



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DA LEI
ORÇAMENTÁRIA ANUAL NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU (2019)**

YOUSSEF VON BURGATH

Foz do Iguaçu
2020

**ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DA LEI
ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU (2019)**

YOUSSEF VON BURGATH

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi

Foz do Iguaçu

2020

YOUSSEF VON BURGATH

**ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DA LEI
ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU (2019)**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Instituto Latino-Americano de
Economia, Sociedade e Política da
Universidade Federal da Integração Latino-
Americana, como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Administração
Pública e Políticas Públicas

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi
UNILA

Prof. Dra. Maria Alejandra Nicolás
UNILA

Prof. Dr. Daniel Teotônio do Nascimento
CESUFOZ

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____.

TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a): _____

Curso: _____

Tipo de Documento	
(.....) graduação	(.....) artigo
(.....) especialização	(.....) trabalho de conclusão de curso
(.....) mestrado	(.....) monografia
(.....) doutorado	(.....) dissertação
	(.....) tese
	(.....) CD/DVD – obras audiovisuais
	(.....) _____

Título do trabalho acadêmico: _____

Nome do orientador(a): _____

Data da Defesa: ____/____/____

Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra, gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons Licença 3.0 Unported*.

Foz do Iguaçu, ____ de _____ de _____.

Assinatura do Responsável

Dedico este trabalho a minha família que me deram todo o apoio na graduação.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a minha família, pelo incentivo para o ingresso no curso e durante toda a graduação. Agradecimentos principalmente a minha mãe Rosilda, ao meu pai Junior; madrastra Magda e as minhas irmãs Vitória, Aline, Suniê e Lívia que compreenderam a minha rotina durante todo o tempo no bacharelado.

Agradecimento a Universidade Federal da Integração Latino-Americana pela oportunidade, conhecimento durante os cinco anos e a integração com diversos discentes e docentes da América Latina. Agradecimento especial a todos os professores do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas, durante esses anos que me fizeram alcançar um grande conhecimento com relação a área.

Agradecimento especial ao Professor Jamur, e a Professora Francineide que me concederam a oportunidade de ter o contato com a disciplina referente ao planejamento e orçamento público, e o interesse no tema abordado através do Trabalho de Conclusão de Curso, direcionando durante o desenvolvimento da pesquisa, mesmo diante dos obstáculos.

Ao Professor(a) Daniel e Maria Alejandra da banca, o meu agradecimento referente ao convite para compor a banca do Trabalho de Conclusão de Curso.

BURGATH, Youssef Von. **Análise do processo de elaboração e discussão da Lei Orçamentária Anual no Município de Foz do Iguaçu (2019)**. 2020. (85 páginas). Trabalho de Conclusão de Curso II (Graduação em Administração Pública e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2020.

RESUMO

O presente trabalho realizou um estudo, referente a análise do processo orçamentário no município de Foz do Iguaçu, a partir de entrevista com os atores e suas interações durante o processo de elaboração e discussão da proposta de Lei Orçamentária Anual, do exercício financeiro de 2019. Para a realização da pesquisa, foram selecionados a fase do ciclo orçamentário, no caso a elaboração e aprovação, atribuída a discussão ao Poder Legislativo Municipal, com a metodologia descritiva, realizando o levantamento dos documentos e entrevista. Na coleta de dados, foram verificados o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, e a realização de entrevista semiestruturada com atores do processo de elaboração orçamentária, e discussão no Poder Legislativo, com atribuições do Assistente Administrativo e Diretor de Gestão Orçamentária, e o Analista Parlamentar na Câmara Municipal de Foz do Iguaçu. Sobre a atuação dos atores, foram verificados a atuação efetiva nas duas fases em cada instituição. Também foram observados, que há uma autonomia na Diretoria de Gestão Orçamentária para a elaboração da proposta orçamentária.

Palavras-chave: Orçamento público; Lei Orçamentária Anual; Administração Pública; Foz do Iguaçu.

BURGATH, Youssef Von. **Analysis of the process of drafting the Annual Budget Law in the Municipality of Foz do Iguaçu (2019)**. 2020. (85 pages). Course Conclusion Paper II (Graduation in Public Administration and Public Policies) - Federal University of Latin American Integration, Foz do Iguaçu, 2020.

ABSTRACT

The present work carried out a study, referring to the analysis of the budgetary process in the municipality of Foz do Iguaçu, based on an interview with the actors and their interactions during the process of drafting and discussing the proposed Annual Budget Law, for the 2019 financial year. To carry out the research, the phase of the budget cycle was selected, in this case the elaboration and approval, attributed the discussion to the Municipal Legislative Power, with the descriptive methodology, carrying out the survey of documents and interview. In data collection, the Pluriannual Plan, the Budget Guidelines Law, the Annual Budget Law, the Municipal Organic Law and the Internal Regulations of the Foz do Iguaçu City Council were verified, as well as a semi-structured interview with actors in the budget preparation process, and discussion in the Legislative Branch, with attributions of the Administrative Assistant and Director of Budgetary Management, and the Parliamentary Analyst at the Foz do Iguaçu City Council. Regarding the performance of the actors, the effective performance in the two phases in each institution was verified. It was also noted that there is autonomy in the Budget Management Directorate for the preparation of the budget proposal.

Keywords: Public budget; Annual Budget Law; Public administration. Foz do Iguaçu.

BURGATH, Youssef Von. **Análisis del proceso de redacción de la Ley de Presupuesto Anual en el Municipio de Foz do Iguaçu (2019)**. 2020. (85 páginas). Documento de conclusión del curso II (Graduación en Administración Pública y Políticas Públicas) - Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Foz do Iguaçu, 2020

RESUMÉN

El presente trabajo realizó un estudio, referido al análisis del proceso presupuestario en la ciudad de Foz do Iguaçu, a partir de una entrevista con los actores y sus interacciones durante el proceso de redacción y discusión de la propuesta de Ley de Presupuesto Anual, para el año fiscal 2019. Para realizar la investigación se seleccionó la fase del ciclo presupuestario, en este caso la elaboración y aprobación, atribuyéndose la discusión al Poder Legislativo Municipal, con la metodología descriptiva, realizando el relevamiento de documentos y entrevista. En la recolección de datos se verificó el Plan Plurianual, la Ley de Orientación Presupuestaria, la Ley de Presupuesto Anual, la Ley Orgánica Municipal y el Reglamento Interno del Ayuntamiento de Foz do Iguaçu, así como una entrevista semiestructurada con actores del proceso de elaboración del presupuesto, y discusión en el Poder Legislativo, con atribuciones del Asistente Administrativo y Director de Gestión Presupuestaria, y el Analista Parlamentario en el Ayuntamiento de Foz do Iguaçu. En cuanto al desempeño de los actores, se verificó el desempeño efectivo en las dos fases en cada institución. También se señaló que existe autonomía en la Dirección de Gestión Presupuestaria para la elaboración de la propuesta presupuestaria.

