmicas no ambiente de negócio. É conhecido como Orçamento *Rolling* ou *Rolling Forecast*, criado e operado em ciclo anual.

Um grande objetivo do orçamento contínuo é a atualização orçamentária periódica, verificando o “Norte” para atingimento das metas empresariais, contribuindo para o comprometimento dos gestores orçamentários.

Vale a pena uma pesquisa sobre as empresas que utilizam esse modelo orçamentário e compará-lo com os demais, sem seus aspectos positivos e negativos.

1.6.9 Orçamento Estático

Esta peça orçamentária empresarial, baseada em um nível de produção estabelecido pela organização, com suas receitas, despesas, custos e investimentos, criados a partir de estimativas prefixadas, a empresa utiliza como guia de suas ações.

A partir dos valores definidos e das verbas alocadas nas diversas áreas divisionais orçamentárias se torna visível o gasto empresarial por área e total.

1.6.10 Orçamento Flexível

É um orçamento que pode ser ajustado a qualquer nível de atividade, privada ou pública, um conceito para solucionar os problemas decorrentes do orçamento estático.

Este orçamento considera de forma especial os custos variáveis da instituição. Para elaborar o orçamento flexível é preciso que os gestores e a equipe orçamentária tenham pleno domínio e distinção clara entre custos e despesas, pois as despesas manterão o cálculo de forma normal como no orçamento estático e os custos serão flexíveis, pois a empresa tem a liberdade de adaptar os seus custos a mudanças de cenários necessários à sua sobrevivência.

1.6.11 Orçamento Ajustado ou Forecast

Conhecido na área empresarial como orçamento revisado, é um método que tem como característica a capacidade de flexibilização. Recebe essa denominação após o orçamento sofrer alterações significativas pela equipe revisora do orçamento original.

1.6.12 Orçamento Baseado em Atividades

Um orçamento mais complexo de ser criado, utilizado a partir das necessidades empresariais em identificar recursos e estimar os custos através de direcionadores.

Surgiu na década de 1980, a partir da divulgação do método de Custeio Baseado em Atividades, apresentado por Robert S. Kaplan e Robin Cooper, professores da Harvard Business School, nos Estados Unidos da América do Norte.

Utilizado em empresas de grande porte, em função da necessidade de aquisição de um sistema ERP, Enterprise Resource Planning, ou Sistema Integrado de Gestão Empresarial.

É um *software* corporativo capaz de controlar todas as informações de uma empresa, integrando dados, recursos e processos, das áreas de Vendas, Finanças, Contabilidade, Fiscal, Estoque, Compras, Produção e Logística.

1.6.13 Orçamento Incremental

Este orçamento é construído a partir dos valores do exercício anterior para elaborar as projeções atuais, ou seja, a partir dos dados oriundos de cada departamento é adicionado um percentual de correção.

Orçamento feito por meio de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa dos programas tradicionais dos órgãos e unidades orçamentárias (SENADO FEDERAL, 2020, p. 41).

1.6.14 Orçamento Fiscal

Plano de atuação fiscal do setor público para um determinado exercício ou período, isto é, a sistematização das intervenções pelas quais serão implementadas as políticas fiscais estabelecidas. Integra a Lei Orçamentária Anual (LOA) e refere-se ao orçamento do Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e administração indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (SENADO FEDERAL, 2020, p. 41).

1.6.15 Orçamento Monetário

Instrumento de projeção das variações nas contas consolidadas das autoridades monetárias e dos bancos comerciais para um determinado

período de tempo. Essas projeções resumem, para o período em consideração, a forma como se pretende conduzir a política monetária, em termos de aumento de empréstimos ao governo e ao setor privado, de acumulação de reservas cambiais, de expansão dos meios de pagamento, etc. (SENADO FEDERAL, 2020, p. 42).

1.6.16 Orçamento Público

Prevê as quantias de moeda que, em um período determinado, devem entrar e sair dos cofres públicos. Formalizado por lei de iniciativa do Poder Executivo, estima a receita e fixa a despesa da administração pública, com a especificação de suas principais fontes de financiamentos e das categorias de despesas mais relevantes (SENADO FEDERAL, 2020, p. 42).

1.6.17 Orçamento de Investimento

Integra a Lei Orçamentária Anual (LOA) e refere-se ao orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (SENADO FEDERAL, 2020, p. 41).

1.6.18 Orçamento de Seguridade Social

Integra a Lei Orçamentária Anual (LOA) e constitui o detalhamento, sob a forma de um orçamento bem individualizado, dos montantes das receitas vinculadas aos gastos da seguridade social. Abrange todas as entidades, fundos e fundações de administração direta e administração indireta, instituídos e mantidos pelo poder público, vinculados à seguridade social (SENADO FEDERAL, 2020, p. 41).

1.6.19 Orçamento de Estatais

Tipo de orçamento, de caráter administrativo, que controla os dispêndios das empresas estatais (empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias e todas as empresas controladas pela União, autarquias, fundações públicas instituídas pelo poder público e órgãos autônomos da administração direta), de modo a ajustá-los aos programas governamentais, tendo em vista os objetivos, as políticas e as diretrizes constantes dos planos de governo (SENADO FEDERAL, 2020, p. 41).

1.6.20 Orçamento Impositivo

Uma nova classe orçamentária com o advento da Emenda Constitucional Nº 100, de 26 de junho de 2019, que altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares dos Estados ou do Distrito Federal.

1.6.21 Orçamento com Teto Fixo

Critério de alocação de recursos que consiste em estabelecer um quantitativo financeiro fixo, geralmente obtido mediante a aplicação de percentual único sobre as despesas realizadas em determinado período, com base no qual os órgãos ou unidades deverão elaborar suas propostas orçamentárias parciais (SENADO FEDERAL, 2020, p. 41).

1.6.22 Orçamento com Teto Móvel

Critério de alocação de recursos que representa uma variação do chamado 'teto fixo', pois trabalha com percentuais diferenciados, procurando refletir um escalonamento de prioridades entre programações, órgãos e unidades. Em gíria orçamentária, conhecido como 'teto inteligente' (SENADO FEDERAL, 2020, p. 41).

1.6.23 Orçamento sem Teto Fixo

Critério de alocação de recursos que consiste em conferir total liberdade aos órgãos ou unidades no estabelecimento dos quantitativos financeiros correspondentes às suas propostas orçamentárias parciais (SENADO FEDERAL, 2020, p. 41).

1.7 Cumprimento da Satisfação das Necessidades Públicas

Recordando que as necessidades públicas são as necessidades individuais, coletivas e gerais atendidas pelo Estado ou Poder Público, oriundas de nossa Carta Magna evidenciadas nos direitos sociais.

Verifique os artigos na constituição de 1988 que falam sobre o tema em especial do 6º ao 9º.

Deve-se levar em conta para que seja estabelecido o cumprimento das ações do Estado como provedor das necessidades públicas, uma condição financeira para arcar com essas ações.

O material estudado traz para o contexto a necessidade de verbas que serão utilizadas e gerenciadas por meio do orçamento nas três esferas.

Uma pesquisa para se compreender a importância do Sistema Tributário Nacional na obtenção de recursos indispensáveis para atender às necessidades públicas torna-se primordial.

As diversas ações governamentais podem ser acompanhadas no sítio oficial do Governo: Portal da Transparência.

É indispensável o entendimento de que os tributos têm um papel central no Estado Brasileiro, e em contrapartida o Estado, por meio deles e de sua administração financeira orçamentária, possa realizar o cumprimento de seus objetivos estabelecidos na Carta Magna.

Para o cumprimento da satisfação das necessidades públicas fica explícita a parceria Sociedade e Estado, bem como o dever do cidadão do pagamento dos tributos legais constantes no Sistema Tributário Nacional, como contrapartida dos deveres recíprocos.

A sociedade necessita pagar os tributos como forma de gerir e se organizar através de um governo legitimado, de forma que este, arrecadando as verbas, possa patrocinar os programas de Estado que a própria sociedade irá estabelecer através de seus representantes e do orçamento participativo previsto na legislação.

Nestes termos observa-se que, para o cumprimento das necessidades públicas, é importante a participação social no governo, interagindo em todos os níveis e como agente fiscalizador, verificando no sítio e *in loco* quando possível a realização das ações que satisfaçam o cumprimento das necessidades públicas.

1.8 Sistema de Planejamento Orçamentário Brasileiro

O sistema orçamentário no Brasil em tese contempla o planejamento, o equilíbrio fiscal e a qualidade do gasto público. Este sistema é composto pelo Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Este modelo é definido pela Constituição Federal de 1988:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Este artigo constitucional foi regulamentado pelo Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que veio “estabelecer normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União”, sendo revogado pelo Decreto nº 10.179, de 2019 (Vigência).

O Senado Federal apresenta em seu sítio, diversos vídeos que explicam de maneira bem simples como funciona o orçamento público brasileiro, a importância do orçamento, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual, as regras orçamentárias, os resultados e contingenciamento.

Vale a pena conferir este material que está disponível de forma didática para a sociedade em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>>.

Uma pausa, aproveite e confira o link no senado.

Este processo de planejamento envolve várias etapas, porém três delas se destacam: a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de

Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), que serão estudadas no capítulo a elas dedicado.

Para maior informações sobre o detalhamento do orçamento federal é imprescindível o conhecimento do orçamento cidadão. Conhecer o Manual Técnico do Orçamento (ano orçamentário), plano plurianual, programas orçamentários e suas ações, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

1.9 Experiência de Planejamento Governamental no Brasil na Linha do Tempo

Para entendimento do Sistema Orçamentário Brasileiro é fundamental evidenciar a evolução do planejamento governamental na linha do tempo constitucional.

Neste contexto é importante destacar que o planejamento é um importante instrumento de política pública de curto, médio e longo prazo com metas que possam aprimorar a qualidade de vida da população e o desenvolvimento social e econômico.

Neste viés as Constituições Brasileiras evoluíram na matéria e pode-se observar detalhes em cada uma delas, como na **Constituição de 1824**, que ficou estabelecido em seu art. 172 de forma simplista que:

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas. (BRASIL, 1824)

Sem grande evolução a **segunda Constituição de 1891** em seu art. 34 elenca 35 itens dos quais quatro são sobre o orçamento, mas foi a **terceira Constituição, de 1934**, que consolidou a institucionalização do orçamento público no Brasil. Dedicou o art. 50 com a finalidade de instruir a elaboração do orçamento público. O art. 50 expressava que:

Orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos. (BRASIL, 1934).

Este novo momento buscava a construção de um Estado forte, com objetivos definidos de criar indústrias e efetuar obras públicas, o que levou a elaboração do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, instituído pelo Decreto n. 1.058, de 19 de janeiro de 1939, que é considerado por diversos autores como a primeira experiência de planejamento global dos investimentos públicos, tendo marcado

a entrada do governo na área das indústrias de base. Outros autores o consideram como o primeiro plano quinquenal brasileiro, que vigorou até 1943.

A **quarta Constituição em 1937** trouxe em seu escopo a elaboração orçamentária e no art. 68 define que;

O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, incluídas na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

No contexto observa-se que o plano instituído pelo Decreto n. 1058 atingiu parcialmente os seus objetivos, o que levou a elaboração do Plano de Obras e Equipamentos – POE, instituído pelo Decreto-Lei n. 6.144, de 29 de dezembro de 1943.

A **quinta Constituição de 1946** amplia a matéria do orçamento nos art. 73 a 77 e neste período por influência da Constituinte condenou a existência de orçamentos paralelos, o que levou a extinção do Decreto n. 6.144 pelo Decreto-lei n. 9.782, de 6 de setembro de 1946, que em sua ementa extingue a partir de 1947, o “Plano de Obras e Equipamentos” dispõe sobre execução no atual exercício, modifica o Orçamento Geral da República para 1946, e dá outras providências.

Esta Constituição recuperou as diretrizes sobre a matéria orçamentária da Constituição de 1934 e voltou a ditar as orientações para a tramitação do orçamento da união.

Neste período foi criada a Lei n. 1.102, de 18 de maio de 1950, que aprova o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) e dispõe sobre sua execução e em seu Art. 1º esclarece que

Art. 1º é o presidente da república autorizado a realizar, durante os exercícios de 1950 a 1954, os empreendimentos relativos à saúde, alimentação, transporte e energia integrantes do plano previsto no texto e nos anexos da presente lei - plano salte.

Alguns autores enfatizam que o plano foi elaborado a partir das necessidades nacionais de forma teórica e que representava a soma das sugestões emanadas dos vários ministérios priorizando as áreas instituídas no instrumento legal.

Este período também foi caracterizado pelo plano rodoviário nacional, o Programa de Reparcelamento Econômico e Fomento da Economia Nacional aprovado pela Lei n. 1.474, de 26 de novembro de 1951, que criou também o Fundo de Reparcelamento Econômico. Outro ponto de destaque foi a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico instituído pela Lei n. 1.628, de 20 de junho de 1952 e pelo Plano de Metas por Juscelino Kubitschek, que continha metas cujo objetivo era o desenvolvimento econômico do Brasil.

Uma ação de grande relevância foi a criação do Conselho do Desenvolvimento criado pelo Decreto n. 38.744, de 1º de fevereiro de 1956, diretamente subordinado ao Presidente da República. Constituiu o primeiro órgão central de planejamento de caráter permanente instituído no Brasil. Foi extinto pelo Decreto n. 53.914, de 11 de maio de 1964, que descreveu também a estrutura provisória do Ministério do Planejamento.

Um ponto de destaque no período foi a criação do Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG e o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, que foi publicado em 30 de dezembro de 1962 e o Decreto n. 52.473, de 13 de setembro de 1963 que aprova o Plano Preferencial do Setor Rodoviário do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social e Normas Especiais para a sua execução, que objetivava no âmbito econômico a manutenção da alta taxa de crescimento.

Vale a pena conferir as legislações mencionadas na íntegra.

Bons estudos.

Com a **sexta Constituição em 1967** houve uma melhora com a discriminação orçamentária evidenciada nos art. 63 a 70, e a preocupação com a fiscalização financeira orçamentaria nos art. 71 a 73 e a posterior criação do Decreto Lei n. 200 de 1967 que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo as diretrizes para a Reforma Administrativa.

Destacou-se no período o Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED, que apresentava elementos fundamentais como o programa de investimentos nas áreas consideradas estratégicas, a programação de instrumentos financeiros para a consecução das novas medidas e um conjunto de instrumentos de ação indireta sobre o setor privado.

Um ponto importante de estudos na literatura foi a **Emenda Constitucional nº 1 da Constituição Federal de 1967 conhecida informalmente como a Constituição de 1969**, que mantém as posições orçamentárias e a fiscalização financeira e orçamentária. (BRASIL, 1969)

Na década de 1970 observou-se o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PNDE publicado em novembro de 1971, para os anos de 1972 a 1974 e instituído pela Lei nº 7.486, de 6 de junho de 1986, que aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências. (BRASIL, 1972)

A seguir o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PNDE, instituído pela Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974, dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979.

Percebe-se que a década de 1970 foi um período foi caracterizado pelos investimentos na indústria de base, questão energética, programa nucle-

ar, programa do álcool e hidrelétrica de Itaipu. Na próxima década observou críticas ao modelo de planejamento nacional e inicia-se um processo de organização social com a busca do planejamento participativo.

A **sétima Constituição em 1988** em vigor traz mudanças significativas como a instituição do Plano Plurianual - PPA (art. 165) como principal instrumento de planejamento de médio prazo e amplia a descrição do orçamento.

A Carta Magna esclarece em seu art. 174 que “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei n. 13.874, de 2019)

A Constituição trouxe o planejamento governamental como parte integrante do orçamento ao tornar obrigatória a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentaria Anual – LOA, evidenciando as tratativas para o controle orçamentário nacional.

Importante destacar a linha do tempo do planejamento nacional.

Vale a pena conferir.
Pesquise sobre o assunto.
Bons estudos!

Neste contexto foi criado o **primeiro Plano Plurianual - PPA** para o período de 1991-1995, instituído pela Lei n. 8.173, de 30 de janeiro de 1991 que veio cumprir com a exigência constitucional.

O **segundo PPA** no período 1996 a 1999 instituído pela Lei n. 9.276, de 9 de maio de 1996 tem como diretrizes da ação governamental:

Plano Plurianual (PPA) para o período 1996/99 tem como premissa básica a necessidade de consolidação da estabilidade de preços. A retomada dos investimentos produtivos e a deflagração de uma nova fase sustentada de desenvolvimento são consequência da estabilidade e, ao mesmo tempo, condição para a sua consolidação.

Três preocupações orientaram a ação do Governo no período 1996/99: a Construção de um Estado Moderno e Eficiente; a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País; e a Modernização Produtiva da Economia Brasileira.

O **terceiro PPA** no período de 2000 a 2003 foi instituído pela Lei n. 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Introduziu mudanças no ciclo de gestão do setor público brasileiro que valem a pena ser comparadas com os PPA anteriores.

Vale a pena conferir!
Bons estudos.

O **quarto PPA** foi instituído pela Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007, não apresenta mudanças substanciais no modelo de planejamento e gestão, mas houve neste período uma ampliação da divulgação do PPA e da participação da sociedade na sua elaboração.

O **quinto PPA** foi instituído pela Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Estrutura as ações governamentais nos eixos: crescimento econômico, educação de qualidade e agenda social.

O **sexto PPA** foi instituído pela Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2012/2015. Reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado.

O **sétimo PPA** foi instituído pela Lei n. 3.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Integra um projeto nacional de desenvolvimento que vem se consolidando há mais de uma década e que concilia o crescimento econômico com a distribuição da renda e a inclusão social. O Plano traz inovações que dão sequência ao processo permanente de aperfeiçoamento metodológico do planejamento no governo federal.