Palabras-Clave: Presupuesto Público. Ley de Presupuesto Anual. Administración Pública. Foz de Iguazú.

LISTA DE QUADROS

Tabela 1 - Síntese do método de pesquisa	61
Tabela 2 – Orçamento Fiscal do Município de Foz do Iguaçu	74

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Processo orçamentário	51
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILAESP	Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MTO	Manual Técnico de Orçamento
OBZ	Orçamento Base Zero
PPBS	Planing, Programming and Budget System
PPA	Plano Plurianual
UBS	Unidade Básica de Saúde
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1. OBJETIVO	15
1.1.1 OBJETIVO GERAL.....	15
1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	15
1.1.3 JUSTIFICATIVA.....	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	16
2.2 FUNDAMENTOS DO ORÇAMENTO.....	27
2.3 ASPECTOS LEGAIS DO ORÇAMENTO.....	31
2.4 ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA.....	46
2.5 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: ETAPAS E CICLOS:	49
3. METODOLOGIA.....	54
4. O CASO DE FOZ DO IGUAÇU.....	61
4.1 ANÁLISE DE DADOS.....	62
4.2 ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....	67
4.3 DISCUSSÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....	72
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
REFERÊNCIAS.....	80

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público, é um instrumento de planejamento orçamentário das atividades da administração pública, planejando as ações de curto e longo prazo, com o objetivo de alcançar metas que atendam aos interesses da população. O orçamento público, é definido como uma lei que representa as decisões dos contribuintes em relação às despesas e receitas da administração pública, condicionado a partir das decisões coletivas. O foco é que esse mecanismo possa atender a um maior número de pessoas que financiam as despesas públicas, resultando em melhorias e no bem estar social (PIRES,2011).

O orçamento público, exige do corpo técnico o domínio em diversos campos de conhecimento, sendo o financeiro, administrativo, jurídico com a função de verificar a proposta orçamentária em projeto de lei, e após aprovação, a sanção a partir de lei. A divisão de despesas é composta pelas unidades administrativas, possuindo uma divisão nas funções internas. O orçamento público, é um dos instrumentos em que são realizadas as aplicações de recursos durante o exercício financeiro anual, de acordo com a lei.

O instrumento é colocado em prática a partir do controle das despesas públicas, com a fiscalização do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, sendo que o primeiro poder autoriza as despesas, e o segundo poder realiza a execução orçamentária sob à fiscalização do Poder Legislativo. O instrumento de planejamento orçamentário a curto prazo, no caso de um ano (exercício financeiro), se resulta com a quantificação das receitas e fixação de despesas, realizando o controle para evitar qualquer tipo de endividamento durante o exercício financeiro.

No entendimento de Santos e Camacho (2014), o orçamento público direciona as prioridades nos investimentos, a partir da elaboração do plano de ação do governo, com os recursos em caixa disponíveis para a aplicação durante o exercício financeiro. Ainda segundo os autores, no ordenamento jurídico do Brasil, estão compostos em três instrumentos de planejamento promulgados na

Constituição Federal de 1988: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, sendo que todas garantem o desenvolvimento do orçamento, com objetivo de atingir o que se encontram estabelecidos nas ações da administração pública.

De acordo com Giacomoni (2018), o orçamento público é um documento que é apresentado na forma da lei, marcado por um processo complexo, e etapas que deverão ser concluídas. Possibilitando o orçamento a cumprir o plano de governo durante o exercício financeiro na administração pública. A regulamentação dos instrumentos orçamentários se iniciam através da Constituição Federal de 1988, Constituições Estaduais, Manuais Técnicos de Orçamento, portarias da Secretaria de Planejamento do Ministério da Economia, resoluções da Secretaria do Tesouro Nacional, Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000, Lei nº 4.320/1964 (inserida como Lei Complementar através da CF/88), Manual de Contabilidade Pública. Na administração pública municipal de Foz do Iguaçu, a Lei Orgânica, Leis Ordinárias e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu abrangem o processo do orçamento público na esfera municipal, sendo o foco principal do trabalho.

No entender de Gadelha (2017, p.7), o orçamento público no Brasil é considerado um “[...] processo contínuo, dinâmico, flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos”. Ainda segundo o autor, a [...] “Constituição de 1988 trouxe novidades na questão orçamentária. Devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento e reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento” (GADELHA,2017. p. 11).

Nessa visão, cabe destacar que o debate sobre o orçamento público deve ser colocado em prática além do campo acadêmico e institucional, e sim apresentando a população a sua devida importância institucional na administração pública, e na realidade social relacionada a atuação nos problemas públicos.

O presente estudo relacionado ao orçamento público se justifica em virtude de sua importância na administração pública, bem como o processo do ciclo orçamentário, no caso da elaboração do orçamento, até a discussão e

aprovação pelo Poder Legislativo, que evidenciam as ações durante o exercício financeiro. Levando em consideração o processo no município de Foz do Iguaçu, durante o exercício financeiro de 2019, no qual foram entrevistados os atores responsáveis pelo processo de elaboração (Assistente administrativo e também Diretor de Gestão Orçamentária), e a discussão no Poder Legislativo Municipal entrevistando o Analista Parlamentar.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar o processo de elaboração e discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), para a Lei Orçamentária Anual (LOA) na cidade de Foz do Iguaçu, durante o exercício de 2019.

1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Com relação aos objetivos específicos, este trabalho pretende:

- a) Discutir os conceitos fundamentais em orçamento público, seu papel como instrumento de planejamento e controle, sua história, multidisciplinariedade e etapas.
- b) Identificar os atores que participam do processo, como interagem e contribuem por meio de entrevistas.
- c) Analisar as etapas e atividades necessárias para o fluxo do processo: da elaboração até a discussão/aprovação da lei orçamentária municipal, a partir da literatura e verificação empírica.

1.1.3 JUSTIFICATIVA

A relevância da justificativa para o estudo são considerados pela escolha do pesquisador ao tema do orçamento público e o interesse sobre os instrumentos de planejamento orçamentário, sendo o foco a Lei Orçamentária

Anual. O desenvolvimento do trabalho justifica a relevância do instrumento na administração pública, bem como as prioridades definidas através do plano de governo, direcionando através do orçamento anual a execução dos gastos, com objetivo de atingir as metas através da implementação dos programas.

A segunda questão com relação a importância do instrumento orçamentário é a possibilidade em estudar sobre a elaboração e discussão da Lei Orçamentária Anual no contexto do Município de Foz do Iguaçu, sendo que possui um papel importante com a participação dos agentes públicos no processo de elaboração e discussão do projeto orçamentário, e a importância da ferramenta nas atividades da administração pública municipal.

A contribuição, através da pesquisa proporcionará um amplo conhecimento sobre o tema. Cabe ressaltar que, a pesquisa está relacionada as duas primeiras fases do ciclo orçamentário. A pesquisa, apresentam a suas devidas contribuições sobre o processo orçamentário, principalmente durante as etapas de elaboração no Poder Executivo Municipal, e a discussão no Poder Legislativo Municipal com objetivo em apresentar o conhecimento referente ao orçamento público que orienta a aplicação dos recursos durante o exercício financeiro, servindo para conhecimento, e apresentando a relação institucional entre os dois poderes durante o processo orçamentário.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No referencial teórico, serão apresentados o conteúdo do presente estudo, com a discussão dos conceitos sobre o orçamento público, seu instrumento de planejamento e controle, contexto histórico e as suas etapas no processo orçamentário.

2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público e o seu contexto, são definidos sem nenhuma mudança ou divergência com relação ao surgimento do instrumento de planejamento governamental. Destacam-se autores como Giacomoni, Gadelha, Pires e Motta, argumentando que o orçamento e a sua evolução surgiram na

Inglaterra. Um contexto, que não havia distinção entre a função do rei e o próprio estado. O orçamento surge através do parlamento, com o objetivo em realizar o controle das finanças públicas, e diminuir os poderes do rei diante do regime absolutista, colocando em prática a ideia do orçamento público.

De acordo com Pires e Motta (2006), o orçamento público teve seu marco inicial no ano de 1217, na Inglaterra. Os autores destacam que o Rei João sem Terra, assinou e promulgou a Carta Magna com o estabelecimento de condições, evitando os abusos da própria coroa na criação de impostos no Reino da Inglaterra. A trajetória do orçamento público ocorreu mediante as pressões, por parte dos barões que integravam o Conselho Comum, órgão representativo do governo naquele contexto.

No ano de 1217, destacam-se o início do orçamento público, passando do Estado Absoluto para o Estado de Direito. Na Carta Magna, o artigo 12 apresenta que “nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo conselho comum” (PIRES. MOTTA,2006 p.2). Esse artigo do dispositivo, ressalta os impedimentos dos abusos por parte da coroa, e a efetividade do conselho comum em determinar as condições para que seja aprovado ou não o aumento de impostos.

O surgimento do orçamento no contexto do Reino não havia uma distinção entre as finanças públicas e o governo, sendo que o Rei era o próprio estado (PIRES. MOTTA,2006). Com o desenvolvimento do aparelho estatal, foram necessárias a organização das receitas e despesas, colocando em prática a execução do orçamento público. Tornando-se indispensável nas instituições para organização das finanças, com objetivo de equilíbrio das contas em todas as esferas. Diante da publicação da Carta Magna, passou a ser limitado a criação de tributos por parte de rei, devido aos interesses próprios, sendo assim criando uma atuação efetiva referente ao orçamento público, e a organização das contas públicas.

Segundo Gadelha (2017), outro fator diante do descontentamento com o reino, refere-se ao desenvolvimento do liberalismo econômico, e a consciência popular contrária ao aumento da despesa pública. O autor destaca que, o orçamento público aumentou o controle político sobre o poder executivo estatal,

mantendo o equilíbrio da despesa pública, e evitando os abusos financeiros no Reino da Inglaterra.

Outro momento histórico da evolução do orçamento público na Inglaterra ocorreu em 1688, através da Revolução Gloriosa, nome dado ao conflito entre o Rei Carlos II e o Parlamento. No ano de 1689, o Bill of Rights foi editado, colocando em vigência o Art.12 da Carta Magna. A separação entre as finanças do Reino, e as finanças do estado passaram por organização, e, anualmente colocada na Lista Civil, com a responsabilidade do parlamento em aprovar as contas. Com a institucionalização do Bill of Rights, foram estabelecidos que nenhum imposto deverá ser pago, sem nenhum regulamento de Lei através do Parlamento (GIACOMONI,2018).

Com o passar do tempo, o orçamento na Inglaterra evoluiu, como no caso da implementação da formalidade, no ano de 1706, pela Câmara dos Comuns atribuindo a responsabilidade do executivo em administrar as finanças públicas, o equilíbrio entre a receita e despesa, e o parlamento com o poder de reduzir ou rejeitar o aumento de despesa, e o controle de execução orçamentária pela Câmara dos Comuns.

No ano de 1787, ocorreu a aprovação da Lei do Fundo Consolidado, referente a organização das finanças da Inglaterra. De acordo com Viana (1950), o Fundo Consolidado refere-se ao número de impostos existentes, que possam atender aos serviços permanentes, e não há discussões sobre a legalidade dos impostos e as despesas devido a aprovação do governo. Entretanto, a receita sobre a despesa possibilita realizar discussões, podendo descartar impostos sem necessidade. Com o crescimento dos serviços estatais, o governo é obrigado a solicitar aprovação de receita, ou criar e aumentar impostos com relação aos já existentes.