O **oitavo PPA** foi instituído pela Lei nº.13.971, de 27 de dezembro de 2019 e institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. As prioridades são áreas de infraestrutura, defesa, segurança pública, recursos hídricos, saúde e educação infantil.

De uma forma holística percebe-se que as raízes do planejamento governamental brasileiro iniciaram segundo alguns autores a partir de 1890 e seguem uma linha de tempo exposta neste tópico com um rico histórico.

Importante a leitura de cada PPA na íntegra e verificar *in loco* a evolução de seu planejamento.

Bons estudos!!

A evolução é contínua no planejamento e um marco definido com a Constituição de 1988 e com a lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

No próximo capítulo entraremos em detalhes sobre a necessidade de financiamento do setor público, déficits, dívida pública, planejamento orçamentário: PPA, LDO e LOA.

CAPÍTULO II

NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO
DO SETOR PÚBLICO, DÉFICITS E
DÍVIDA PÚBLICA. PLANEJAMENTO
ORÇAMENTÁRIO: PPA, LDO E LOA

Prof. Julio Candido de Meirelles Junior

Objetivos de Aprendizagem

Ao final deste capítulo, você será capaz de identificar e conhecer a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) e o Planejamento Orçamentário. Neste processo serão evidenciados os conceitos e dispositivos a partir das fontes governamentais.

Bons estudos!!!

Introdução

O conhecimento das necessidades de financiamento do setor público traz ao debate a contribuição social, como contrapartida para o atendimento das necessidades públicas, vinculadas à Constituição Federal de 1988.

Importante observar que o planejamento e o orçamento se tornam instrumentos de ação prioritária do governo que devem estar em consonância com as necessidades públicas e com a busca para se ajustar o déficit público o que é considerado essencial para a obtenção da estabilidade macroeconômica.

Este comprometimento procura garantir a estabilidade das variáveis macroeconômicas benéficas para o país, para conduzir uma política fiscal baseada em regras, objetivando gerar superávit primário para o equilíbrio das contas públicas, para investimentos indispensáveis ao crescimento do país e para ganhar a confiança do mercado na manutenção das políticas vigentes.

Observa-se que a questão fiscal continua sendo determinante, em função dos últimos resultados anuais e do seu impacto direto no crescimento nacional.

É fundamental o controle financeiro do país e para isso se conta com as regras fiscais já estabelecidas por lei, Regra de Ouro, Metas de Superávit ou Déficit Primário e o Teto dos Gastos, utilizando-se a recomendação máxima, ou seja, o governo não pode gastar mais do que arrecada, atuando para o controle dos gastos públicos.

A Regra de Ouro foi instituída pelo art. 167 da Constituição de 1988 e constitui norma fundamental para a elaboração e gestão orçamentária.

Leia o inciso III, do art. 167 da Constituição Federal.

Percebe-se que a Regra de Ouro é uma ação no sentido da responsabilidade fiscal do governo.

Você concorda com esta afirmação?

O que esta regra propicia para o país? Faça uma pesquisa entre outros autores e responda a este questionamento.

Bons estudos!

Para o entendimento destas questões que contribuem para o controle dos gastos do país, a seguir serão evidenciadas as Necessidades de Financiamento do Setor Público, Déficits e Dívida Pública, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual instrumentos orçamentários utilizados pelos governos, nas três esferas, para organizar e administrar o orçamento público, contribuindo para o desenvolvimento do país.

2.1 Necessidade de Financiamento do Setor Público, Déficits e Dívida Pública

Quando buscamos compreender o que é a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), estamos nos referindo a uma metodologia consagrada internacionalmente para avaliação de políticas fiscais:

consistindo na soma entre o resultado primário do setor público não financeiro e a apropriação de juros nominais por competência. O resultado primário de determinado ente, por sua vez, diz respeito à diferença entre receitas e despesas primárias, em um período de tempo, e pode ser apurado por dois critérios:

- a) variação do nível de endividamento líquido do ente durante o período considerado; ou
- b) soma dos itens de receitas e despesas.

O primeiro critério, chamado “abaixo da linha”, é calculado pelo Bacen e considerado o resultado oficial por fornecer também o nível de endividamento final obtido com a geração do superávit/déficit primário.

O segundo, denominado “acima da linha”, é acompanhado pela Secretaria

do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal. (SENADO FEDERAL, 2016)

Esta metodologia permite que o governo apresente a necessidade líquida de financiamento do Governo Federal a cada ano, permitindo a criação de cenários probabilísticos para os próximos anos. Lembrando que este cenário deve-se enquadrar nos parâmetros de execução orçamentária e do cumprimento das metas estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que fixa normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Uma pesquisa apurada sobre o assunto é importante para a consolidação do conhecimento.

Os projetos de lei orçamentária anual são enviados ao Congresso como mensagem presidencial, contendo o resumo da política econômica do governo, com uma introdução, análise da conjuntura econômica e previsões e suas implicações sobre a proposta orçamentária para o próximo ano.

Coloca em destaque setorial as áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Segurança Pública, Defesa, Desenvolvimento Regional, Infraestrutura e Investimentos.

Apresenta a avaliação das necessidades de financiamento do Governo Federal, como exemplo, a mensagem presidencial do projeto de lei orçamentária 2021 (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

Leia atentamente este documento refletindo cada ponto que certamente contribuirá para o entendimento das questões pertinentes às necessidades de financiamento.

Este documento, no item avaliação das necessidades de financiamento do Governo Federal, demonstra a metodologia de cálculo do resultado primário e nominal dos orçamentos fiscal, de seguridade social, parâmetros utilizados, receita primária total, transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios por repartição de receita, despesa primária total, outros fatores que afetam o resultado primário, parâmetros, novo Regime Fiscal no PLOA-2021, Regra de Ouro, resultado primário das Empresas Estatais Federais - Metodologia de Cálculo, receitas do orçamento de investimento, pessoal e encargos sociais, sistemas previdenciários.

A seguir apresenta as agências financeiras oficiais de fomento, aplicações em operação de crédito, investimentos no ativo imobilizado das instituições financeiras.

Conclui apresentando o demonstrativo sintético do programa de dispêndios globais das empresas estatais, empresas do setor produtivo, empresa do setor público (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

O documento contém as projeções de variáveis macroeconômicas como o PIB: variação % anual; IPCA: variação % acumulada no ano; Taxa de Câmbio: R\$/US\$: média anual; Taxa Selic (% ao ano): média anual. São parâmetros observados nos anos anteriores e projeções futuras.

Com relação aos investimentos apresenta as estratégias no orçamento e demais áreas e os investimentos em andamento oriundos de bancadas estaduais.

Possui um item reservado à metodologia de cálculo do resultado primário e nominal dos orçamentos fiscal e da seguridade social e parâmetros utilizados e apresenta a avaliação das necessidades de financiamento do Governo Central, a qual discrimina os principais itens de receitas e despesas que afetam o cumprimento da meta de resultado primário.

Exibe uma tabela demonstrando a evolução desses agregados e indica os resultados primário e nominal do Governo Central, observados na execução do ano anterior, na Lei Orçamentária atual e os previstos no Projeto de Lei Orçamentária para o próximo ano.

Apresenta a receita primária total que é a:

projeção da receita primária, no montante de R\$ 1,6 trilhão, com um acréscimo de 7,1% em relação à estimativa da 3ª avaliação bimestral de receitas e despesas para o ano de 2020, adotou como base de cálculo os valores arrecadados até junho de 2020, com os devidos ajustes, utilizando-se os parâmetros relacionados à atividade econômica, aos índices de preço e à taxa de câmbio projetados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia (SPE/ME), em 10 de julho de 2020. (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021)

Como exemplo, o projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021 que apresenta a receita primária total. Dentre os parâmetros, destacam-se (valores para o crescimento real da economia em %, a inflação acumulada apurada pelo IPCA, 3,24%) e pelo IGP-DI (4,11%); a expansão na quantidade importada, sem combustível (11,83%); a variação da massa salarial nominal (4,05%); a Taxa Média de Câmbio Real/Dólar (R\$/US\$ 5,11) e o valor do Petróleo Brent (US\$ 44,49) (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

Este documento apresenta uma previsão de receitas e despesas, indicadores, previsão de crescimento econômico dentre outros, para o próximo ano.

2.2 Planejamento Orçamentário

A Constituição de 1988 em seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Observa-se que, a partir da Carta Magna, fica estabelecida a missão do Estado no sentido de assegurar às pessoas os meios necessários para que elas possam viver com dignidade.

Para que esta missão seja cumprida é primordial um serviço de preparação, com o estabelecimento de métodos convenientes para a concretização de ações.

Esta preparação é denominada de planejamento, uma das tarefas essenciais da gestão governamental. É por meio dele, utilizando técnicas e programas de ações de forma integrada, que se atingem os objetivos propostos. A partir das análises, busca-se identificar ações que possam ser implantadas para se atingir uma programação desejada, que serão definidas como prioridades do Governo.

Este planejamento a partir da iniciativa do executivo torna-se um componente político, com decisões governamentais negociadas como o Congresso, por meio dos representantes do povo, buscando realizar as demandas da sociedade e quais políticas públicas serão implementadas para enfrentar problemas e aproveitar oportunidades.

Como instrumento de planejamento é utilizado o orçamento público que estima as receitas que o governo espera arrecadar ao longo do próximo ano e, com base nelas, autoriza um limite de gastos a serem realizados com tais recursos.

O orçamento é uma peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas, pois indica para a sociedade as prioridades definidas pelo governo, como, por exemplo, gastos com educação, saúde e segurança pública (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020c).

O Quadro 4 apresenta a legislação utilizada para a criação do orçamento, atualizada até 23/09/2020. Consulte cada um destes dispositivos para aprimoramento do conhecimento sobre o assunto.

Quadro 4 Legislação sobre orçamento

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Carta Magna
Emenda Constitucional nº 106	Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.
Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal
Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020	Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.
Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001	Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.
Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019.	Dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária.
Resolução nº 1, de 11 de maio de 2020	Aprova o Regimento Interno da Junta de Execução Orçamentária - JEO.
Resolução nº 2, de 20 de julho de 2020	Aprova o Regimento Interno da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira - CTGOF.
Portaria nº 327, de 19 de setembro de 2020.	Designa suplentes da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira - CTGOF.
Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020	Dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada.
Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999	Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. (última atualização: 23/07/2012)
Portaria SOF nº 45, de 26 de agosto de 2015.	Dispõe sobre o desdobramento da classificação por natureza de receita para aplicação no âmbito da União.

Alterações:	
Portaria nº 16.147, de 8 de julho de 2020.	Dispõe sobre a classificação orçamentária por natureza de receita para aplicação no âmbito da União.
Portaria nº 17.679, de 24 de julho de 2020.	Dispõe sobre a classificação orçamentária por natureza de receita para aplicação no âmbito da União
Portaria nº 18.463, de 3 de agosto de 2020, alterada pela Portaria nº 19.895, de 26 de agosto de 2020.	Dispõe sobre a classificação orçamentária por natureza de receita para aplicação no âmbito da União

Fonte: Adaptado de Ministério da Economia (2020a)

Para aprimoramento deste estudo é importante consultar o sítio do Ministério da Economia (2020c) que contém as publicações sobre o orçamento, evidenciadas no quadro 5.

Quadro 5 Publicações sobre orçamento

Orçamentos Anuais	PLDO, LFDO, PLOA, LOA. < https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais >
Painel do Orçamento.	Consulta Livre, Emendas individuais, Despesas de TI, Série Histórica, Pagamento Efetivo, COFOG. < https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJA-XZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true >
Relatório de Avaliação Fiscal	Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias. Relatório de Avaliação de Cumprimento da Meta. < https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorios-de-avaliacao-fiscal >
Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.	Portal de serviço. < https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>
Ementário de Receitas da União	Ementas da União. < https://siop.planejamento.gov.br/siop/VisualizarEmentario >
Manual Técnico de Orçamento - MTO	O Manual Técnico de Orçamento - MTO é um instrumento de apoio aos processos orçamentários da União. Conforme proposição da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, o MTO será editado, anualmente, no início do processo de elaboração da proposta orçamentária. < https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php >

Classificação das Funções de Governo – COFOG.	Boletim de Despesas por Função do Governo Central - Classificação COFOG; Despesa por Função do Governo Central - Nota Metodológica. < https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento/classificacao-das-funcoes-de-governo-cofog >
Secretaria de Orçamento Federal	Informações úteis, orçamentos anuais, publicações estatísticas, orçamento cidadão, Educação Orçamentária, Lei de Responsabilidade Fiscal. < https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento/unidades/sof >
Boletins de Custeio Administrativo	Tem por objetivo auxiliar a tomada de decisão de gestores públicos. < https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-de-custeio-administrativo >
Estatísticas Fiscais	<ol style="list-style-type: none"> 1) Resultado primário; 2) Resultado primário da Seguridade Social; 3) Receitas Primárias não administrativas pela SRF, Receitas primárias não administrativas pela SRF; 4) Vinculação das Receitas Primárias arrecadadas pelo Governo Central; 5) Pessoal e Encargos Sociais; 6) Subsídios e Subvenções Econômicas. < https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento/informacoes-orcamentarias/arquivos/estatisticas-fiscais >
Legislação Orçamentária	SIOP LEGIS. < https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento/legislacao/legislacao-orcamentaria-2 >
Cadastro de Ações	< https://www1.siop.planejamento.gov.br/acesso-publico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio >

Fonte: Adaptado de Ministério da Economia (2020c)

Para o planejamento governamental os instrumentos utilizados pelo Governo Federal são o Plano Plurianual – PPA e o Orçamento Público.

O processo orçamentário é elaborado a partir do Poder Executivo, utilizando as diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual – PPA e as prioridades na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO vigentes.

A primeira fase denominada de elaboração se inicia quando os ministérios e os demais poderes apresentam os seus orçamentos e a Secretaria de Orçamento Federal – SOF/Fazenda faz a integração e a consolidação utilizando o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

Em seguida este documento denominado Projeto Orçamentário é encaminhado para o Poder Legislativo para aprovação (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020b).

A segunda fase é a aprovação deste projeto pelo Congresso Nacional. Esta é uma fase política, envolvendo, inicialmente, Deputados Federais e Senadores, na comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização (Câmara dos Deputados, 2020).

Após as discussões e ajustes é votada a aprovação da proposta. Este relatório é em seguida enviado ao Congresso Nacional para apreciação e sob certas condições podem ser propostas emendas. Após os trâmites legais, o documento é enviado ao Presidente da República para verificação e posteriormente é assinado e transformado na Lei Orçamentária Anual.

A terceira fase compreende a execução e o poder executivo tem até 30 dias para editar o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Este decreto pode sofrer alterações posteriores, visando adequação à realidade financeira. A execução orçamentária é disponibilizada no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Orçamento Federal (2020).

A quarta fase é o controle da execução orçamentária: interno no âmbito da própria administração com supervisão da Controladoria Geral da União e o externo pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020b).

Este processo deve estar em consonância com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) evidenciando a visão de futuro, organizado em 5 eixos: Econômico, Institucional, Infraestrutura, Ambiental e Social (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020d).

O quadro 6 – apresenta prazos e limites das legislações.

Quadro 6 – Prazos legislação orçamentária

	PPA - 4 anos	LDO - Anual	LOA - Anual
Data Limite para o executivo enviar o projeto de cada lei para o Congresso Nacional	31 de agosto	15 de abril	31 de agosto
Data limite para o Congresso devolver os projetos para sanção	22 de dezembro	17 de julho	22 de dezembro Decreto de programação orçamentária e financeira publicado pelo poder executivo até 30 dias após a publicação do orçamento.

Neste contexto o Senado Federal (2020) esclarece que:

O modelo orçamentário para a gestão do dinheiro público no Brasil possui como base três leis: PPA, LDO e LOA. Esse modelo é aplicado nas três esferas de governo (Federal, Estadual/Distrital e Municipal). O Portal do Orçamento do Senado Federal é direcionado ao Orçamento Federal.

O processo legislativo orçamentário é especial e, por isso, todas as proposições passam exclusivamente pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), órgão legislativo permanente do Congresso Nacional, composta por Deputados e Senadores, à qual cabe o exame e parecer sobre matérias orçamentárias, incluídas as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, e o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

As informações sobre a tramitação das leis orçamentárias estão disponíveis no sítio eletrônico da CMO, atualmente encontrado no portal da Câmara dos Deputados.

Todo esse processo de criação orçamentária utiliza para a discriminação de receitas, despesas, [...] o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), do processo de elaboração a execução do orçamento (SENADO FEDERAL, 2020).

Outra fonte de consulta indispensável é o Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI - 020301 - Elaboração e Execução Orçamentária que descreve as etapas dos processos (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019g).

A leitura e conhecimento destes manuais é imprescindível para agentes governamentais e pesquisadores.

2.2.1 Plano Plurianual – PPA

A Constituição de 1988 em seu art. 48 estabelece que cabe ao Congresso Nacional, [...] dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre o sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas, Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado.

Em seu art. 165 acrescenta que as Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual - PPA, as Diretrizes Orçamentárias - LDO e os Orçamentos Anuais - LOA.

O Ministério da Economia (2020e) para o período 2020 a 2023 elaborou o Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal - MT PPA. Para este contexto foi criada a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

Para o maior entendimento do PPA é indispensável a leitura deste manual e da referida lei.

O PPA define diretrizes, objetivos e metas de médio prazo (quatro anos) da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Como observação fica a diretriz de que nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem ser incluído no PPA.

Uma regra importante identifica a continuidade dos programas, uma vez que a vigência de cada PPA inicia no segundo ano de mandato presidencial, terminando ao fim do primeiro ano do mandato seguinte.

Importante lembrar que, na medida do necessário, o Executivo pode enviar projetos de revisão do PPA em vigor (SENADO FEDERAL, 2020).