O Fundo Consolidado, como forma de contabilizar as finanças públicas, possibilitou a elaboração do relatório anual das finanças, colocado em prática no ano de 1802 com a publicação anual no Parlamento. No ano de 1822, o documento passou a ser apresentado com a fixação da receita e despesa no exercício financeiro da Inglaterra. Antes da implementação da formalidade no orçamento, a Câmara dos Comuns aprovava somente as despesas vindas da coroa, e a regra respeitava a atuação do Poder Executivo, e a responsabilidade

em administrar as finanças públicas. No Poder Legislativo, a competência atribuída era em aprovar ou rejeitar a despesa proposta pela Coroa Inglesa, sendo que o modelo proposto ainda é executado com relação as atribuições entre a Coroa e o Gabinete (GIACOMONI,2018).

Em 1822, segundo Pires e Motta (2006), o primeiro orçamento público implementado e executado na Inglaterra pelo executivo passou a ser realizada com a prestação de contas ao poder legislativo, e com a fixação de receita e despesa por parte do executivo. Ainda segundo os autores, o processo orçamentário na Inglaterra é apresentado, com atribuição do gabinete em repassar as informações para a comissão na Câmara do Comuns podendo aprovar a redução de despesas, ou discutir alternativas ao gabinete executivo, sem que isso possa gerar desconforto ou fim da coalizão.

Outro momento no processo histórico da Inglaterra, no caso de divergências entre a Monarquia e o Parlamento no século XVII. O protesto contra o empréstimo no Reino de Jacques I, tornou-se insatisfatório para a sucessão do Rei Carlos I. Diante dos conflitos, o parlamento editou um ato, conhecido como Petition Of Rights, que considerava o princípio da Carta Magna com a confirmação do tributo legítimo. Durante o reinado, Carlos I procurou agir de forma autoritária na busca de independência com relação ao poder do parlamento, e o conflito aumentou para a tensão armada. Com a derrota, foi julgado, condenado e no fim do conflito, resultou na sua decapitação (GIACOMONI,2018).

O modelo orçamentário da Inglaterra é um processo, que houve avanços em sua implementação nas entidades governamentais que caracteriza questões como aprovar a despesa pública, a competência do Poder Executivo em administrar as finanças públicas, e o Poder Legislativo em aprovar ou rejeitar a proposta orçamentária. A trajetória histórica do processo orçamentário na Inglaterra trouxe referências em sua implementação de natureza técnica e jurídica, e o avanço de questões de elaboração e controle das finanças públicas (PIRES. MOTTA,2006).

No entanto, Giacomoni (2018) afirma que o orçamento público passou a ser aprimorado como instrumento na política financeira e econômica no Estado da Inglaterra. A trajetória do orçamento, além do direcionamento de natureza

jurídica, contribuiu para a aplicação do instrumento em outros países, em sequência dos acontecimentos na esfera estatal.

O processo orçamentário na França surge posteriormente ao da Inglaterra, de forma lenta e gradual no ano de 1483, durante o período dos Estados Gerais. O governo não deveria aumentar seus impostos a população sem a devida consulta aos Estados. Em seguida, o poder da realeza foi limitado. A prática orçamentária na França com relação ao controle e votação durou até o ano de 1614. No governo de Napoleão Bonaparte, característico de um regime autoritário, o controle representativo sobre a consulta na criação de impostos não foi respeitado, e as receitas e despesas e receitas eram fixadas somente pelo poder do soberano (GIACOMONI,2018).

No ano de 1789, a Revolução Francesa apresentou avanços com relação a prática orçamentária e o direito de voto dos representantes do povo na aprovação ou rejeição da cobrança de impostos, devendo ser pago por todos de acordo com a capacidade em contribuir, independente da condição social. Segundo Pires e Motta (2006), com a aprovação da Declaração dos Direitos do Homem, foram estabelecidas regras e princípios na Assembleia Nacional conforme mencionado sobre o pagamento de impostos, sem distinção da condição social e de contribuição.

A execução do orçamento na França ocorre durante a restauração da Assembleia Nacional, com a participação no processo orçamentário. No ano de 1815, foram decretadas a lei financeira do exercício anual, sendo que o controle do orçamento público era inexistente, ou uma forma de controlar sob detalhes nas dotações orçamentárias. A partir do ano de 1831, aumentam o controle parlamentar, passando a ter complexidade sobre a sua execução e controle. Giacomoni (2018) destaca que, a execução do orçamento francês contribuiu para o estabelecimento do orçamento público e as suas regras atualmente adotadas no processo orçamentário. Destacando-se: a anualidade do orçamento, votação do orçamento antes do início do exercício, orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade), e a não vinculação de itens na receita e despesas específicas (princípio da não afetação das receitas). Segundo Pires e Motta (2006), o processo orçamentário francês contribuiu para a forma de elaboração e controle,

e ainda ressaltam, que a não afetação de receitas não está integrada ao exercício anual financeiro de alguns países, devido ao processo constitucional, leis específicas nas diferentes esferas estatais.

O orçamento público nos Estados Unidos iniciou no período da Revolução Americana, libertando-se de ser colônia da Inglaterra. Naquele contexto, não havia uma técnica orçamentária própria do modelo inglês para ser aplicada no território americano, sendo assim, foram desenvolvidas o próprio orçamento na constituição da república americana, mesmo definido que os recursos não deveriam ser retirados do Tesouro, exceto definidos em lei (Pires e Motta, 2006). Por volta de 1800, o dispositivo foi regulamentado constitucionalmente, atribuindo ao secretário do Tesouro Nacional a elaboração do relatório financeiro, e apresentando ao Congresso Americano a estimativa de receita e despesa durante o exercício financeiro.

Em 1802, a Câmara de Representantes, da Comissão de Meios e Recursos foi instituída com objetivo de exercer a função sobre as receitas e despesas. Antes da criação da comissão, os órgãos tinham uma relação fácil, sem nenhuma formalidade técnica, confundindo as atribuições do congresso e do executivo (PIRES; MOTTA, 2006). Com a criação da comissão, o controle do Poder Legislativo aumentou sobre o processo orçamentário, e no poder executivo, houve limitações. Segundo os autores, a formalidade passou a ser colocada em prática, e o legislativo aumentou o nível de fiscalização, buscando os detalhes das dotações orçamentárias. Entretanto, a disputa entre os dois poderes passou a ser acirrada pela condução das finanças públicas.

No ano de 1865, a Comissão de Meios e Recursos criou uma divisão para o acompanhamento do orçamento, a comissão de dotações cuja função criou comissões tanto no Senado e na Câmara dos Deputados, com as principais atribuições em opinar sobre as dotações orçamentárias do governo. De acordo com Giacomoni (2018), o número de comissões aumentou, e por isso inviabilizou o funcionamento do processo orçamentário, resultando na falta de controle das finanças públicas no Executivo e Legislativo, facilitando a troca de favores e o aumento da corrupção.

Diante do resultado no processo orçamentário, os superávits eram menores, com alternância aos déficits no início do século XX, e sucedendo ao

aumento de despesas devido a atuação governamental. A elaboração de medidas para diminuir os déficits, e substituição do modelo de orçamento aumentou o debate sobre a reforma no processo orçamentário (Giacomoni,2018). Segundo outros atores, o orçamento público é um instrumento de extrema importância no planejamento governamental, e para o funcionamento do bem público. De acordo com Pires e Motta (2006), entre 1910 e 1913, a Comissão de Economia e Eficiência foi criada pelo Presidente Taft, com objetivo de realizar estudos sobre orçamento, finanças, e a organização da administração, diante da complexidade do problema de déficit que o governo se encontrava.

A Comissão apresentou avanços no processo orçamentário com os estudos nas áreas de finanças, orçamento e a organização da administração pública. Neste caso, os estudos foram aplicados no período de dois anos. De acordo com Giacomoni (2018), em 1912 o presidente Taft enviou ao Congresso o relatório da comissão com a recomendação e implementação de um novo modelo de orçamento a nível nacional. Por outro lado, o apoio político ao presidente e o trabalho da comissão não foram suficientes para a maioria dos parlamentares, interessados em manter o controle sobre a aplicação dos recursos estatais.

No ano de 1930, o Departamento de Agricultura e a Administração do Vale do Tennessee evidenciaram cada vez mais a aproximação entre o planejamento e o orçamento, com adoção das classificações do orçamento através de programas e projetos. A execução do módulo demonstrou que, a fórmula implementada era capaz de aproximar o planejamento e orçamento como instrumento gerencial com uma ampla aprovação, conforme menciona Giacomoni (2018). Segundo o autor, na segunda guerra mundial, os orçamentos eram utilizados pelos militares, principalmente pela Marinha que no ano de 1948, apresentou um orçamento especificamente baseado por programas.

Nesse período, a Comissão Hoover (Comissão relacionado ao poder executivo no governo), apresentou em 1949 o modelo de orçamento baseado em funções, atividades e projetos e relação da receita com despesa. O modelo passou a ser chamado como orçamento de desempenho. Na prática, o orçamento foi aprovado em 1950 pelo Congresso, através da Lei de Processo e

Contabilidade, com a interação do planejamento governamental e do orçamento com instrumentos na administração pública.

A lei aprovada, foi colocada em prática pelo Poder Executivo Federal com objetivo de modernizar a gestão pública. De acordo com Giacomoni (2018), a técnica orçamentária ficou conhecida como PPBS (Planing, Programming, and Budgeting System) – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento, é um sistema que busca o incentivo nos programas públicos de alto interesse. Na visão do autor, o modelo PPBS chamou atenção na área acadêmica mesmo com as dificuldades em sua implementação. O projeto passou a ser inspirado em outros países, de acordo com as necessidades também foram se adaptando. Durante a Guerra do Vietnã, a crise na economia e a alta da inflação, o modelo PPBS deixou de ser colocado em prática.

No começo do ano de 1970, um novo modelo de orçamento começou a ser implementado nos Estados Unidos, mais conhecido como Orçamento Base Zero (GIACOMONI,2018). O OBZ foi implementado no setor público a partir de 1973, sendo desenvolvido pela organização Texas Instruments. Sobre o Orçamento Base Zero, Pyhrr (1981) afirma que o administrador deve justificar o orçamento, partindo do zero o seu processo em novos detalhes, e destacando a importância de geração de uma nova despesa. O modelo passou a ser aplicado pelo setor privado e as organizações públicas devido a sua utilidade durante o período da crise econômica que atingia os Estados Unidos.

No ano de 1974, o Congresso Americano aprovou a Lei de Orçamento e Retenção de Recurso do Congresso (Congressional Budgetary and Impoudment Control Act), sendo colocada em prática a participação do legislativo no processo orçamentário, nas questões de aprovação, discussão, autorização das despesas, entre outros. Por outro lado, com a aprovação desta lei, o Congresso retira parte do poder do Presidente que era atribuída desde o ano de 1921.

Em 1993, o Congresso Americano esteve interessado na participação do processo orçamentário na administração pública federal, aprovando a Lei de Desempenho e Resultados do Governo (Government Performance and Results Act – GPRA). A principal questão desta lei, era a atuação do legislativo na questão orçamentária. De acordo com Giacomoni (2018), no processo

orçamentário, destacam-se as seguintes questões: estabelecer metas estratégicas; medição de desempenho; planos anuais de desempenho com metas; monitorar as medidas de desempenho. O GPRA é executado em processo de inovação, destacando medidas nas áreas de desempenho, flexibilidade gerencial e orçamento de desempenho. Nesse período, possibilitaram a implementação do orçamento, através de um longo trabalho no período de 1993 a 2001 na administração pública (GIACOMONI, 2018).

O processo orçamentário no Brasil está relacionado a sua história, passando por ciclos ao longo do processo. Além dos países mencionados, no Brasil, o orçamento público apresenta a importância no controle dos recursos públicos pela administração estatal. Verifica-se que na Constituição da República, dos Estados e as leis orgânicas dos municípios apresentam a atribuição sobre as receitas e despesas no orçamento público, que surge desde a época império até a República.

No Brasil, a vinda do Rei D. João VI, e a abertura comercial fizeram com que os impostos aduaneiros começassem a crescer e colocando em início a organização das finanças públicas. Em 1808, foram criados o Erário Público e o Regime de Contabilidade (GIACOMONI, 2018). No ano de 1824, a Constituição Imperial no Brasil foi promulgada pelo Rei Dom Pedro I, atribuindo a responsabilidade nos poderes com relação a iniciativa de leis para o aumento de impostos, e a proposta de orçamento.