Neste contexto o Manual SIAFI descreve:

3.2.1 PLANO PLURIANUAL - PPA

Na esfera federal, o Governo ordena suas ações com a finalidade de atingir objetivos e metas por meio do PPA, um plano de médio prazo elaborado no primeiro ano de mandato do presidente eleito, para execução nos quatro anos seguintes. O PPA é instituído por lei, estabelecendo, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aqueles referentes a programas de duração continuada. Os investimentos cuja execução seja levada a efeito por períodos superiores a um exercício financeiro, só poderão ser iniciados se previamente incluídos no PPA ou se nele incluídos por autorização legal. Portanto, o PPA representa a mais abrangente peça de planejamento governamental, uma vez que promove a convergência do conjunto das ações públicas e dos meios orçamentários para viabilização dos gastos públicos. A não observância deste preceito caracteriza crime de responsabilidade. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019g).

A Câmara dos Deputados (2020a) em consonância informa que o PPA estabelece, 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.

Como forma de aprendizado participativo assistir ao vídeo “elaboração e o acompanhamento do PPA.” Disponível em <<https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA/a-elaboracao-e-acompanhamento-do-ppa.mp4>> Utilize a rede para assistir os demais vídeos sobre o assunto.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020) de forma bem didática apresenta o PPA 2020-2023 (Planejar, Priorizar, Alcançar), destacando a sua importância na definição de prioridades do Governo Federal para o período de 4 anos, com as políticas públicas para se atingir o bem-estar da sociedade. Esclarece que o planejamento governamental é uma atividade permanente da administração pública, além de se constituir função essencial de Estado.

Para o entendimento da grandeza do PPA consultar os itens do quadro 7.

Quadro 7 - PPA

Dispositivos	Link de consulta
Constituição Federal de 1988	< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >
Lei 13.971, de 27 de dezembro de 2019;	< https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA/lei-no-13-971_2019-plano-plurianual-2020-2023.pdf >
Manual Técnico do PPA 2020 - 2023.	< https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA/manual-tecnico-do-ppa-2020-2023.pdf >
PPA 2020 – 2023: pilares metodológicos	< https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA/pilares-metodologicos-do-ppa-2020-2023.pdf >
Proposta Metodológica – Visão geral.	< https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA/proposta-metodologica-do-ppa-2020-2023.pdf >
Dimensões Estratégicas: tática e operacional.	< https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA/dimensoes-do-ppa-2020.pdf >
Governança: Alinhamento com o Setor Público	< https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA/governanca-do-ppa.pdf >
Investimentos Plurianuais - orientações	< https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA/orientacoes-investimentos-plurianual.pdf >

Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020)

O MTO 2020 – 2023 (2020e) traz a orientação de que este manual é um guia prático para a operacionalização do plano de longo prazo dos próximos quatro anos de ciclo de planejamento.

Vale a pena conferir.

Bons estudos.

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Câmara dos Deputados (2020) esclarece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é o dispositivo legal que estabelece as metas e prioridades para o próximo ano. Para isso: fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas e indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos.

Em consonância o Manual SIAFI descreve que:

A LDO tem a finalidade precípua de estabelecer as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente; orientar a elaboração do orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento; estabelece os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019g).

Esta legislação é precedida pelo envio do Projeto de Lei ao Congresso Nacional. Como exemplo será utilizado o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5, de 2019 - PLDO 2020 (CONGRESSO NACIONAL, 2020), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências, publicado em 15/04/2020 e atualizado em 01/09/2020 e seus anexos. Após tramitação é enviada para publicação (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020f).

Como exemplo, a LDO, Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Importante a leitura deste dispositivo para conhecimento a partir do projeto enviado ao Congresso até a sua promulgação.

O quadro 8 apresenta as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020.

Quadro 8 - Diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020.

Dispositivos	Link de consulta
Texto projeto de Lei	< https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/pldo-2020 >
Exposição de Motivos	
Anexo I - Quadros Orçamentários	
Anexo II - Informações Complementares	
Anexo III - Despesas Obrigatórias	
Anexo IV - Introdução de Metas Fiscais	
Anexo V - Metas Fiscais	
Anexo VI - Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial	
Anexo VII - Bens Imóveis do Incra disponíveis para Alienação	

Fonte: (CONGRESSO NACIONAL,2020)

Importante a leitura destes dispositivos para o entendimento das questões e todos os passos até sua publicação. (CONGRESSO NACIONAL,2020)

O executivo tem até o dia 15 de abril para enviar o documento para o Congresso Nacional para análise, discussões e ajustes e deve retornar para a Presidência da República até 17 de junho. Após considerações e ajustes, aprova o documento como Lei Orçamentária Anual – LOA e encaminha para sanção do Presidente da República e posterior publicação no prazo definido de 22 de dezembro do ano em questão.

Como exemplo, a Portaria n.º 4.512, de 19 de fevereiro de 2020 que divulga os prazos para as atividades do processo orçamentário federal, no exercício de 2020, e dá outras providências. Esta portaria evidencia as datas/períodos, a atividade e o processo relacionado.

Para o entendimento da questão é fundamental fazer uma leitura do texto enviado para o Congresso e o texto final aprovado, observar o que foi modificado, os vetos rejeitados, alterações e os anexos.

Vale a pena conferir.

Bons estudos.

2.2.3 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual - LOA é um instrumento legal que detalha as receitas que o governo irá arrecadar e fixa os gastos e despesas para o ano seguinte. A Câmara dos Deputados (2020) esclarece que a Lei Orçamentária Anual – LOA é o dispositivo que estabelece os Orçamentos da União, por intermédio dos quais são estimadas as receitas e fixadas as despesas do Governo Federal.

O Manual SIAFI estabelece que a LOA visa concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019g).

O processo se inicia a partir da proposta de autoria da Presidência da República, denominado Projeto da Lei Orçamentária Anual que é enviado para o Congresso Nacional para apreciação e ajustes.

Os prazos estão estabelecidos na Portaria n.º 4.512, de 19 de fevereiro de 2020, que divulga os prazos para as atividades do processo orçamentário federal no exercício de 2020.

Como exemplo, vale destacar a (LOA 2021) Projeto de Lei n.º 28/2020-CN e a mensagem n.º 520 enviada ao Congresso Nacional sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021, em tramitação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020d; MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020g).

O quadro 9 apresenta as informações enviadas para Câmara dos Deputados (2020d)

Quadro 9. Documentação Projeto de Lei nº 28/2020-CN

Dispositivo	Link de consulta
Informações Complementares Encaminhadas pelo Poder Executivo	< https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/proposta/info_complem_PLOA2021.pdf >
Informações Complementares Encaminhadas pelo Poder Executivo (Cadastro de Ações)	< https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/proposta/info_complem_2_PLOA2021.pdf >
Precatórios	< https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2021/tramitacao/proposta-do-poder-executivo/loa2020-precatorios >
Proposta: Mensagem nº 487	< https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/proposta/msg.pdf >
Texto do Projeto de Lei e Exposição de Motivos	< https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/proposta/textoPL_em.pdf >
Mensagem Presidencial	< https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/proposta/MensagemPres.pdf >
Orçamento Cidadão	< https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/proposta/Orcamento_cidadao.pdf >
Projeto de Lei - volumes I a VI	< https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2021/tramitacao/proposta-do-poder-executivo/Projeto.html >
Volumes I a VI - Arquivo Único	< https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/proposta/proposta.pdf >

Fonte: (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020d)

Neste ano a LOA em vigor é a LEI Nº 13.978, DE 17 DE JANEIRO DE 2020, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. (Brasil, 2020)

Durante o ano de 2020 está tramitando no congresso a LOA para 2021.

Para o entendimento da matéria é imprescindível a leitura dos projetos, documentação do Projeto de Lei nº 28/2020-CN.

Bons estudos!

CAPÍTULO III

EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - OP

Prof. Julio Candido de Meirelles Junior

Objetivos de Aprendizagem

Ao final deste capítulo, você será capaz de identificar e conhecer os conceitos e as ações sobre o orçamento participativo e se familiarizar com a experiência do OP no município de Porto Alegre que se tornou exemplo nacional e internacional.

Bons estudos!!!

Introdução

A partir da Constituição de 1988, o Brasil inicia um processo de gestão participativa em suas políticas públicas, legitimado por sua Carta Maior, evidenciando um crescimento social democrático.

Como resposta ao clamor social e na busca de mecanismos democráticos para fortalecer o diálogo entre governo e sociedade, foi criado o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019 **que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal**. Houve alterações neste dispositivo por meio do Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019. É imprescindível a leitura dos dispositivos para o entendimento das questões evidenciadas.

Este dispositivo tem causado polêmica social e foi ajuizada uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu parcialmente medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121, para suspender a eficácia de dispositivos do Decreto 9.759/2019, da Presidência da República, **que extinguem colegiados da Administração Pública Federal** previstos em lei. Por unanimidade, os ministros entenderam que, como a criação desses colegiados foi autorizada pelo Congresso Nacional, apenas por meio de lei eles podem ser extintos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF, 2020; 2020a).

O acompanhamento dos processos em torno deste questionamento é fundamental, pois poderá trazer novos desdobramentos e legislações ao longo do tempo.

O debate é importante para se esclarecerem as dúvidas sobre os mecanismos de gestão de políticas públicas de maneira transparente e uma participação cidadã no contexto decisório no país.

Neste viés, efetuando uma pesquisa sobre o assunto, percebe-se que a literatura evidencia a iniciativa popular como precursora de processos legislativos e, também, a organização das cidades através dos representantes de associações populares.

Pensar em desenvolvimento social a partir de uma democracia constituída possibilita o desenvolvimento, a conciliação dos interesses dos diversos atores, grupos sociais, associações e os grupos públicos e privados representados nas instâncias de deliberações, responsáveis pela gestão social dos bens públicos, que são mobilizados pelo interesse social.

Este envolvimento permite o exercício da cidadania, pois o ator social, exercendo a sua participação, irá fazer as articulações necessárias ao interesse comum, promover consensos, fazendo com que os processos de promoção de desenvolvimento tenham a garantia participativa no diagnóstico de intervenção que determinarão os seus rumos.

3.1 Experiência de Orçamentos Participativos

O Orçamento Participativo é o processo que possibilita aos cidadãos a participação no planejamento e a oportunidade de interferir diretamente nas decisões de gastos do governo e de fiscalizar a gestão orçamentária.

Os primeiros passos para a implantação orçamentária no país se iniciam com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que “dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”.

A leitura deste instrumento é essencial para o entendimento das questões.

O Brasil foi um dos primeiros países a instituir o Orçamento Participativo e já foi considerado referência mundial. Os municípios brasileiros fazem o Orçamento Participativo e melhoram a cada ano as formas de integrar o governo e a sociedade.

A participação popular se inicia a partir da Constituição Federal em seu art. 29 inciso XII que determina a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal e o XIII –” iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”.

A partir da Constituição foi criada a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana.

Este dispositivo determina em seu art. 44:

No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Neste caminho vieram o decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 e o Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019.

Importante estudar os artigos mencionados para entender a evolução do orçamento participativo com base em sua origem. Pesquisas adicionais contribuem para a compreensão dos fatos.

Os dispositivos permitiram a inclusão da participação social de forma democrática, mas de acordo com a publicação do The Economist, Índice da Democracia, o Brasil é considerado uma democracia falha e está perdendo posições. Em 2017 estava na 49ª posição no ranking, em 2019 passou para 52ª em comparação com as 167 nações avaliadas (THE ECONOMIST, 2019).

Estes fatos evidenciam a transparência do governo e o índice de corrupção. Espera-se que a partir da próxima avaliação, com o novo governo, sejam percebidas melhoras.

Importante acompanhar o índice anual.

Com a obrigatoriedade da participação social no planejamento, observa-se que muitos municípios apresentaram dificuldades para a sua implantação.

Neste contexto foram registradas diversas reações e publicações sobre o assunto em especial a cartilha “Participação Popular no Orçamento Público” disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMTYvMTJfNDdfMDIlfNTg3X2NhcnRpbGh-hX29yY2FtZW50b19wYXJ0aWNpcGF0aXZvLnBkZiJdXQ/cartilha_orcamento_participativo.pdf.

Esta cartilha evidencia de forma didática o ciclo do orçamento participativo.

Leia com atenção!

Percebe-se que o país tem evoluído nesta dinâmica participativa nos últimos anos, mas é preciso conseguir uma maior interação social em todos os processos. É essencial que as organizações civis continuem questionando e refletindo sobre cidadania, direitos e deveres, para que se possam obter as melhores práticas no consenso social, que sirvam de base para a construção cidadã local e regional, em um círculo virtuoso de melhoria constante.

A observação social precisa ser crítica de forma a ressaltar os acontecimentos além do olhar cotidiano, descobrir a realidade da função social.

Buscar respostas para questões como: por quê?, quem e para quem?, como?, a quem interessa?, onde ocorre?, quando?, quem é o responsável?, entre outras mais.

A partir dessa realidade, desvendada pelo olhar crítico sobre a história, pode-se monitorar o que está acontecendo, observar as dificuldades nos processos, as facilidades, os erros e os acertos finais.

A história tem ensinado que não é preciso reinventar a roda, mas é preciso fazê-la girar em busca da melhoria, corrigindo os erros atuais e procurando sempre a evolução da qualidade social, pois sem análise e o estudo do passado, certamente os mesmos erros se repetirão.

A inclusão de iniciativa popular no orçamento participativo teve o município de Porto Alegre como precursor, em 1989, e até o ano de 2004 já havia mais de 300 prefeituras adotando esta metodologia, também legitimada por diversos países.

As iniciativas municipais para implantação do orçamento participativo foram diversas e cada um dos municípios desenvolveu o seu processo.

Percebe-se que alguns municípios dividem em etapas de acordo com o quadro 9.

Quadro 9. Fases do orçamento participativo Município “A”

1ª Recolha de propostas	Divulgação do Orçamento Participativo; Participação pública através da internet.
2ª Análise técnica das propostas	Análise técnica das propostas e formulação de projetos; Enquadramento das propostas e projetos no Orçamento do Município
3ª Apresentação pública de resultados	Apresentação das propostas vencedoras.
4ª Órgão central de orçamento	Captação das propostas orçamentárias dos setoriais e do orçamento participativo e consolidação em um único projeto de lei; Encaminhamento do projeto pelo órgão central de orçamento do governo ao chefe do Poder Executivo, para que este o direcione ao Poder Legislativo nos prazos legais.

Fonte: autor (2020)

As fases de implantação do Orçamento Participativo em um município “B” no quadro 10.

Quadro 10. fases de implantação do Orçamento Participativo em um município “B”

1ª Divisão do município em regiões	Em cada uma dessas regiões é feita uma Conferência Regional Orçamentária, na qual ocorrem reuniões temáticas envolvendo os cidadãos e os técnicos do governo. Nessas conferências são escolhidos os delegados que comporão a Conferência Municipal.
2ª Conferência Municipal	São sistematizadas as discussões iniciadas nas Conferências Regionais, definidas as prioridades orçamentárias para o exercício seguinte e eleito o Conselho do Orçamento Participativo
3ª Conselho do Orçamento Participativo	Encaminha as propostas para o PPA, a LDO e a LOA, faz o acompanhamento da execução orçamentária e fiscaliza o cumprimento do plano de governo.
4ª Órgão central de orçamento	Captação das propostas orçamentárias setoriais e do orçamento participativo e consolidação em um único projeto de lei; Encaminhamento do projeto pelo órgão central de orçamento do governo ao chefe do Poder Executivo, para que este o direcione ao Poder Legislativo nos prazos legais.

Fonte: Adaptação de Santos (2012)

Para acompanhamento do orçamento municipal é preciso verificar o sítio transparência do Município e para o Plano Federal é preciso acessar o Siga Brasil, que é um sistema de informações sobre Orçamento Público Federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Esse acesso pode ser realizado pelo SIGA Brasil Painéis e pelo SIGA Brasil Relatórios (SENADO FEDERAL, 2020a).

O primeiro PPA da União com **participação social** foi o de 2004 a 2007 com planejamento em 2003, contou com a participação popular através de entidades representativas da sociedade civil e 27 fóruns Estaduais de Participação Social e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) (OLIVEIRA, 2013).

Segundo Ministério do Planejamento o processo PPA 2004 – 2007 (2003, p.18) iniciou:

Durante os meses de maio a julho de 2003, a Orientação foi discutida com a sociedade civil organizada, em um processo coordenado pela Secretaria Geral da Presidência em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria de

Comunicação e Gestão Estratégica de Governo. Foram realizados Fóruns da Participação Social em 26 Estados e no Distrito Federal, com a presença de 4.738 pessoas, representando 2.170 entidades da sociedade civil. Estiveram envolvidas organizações representativas de trabalhadores, urbanos e rurais, empresários dos diversos ramos de atividade econômica, das diferentes igrejas, de movimentos sociais e organizações não governamentais, relacionados a diversos temas tais como cultura, meio ambiente, saúde, educação, comunicação social, dentre outros.

No segundo PPA 2008 – 2011 na visão de Oliveira (2013, p. 30) não houve uma aderência plena e o 2012 – 2015 permaneceu pautado na continuidade do governo anterior.

Segundo Bezerra (2016, p.4):

PPA 2000-2003, Lei nº 9.989/2000, identificou problemas e planos de ações para esse período, consolidando uma prática que seria repetida nos PPAs seguintes. Seu sucessor foi o PPA 2004-2007, Lei nº 10.933/2004, sendo o primeiro a contar com a sociedade civil em sua formulação. O tema, Brasil para Todos: participação e inclusão, abriria uma nova concepção de aproximar a sociedade ao PPA. O PPA 2008-2011, Lei nº 11.653/2008, não manteve o enfoque em participação iniciado anteriormente, mas a questão foi retomada no PPA 2012-2015, Lei nº 12.593/2012, vigente até o fim de 2015.