A Constituição de 1824 atribuiu o orçamento pela primeira vez de acordo com o artigo 172 da Constituição do Império, em atribuição ao Ministro da Fazenda, através do recebimento por parte dos outros ministros dos orçamentos, constatando as despesas relativas as repartições públicas, apresentando anualmente para a prestação de contas na Câmara dos Deputados, efetuando o balanço das receitas e despesas do exercício financeiro seguinte ao Tesouro Nacional, e a elaboração das despesas públicas no exercício financeiro seguinte com a importância das contribuições para o estado (GIACOMONI, 2018).

A segunda Constituição em 1891, com a proclamação da república houve alterações em distribuir as atribuições com relação ao processo orçamentário para a elaboração, discussão e aprovação do orçamento. A elaboração passou para a competência do Congresso Nacional dos orçamentos

de todos os poderes, com auxílio do recém criado Tribunal de Contas para o controle das contas públicas. O Poder Legislativo assumiu a prerrogativa, mas na Constituição o poder do Presidente da República na iniciativa da proposta do orçamento não foram retiradas, sendo que o Ministro de Estado da Fazenda era o responsável em elaborar a proposta, também auxiliando a comissão de finanças para a confecção da lei (GIACOMONI,2018).

No ano de 1922, houve a aprovação do Código de Contabilidade da União pelo Congresso Nacional, fixando o ordenamento das finanças públicas da União, Entes Federativos e os Municípios. A aprovação da norma, apresenta um avanço que possibilitou o ordenamento de todos os procedimentos orçamentários, financeiros que caracterizam a administração pública federal. Na mesma década, houve alterações na constituição em 1926, atribuindo a competência da elaboração do orçamento ao chefe do Poder Executivo, e que de acordo com Pires e Motta (2006), era algo que já acontecia em prática.

Com a Revolução de 1930, foram substituídas as autonomias dos estados, pela centralização da maior parte dos serviços públicos na administração pública federal. No ano de 1934, a terceira constituição do Brasil é promulgada. Segundo Pires e Motta (2006), o Poder Legislativo perde espaço, e o Poder Executivo volta a elaborar o orçamento, sendo que as questões de ordem eram classificadas de acordo com seção orçamentária. Na constituição, a elaboração da proposta era de competência do Presidente da República, com o legislativo votando, e com o Tribunal de Contas auxiliando na aprovação.

A quarta Constituição do Brasil foi promulgada no ano de 1937, característico em um governo centralizado, forte com autoritarismo. Conhecida como Estado Novo, e que de acordo com Pires e Motta (2006), a proposta orçamentária passaria a ser desenvolvida pelo Departamento Administrativo, criado pela Presidência da República. Com relação à votação do orçamento, a Câmara dos Deputados e o Conselho Fiscal (na atribuição do Senado Federal), com dez membros nomeados pelo Presidente da República seriam responsáveis pela aprovação da proposta orçamentária. Giacomoni (2018), afirma que as duas Câmaras Legislativas nunca foram instaladas, que o orçamento sempre foi elaborado e assinado pelo Poder Executivo. Em 1938, o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) foi criado com

objetivo de organização dos projetos estatais dos Estados e Municípios, e organizando as propostas orçamentárias de acordo com as diretrizes do Presidente da República, e em seguida, a primeira conferência de Técnicos da Contabilidade Pública e assuntos da Fazenda iniciaram o processo de padronização orçamentária no Brasil (Pires e Motta,2006).

Com a redemocratização do Brasil, a quinta Constituição foi promulgada em 1946. Na Constituição, o Poder Executivo continuava elaborando o projeto de lei orçamentária, sendo encaminhado as casas do Congresso Nacional para discussão e aprovação, podendo ser utilizadas emendas para a modificação do orçamento (Pires e Motta,2006).

O planejamento passou a ser colocado em prática, e de acordo com as necessidades da criação de planos setoriais e regionais, bem como os efeitos na monetização do orçamento com vínculos na receita. Os dispositivos da Constituição estão relacionados aos princípios da universalidade, unidade e a exclusividade no processo orçamentário.

A sexta Constituição foi promulgada no ano de 1964, refletindo características de um governo militar que existia no país. O processo orçamentário passou a ser centralizado pelo Poder Executivo, retirando a prerrogativa da inclusão de leis e emendas por parte do Poder Legislativo, impossibilitando criar ou aumentar despesas. De acordo com o artigo 65 da sexta Constituição, a competência e iniciativa do Poder Executivo é a fixação das remunerações dos servidores públicos, abertura de créditos, autorização do aumento de despesa que não decorra prejuízo a despesa global os órgãos, programas ou projetos da administração pública.

A criação da Lei nº 4.320/1964 entra em vigor com a promulgação da sexta constituição, considerada uma lei de fundamental importância durante o processo do orçamento na União, Estados e Municípios e no Distrito Federal. De acordo com Pires e Motta (2006), o art.2º evidencia que o orçamento deve discriminar a receita e despesa, com o trabalho do governo, através da política econômico-financeira. Ainda segundo o autor, no ano de 1967, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral foi criado através do Decreto-Lei nº 200, responsável pela elaboração do programa orçamentário e da proposta anual do exercício financeiro.

Em 1988, a sétima constituição no Brasil foi promulgada, devido as grandes mudanças e as pressões no campo institucional devido a grave crise econômica nos anos de 1982-1983, assim resultando em campanhas de pressão popular para as eleições diretas, democracia e a Assembleia Nacional Constituinte (GIACOMONI,2018). Na Constituição, as questões orçamentárias foram atribuídas em seções com novas regras e definições, e incluindo normas já existentes, e ao Poder Legislativo foram devolvidas as atribuições de incluir emendas aos projetos de leis no orçamento público, e sobre as despesas. Na Constituição, o novo destaque no texto se refere ao envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, considerado como diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual. No texto constitucional, foram estabelecidos os instrumentos do orçamento público com iniciativa do Poder Executivo de acordo com artigo 165, sendo destacados: I – O Plano Plurianual; II – As diretrizes orçamentárias; III – Os orçamentos anuais” (CF,1988). Nos anos 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada em sincronia com a CF/88, que determina no artigo 163 que a lei complementar dispõe sobre as finanças públicas, incluída as autarquias e as entidades controladas pela administração pública, entre outros.

2.2 FUNDAMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO: PERSPECTIVAS DIVERSAS

O planejamento, é um instrumento implementado tanto no setor público, como também no setor privado. No setor público, o planejamento é considerado de fundamental importância para que sejam enfrentados os problemas públicos na sociedade. Segundo Giacomoni (2018), esse instrumento foi desenvolvido no século XX, os programas militares na Segunda Guerra Mundial contribuíram para que fossem incorporadas as técnicas em empresas e nas instituições governamentais. Na visão do autor, o planejamento se constitui por meio de objetivos e recursos, levando em consideração o programa de ação no governo para atuar conforme as necessidades.

O orçamento público é um instrumento da administração pública, mediante atividades, como a autorização de despesas e previsão de receitas

através da programação orçamentária no exercício financeiro. É um processo que envolve a atividade financeira do estado através da aplicação destes recursos, atingindo determinados objetivos, e atendendo as necessidades públicas. Em um determinado período, o orçamento público expressa o programa de atuação do governo, com a discriminação da receita e despesa. Em prática, é considerado uma ferramenta de planejamento a curto prazo, que estabelece as ações prioritárias.

Segundo Gadelha (2017), o orçamento público trata-se de uma lei que trabalha com os aspectos financeiros, e a administração dos recursos públicos. É considerado como um instrumento que estabelece as ações com prioridades, através de decisões políticas, que possam atender as principais demandas na sociedade, devido à limitação de recursos, ou escassez.

Desde o crescimento do estado, o orçamento público surge como um instrumento necessário para a organização das receitas e despesas, tornando-se cada vez mais efetivo nas instituições da administração pública, sendo colocado em prática como uma ferramenta de equilíbrio em todas esferas das instituições governamentais. O controle, o planejamento de ações, estão vinculados ao conceito de orçamento, com efeitos na prática do exercício estatal (PIRES; MOTTA, 2006).

O Manual Técnico do Orçamento Federal (2019, p.10), define o orçamento como “[...] um instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período”. A nível estadual, o Manual Técnico do Estado do Paraná (2019, p.11) descreve que o orçamento é um “[...] instrumento em que o governo detalha os propósitos e as ações para o período de um ano e para as quais fixa a despesa com base em uma receita estimada.”

O orçamento público, de acordo com o Portal da Transparência, da Controladoria Geral da União:

“Essa ferramenta estima tanto as receitas que o Governo espera arrecadar quanto fixa as despesas a serem efetuadas com o dinheiro. Assim, as receitas são estimadas porque os tributos arrecadados (e outras fontes) podem sofrer variações ano a ano, enquanto as despesas são fixadas para garantir que o governo não gaste mais do que arrecada.”

De acordo com Noblat (2014), o orçamento público é um dos instrumentos mais antigos da administração pública, sendo utilizado pelos governos para a gestão dos recursos financeiros estatais. A definição proposta por Gadelha, destaca o papel na alocação dos recursos provenientes dos tributos arrecadados e como instrumento de planejamento, configurado sob a forma da lei:

O orçamento público é um instrumento de planejamento, mas também é uma lei. Nela encontram-se contemplados os recursos a serem usados pelo governo, provenientes dos impostos, taxas e contribuições. GADELHA (2017, p.11)

Segundo Noblat (2014), o orçamento público não se refere somente ao controle político. Apresentam-se diversas funções na sua atuação, no caso administrativo, gerencial, contábil e financeiro. E por último, o papel do planejamento, relacionado a elaboração do orçamento de programas, implementando as políticas públicas e analisando os gastos de acordo com a finalidade do projeto.

No entender de Constantino Pedro (2018), o instrumento orçamentário envolve ações relacionadas a diversos campos de atuação governamental: o político, econômico, administrativo e o social. O autor também observa que o projeto orçamentário deverá ser equilibrado conforme as necessidades cotidianas da gestão, exigindo do administrador público eficiência na aplicação dos recursos coletivos, sob sua responsabilidade e atribuição conforme a lei.

Na visão de Giacomoni (2018), o orçamento público possui diversos segmentos de conhecimento, relacionado as áreas de diferentes vertentes, no caso as áreas política, econômica, jurídica, administrativa, contábil, financeira e entre outras. Ainda de acordo com o autor, o orçamento é uma lei que elabora a estimativa da receita e a autorização das despesas, alocando de forma racional os recursos conforme o teto de gastos públicos. A partir desses conhecimentos, o orçamento como um plano na administração pública possui importância como instrumento de gestão, e no planejamento do processo de arrecadação. O orçamento evolui conforme o tempo, e a sua história se divide em dois períodos: o orçamento tradicional e o moderno.

A diversidade de conhecimentos necessários para a gestão orçamentária advém dos múltiplos aspectos envolvidos na atuação

governamental. A esse respeito, Pires (2011) afirma que o orçamento exige o domínio de conhecimento da área financeira, orçamentária e política. Considerando que é uma lei, ou seja, evita que a administração pública possa aumentar seus gastos, do que a arrecadação de receitas durante o exercício financeiro anual.

As decisões por parte do governo e os aspectos processuais são destacados por Pires (2011). Ele afirma que o orçamento é mais do que uma lei, ou seja, o orçamento torna-se lei apenas quando é público, nesse caso, desenvolvendo-se através de um processo que se move em fases: elaboração, discussão, execução e avaliação. Ele pressupõe que a atuação estatal na administração financeira, ou seja, que a lei orçamentária se refere a um conjunto de tomada de decisões sobre a despesa e receita em um determinado exercício financeiro anual.

Nessa visão, o orçamento é entendido como um instrumento amplo que aprofunda um conjunto de decisões no cotidiano. Pires e Motta (2006) afirmam que o orçamento público é uma decisão governamental, o exercício de poder da administração pública além de questões técnicas. O orçamento público segundo os autores, significa definir prioridades com a capacidade do poder estatal em dialogar com os setores da sociedade, e, permitir a identificação e aplicação dos recursos públicos estabelecidas pelo plano de governo, adotado na esfera pública de atribuição do gestor.