Em 11.03.2015 - Governo Federal inicia debates sobre participação social na construção do PPA 2016-2019 em reunião com representantes de conselhos e comissões nacionais para iniciar as conversas sobre o processo de participação no planejamento das ações de governo. (SECRETARIA DE GOVERNO, 2015)

O PPA 2016-2019 segundo a Câmara Legislativa (2015. P.10):

No mês de março de 2015, foi iniciado o debate sobre as Diretrizes Estratégicas do PPA no âmbito do diálogo entre o governo e a sociedade civil. Em maio e junho, ocorreram as Oficinas Governamentais de Formulação dos Programas Temáticos. Essa etapa foi caracterizada pelo amplo diálogo interno no governo federal, com a adoção de metodologia baseada na construção coletiva do Plano. As oficinas, realizadas por Programa Temático, contaram com a apresentação e discussão de propostas por representantes dos órgãos envolvidos nos respectivos temas. No total ocorreram 120 oficinas, com a participação de aproximadamente 4.000 pessoas, além de reuniões bilaterais para a pactuação, especialmente, de políticas transversais aos programas

O Ministério da Economia (2020h, p. 12), no Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal, informou que:

É oportuno destacar brevemente a trajetória percorrida para a construção da metodologia. A reflexão sobre o PPA 2020-2023 iniciou-se em outubro de 2017, no âmbito do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), sob a coordenação da antiga Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan/MP). A versão preliminar (SEPLAN, 2017) foi apresentada e debatida com amplo conjunto de atores governamentais (pertencentes não apenas ao Poder Executivo, mas também ao Poder Legislativo).

Para maior rastreabilidade o Ministério da Economia (2020e) informou que:

O PPA 2016-2019 foi elaborado mediante um processo de ampla discussão dentro do governo federal, com o envolvimento de diversos órgãos, e também de efetiva participação social, recebendo contribuições de pessoas e entidades representativas dos mais variados segmentos da sociedade. Em resumo, pode-se dizer que o Plano Plurianual - PPA 2016-2019 foi construído a partir de três fontes:

- a) a definição dos Programas Temáticos e realização de oficinas de trabalho com todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal;
- b) a realização do Fórum Interconselhos, no qual foram ouvidos diversos organismos da sociedade;
- c) o diálogo por região com estados e municípios.

O Projeto de Lei do PPA 2016-2019 foi enviado ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2015. Após as análises dos congressistas, o autógrafa do Plano Plurianual foi entregue ao Poder Executivo em 22 de dezembro de 2015. O PPA aprovado pelo Congresso preservou a estrutura do Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo. As alterações ao Projeto de Lei feitas pelos parlamentares incidiram, principalmente, sobre os Objetivos, Metas e Iniciativas dos Programas Temáticos. A lei sancionada, após os vetos do Executivo, contém 303 objetivos e 1.132 metas, além de 3.094 iniciativas que compõem o arranjo das políticas públicas para os quatro anos subseqüentes à aprovação do Plano.

Entre debates e com o título “Planejar, priorizar, alcançar”, o PPA 2020-2023 contém 6 eixos, 13 diretrizes, 15 temas e 72 programas, sendo 66 finalísticos e 6 de gestão.

A secretaria de Governo (2020) informou que as bases de debate foram:

Avaliar PPA 2016 - 2019 e Mapa Estratégico,
Criar GT (Grupo de trabalho multidisciplinar interinstitucional),
Elaborar Metodologia,
Nomeação das comissões locais,
Estimar Arrecadação (LDO),
Consolidar Mapa Estratégico,
Consolidar Indicadores Estratégicos,
Definir Programas Temáticos e Ações Orçamentárias,
Participação social: Encontros Regionais,
Participação social: Consulta pública on-line,
Consolidar Descrição de Programas,
Estimar valor das Ações orçamentárias,
Aprovação da Assembleia.

Para aprofundamento dos temas estudados neste contexto é fundamental conhecer o Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC. Este apresenta diversas obras, dentre elas o livro Metodologia: Orçamentos & Direitos disponível em: <<https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/LivroMetodologiaOr%C3%A7amentoDireitos.pdf>>.

Outra produção que merece ser lida é o Orçamento Público a seu alcance. Disponível em: <http://www.ibam-concursos.org.br/documento/orcpub_inesc.pdf>

O Instituto Sociedade Civil apresenta propostas para leis orçamentárias de 2021 (INESC, 2020).

A leitura complementar indicada nas referências deve se feita no documento original para complementação das pesquisas.

Bons estudos!

3.2 Estudo de Caso Aplicado

A história traz evidências das iniciativas dos orçamentos participativos no Brasil, em especial a do município de Porto Alegre, que se destacou devido ao sucesso alcançado se tornando exemplo nacional e para o mundo.

Necessário se faz lembrar que, antes dessa experiência, houve outras tentativas em Lages (SC) e Piracicaba (SP) na década de 70 do séc.XX.

Uma pesquisa apurada é necessária para conhecer os antecedentes que inovaram a participação democrática no Brasil e no mundo.

Não é excesso dizer exemplo para o mundo, pois na visão de Cassen (1998):

Le budget participatif (OP) n'est pas seulement un exercice de répartition des recettes et des dépenses municipales par la population elle-même. Par son ampleur — la métropole compte 1,3 million d'habitants, au cœur d'un district urbain de 3,3 millions — et par sa méthode, rigoureuse et évolutive, il constitue une expérience de démocratie directe sans équivalent dans le monde. Et il suscite l'intérêt des chercheurs et des organisations de citoyens de très nombreux pays, ainsi que des (...)

O escritor traz em evidência sua visita ao município de Porto Alegre, no distrito de Lomba do Pinheiro, em uma eleição visando indicar dois representantes desse setor para o Conselho de Orçamento.

Destacou a seriedade do evento na tradução final da citação: “pelo seu método, rigoroso e progressista, constitui uma experiência de democracia direta sem paralelo no mundo. E tem despertado o interesse de pesquisadores e organizações de cidadãos de um grande número de países.” (...)

Essa narrativa evidencia a integridade do evento bem como sua seriedade, notoriedade e exemplo democrático que é seguido no Brasil e no exterior.

Uma pesquisa de interesse sobre análise das experiências de orçamento participativo que é referencial está na pesquisa de Costa (2010, p.9) que enfatiza o orçamento participativo como: “um instrumento de planejamento com imenso conteúdo político e social cuja função é cuidar dos recursos públicos e investi-los de forma a atender as necessidades do município e prioridades demandadas pela população”. Leia este texto na íntegra.

Diante da notoriedade do processo orçamentário participativo do município de Porto Alegre no próximo item (3.2.1) apresentaremos um estudo da evolução com base nas informações contidas no portal da prefeitura deste município (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2020).

3.2.1 Histórico do Orçamento Participativo Porto Alegre

O Orçamento Participativo (OP) foi implantado em 1989 e a partir de uma sucessão de eventos bem-sucedidos continuou sua trajetória evolutiva até os dias de hoje.

Este instrumento foi criado e, para sua integralização, foi constituído por um ciclo que se caracteriza por três grandes momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal.

Em pesquisas sobre o OP verifica-se que este ciclo é constatado em outros municípios. Esta similaridade evidencia a importância deste município que passou a ser exemplo nacional e internacional.

Esse reconhecimento é percebido através das visitas ao município de representantes de prefeituras brasileiras e estrangeiras e de estudiosos do mundo inteiro, com o objetivo de conhecer o OP. Estas visitas têm o propósito de conhecer as lideranças comunitárias e conhecer obras decididas pela população.

Estas iniciativas culminaram na adoção do OP em outras cidades como Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC) e Belo Horizonte (MG). (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2020).

Segundo Marco Alfaro e Soares (2007), na reunião do dia 18 de dezembro de 2007, a Unicef promoveu o Fórum Olhos no Sul e:

O Brasil apresentou um modelo de orçamento participativo, que foi implementado na cidade de Sevilha, na Espanha. O orçamento participativo foi criado em 1989, em Porto Alegre, no Brasil, e implementado em outros municípios brasileiros, servindo ainda de modelo para outros países. As cidades de Rosário, na Argentina, Montevideu, no Uruguai, Toronto, no Canadá, Saint-Denis, na França, e Bruxelas, na Bélgica, seguiram o modelo nascido no Brasil.

Percebe-se que o OP se tornou um importante instrumento de participação popular para o mundo, sendo considerado pela ONU uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2020).

Neste contexto Oliveira (2016, p. 10) informou que:

Uma vez inserido no Banco Mundial, o OP ganhou progressivamente espaço. Em 2000, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial afirmava que as cidades deveriam ser proativas e que os governos precisavam se aproximar de seus cidadãos, seguindo o exemplo de Porto Alegre. A estimativa mais recente aponta que, desde 2002, o Banco Mundial proveu empréstimos ou fundos de cerca de US\$ 280 milhões para projetos relacionados ao OP em quinze países.

O OP é um processo dinâmico que se adequa periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato que facilite, amplie e aprimore o debate entre o Governo Municipal e a população (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2020).

Faça uma pesquisa no seu município e verifique como o OP está sendo realizado e qual é o índice de participação popular.

Bons estudos.

3.2.2 Como funciona o Orçamento Participativo Porto Alegre

O OP é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte. Neste contexto as secretarias municipais e autarquias participam e acompanham estas reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2020).

Esta participação se inicia com as Assembleias Regionais e Temáticas, que se realizam de abril a maio, nas 17 Regiões e seis Temáticas do OP. Neste espaço a população elege as prioridades para o município, seus conselheiros e define o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e os grupos de discussões temáticas.

Existem os Fóruns de Delegados com a responsabilidade pela definição, por ordem de importância, das obras e serviços que serão discutidos no período de maio a julho e pela análise e aprovação do Plano de Investimentos e Serviços de cada região (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2020).

Para aprimorar o conhecimento e ampliar o espaço de cidadania verifique no seu município como funciona o OP.

3.2.3 Base de Discussão do Orçamento Participativo de Porto Alegre

A cidade de Porto Alegre foi dividida em 17 Regiões e 6 Temáticas. Todo cidadão pode participar da discussão do OP na sua Região e nas Temáticas, sendo que na Região se discutem e definem os investimentos e serviços específicos da Região e nas Temáticas se discutem e definem diretrizes,

investimentos e serviços para toda a cidade, isto é, obras estruturais e grandes projetos (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2020).

Verifique quais as bases de discussão do OP no seu município.

O sítio da Prefeitura de Porto Alegre (2020) se divide em estrutura Governo e Sociedade (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2020).

Na área governo estabelece os coordenadores temáticos do orçamento participativo e os seus responsáveis com as seguintes temáticas:

1. Temática educação esporte e lazer;
2. Temática saúde e assistência social;
3. Temática circulação, transporte e mobilidade urbana;
4. Temática cultura e juventude;
5. Temática habitação, organização da cidade desenvolvimento urbano e ambiental;
6. Temática desenvolvimento econômico tributação e turismo.

Apresenta os Gestores Locais dos Centros de Relação Institucional Participativa – CRIPs das 17 regiões com nome, endereço, telefones e o nome dos bairros que fazem parte de cada região.

Em seguida destaca o Governo Municipal fornecendo informações, assessoramento técnico e infraestrutura, sem direito a voto nas diversas instâncias deliberativas, destacando o nome do prefeito e de seu vice, bem como de todas as secretarias e secretários.

Divulga os órgãos Coordenadores do Orçamento Participativo, evidenciando que a Secretaria Municipal de Relações Institucionais e Articulação Política – SMRIAP é o órgão responsável pelo processo do Orçamento Participativo nas relações políticas e comunitárias, além de coordenar os Centros de Relação Institucional Participativa-CRIPs e o processo de descentralização. Apresenta o Secretário, seu adjunto e o Gerente de Democracia Participativa.

Na estrutura Sociedade apresenta os Conselheiros e Conselheiras do OP que coordenam os Fóruns de Delegados de suas respectivas Regiões ou Temáticas e compõem o Conselho do Orçamento Participativo (COP), por cada região, com os nomes do 1º titular, 2º titular, 1º e 2º suplentes.

É divulgado um calendário das Assembleias Regionais e Temáticas do OP.

3.2.4 Prioridades Temáticas das Regiões

Segundo a Prefeitura de Porto Alegre (2020), as obras, ações e serviços da Prefeitura Municipal abrangem 17 grandes temas. Estas são as prioridades temáticas do Orçamento Participativo. A população estabelece uma ordem de prioridade para os investimentos anuais de acordo com estes temas e também classifica suas demandas nestas prioridades.

Saneamento Básico

1. Rede de Água - (DMAE)
2. Esgoto Cloacal - (DMAE)
3. Esgoto Pluvial (micro e macro drenagem) - DEP
4. Arroios e cursos d'água (drenagem e dragagem) – DEP
5. Programa de Educação Ambiental (Arroio não é valão) – DEP

Habitação (DEMHAB)

- I) Regularização fundiária e urbanística
 1. PRF - Programa de Regularização Fundiária:
 - a. Levantamento Topográfico e Cadastral;
 - b. Urbanização de Vilas;
 - c. Construção de Unidades Habitacionais nas Vilas do PRF
 2. Cooperativas Habitacionais de Baixa Renda, oriundas de ocupação.
 3. Loteamentos Irregulares e Clandestinos.
- II) Produção habitacional
 1. Programa de Reassentamento:
 - a. Compra de Área;
 - b. Produção de Lotes Urbanizados com módulos sanitários;
 - c. Construção de Unidades Habitacionais.
 1. Programa de Ajuda Mútua – Mutirão.
 2. Cooperativas Habitacionais Autogestionárias de Baixa Renda.

Pavimentação (SMOV)

Pavimentação de vias (incluindo abertura de ruas e calçadas, escadarias, passarelas, pontilhões derivados de demandas da pavimentação, pavimentação de estradas).

Educação (SMED)

Educação Infantil - 0 a 6 anos

1. Convênio Creches Comunitárias:
 - a. Aumento de metas,
 - b. Reconstrução/Reforma e Ampliação de Creches Comunitárias,
 - c. Construção de Creches Comunitárias,
 - d. Cesta de Material.

Recuperação/Reforma/Reconstrução de Escolas Infantis da RME.

1. Ensino Fundamental
 - a. Ampliação, Reforma/Reconstrução de Escolas de Ensino Fundamental
 - b. Construção de Escolas de Ensino Fundamental
2. Educação de Jovens e Adultos (Programa EJA e Projeto MOVA)
3. Educação Especial – Adaptação de Espaço Físico para atendimento aos portadores de necessidades educativas especiais

Assistência social (FASC)

1. Atendimento criança e adolescente – SASE, Trabalho Educativo, Abrigagem, Educação Social e Centros de Juventude;
2. Atendimento à Família – Programa Família, Apoio e Proteção;
3. Atendimento à população adulta - Plantão Social, Construção e Reforma de Abrigos, Casas de Convivência e Albergues;
4. Atendimento ao Idoso;
5. Atendimento aos Portadores de Deficiência;
6. Reforma Ampliação e/ou implantação de unidades de assistência social (centros módulos, abrigos, albergues, etc.);
7. Construção, Reforma e Ampliação dos espaços da comunidade utilizados para os programas do SASE, NASF, Família Cidadã, Trabalho Educativo, etc.

Saúde (SMS)

1. Reforma, Ampliação e Construção de Postos de Saúde;
2. Ampliação de Serviços na Rede Básica;
3. Equipamentos e Material Permanente para os Postos de Saúde.

Acessibilidade e mobilidade urbana (Seacis)

1. Acessibilidade Arquitetônica,
2. Urbanística,
3. Transporte,
4. Comunicação,
5. Inclusão Social.

Juventude (SMJ)

Demandas que contemplem os programas vinculados à SMJ (Ex.: Guri-zada Cidadã, Juventude em Foco, Bem-me-quer, Lugar de Criança é na Família e na Escola, entre outros):

1. Ações e Eventos;
2. Geração de Trabalho e Renda;
3. Comunicação, Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana (SMT).

Rótulas, recuo de transporte coletivo e ou área de escape para embarque e desembarque de passageiros, abrigos e equipamentos de sinalização, acessibilidade universal a fim de propiciar a participação das PCDs e PVRMs.

Áreas de lazer (SMAM)

1. Urbanização ou reforma de praças e parques nas áreas administradas pela SMAM;
2. Recantos infantis nas áreas administradas pela SMAM.

Esporte e lazer (SME)

1. Campos de futebol nas áreas públicas municipais;
2. Equipamentos esportivos nas áreas públicas municipais;
3. Equipamentos de lazer nas áreas públicas municipais;
4. Reforma e Ampliação dos Centros Comunitários.

Iluminação pública (DIP)**Desenvolvimento econômico, tributação e turismo (SMIC)**

1. Abastecimento e área rural;
2. Programa de ocupação e renda - apoio às iniciativas econômicas populares;
3. Apoio a empreendimentos;
4. Urbanização, Reforma, Ampliação ou Construção de equipamentos turísticos;
5. Apoio a produtos e serviços turísticos.

Cultura (SMC)

1. Equipamentos culturais;
2. Atividades da Descentralização da Cultura;
3. Ações e eventos da Cultura.

Saneamento ambiental (DMLU)

1. Atendimento em vilas - projeto “bota-fora”;
2. Coleta seletiva - coleta;
3. Programa de Compostagem de Lixo Orgânico;
4. Reforma de Unidades de Triagem.

Em seguida apresenta as Prioridades das Plenárias Temáticas:

Circulação e transporte.

1. Pavimentação de Estradas,
2. Duplicação e Alargamento de Vias,
3. Programa de Mobilidade e Organização do Espaço Urbano – Abertura de Vias e Rótulas,
4. Qualificação de Terminais e Parada Segura,
5. Segurança Viária.

Cultura

1. Atividades de Descentralização da Cultura,
2. Equipamentos Culturais,
3. Ações e Eventos da Cultura,
4. Comunicação Comunitária.

Desenvolvimento econômico, tributação e turismo

1. Geração de trabalho e renda – apoio às iniciativas populares,
2. Abastecimento e área rural,
3. Apoio a empreendimentos,
4. Turismo.

Educação, esporte e lazer

Educação

1. Educação de Jovens e Adultos,
2. Educação Infantil,
3. Ensino Fundamental,
4. Educação Especial.

Esporte e Lazer

1. Equipamentos Esportivos,
2. Reforma e Ampliação dos Centros Comunitários,
3. Equipamentos de Lazer e Recreação.

Habitação, organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental

1. Habitação,
2. Saneamento Básico,
3. Meio Ambiente,
4. Urbanismo,
5. Saneamento Ambiental.

Saúde e assistência social

Saúde

1. Construção e Ampliação da Rede Especializada,
2. Reforma, Ampliação e Construção de Postos de Saúde,
3. Ampliação de Serviços na Rede Básica,
4. Juventude,
5. Acessibilidade e Mobilidade Urbana.

Assistência Social

1. Atendimento à Criança e ao Adolescente,
2. Atendimento à Família,
3. Reforma, ampliação e/ou implantação de Unidades de Assistência Social,
4. Atendimento à População Adulta,
5. Atendimento aos Portadores de Deficiência,
6. Grupos de Convivência da Terceira Idade,
7. Juventude,
8. Acessibilidade e Mobilidade Urbana.

O sítio da prefeitura no orçamento participativo ainda apresenta áreas denominadas de Prestação de Contas, subdivididas em acompanhamento de obras, publicações legais e acessórias, despesas orçamentárias e o Plano Plurianual.

Possui a memória das prioridades, os conselheiros eleitos, comparecimento por plenária e o regimento interno do OP e o Plano de Investimentos de cada ano.

Quando se verifica o detalhamento das atividades que fazem parte do OP observa-se o porquê do reconhecimento internacional que faz de Porto Alegre exemplo para o mundo.

Verifique no seu município como são estabelecidas as prioridades temáticas para cada região. Converse com os responsáveis e amplie o conhecimento.

Bons estudos!

CAPÍTULO IV

LEI DE RESPONSABILIDADE
FISCAL E CRIMES CONTRA AS
FINANÇAS PÚBLICAS

Prof. Julio Candido de Meirelles Junior

Objetivos de Aprendizagem

Ao final deste capítulo, você será capaz de identificar e conhecer a Lei de Responsabilidade Fiscal, origens, necessidades, os crimes fiscais e as penalidades.

Introdução

A década de 90, do séc. XX, foi marcada pela eleição do primeiro presidente, após o regime militar e pelo impeachment, o processo de afastamento do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992.

O então presidente, acusado de corrupção e fraudes financeiras, não suporta a insatisfação popular que trouxe às ruas do país milhares de cidadãos, no movimento dos Caras-Pintadas.

Um dia depois do impeachment, o deputado Amaury Muller, do PDT do Rio Grande do Sul, reflete em Plenário sobre a decisão do dia anterior. Ele faz um discurso de desabafo, pedindo punição para todos os envolvidos no episódio (CÂMARA DOS DEPUTADOS,2020e).

Este ambiente turbulento, caracterizado pelo esgotamento do modelo de desenvolvimentismo nacional e pelo início do Plano Real, gerou insatisfação popular. Neste período iniciaram-se debates sobre a Lei nº 4.320/64, que normatizava a contabilidade pública e que era criticada por estudiosos e técnicos, pois não tratava de responsabilidade fiscal dos governos estaduais e federal.

Havia a necessidade, após o impeachment, da criação de uma lei com abrangência fiscal que precisava ser instituída a partir deste contexto. Era imperativo, pois a Constituição Federal de 1988 no capítulo II, das finanças públicas em seu art. 163 indica a necessidade de lei complementar, abordando os seguintes tópicos:

- I - Finanças públicas;
- II - Dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - Concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - Emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - Fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003);
- VI - Operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - Compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Com o decorrer do tempo e com a implantação do Plano Real, foi iniciado em 27 de fevereiro de 1994, com a publicação da Medida Provisória nº 434, um novo ciclo no país. Este dispositivo foi reeditado pela Medida Provisória nº 457 de 29 de março de 1994 e pela nº 482 de 28 de abril de 1994. Foi convertida na Lei nº 8.800 em de 27 maio de 1994.

Este ambiente foi motivador para a criação da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Importante destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal não substitui ou revoga a Lei nº 4.320/64. Leia os dois dispositivos e faça uma comparação. Bons estudos.

4.1 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

A Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu art. 1º “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição” e segue descrevendo:

§ 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[...].

Em seu art. 2º estabelece que “para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município”. [...]

Este dispositivo veio atender aos requisitos da Constituição em seu art. 165, § 9º: II – “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”.

Atende ao art. 169 que determina que a “despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. Este artigo tem redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

A partir de sua implantação a LRF revoga a Lei complementar nº 96, de 31 de maio de 1999 que tinha a função de disciplinar os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição.

É imprescindível a leitura na íntegra dos textos para aprimoramento de conhecimento.

Por fim, verifica-se que, a partir do seu art. 68, a LRF vem atender à imposição do art. 250 da Constituição de 1988 que tem como objetivo:

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

Observa-se que este arcabouço legal é um mecanismo que disciplina a utilização dos recursos públicos, determinando que os Estados, os Municípios, Distrito Federal e a União controlem seus gastos, respeitando a capacidade de arrecadação, ou seja, limites para as despesas e, também, para o endividamento futuro.

Para que os governantes entrem em consonância com a legislação é imperativo que gastem dentro dos limites do orçamento e, assim, torna-se primordial o planejamento de investimentos e metas fiscais. Estas ações promovem a preservação da situação fiscal dos entes federativos, com o objetivo de garantir a saúde financeira de estados e municípios, de forma que os gestores façam a aplicação de recursos de forma eficaz e permita uma continuidade administrativa para o futuro.

Outro ponto de destaque é a necessidade de fonte de recurso para previsão de aumento de gastos. Este dispositivo exige que os gestores não excedam o limite de gastos de forma a entregar contas saudáveis para seus sucessores.

A LRF brasileira se inspirou em outros exemplos bem-sucedidos ao redor do mundo, como Estados Unidos e Nova Zelândia (TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE, 2000).

4.1.1 Origens

A LRF foi inspirada em experiências anteriores, com uma grande influência dos trabalhos de 1995, denominados Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que, em consonância com a Constituição, foram o “norte” para a criação desta legislação.

Este Plano foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995.

Na apresentação deste Plano estão as palavras do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso:

Com a finalidade de colaborar com esse amplo trabalho que a sociedade e o Governo estão fazendo para mudar o Brasil, determinei a elaboração do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. (CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995)

Neste contexto é importante consultar os cadernos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Faça uma pesquisa apurada e leitura deste material.

Na ocasião estudiosos e técnicos debatiam em seminários nacionais e internacionais aspectos ligados à prevenção e ao combate à corrupção, fundamentação técnica para a reforma dos processos orçamentais e estruturais.

Ainda em 1995, o Conselho Monetário Nacional, por intermédio da Resolução nº 162, iniciou a construção do arcabouço legal que levaria as futuras medidas de ajuste fiscal a serem adotadas pelos Estados e Distrito Federal. Foi criado o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, com o objetivo de indicar medidas para alcançar o equilíbrio orçamentário sustentável. Estes fatos e a resolução contribuíram para a concepção da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, que estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Esta lei contribuiu para a redução do saldo devedor da dívida financeira dos Estados e do Distrito Federal (TESOURO NACIONAL, 2020).

Outro pilar que constituiu a base fundamental para a LRF foi o Fundo Monetário Internacional – FMI que apresenta 4 pilares: i) Transparência fiscal; ii) Código de transparência fiscal; iii) Avaliação de transparência fiscal; iv) Manual de transparência fiscal (*INTERNATIONAL MONETARY FUND*, 2020). Outro aspecto relacionado foi a adoção pelo FMI das práticas de boa governança ao abraçar a declaração sobre “*Partnership for Sustainable Global Growth*” (Parceria para o Crescimento Sustentável da Economia Mundial) em setembro de 1996.

Estes pilares sintetizam:

1. Transparência dos atos;
2. Planejamento;
3. Publicidade;
4. Prestação das contas;
5. Relatórios Fiscais.

Outra grande influência foi o Tratado da União Europeia (TUE) / Tratado de *Maastricht*, que entrou em vigor em 1º de novembro de 1993 (*EUR-LEX*, 2020).

Um dos pontos relevantes consultados são os destaques destinados a metas e punições.

A Nova Zelândia foi um influenciador de destaque com relação à reforma do setor público através de sua Lei de Responsabilidade Fiscal. Para o entendimento desta questão é fundamental a pesquisa na obra *Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia* (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2006).

Outro exemplo foi o *Budget Enforcement Act- USA* (1990), ou Lei de Execução Orçamentária, que criou limites para gastos discricionários e criou regras de “repartição” (PAYGO) para impostos e certos programas de direitos (SATURNO, 1998). Importante a consulta desta obra na íntegra.

Bons estudos!

4.1.2 Objetivos

O principal objetivo da LRF é estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que regulamenta aspectos tanto do controle das arrecadações quanto dos gastos governamentais, destacado em seu 1º artigo, capítulo I das disposições preliminares.

Para fins de estudo e prática orçamentária este dispositivo deve ser lido e estudado minuciosamente por técnicos e pesquisadores para entendimento das disposições legais.

A seguir serão comentados capítulos e alguns artigos de destaques.

A LRF, no capítulo II, planejamento, dos arts 4º ao 10, cria normas que objetivam a eficácia dos instrumentos orçamentários.

Alguns pontos de destaque na seção são dedicados ao Plano Plurianual, evidenciando o atendimento no § 2º do art. 165 da Constituição, que determina a necessidade do equilíbrio entre receitas e despesas, normas de controle de custos e avaliação dos resultados financiados com recursos dos orçamentos.

O § 1º do art. 4º estabelece que integrará o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias PLDO um Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Outro ponto relevante é o § 3º determinando que a Lei de Diretrizes Orçamentárias conterà Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

A seção III, da Lei Orçamentária Anual – LOA, evidencia que o projeto de lei da LOA deve ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar e traz todos os requisitos necessários exigidos para a LOA.

A seção IV, Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas, esclarece que o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, levando em consideração o Decreto nº 4.959, de 2004 e o Decreto nº 5.356, de 2005.

Importante destacar no § 4º que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

O Capítulo III, da Receita Pública, Seção I, da Previsão e da Arrecadação em seu art. 11. evidencia que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

A seção II trata da renúncia da receita no art. 14 determinando que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001, vide Lei nº 10.276, de 2001 e ADI 6357.

O capítulo IV, da despesa pública arts. 15 e 16, em especial o art. 15 com a determinação de serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

A Subseção I, da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado, em destaque o seu art. 17, considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (Vide ADI 6357).

Na seção II, despesas com pessoal estão as definições e limites em especial o art. 19:

Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Importante a leitura completa desta seção, bem como da seguinte.

A Subseção II, do Controle da Despesa Total com Pessoal dos arts. 21 a 23, em especial:

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Inclu-

ido pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

A Seção III trata das Despesas com a Seguridade Social.

O Capítulo V aborda as transferências voluntárias, o capítulo VI sobre a destinação de recursos públicos para o setor privado. O capítulo VII trata da dívida e do endividamento.

A seção II deste capítulo versa sobre os limites da dívida pública e das operações de crédito. A seção III aborda a recondução da dívida aos limites. A seção IV trata das operações de crédito e contratação evidenciando no art. 32 determinado que o Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

Em seguida a Subseção II trata das vedações e a subseção III das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, a subseção IV das operações como o Banco Central do Brasil, seção V da garantia e da contra-garantia. A seção VI trata dos restos a pagar.

O capítulo VIII aborda a gestão patrimonial, seção I, das disponibilidades de caixa, a seção II trata sobre a preservação do patrimônio Público, a seção III sobre as empresas controladas pelo setor público.

O capítulo IX versa sobre a transparência, controle e fiscalização, Seção I, Transparência da Gestão Fiscal. A seção II trata da escrituração e consolidação das contas, em especial:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;
IV - as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;

V - as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;
VI - a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

§ 1º No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intra-governamentais.

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

A seção III determina a publicação do relatório resumido da execução orçamentária.

A seção sobre o relatório da gestão fiscal, em especial o:

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

A seção V trata das prestações de contas evidenciando que:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.
(Vide ADIN 2324)

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais. (Vide ADIN 2324)

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

A seção VI trata da fiscalização da gestão fiscal no art. 59. Regulamenta que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, [...].

E, por fim, o capítulo X apresenta as disposições finais e transitórias.

Os principais pontos abordados pela LRF podem ser destacados a partir de sua criação visando a regulamentar a Constituição relativa a tributação e orçamento.

Outro destaque são as “atribuições” gerenciais de controle orçamentário e financeiro, a partir de regras de controle de endividamento e de transparência, com a finalidade de utilizar melhor os recursos públicos, com contas consolidadas e divulgadas para a sociedade.

Uma das intenções da LRF é aumentar a transparência na gestão da arrecadação e do gasto público, possibilitando o fim do desequilíbrio das contas públicas.

A LRF está apoiada no planejamento, transparências, controle e responsabilização. Os princípios norteadores da LRF estão dispostos nas máximas:

1. Não gastar mais do que arrecadar;
2. Não se endividar mais do que a capacidade de pagamento;
3. Escolher de forma correta os gastos prioritários;
4. Combater o desperdício.

Estes pilares devem estar fundamentados em:

1. Planejamento fiscal consistente;
2. Gestão fiscal transparente;
3. Instrumentos de controle social eficazes e democráticos;
4. Responsabilizar e punir os maus gestores.

Para a maior eficiência e controle na gestão é preciso investimento na área de controladoria, nos controles internos e diversas operações nas áreas executivas, na expectativa da eficácia gerencial, no equilíbrio das contas públicas, na correção de desvios verificados na execução orçamentária, no cumprimento das metas propostas e na transparência de todos os atos da administração pública.

A LRF não é apenas uma questão do ajuste e política fiscal, ela precisa de mudanças nas políticas monetária e comercial e reformas na estrutura econômica brasileira.

Estas ações são de responsabilidade política consolidada com o apoio social. Apesar do dispositivo buscar a garantia de uma geração de fluxos financeiros capazes de manter a dívida em um nível criterioso, como a fixação de limites da dívida como proporção da receita para todos os entes da federação é preciso muito mais.

Como forma de aprendizado faça uma relação das ações e atitudes que possam promover a melhoria contínua e o aperfeiçoamento da LRF para o crescimento do país.

Para pensar: **a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma condição necessária, mas não suficiente para o ajuste fiscal brasileiro.** Você concorda com essa afirmação?

4.2 Lei de Crimes nº 10.028, de 19 de outubro de 2000

O país tem tratado e aperfeiçoado os dispositivos de responsabilidade fiscal que podem ser observados ao longo de sua história como a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, que veio reorganizar os serviços da Administração Federal, em seguida a lei nº 30, de 8 de janeiro de 1892, que “promulga a lei sobre os crimes de responsabilidade do Presidente da República” e, em seu Capítulo VII, “trata dos crimes contra a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos e contra as leis orçamentárias”, evidenciadas nos arts. de 49 a 52.

Neste contexto observa-se o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que vem organizar o Código de Contabilidade da União. No mesmo ano, o Decreto nº 15.783, de 8 de novembro de 1922, que aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública. Este dispositivo vem formalizar a prática do Executivo em fornecer ao Legislativo todos os elementos para que este exercite sua atribuição de iniciar a elaboração da lei orçamentária.

Um grande avanço foi a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento com texto incluído pela Lei nº 10.028, de 2000. Para entendimento das questões leia na íntegra estes dois dispositivos.

Em particular observa-se o Capítulo V, que trata dos crimes contra a proibidade na administração nos arts. 9º e 10. Observar o Capítulo V, dos crimes contra a Lei Orçamentária e o Capítulo VII, dos crimes contra a guarda e legal emprego do dinheiro público.

No Capítulo VI, em especial, os crimes contra a Lei Orçamentária, fica estabelecido:

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

- 1 - Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;
- 2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- 3 - Realizar o estorno de verbas;
- 4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária;
- 5 - deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 6 - ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 7 - deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 8 - deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 9 - ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; ((Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 10 - captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 11 - ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 12 - realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Em continuidade pode-se observar a Lei nº 7.492/1986, que define os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e a Lei nº 8.137/1990, que define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo.

O Código Penal, Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, atualizado pela Lei nº 10.028 de 2000, determina no Capítulo IV, os Crimes contra as Finanças Públicas, em seus artigos:

Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

I – com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

II – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
Ordenação de despesa não autorizada. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Prestação de garantia graciosa. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Art. 359-E. Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Não cancelamento de restos a pagar. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
Oferta pública ou colocação de títulos no mercado. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Art. 359-H. Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Observa-se que as transgressões contra a LRF são crimes contra as finanças públicas que foram introduzidos no Código Penal pela Lei nº 10.028, de 2000. Imprescindível a leitura dos dispositivos citados na íntegra.

Uma fonte de referência para as transgressões contra as finanças públicas é o Ministério da Economia (2018) em seu Manual de Demonstrativos Fiscais que estabelece as:

infrações dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 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; a Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000; a Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, e demais normas da legislação pertinente.

Este manual foi publicado em 18 de janeiro de 2018, com a última atualização em 26 de fevereiro de 2019. Importante a leitura na íntegra de todo o manual que contém:

00.01.00 Textos Introdutórios

01.00.00 PARTE I ANEXO DE RISCOS FISCAIS

02.00.00 PARTE II ANEXO DE METAS FISCAIS

03.00.00 PARTE III RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

04.00.00 PARTE IV RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

05.00.00 PENALIDADES

06.00.00 LEGISLAÇÃO

O Manual esclarece que:

O não cumprimento das regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal sujeita o ente da Federação a restrições que poderão ser:

1. impedimento da entidade para o recebimento de transferências voluntárias;
2. proibição de contratação de operações de crédito e de obtenção de garantias para a sua contratação.

O não cumprimento das regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal sujeita o titular do Poder ou órgão a sanções que poderão ser:

1. pagamento de multa com recursos próprios (podendo chegar a 30% dos vencimentos anuais) do agente que lhe der causa;
2. inabilitação para o exercício da função pública por um período de até cinco anos;
3. perda do cargo público;
4. perda de mandato; e
5. detenção ou reclusão. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2018)

O Manual esclarece que a:

Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000, além de alterar o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº201, de 27 de fevereiro de 1967, estabelece, no art. 5º, as infrações administrativas contra as leis de finanças públicas:

1. deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
2. propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

3. deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

4. deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

As infrações previstas acima serão punidas com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. Estas infrações serão processadas e julgadas pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2018)

O manual ainda traz de forma didática o descritivo das legislações que merecem ser estudadas na íntegra e visualizadas neste texto sobre as penalidades. São elas:

1. A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990;
2. A Lei 8.429, de 2 de junho de 1992;
3. O Decreto-Lei nº 2.848/1940, o chamado Código Penal;
4. A Lei nº 1.079/1950;
5. O Decreto-Lei nº 201/1967.

O manual no item penalidades conclui que, além dessas leis citadas, há outras normas da legislação nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, que definem penalidades aos agentes públicos e aos entes que descumprirem a LRF.

CAPÍTULO V

CONTROLE SOCIAL E
TRANSPARÊNCIA

Prof. Julio Candido de Meirelles Junior

Objetivos de Aprendizagem

Ao final deste capítulo, você será capaz de identificar e conhecer o conceito de transparência, os processos envolvidos, os procedimentos de acessibilidade, legislações, manuais e indicadores.

Introdução

O tema transparência é alvo de debate nas mídias nacionais e internacionais não só pelas exigências legais, mas para que o cidadão tenha conhecimento do que acontece nas administrações Municipais, Estaduais e Federal.

Estamos em uma democracia com um governo “do povo, para o povo e pelo povo”. Neste contexto o administrador público trabalha com a pauta amparada nas leis em vigor e o cidadão fiscaliza diretamente ou por seus representantes eleitos.

A legitimidade da democracia dentre outras questões está na liberdade e no acesso às informações da Administração Pública, formalizado na Constituição no art. 5º dos direitos e deveres individuais e coletivos, com seu maior atributo, o princípio da publicidade, ancorado no art. 37.

Em uma democracia é preciso trazer medidas, além da transparência fiscal que envolve informações das atividades financeiras do Estado de forma *on-line*, em linguagem clara e acessível a toda a sociedade.

Este procedimento traz significados à população e uma noção de pertencimento, motivando a sociedade a participar dos rumos do Estado, uma vez que participa das ações das instituições, observando os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral.

Por muito anos houve dificuldade para o acesso à informação e quando se conseguia, estas estavam em estado bruto, de difícil interpretação.

Um clamor social foi encaminhado ao Congresso solicitando informações, além da exposição de dados à população, mas organizados de forma que a sociedade pudesse compreendê-los facilmente.

Neste contexto verifica-se que “transparência das ações de governo e participação social ativa são importantes instrumentos para a promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção”. (TCU, 2020)

O entendimento destas questões se encontra no conhecimento sobre a legislação que determina o acesso à informação de responsabilidade fiscal e de acessibilidade, bem como a exigência da publicação em sítios oficiais dos órgãos e entes públicos de seus orçamentos dentro de padrões mínimos de acessibilidade, permitindo a visualização das informações e acompanhamento dos processos pela sociedade, que serão vistos no decorrer desta unidade.

5.1 Transparência e Acessibilidade na Gestão Pública

A Constituição de 1988 em seu art. 5º trata dos direitos e deveres individuais e coletivos; em seus arts. 6º ao 11, dos direitos sociais; 14, 15 e 16 dos direitos políticos.

Percebe-se que, no contexto nacional, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, estabeleceu os princípios e objetivos fundamentais que vigoram na legislação brasileira e na relação Estado, mercado e sociedade.

A transparência é um princípio da gestão pública em função do Estado Democrático de Direito, que visa objetivar e legitimar as ações praticadas pela Administração Pública, traduzidas em informações relativas às atividades financeiras do governo em tempo real.

O Senado Federal (2020 b) informa que:

A Constituição Federal de 1988 garante ao cidadão o acesso aos dados públicos gerados e mantidos pelo governo. É direito de todo o cidadão ter acesso a, por exemplo, de onde vêm as receitas do Estado, como são gastos os impostos, quem são os servidores públicos, quanto ganham entre outros dados. Com o Poder Legislativo não é diferente. O dever de publicidade e transparência exige que as informações administrativas e legislativas do Senado Federal estejam à disposição do cidadão de forma rápida e simples

Para melhores informações sobre a **transparência** é importante conhecer a legislação e materiais construídos para esse fim, Senado Federal (2020 b), que de forma didática esclarecem o assunto e servem para divulgação e cursos que podem ser ministrados à sociedade, tais como:

1. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

2. Cartilha: Lei de Acesso à informação no Brasil: o que você precisa saber. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/sobre/cartilha-lai/>>

3. A maneira mais divertida de entender o orçamento público. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil/>>

4. Índice de transparência do Poder legislativo. Dividido em: I) Apresentação; II) Manual; III) Planilha; IV) Relatórios de aplicação. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/indice-de-transparencia-legislativa/>>

5. Manual Siga Brasil: Este manual do sistema SIGA Brasil Relatórios, tem por objetivo disponibilizar ao usuário as informações necessárias para o eficiente uso da ferramenta, detalhando funcionalidades, compreensão dos universos, modos de formatação da pesquisa, relatório e documento, de forma que esses saiam capacitados a realizar no sistema tanto as mais simples quanto as mais complexas pesquisas. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/precisa-de-ajuda/apos-tila-completa-siga-brasil/>>

6. Cartilha: Constituição em miúdos. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/514442/001045274_Constituicao_em_miudos.pdf?sequence=8>

7. Transparência no Legislativo. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/tv#/Video.asp?v=451851>>

8. Transparência digital: horizontes, fronteiras e barreira. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/sobre/seminario-parlamento-digital-e-democracia-transparencia-digital/>>

A Constituição em seu art. 37 estabelece que: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** [...] conhecidos pela sigla **LIMPE**”.

Percebe-se que a publicidade dos atos administrativos é uma determinação constitucional que estabelece a divulgação dos atos e proporciona ao cidadão a oportunidade de conhecer as ações governamentais e institui uma cultura do acompanhamento, o que desperta no cidadão a noção de pertencimento, objetivando a prática do controle dos atos governamentais por ação direta ou indireta por meio de seus representantes.

Neste contexto a administração pública, aplicando os princípios expressos na Constituição, em especial o da publicidade, cumprem art. 5º XX-XIII que estabelece:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

E estão em consonância com o art. 37º § 1º que estabelece:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O acesso à informação é um ato de publicidade, mas é preciso expor os dados à população de forma simples, clara e objetiva para fácil compreensão, adaptados às necessidades de cada cidadão.

A legislação avançou e criou a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a **promoção da acessibilidade** das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida; e dá outras providências e o Decreto nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004, que regulamenta a referida Lei. Estabelece em seu art. 47º:

No prazo de até doze meses a contar da data de publicação deste Decreto, será obrigatória a acessibilidade nos portais e sítios eletrônicos da administração pública na rede mundial de computadores (internet), para o uso das pessoas portadoras de deficiência visual, garantindo-lhes o pleno acesso às informações disponíveis.

Neste contexto ficam destacadas as seguintes legislações:

1. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”;
2. Decreto nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e dá outras providências;
3. Portaria nº 3, de 7 de maio de 2007. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. DOU de 08/05/2007 (nº 87, Seção 1, pág. 103). **Institucionaliza o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - e-MAG no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP;**
4. Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, que “acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibi-

lização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”;

5. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e dá outras providências;

6. Lei de Acesso à Informação nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que “regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 e dá outras providências”;

7. Decreto nº 7724 de 16 de maio de 2012, que “regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição”.

8. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. (revogado).

Para maiores informações sobre acesso à informação é imprescindível acompanhar o sítio gov.br/ acesso à informação, disponível em:

<<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>>

As legislações acima mencionadas devem ser estudadas e analisadas para o entendimento das questões.

Bons estudos!

5.2 eMAG - Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico

O sítio eMAG (2020) apresenta o **modelo de acessibilidade em governo eletrônico** com os seguintes componentes:

Introdução

- 1.1 O acesso de pessoas com deficiência
- 1.2 Sobre as versões do eMAG
- 1.3 Alterações na versão 3.1
- 1.4 Legislação

O processo para desenvolver um sítio acessível

- 2.1 Primeiro passo: Padrões Web
- 2.2 Segundo passo: Recomendações de Acessibilidade
- 2.3 Terceiro passo: Avaliação de Acessibilidade
- 2.4 Manutenção da acessibilidade
- 2.5 Recursos, ferramentas e leitura complementar

Recomendações de Acessibilidade

- 3.1 Marcação
- 3.2 Comportamento (DOM)
- 3.3 Conteúdo/Informação
- 3.4 Apresentação/*Design*
- 3.5 Multimídia
- 3.6 Formulário

Elementos padronizados de acessibilidade digital no Governo Federal

Práticas desaconselhadas

Glossário

Anexo 1 – Tabela de Contraste de Cores - Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico

Este sítio está em consonância com Portaria nº 3, de 7 de maio de 2007. Importante acessar este material e estudar cada item discriminado para o melhor entendimento das questões relacionadas.

5.3 Controle Social, Fiscalização e Sanções

O controle é essencial para a efetiva verificação se a legislação está sendo cumprida. Neste contexto é fundamental o conhecimento sobre o assunto e para ampla divulgação a Controladoria Geral da União criou a cartilha Brasil transparente: **Guia técnico de regulamentação da Lei de acesso à informação em municípios e *check list*** disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf

A cartilha está assim dividida:

1. A Lei de Acesso à Informação e a Regulamentação Local
 - 1.1 Qual a abrangência da Lei de Acesso à Informação (LAI)?
 - 1.2 Por que regulamentar a LAI?
2. Regulamentando a LAI no município
 - 2.1 Orientações: Regulamentação da LAI
 - a. Qual o status ideal da norma regulamentadora? Lei ou Decreto?
 - b. Definindo a norma ideal
 - 2.2 Princípios e Diretrizes Gerais e Regulamentação Local da LAI
 - a. Rol de sigilo é limitado

- b. Procedimentos devem facilitar o acesso
 - c. Gratuidade da Informação
 - d. Direito se estende a qualquer interessado
 - e. Identificação Razoável
 - f. Desnecessidade de justificativa para pedido de acesso
3. Regulamentação Obrigatória, Regulamentação Necessária e Regulamentação Auxiliar (“Boas Práticas”)
- 3.1 Regulamentação Obrigatória
 - a. Requisitos mínimos de sítio oficial
 - b. Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e formas de divulgação da LAI
 - c. Recurso
 - d. Informações sigilosas
 - e. Procedimento de classificação, reclassificação e desclassificação
 - f. Tratamento de informações pessoais
 - 3.2 Regulamentação Recomendável
 - a. Responsabilidade de agentes públicos
 - b. Monitoramento da LAI
 - c. Remuneração de agentes públicos
 - 3.3 Regulamentação Auxiliar (“Boas Práticas”)
 - a. Identidade visual
 - b. Entidades privadas sem fins lucrativos
 - c. Dados de conselho de Políticas Públicas
 - d. Prazo de resposta mais favorável ao cidadão

Anexo - Check List

- a. Princípios da LAI
- b. Regulamentação obrigatória
- c. Regulamentação recomendável
- d. Regulamentação Auxiliar (“Boas Práticas”)

Para o entendimento das questões é fundamental o estudo deste material.

Em seguida a Controladoria Geral da União lançou o Brasil Transparente: **Manual da Lei de acesso à informação**, disponível em: <https://acessoainformacao.talisma.to.gov.br/res/docs/manual_lai_estados-municipios.pdf> para estados e municípios contendo as seguintes informações:

Apresentação

1. Acesso à Informação: um direito humano fundamental
2. Importância da garantia do acesso a informações públicas
3. A Lei de Acesso à Informação no cenário internacional
4. Princípios para uma legislação sobre lei de acesso à informação
5. Transparência Pública no Brasil
6. Lei brasileira de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11)
7. Conceitos Importantes
8. Qual é a abrangência da Lei de Acesso à Informação?

9. Princípios e diretrizes orientadores da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11)
 10. Transparência Ativa.
 - 10.1 Meios de Divulgação das Iniciativas de Transparência Ativa
 - 10.2 Como implementar ações de Transparência Ativa no município?
 11. Transparência Passiva (Sic físico e eletrônico)
 - 11.1 SIC Físico
 - 11.2 SIC Eletrônico
 - 11.3 Sistema e-SIC
 - 11.4 Como regulamentar e implementar o SIC físico e o eletrônico?
 12. Autoridade de monitoramento
 13. Direitos do solicitante
 - 13.1 Pedido
 - 13.2 Cobrança de taxas
 - 13.3 Acessibilidade
 - 13.4 Motivação
 - 13.5 Negativa de acesso
 14. Restrição do Acesso: informações pessoais e informações sigilosas
 - 14.1 Informações pessoais
 - 14.2 Informações sigilosas
 15. Prazos
 16. Recursos
 17. Responsabilidades
 18. Atribuições da CGU com relação à LAI
 19. Providências para a implementação da LAI com base na experiência do Governo Federal
 - 19.1 Regulamentação
 - 19.2 Serviço de Informação ao Cidadão
 - 19.3 Dos recursos
 - 19.4 Autoridade de monitoramento
 20. Planejamento para a implementação da LAI local
 - 20.1 Providência nº 1 – Grupo de Trabalho
 - 20.2 Providência nº 2 – Gestão da Informação
 - 20.3 Providência nº 3 – Transparência Ativa
 - 20.4 Providência nº 4 – Transparência Passiva
 - 20.5 Providência nº 5 – Capacitação dos servidores
 21. O trabalho da CGU após a entrada em vigor da Lei nº 12.527/2011 46
 22. Sítios de interesse
- Apêndice – Como fazer um bom atendimento ao solicitante de informações
O que é atendimento?
Público Interno e Externo
Processo de Comunicação
As Barreiras
Dicas e técnica

Outro dispositivo de interesse para entendimento do assunto é o **Manual Técnico do Orçamento – MTO 2020**, renovado a cada ano com o seguinte conteúdo:

1. Sistema de planejamento e orçamento federal
2. Conceitos orçamentários
3. Classificação da receita
4. Classificação da despesa
5. Elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias
6. Elaboração da proposta orçamentária
7. Estimativas de receitas orçamentárias
8. Acompanhamento e controle da execução
9. Execução orçamentária das despesas relativas a pessoal, benefícios aos servidores, sentenças judiciais, pensões indenizatórias [...]
10. Tabelas de classificações orçamentárias
11. Legislação orçamentária

Importante a leitura do material de interesse para estudo divulgado pela Confederação Nacional de Municípios – CNM., intitulado Planejamento Municipal, disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Planejamento%20Municipal%20\(2013\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Planejamento%20Municipal%20(2013).pdf)

O material está dividido em:

1. Apresentação
2. Introdução
3. O orçamento e a atividade financeira do Estado
4. O Plano Plurianual
 - 4.1 O Que é Plano Plurianual?
 - 4.2 Qual o conteúdo do PPA?
 - 4.3 Deve o PPA ser quantificado financeiramente?
 - 4.4 A quem compete a iniciativa do PPA?
 - 4.5 Quais as competências do Poder Legislativo em matéria orçamentária – PPA, LDO e LOA?
 - 4.6 Quais são os prazos estabelecidos para o encaminhamento e a devolução dos planos e orçamentos – PPA?
 - 4.7 Qual a vigência do PPA?
5. As diretrizes orçamentárias
 - 5.1 Qual o papel das diretrizes orçamentárias?
 - 5.2 Qual o conteúdo das diretrizes orçamentárias – LDO?
 - 5.3 Deve a LDO ser quantificada financeiramente?
 - 5.4 Quais são os prazos estabelecidos para o encaminhamento e a devolução das diretrizes orçamentárias – LDO?
 - 5.5 Quais as competências do Poder Legislativo em matéria orçamentária – LDO?
 - 5.6 Em que situações é possível apresentar emendas e/ou modificações às diretrizes orçamentárias – LDO?
6. Os orçamentos anuais
 - 6.1 Qual o papel da lei orçamentária anual?
 - 6.2 Qual o conteúdo da lei orçamentária anual – LOA?
 - 6.3 Quais são os prazos estabelecidos para o encaminhamento e a devolução dos orçamentos anuais – LOA?
 - 6.4 Quais são as vedações constitucionais e legais relativas à lei orçamentária anual – LOA?

- 6.5 Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal
- 6.6 Após aprovada, a Lei Orçamentária Anual pode ser alterada?
- 6.7 Em caso de descumprimento ou inobservância das Normas, quais são as penas?
- 7. O planejamento
- 8. Transparência e Acesso à Informação
- 9. A Fiscalização
- 10. O Controle
 - 10.1 Os Controles: Interno e Externo
 - 10.2 O Controle Interno – A Unidade de Controle Interno
- 11. Os Fundos e Recursos Vinculados
 - 11.1 Os recursos vinculados à Educação
 - 11.2 Os recursos vinculados à Saúde

Outro ponto de destaque a ser estudado se encontra no sítio orçamento cidadão, como exemplo o projeto de Lei Orçamentária anual 2020, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2019/Anexo/MSG395-19-Orcamento%20Cidadao-2020.pdf.

Neste contexto é fundamental o entendimento do material estudado até aqui, bem como verificar no portal <http://www.portaltransparencia.gov.br>, os termos utilizados e todas as etapas e procedimentos do processo orçamentário nacional.

O sítio Portal da Transparência possui um menu de acesso com as informações de navegabilidade, permitindo acesso a informações nas respectivas áreas.

Estude o material disponibilizado e acesse os sítios para conhecimento do assunto.

Bons estudos!

5.3.1 Fiscalização e Sanções LRF e LAI

O Tribunal de Contas da União é o responsável por fiscalizar o cumprimento da LRF em âmbito Federal. Com relação aos estados e municípios fica a cargo do Tribunal de Contas do Estado (TCE), exceto quando o município possuir Tribunal de Contas próprio. Imprescindível a leitura do art. 169 da Constituição Federal e suas emendas.

A não observância das determinações da LRF, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, é denominada crime de responsabilidade fiscal e foi inserido no Código Penal Brasileiro pela Lei nº 10.028/2000. Esta lei introduz ao Capítulo IV, do Código Penal, os crimes de responsabilidade fiscal, e suas penas. Importante a leitura deste dispositivo citado para conhecimento.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) é o responsável pela fiscalização da LAI, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e da acessibilidade no âmbito federal e a cada município é indicado que decida o órgão competente ao monitoramento, para entendimento de suas atribuições.

Para o entendimento e transparência desta informação é imprescindível a leitura da Portaria nº 677, de 10 de março de 2017 e do Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em municípios e check list (BRASIL 2013; BRASIL, 2017).

A LAI não traz punições ao município diretamente, mas em seu art. 32 estabelece:

Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o poder público;

IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

§ 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.

Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.

A leitura dos dispositivos citados na íntegra é importante para o entendimento das questões.

Bons estudos!

5.3.2 Análise de Desempenho Financeiro na Administração Pública

Para uma análise de desempenho é fundamental o entendimento de questões relativas a indicadores e, para isso, recomenda-se a leitura do Guia metodológico de indicadores de Programas, Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF do Tesouro Nacional, o Manual técnico orçamentário e o Manual de contabilidade aplicada ao Setor Público. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010; TESOURO NACIONAL, 2020; MANUAL TÉCNICO ORÇAMENTÁRIO- MTO-02; MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO)

Outro ponto de destaque para pesquisa e estudo é o **Programa de Fiscalização em Entes Federativos** que faz parte do aprimoramento dos instrumentos e processos de trabalho da Controladoria-Geral da União (CGU). Possui um método de controle que está sendo aplicado na avaliação dos recursos públicos federais repassados a estados, municípios e Distrito Federal. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2020)

Com relação à gestão do desempenho, importante a leitura do Manual de Orientação que é uma fonte de consultas publicadas pela Secretaria de Gestão Pública. (SEGEF, 2013)

Uma questão avançada de estudo e pesquisas são os indicadores de desempenho financeiro, que são produzidos pela Contabilidade Pública, utilizando o balanço orçamentário previsto na Lei 4320/64. Importante destacar que para o entendimento de alguns indicadores é elogiável o domínio de conceitos fundamentais Macroeconômico e Microeconômico, abordados por diversos autores em diferentes pontos de vista. Faça uma pesquisa sobre o assunto.

Enumeramos os seguintes indicadores para estudo e uma pesquisa apurada:

1. Produto Interno Bruto – PIB;
2. Produto Interno Bruto per capita;
3. Produto Interno Bruto nominal;
4. Produto Interno Bruto Real;
5. IPCA/IBGE – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo;
6. USD/BRL – Taxa de Câmbio;
7. SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia;
8. Desemprego – PME/IBGE – Pesquisa Mensal de Emprego;
9. Pesquisa Nacional por amostra de domicílios contínua - NAD contínua;
10. Produto Nacional Bruto – PNB;
11. Renda Líquida enviada ao Exterior – RLEE.
12. A seguir informaremos os indicadores contábeis dentre outros que têm por objetivos evidenciar a posição atual da instituição, fornecendo subsídios para a percepção atual e para cenários futuros.

Para trabalhar este assunto é imprescindível o conhecimento sobre o Balanço Orçamentário que deve atender aos objetivos previstos na NBC TSP 13 do Conselho Federal de Contabilidade em consonância com as disposições da Lei 4320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A partir deste dispositivo legal é possível efetuar as correlações para se demonstrar as capacidades de execução legal da peça orçamentária.

Relembramos que para esse entendimento é fundamental a leitura do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MACASP (2019).

1. Quociente de execução da Receita – QER = Receitas realizadas / previsão inicial da receita.;
2. Quociente de Equilíbrio Orçamentário - QEO = Dotação atualizada / Previsão inicial de receita;
3. Quociente de Execução de Despesa - QED = Despesa empenhada / Dotação Atualizada;
4. Quociente de Execução Orçamentária corrente - QEOC = Receitas correntes realizadas / Despesas correntes empenhadas;
5. Quociente de Execução Orçamentária de Capital - QEOC = Receitas de Capital Realizadas / Despesas de Capitais empenhadas;
6. Quociente do Resultado Orçamentário - QRO = Receitas Realizadas / Despesas Empenhadas;

7. Quociente de Utilização do Superávit Financeiro - QUSF = Créditos Adicionais Abertos por superávit Financeiro / total do superávit Financeiro Apurado no Exercício anterior;
8. Quociente de Geral - QLG = Ativo circulante + Realizável a longo prazo / Passivo circulante + Não circulante;
9. Quociente de liquidez Imediata - QLI = Caixa + equivalente de Caixa / passivo circulante;
10. Quociente de liquidez Corrente - QLC = Ativo circulante / Passivo circulante;
11. Quociente da Composição do Endividamento - QCE = Passivo Circulante / Passivo circulante + passivo não circulante;
12. Quociente do Resultado Patrimonial - QRP = Ativo total / Passivo total;
13. Quociente da Situação Financeira - QSF = Ativo financeiro / Passivo financeiro;
14. Quociente da Situação Permanente - QSP: Ativo permanente / Passivo Permanente;
15. Quociente do Resultado da Execução Financeira - QREF = Receita orçamentária + Extraorçamentária / Despesa orçamentária + extra-orçamentária;
16. Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais - QRVP = Variações Patrimoniais aumentativas / Variações Patrimoniais diminutivas;
17. Quociente da Participação dos Tributos nas VPA - QPTV = Total de Tributos / Variações Patrimoniais Aumentativas;
18. Quociente da Participação de Pessoal e Encargos nas VPD - QPPE = Total de pessoal e encargos / Variações Patrimoniais diminutivas;
19. Quociente do Fluxo de Caixa Líquido das Atividades Operacionais em Relação ao Resultado Patrimonial - QFCLAORP = Caixa líquido das atividades Operacionais / Resultado Patrimonial;
20. Quociente da Capacidade de Amortização de Dívida - QCAD = Caixa Líquido das Atividades Operacionais / Total do passivo;
21. Quociente da Atividade Operacional - QAO = Caixa Líquido das Atividades Operacionais / Total da Geração Líquida de Caixa;
22. Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida (vide manual de demonstrativos Fiscais – da STN. Disponível em: < <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26-2> > Relação DCL / RCL;
23. Relação = Despesa Bruta com Pessoal / Receita Corrente Líquida;
24. Relação = Serviço da dívida / Receita Corrente Líquida;
25. Relação = Investimentos / Receita Corrente Líquida;
26. Relação = Investimentos com recursos Próprios / Investimentos;
27. Relação = Despesas de custeio / Despesa total;
28. Relação = Restos a pagar processados/ Despesa Líquida Total;
29. Resultado primário;
30. Composição de Receita primária;
31. Composição da Despesa com pessoal;
32. Déficit Previdenciário / RCL;
33. Operações de créditos e investimentos;
34. Operações de créditos X Serviço da dívida.

Este material permite o acompanhamento da situação governamental de forma detalhada e precisa. É necessário pesquisa apurada e conhecimento dos manuais governamentais.

Para compreender este material é preciso prática através do acompanhamento destes indicadores e relações. **Como sugestão fica uma pesquisa para consolidar estes indicadores dos últimos quatro anos.**

Importante destacar que os indicadores são ferramentas indispensáveis para verificação do desempenho de uma administração a partir de padrões estabelecidos.

Outro ponto de destaque é o acompanhamento dos controles internos e externos à administração pública, bem como o conhecimento das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP.

O material disponível nesta obra permite ao pesquisador e ao estudante o entendimento das finanças públicas e seu controle de forma eficaz.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANJOS, Pedro Germano. **Natureza das Escolhas Orçamentárias**: por uma classificação constitucional das necessidades públicas. In: Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. pp. 2375-2394.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO ORÇAMENTO PÚBLICO – ABOF. **Orçamento Público**. Disponível em: <<http://www.abop.org.br/>>. Acesso em 17/09/2020.

ARROW, kenneth. J.; DEBREU, Gerard. **Existence of na equilibrium for a competitive economy**. *Econometrica*, Volume 22: 265-290. Number 3. Julho 1954.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. **A função tributária**: por uma efetiva função social do tributo. Brasília a. 43 n. 169 jan./mar/2006. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92297/Bastos%20El%C3%ADsio.pdf?sequence=7&isAllowed=y>> Acesso em 01/01/2020.

BEWLEY, T. F. A critique of Tiebout's Theory of local expenditures. *Econometrica*, New York, v. 49, May, 1981, p. 713-740.

BEZERRA. **Participação Social e Planejamento Governamental no Brasil**: uma Análise da Participação no PPA 2012-2015 do Governo Federal. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-30-01.pdf>> Acesso em 05/10/2020.

BÍBLIA. Livro de Lucas. **Orçamento**. Bíblia Thompson, 1996. Editora Vida. 6ª ed. P. 946.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil** (de 25 de março de 1824). Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em 14/04/2021.

BRASIL. **Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892**. Promulga a lei sobre os crimes de responsabilidade do Presidente da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/l0030-1892.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2030%2C%20DE%208,responsabilidade%20do%20Presidente%20da%20Republica.&text=Art.&text=3%20BA%20O%20Presidente%20da%20Republica,lei%2C%20quando%20perpetrados%20por%20outrem>. Acesso em 14/10/220.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939**. Institui o “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamentos da Defesa Nacional”, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1058-19-janeiro-1939-349207-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Institue%20o%20%22Plano%20Especial%20de,%22%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 6.144, de 29 de dezembro de 1943**. Institui o “Plano de Obras e Equipamentos”, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6144-29-dezembro-1943-416189-publicacaooriginal-1-pe.html>>

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.782, de 6 de setembro de 1946**. Extingue a partir de 1947, o “Plano de Obras e Equipamentos” dispõe sobre execução no atual exercício, modifica o Orçamento Geral da República para 1946, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9782-6-setembro-1946-458510-norma-pe.html>> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950**. Aprova o Plano SALTE e dispõe sobre sua execução. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1102.htm#:~:text=L1102&text=LEI%20No%201.102%2C%20DE,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20Lei> Acesso em 15/04/2020.

BRASIL. **Lei no 1.474, de 26 de novembro de 1951**. Modifica a legislação do imposto sobre a renda. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1474.htm> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **Lei 1.628, DE 20 DE JUNHO DE 1952**. Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1628-20-junho-1952-361532-norma-pl.html>> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **Decreto nº 52.473, de 13 de setembro de 1963**. Aprova o Plano Preferencial do Setor Rodoviário do Plano Trienal de Desenvolvimento

Econômico e Social e Normas Especiais para a sua execução. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-52473-13-setembro-1963-392481-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **Decreto nº 53.914, de 11 de Maio de 1964.** Define as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, extingue órgãos da Presidência da República e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53914-11-maio-1964-393923-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Define%20as%20atribui%C3%A7%C3%B5es%20do%20Ministro,Rep%C3%BAblica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias%3B&text=DECRETA%3A,Art>> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em 13/08/2020.

BRASIL. LEI Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Denominado Código Tributário nacional.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm> Acesso em 31/08/2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. DISPONIVEL EM: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/del0200.htm#view> Acesso em 21/09/2020.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), Para o período de 1972 a 1974.** Biblioteca Presidencial. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74> Aceso em 15/04/2021.

BRASIL. **LEI Nº 6.151, DE 4 DE DEZEMBRO DE 1974.** Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6151.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.151%2C%20DE%204,per%C3%ADodo%20de%201975%20a%201979> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **Lei nº 7.486, de 6 de junho de 1986.** Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1886 a 1989, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7486.htm>. Acesso em 15/04/2020

BRASIL. Legislação decretos - **Decreto nº 93.872/1986** - Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm> Acesso em 17/09/2020.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 13/08/20120.

BRASIL. **Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8173.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.173%2C%20DE%2030%20DE%20JANEIRO%20DE%201991.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Plano%20Plurianual,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20lei%3A&text=1%C2%B0%20Esta%20lei%20disp%C3%B5e,com%20o%20disposto%20no%20art> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **Medida provisória nº 434, de 27 de fevereiro de 1994.** Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica, o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/434.htm> Acesso em 07/10/2020.

BRASIL. **LEI No 8.880, DE 27 DE MAIO DE 1994.** Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8880.htm> Acesso em 07/10/2020.

BRASIL. **Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9276.htm#:~:text=O%20Plano%20Plurianual%20\(PPA\)%20para,condi%C3%A7%C3%A3o%20para%20a%20sua%20consolida%C3%A7%C3%A3o](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9276.htm#:~:text=O%20Plano%20Plurianual%20(PPA)%20para,condi%C3%A7%C3%A3o%20para%20a%20sua%20consolida%C3%A7%C3%A3o)> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.** Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9496.htm> Acesso em 09/10/2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.** Revogada pela LCP nº 101, de 4.5.2000. Disciplina os limites das despesas com pessoal,

na forma do art. 169 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp96.htm> Acesso em 08/10/2020.

BRASIL. **Lei nº 6.183, de 28 de março de 2000.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003. Disponível em: <<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI61832000.html>> Acesso em 15/04/2021.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível EM: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-normaatualizada-pl.pdf>> Acesso em 17/09/2020.

BRASIL. **Lei nº 10180, de 06 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm> Acesso em 17/09/2020.

BRASIL. **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.**Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. DISPONIVEL em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 21/09/2020.

BRASIL. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.933.htm> Acesso em 15/04/2020.

BRASIL. **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11653.htm> Acesso em 16/04/2021.

BRASIL: **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 21/10/2020.

BRASIL. 3. **Portaria nº 3, de 7 de maio de 2007.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. DOU de 08/05/2007 (nº 87, Seção 1, pág. 103). Institucionaliza o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - e-MAG no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISP. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doc_1122706_PORTARIA_N_3_DE_7_DE_MAIO_DE_2007.aspx> Acesso em 22/10/2020.

BRASIL. **Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e *check list***. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf>

BRASIL. **DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <<file:///C:/Users/UFF/Downloads/decreto-8423-2014.pdf>> Acesso em 24/09/2020.

BRASIL. Diário oficial da união. **Portaria nº 677, de 10 de março de 2017**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20829620/do1-2017-03-14-portaria-n-677-de-10-de-marco-de-2017-20829535> Acesso em 23/10/2020.

BRASIL. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12593.htm> Acesso em 16/04/2021.

BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm> Acesso em 16/04/2021.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA/lei-no-13-971_2019-plano-plurianual-2020-2023.pdf> Acesso em 29/09/2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10> Acesso em 018/10/2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019**. Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9812.htm#:~:text=D97812&text=Altera%20o%20Decreto%20n%C2%BA%209.759,que%20lhe%20confere%20o%20art> Acesso em 01/10/2020.

BRASIL. **Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm> Acesso em 30/09/2020.

BRASIL. **Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13978.htm> Acesso em 30/09/2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm> Acesso em 01/10/2020.

BRASIL. **Portaria no 4.512, de 19 de fevereiro de 2020**. Divulga os prazos para as atividades do processo orçamentário federal no exercício de 2020, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-no-4.512-de-19-de-fevereiro-de-2020-244300671>> Acesso em 29/09/2020.

BANCO CENTRAL. **Aspectos metodológicos e comparações dos comportamentos do IBC-Br e do PIB**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Metodologia_ibc-br_pib_estudos_especiais.pdf> Acesso em 24/09/2020.

BRADBURY, K. L.; MAYER, C. J.; CASE, K. E. Property tax limits, local fiscal behavior, and property values: evidence from Massachusetts under Proposition 2 ½. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, v. 80, May, 2001, p. 287-311.

BRUECKNER, J. K., A test for allocative efficiency in the public sector. **Journal of Public Economics**, v. 19, n. 3, 1982, p. 311-332.

CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 1995**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 09/10/2020.

CASTRO, Aldemario Araujo. **Atividade Financeira do Estado**. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/financeiro/c1.htm>> Acesso em 31/0/2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização**. Atribuições e legislação. 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/conheca-a-comissao/normas.html>> Acesso em 28/092020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Orçamento da União**. 2020a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2016-2019/ppa2016_2019> Acesso em 29/09/2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União. **Lei de Diretrizes Orçamentárias**. LDO. 2020b. Disponível em: <<https://www2.cama>

[ra.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo](http://www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo)> Acesso em 29/09/2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União. **Lei Orçamentária Anual LOA**. 2020c. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>> Acesso em 29/09/2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União. **LOA 2021 - Projeto de Lei nº 28/2020-CN**. 2020d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/proposta/info_complem_PLOA2021.pdf> Acesso em 29/09/2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **O primeiro presidente eleito por eleições diretas sofre impeachment (13' 23")**. 2020e. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/273330-o-primeiro-presidente-eleito-por-eleicoes-diretas-sofre-impeachment-13-23/>> Acesso em 07/10/2020.

CARTILHA: **Lei de acesso a informação**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/sobre/cartilha-lai/>> Acesso em 21/10/2020.

CONGRESSO NACIONAL. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5, de 2019 (PLDO 2020)**. 2020. Disponível em: <<https://www.congresso-nacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/pldo-2020>> Acesso em 30/09/2020.

CÂMARA Legislativa. **Plano Plurianual 2016 – 2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2016_2019/proposta/mensagem/02_apresentacao.pdf> Acesso em 02/10/2020.

CASSEN, Bernard. **Démocratie participative à Porto Alegre**. Le Monde Diplomatique. Disponível em <<http://www.monde-diplomatique.fr/1998/08/CASSEN/10841.html>> Acesso em 06/10/2020.

CONGRESSO NACIONAL. **Mensagem 128**. 2020^a. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7941436&ts=1594003166471&disposition=inline>> Acesso em 30/09/2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Programa de Fiscalização em Entes Federativos**. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos>> Acesso em 23/10/2020.

COSTA, Danielle Martins Duarte. **Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros**. Disponível em: <<file:///C:/Users/UFF/Downloads/3190-5813-2-PB.pdf>> Acesso em 06/10/2020.

DEODATO, Alberto. **Manual de Ciência das Finanças**. São Paulo: Saraiva 1967.

DANI, Felipe André; OLIVEIRA; Álvaro Borges de, BARROS, Débora Sabetzki. O desenvolvimento sustentável como ótimo de Pareto na relação entre os princípios constitucionais ambientais e os princípios constitucionais econômicos. **Rev. Direito Econ. Socioambiental**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 303-331, jul./dez. 2010. DISPONÍVEL EM: <<file:///C:/Users/uff/Downloads/Dialnet-ODEsenvolvimentoSustentavelComoOtimoDeParetoNaRela-6172746.pdf>> Acesso em 11/10/2020.

EDEL, M.; SCLAR, E. Taxes, spending, and property values: supply adjustment in the Tiebout-Oates model. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 82, Sep. 1974, p. 941-954.

EMAG - **MODELO DE ACESSIBILIDADE EM GOVERNO ELETRÔNICO**. Disponível em: <<http://emag.governoeletronico.gov.br/>> Acesso em 22/10/2020.

EPPLE, D.; FILIMON, R.; ROMER, T. Equilibrium among local jurisdictions: toward an integrated treatment of voting and residential choice. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, v. 24, Aug. 1984, p. 281-308.

EPPLE, D.; FILIMON, R.; ROMER, T. Existence of voting and housing equilibrium in a system of communities with property taxes. **Regional Science and Urban Economics**, Amsterdam, v. 23, Nov. 1993, p. 585-610.

EPPLE, D.; ZENELITZ, A.; VISSCHER, M. A search for testable implications of the Tiebout hypothesis. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 86, n. 3, June 1978, p. 405-425.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Tributação e Funções Clássicas do Estado**. Escola Nacional de Administração pública - PNAP. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3239/1/M%C3%B3dulo%204%20-%20Tributa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Fun%C3%A7%C3%B5es%20Cl%C3%A1ssicas%20do%20Estado%20%28final%29.pdf>> Acesso em 09/09/2020.

EUR-LEX. **Tratado da União Europeia (TUE) / Tratado de Maastricht**. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>> Acesso em 09/10/2020.

HAMILTON, B. W. Zoning and property taxation in a system of local governments. **Urban Studies**, Florence, v. 12, June 1975, p. 205-211.

HAMILTON, B. W. Capitalization and intrajurisdictional differences in local tax prices. **American Economic Review**, Nashville, v. 66, June 1976, p. 743-753.

HAHN, Frank **Equilibrium and Macroeconomics**. Cambridge: MIT Press, 1984.

HENDERSON, J. V. The Tiebout model: bring back the entrepreneurs. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 93, Apr.1985, p. 248-264.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - INESC. **Sociedade Civil apresenta propostas para leis orçamentárias de 2021**. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/sociedade-civil-apresenta-propostas-para-lei-orcamentarias-de-2021-e-denuncia-efeitos-da-pec-188/>> Acesso em 05/10/2020.

INTERNATIONAL MONETARY FUN – FMI. **Transparência Fiscal**. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>> Acesso em 09/10/2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36.^a edição. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 351.

MANUAL TÉCNICO ORÇAMENTÁRIO- MTO-02. **Instrução para elaboração da proposta orçamentária da União para 2000**. (1999, p.9). Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2000.pdf> Acesso em 21/09/2020.

MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO. **MACASP 2019**. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484> Acesso em 23/10/2020.

MANUAL TÉCNICO ORÇAMENTÁRIO. **MTO-2019**. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2019:mto2019-versao9.pdf>> Acesso em 20/09/2020.

MARCO ALFARO, Jorge Soares; COSTA, Eduardo. **Orçamento Participativo**. ONU News, 2007. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2007/12/1248451-orcamento-participativo>> Acesso em 06/10/2020.

MEIRELLES JUNIOR, Júlio Candido de. **Finanças Públicas: ferramentas de gestão**. Editora CRV. Curitiba. Brasil. 2020. 268. p.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Orçamento Cidadão: projeto de Lei orçamentária anual 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2019/Anexo/MSG395-19-Orçamento%20Cidadao-2020.pdf> Acesso em 24/09/2020

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Legislação sobre orçamento. Legislação relacionada**. Brasil 2020a Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/legislacao-sobre-orcamento>> Acesso em 25/09/2020

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Orçamento Público**. Brasil 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento>> Acesso em 25/09/2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Publicações sobre Orçamento**. Brasil 2020c. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento>> Acesso em 25/09/2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes)**. Brasil 2020d. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/endes>> Acesso em 29/09/2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Como foi o processo de elaboração do PPA 2016-2019?** Brasil 2020e. Disponível em: <<http://editor.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/como-foi-o-processo-de-elaboracao-ccedil-atilde-o-do#:~:text=O%20PPA%202016%2D2019%20foi,mais%20variados%20segmentos%20da%20sociedade>> Acesso em 05/10/2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. 2018. Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1430:05-00-00-penalidades&catid=716&Itemid=675> Acesso em 14/10/2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICOS. **O Plano Plurianual – PPA**. 2020e. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA>> Acesso em 29/09/2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO)**. 2020f. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/pldo/texto-pldo-2021.pdf>> Acesso em 29/09/2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Orçamentos da União. Exercício financeiro 2021. Projeto de Lei Orçamentária**. 2020g. disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/ploa/Volume%20I%20PLOA%202021.pdf>> Acesso em 29/09/2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI - 020301 - Elaboração e Execução Orçamentária**. 2020h. Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1537:020301-elaboracao-e-execucao-orcamentaria&catid=749&Itemid=700> Acesso em 30/09/2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual técnico do Plano Plurianual: 2020 – 2023**. 2020h. Disponível em: <file:///C:/Users/UFF/Downloads/manual_tecnico_ppa20202023_Vfinal29_07.pdf> Acesso em 29/09/2020

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Orçamento Federal. Execução orçamentária**. 2003. Disponível em; <<http://www.orcamentofederal.gov>>

br/informacoes-orcamentarias/execucao-orcamentaria-1 > Acesso em 28/09/2020.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. 2006. **Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação:** lições da experiência da Nova Zelândia. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3215/1/livro-reformadoestado.pdf>> Acesso em 09/10/2020.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Plano Plurianual. PPA 2004 – 2007.** 2020a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/anexo1.PDF>> Acesso em 05/10/2020.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Indicadores de Programas:** guia metodológico. 2010. Disponível em: <<http://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/Guia-Metodol%C3%B3gica-Indicadores-de-Programas.pdf>> Acesso em 23/10/2020.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das Finanças Públicas:** Um Estudo de Economia Governamental. São Paulo: Editora Atlas, 1973. 2v

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade fiscal.** 2ª ed. Atualizada. 2020. Disponibilizada em: <<file:///C:/Users/UFF/Desktop/Arquivos%20ano%202020/Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica/livro%20or%C3%A7amento%20publico/EntendendoLRF.pdf>> Acesso em 07/10/2020.

NESI, Nazareno. **Finanças Públicas.** 2 ed. – Florianópolis. Publicações do IF-SC, 2010. Disponível em: <<file:///C:/Users/uff/Desktop/Arquivos%20ano%202020/Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica/livro%20or%C3%A7amento%20publico/Livro%20fina%C3%A7as%20publicas%20pnap%202010CST%20GP%20-%20Financas%20p%C3%BAblicas%20-%20MIOLO.pdf>> Acesso em 03/09/2020.

OATES, W. E. The effects of property taxes and local public spending on property values: an empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 77, Nov.1969, p. 957-971.

OATES, W. E. The effects of property taxes and local public spending on property values: a reply and yet further results. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 81, n. 4, July 1973, p. 1004-1008.

OLIVEIRA, Valéria Resende. **Participação social nos Planos Plurianuais do Governo Federal:** uma história recente.2013. Disponível em: <http://www.assecor.org.br/files/2213/7660/3105/rbpo_vol3_num1_participacao_social_nos_planos.pdf> Acesso em 05/10/2020.

OLIVEIRA, Osmany Porto. **As viagens e as traduções do orçamento participativo**. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/as-viagens-e-as-traducoes-do-orcamento-participativo/>> Acesso em 06/10/2020.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 19ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2006, pag.69.

PALMON, O.; SMITH, B. A. New evidence on property tax capitalization. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 106, Oct.1998, p. 1099-1111.

PIRES, Valdemir. Economia e política das finanças públicas no Brasil. **Economia e sociedade**. vol.19 no.2 Campinas Aug. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-06182010000200008&script=sci_arttext> Acesso em 11/10/2020.

POLLAKOWSKI, H. O. The effects of property taxes and local public spending on property values: a comment and further results. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 81, n. 4, July 1973, p. 994-1003.

Portal da Transparência. Execução da **Receita Pública**. Receita Pública. Disponível em; <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-receita-publica>> Acesso em 31/08/2020.

PORTAL TRIBUTÁRIO. **Glossário de termos tributários e fiscais**. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/glossario.htm>> Acesso em 03/09/2020.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Prefeitura municipal de porto alegre. **Orçamento participativo**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>> Acesso em 06/10/2020.

RESENDE, Caio Cordeiro de. **Falhas de Mercado**: Uma visão comparativa da Escola do setor Público tradicional e da Escola austríaca. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11094/2/2012_CaioCordeirodeResende.pdf> Acesso em 10/10/2020.

RICHTER, D. K. Weakly democratic regular tax equilibria in a local public goods economy with perfect consumer mobility. **Journal of Economic Theory**, Amsterdam, v. 27, June 1982, p. 137-162.

ROSEN, H. S.; FULLERTON, D. J. A note on local tax rates, public benefit levels, and property values. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 85, Apr.1977, p. 433-440.

SAMUELSON, Paul. Anthony. The pure theory of public expenditures. **Review of Economics and Statistics**, Cambridge, v. 46, n. 4, Nov.1954, p. 387-389.

SAMUELSON, P. A. **Fundamentos da Análise Econômica**. 2. Ed. São Paulo: Editora Nova Cultura Ltda. 1983.

SAMUELSON, Paul. Anthony. **Fundamentos da análise econômica**. Tradução de Paulo de Almeida. 1997. Editora Nova cultural. São Paulo – SP. Disponível em: <<http://www.projetos.unijui.edu.br/economia/files/Paul-Samuelson.pdf>> Acesso em 11/09/2020.

SANTOS. Rita de Cássia Leal Fonseca. **Orçamento Público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]. CAPES: UAB, 2012.150p.

SATUNO, James v. **The Budget Enforcement Act: Its Operation Under a Budget Surplus**. Government Division February 11, 1998. Disponível em: <<https://archives-democrats-rules.house.gov/archives/98-97.htm>> Acesso em 09/10/2020.

SECRETARIA DE GOVERNO. **Governo federal inicia debates sobre participação social na construção do PPA 2016-2019**. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2015/marco/11-03-2015-governo-federal-inicia-debates-sobre-participacao-social-na-construcao-do-ppa-2016-2019>> Acesso em 05/10/2020.

SECRETARIA DE GOVERNO. **Como foi a construção do PPA 2020 – 2023**. Disponível em: <<https://www.segov.ms.gov.br/como-foi-a-construcao-do-ppa-2020-2023/>> Acesso em 05/10/2020.

SECRETARIA DA FAZENDA. **Glossário**. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3A1602048#:~:text=Receita%20Corrente%20%E2%80%93%20%20somat%C3%B3rio,%C3%A0s%20despesas%20classific%C3%A1veis%20em%20despesas>> Acesso em 31/08/2020.

SEGEF. **Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho**. 2013. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/manual_de_orientacao_para_a_gestao_do_desempenho.pdf> Acesso em 23/10/2020.

SENADO FEDERAL. **Avaliação das necessidades de financiamento do governo central**. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/loa/2016/elaboracao/projeto-de-lei/proposta-do-poder-executivo/mensagem-presidencial/avaliacao-das-necessidades-de-financiamento-do-governo-central>> Acesso em 23/09/2020.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Mensagem Presidencial: Projeto de Lei orçamentária anual 2020**. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2020/ploa/mensagem-presidencial-2020.pdf>> Acesso em 24/09/2020.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Mensagem Presidencial: Projeto de Lei orçamentária anual 2021**. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/ploa/Mensagem%20Presidencial%20PLOA2021.pdf>> Acesso em 24/09/2020.

SECRETARIA DE GOVERNO. **Governo federal inicia debates sobre participação social na construção do PPA 2016-2019**. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2015/marco/11-03-2015-governo-federal-inicia-debates-sobre-participacao-social-na-construcao-do-ppa-2016-2019>> Acesso em 05/10/2020.

SENADO FEDERAL. **Legislação orçamentária**. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria#:~:text=O%20projeto%20de%20LDO%20deve,de%20julho%20do%20mesmo%20ano.>> Acesso em 29/09/2020.

SENADO FEDERAL. Orçamento Federal. **Siga Brasil**. 2020a. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>> Acesso em 02/10/2020.

SENADO FEDERAL. **Transparência**. O que é transparência pública?.2020 b. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/sobre-1>> Acesso em 21/10/2020.

SMITH, Adam. **A mão invisível**. Editora Pinguim & companhia das letras. 2013.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações - investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SONSTELIE, J. C.; PORTNEY, P. R. Profit maximizing communities and the theory of local public expenditure. **Journal of Urban Economics**, Amsterdam, v. 5, Apr.1978, p. 263-277

SPANOS, Aris; **Statistical Foundations of Econometric Modelling**; Cambridge University Press,1993;

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Supremo suspende regra de decreto presidencial que extingue conselhos federais previstos em lei**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987>> Acesso em 01/10/2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. ADI 6121. **Ação direta de inconstitucionalidade**. 2020^a. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>> Acesso em 01/10/2020.

TESOURNO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>> Acesso em 29/09/2020.

THE ECONOMIST. **DEMOCRACY INDEX, 2019, TABLE 2 PAGE 10**. Disponível em: <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy%20Index%202019.pdf?mkt_tok=eyJpIjoiTTJVeU1UUTNOVEZpWkRveilslnQiOiIyMDI2SXdUdGFqbFpVWU5ubWZXckh3dEpnQlh4T1JwZVJ4OXNab3ZrcG0ySXhIWkFWUmlaaDVhN3R4NVp6a0lBNnJEeTJwWlZlN0hDcDgzE5wemJOK2tjcDJ3Q3NmbHZcL3RzWWszMXRjZDBrUnl-zOElhVENIRDZ6eW9FSjl1bVwvln0%3D> Acesso em 02/10/2020.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 64, Oct.1956, p. 416-424.

TESOURO NACIONAL. Programa de **Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF)**. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/programa-de-reestruturacao-e-de-ajuste-fiscal-paf>> Acesso em 09/10/2020.

TESOURO NACIONAL TRÂNSPARENTE. **Entendendo a LRF. 2000**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/entendendo-a-lrf/2000/30>> Acesso em 08/10/2000.

TESOURO NACIONAL. **Manual de demonstrativos Fiscais**. 2020. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:32202> Acesso em 26/10/2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Accountability. Transparência**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-publica/componentes/accountability/>> Acesso em 21/10/2020.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **O imposto invisível: um estudo do fenômeno da ocultação do imposto no sistema tributário brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. Escola de administração de empresas de São Paulo.1998. disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5339/1199801163.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 10/10/2020.

WALES, T. J.; WIENS, E. G. Capitalization of residential property taxes: an empirical study. **The Review of Economics and Statistics**, Amsterdam, v. 56, Aug. 1974, p. 329-333

WESTHOFF, F. Existence of equilibria in economies with a local public good. **Journal of Economic Theory**, Amsterdam, v. 14, Feb. 1977, p. 84-112.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **OPINIÃO PÚBLICA**. Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.65-95. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/03.pdf>> Acesso em 02/10/2020.

WOODERS, M. The Tiebout hypothesis: near optimality in local public good economies. **Econometrica**, New York, v. 48, Sep. 1980, p. 1467-1485

REALIZAÇÃO



MINISTERIO DA
EDUCAÇÃO



ORGANIZAÇÃO



OFERECIMENTO

Este livro é parte integrante do material didático do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, oferecido na modalidade a distância.

ISBN 978-65-89954-24-8