O orçamento também atua como mecanismo promotor da transparência, já que, através dele, o cidadão pode identificar a aplicação pretendida e realizada dos recursos recolhidos através de contribuições, taxas e impostos. Ele reflete de maneira explícita as diretrizes do planejamento, sob a forma de serviços e investimentos priorizados. Referente ao orçamento público, os instrumentos governamentais – PPA, LDO e LOA cumprem o princípio da publicidade, sendo publicados nos diários oficiais, e inclui a maioria dos decretos, portarias e leis na administração pública.

2.3 ASPECTOS LEGAIS DO ORÇAMENTO

O objetivo central desta seção é, apresentar a visão jurídico-legal do orçamento público, em sincronia com o ordenamento jurídico nacional, com a presença do texto legal referente ao conteúdo orçamentário, buscando a sua melhor aplicação.

A natureza jurídica do orçamento público decorre em várias discussões no cenário nacional, com a natureza de um ato orçamentário que é elaborado nas principais instituições do país, ou seja, direitos e as obrigações atribuídas aos agentes públicos, e aos governantes, com as responsabilidades e consequências diante dos atos (BALEEIRO, 2008).

Diante das competências legais da União, a legislação orçamentária dá suporte ao sistema de planejamento e orçamento, quanto a União, Estados, Municípios com as diretrizes da CF/88, leis, portarias, as legislações municipais, e a orientação dos Tribunais de Contas da União e dos Estados sobre a execução do orçamento. A CF/88, estabelece que no art.24 a União, Estados e o Distrito Federal possam legislar sobre o direito financeiro. No artigo 30, os municípios trabalham na suplementação da legislação estadual e federal, assim possibilitando as atividades da administração pública.

O tema orçamento público tem destaque na Constituição da República, com o novo sistema de planejamento e orçamento. Após a promulgação da Constituição, a Lei nº 4.320 de 1964 foi recepcionada como Lei Complementar, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº101 em 4 de maio foi sancionada. Os instrumentos de planejamento governamental previstos na CF/88, no caso do PPA, LDO e a LOA são implementadas através de lei ordinária, e com a elaboração de iniciativa por parte do Poder Executivo.

Dos instrumentos citados, a Constituição da República é destacada, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, com uma abordagem mais profunda sobre o assunto na seção dos aspectos legais e do orçamento público.

A Constituição de 1988, definiu os instrumentos de planejamento governamental, com base em diretrizes e orientações com um elevado grau de detalhes, definindo corretamente os dispositivos específicos. A introdução de novos conceitos, e a ratificação de normas anteriormente estabelecidas definiram em prática a relação entre o planejamento e orçamento público. De acordo com Pires e Motta (2006), houve mudanças na prática do orçamento

público devido as alterações nas atribuições do processo orçamentário no país. O processo de reformulação aumentou a participação do Poder Legislativo na programação econômico-financeira do estado, e diante da promulgação da CF/88, foram recuperadas as decisões referentes ao Poder Legislativo com relação aos orçamentos das entidades descentralizadas na administração pública.

Vale destacar que, na seção dos orçamentos na Constituição Federal de 1988 são estabelecidos as instruções sobre o processo orçamentário integrado, como no art.165, §9º, que cabe a lei complementar: “ I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentaria anual; II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos” (CF/1988).

Segundo Giacomoni (2018), a Constituição de 1988 reforçou a concepção entre o planejamento e orçamento, e a obrigatoriedade da elaboração dos planos plurianuais, incluindo as despesas de capital e os programas de duração continuada, em substituição aos orçamentos plurianuais e investimento da Constituição anterior. Ainda segundo o autor, os planos plurianuais orientam a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, e as emendas apresentadas por parte do Poder Legislativo.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, é um documento legal que estabelece normas de finanças públicas com foco na responsabilidade da gestão fiscal, além de outras prioridades. Nesta lei, os princípios do Planejamento, Transparência, Controle dos Atos Públicos e a responsabilização são aplicados na atividade financeira do estado. A lei, tem como fim regulamentar o que está na constituição federal, em destaque as matérias relacionadas ao orçamento público, previstas no Título VI, com o capítulo II que estabelece as normas gerais de finanças públicas com responsabilidades das três esferas governamentais: União, Estados e Municípios.

Cabe destacar que, a LRF é uma lei com a principal finalidade em obrigar que o administrador público atue na gestão das finanças públicas com

responsabilidade, buscando o equilíbrio das contas públicas. Porém, a LRF com a sua inovação não trouxe somente exigências, disponibilizou ferramentas para auxiliar o administrador público a atingir os objetivos principais da lei. Esta lei, é um verdadeiro sistema, que está ligado aos atos normativos, disponibilizadas para cumpri-los. As determinações na lei, obrigam a todos os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e aos Municípios adotarem as práticas relacionadas a responsabilidade nas finanças públicas, sendo caracterizado como um código a ser seguido pelo administrador público em todas as esferas, e inclusive na administração pública indireta.

A LRF, também estabelece mecanismos no processo da transparência da gestão fiscal através da publicação de relatórios, na execução orçamentária é o caso os demonstrativos. Com relação as audiências públicas, a presença das autoridades do estado para apresentar as informações a população, com um quadro objetivo da aplicação dos recursos, também colocada à disposição pelos administradores públicos e governantes.

Com relação as divisões institucionais, o Estado é único, e a atividade financeira que também as desenvolve envolve diversas subdivisões, em todos os seus elementos. Em função dos elementos, a atividade financeira do estado será desenvolvida de forma diferenciada por cada um.

Na administração pública direta, o Poder Executivo é o responsável e que executa a atividade financeira do estado, com a função de arrecadar a maior parte das receitas, e realizar a maior parte das despesas. Aos outros poderes, em alguns casos cabe arrecadar receitas, e realizar as despesas voltadas ao cumprimento de suas atividades. Além de disciplinar melhor o uso do dinheiro do contribuinte, a LRF prevê punições que realizam as atividades contra a legalidade, estimulando a transparência e controle do bem público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 48, determina a publicação em tempo real das informações referentes a execução orçamentária e financeira, por meios eletrônicos de acesso ao público em geral. Neste caso, o Portal da Transparência foi elaborado, com obrigação de que todos os entes federativos deverão publicar as informações referentes aos recursos arrecadados e gastos pelo governo, e que o cidadão possa ter acesso e conhecimento aos dados (CONSTANTINO PEDRO, 2018).

Segundo Gadelha (2017), na década de 1990, a situação financeira do estado brasileiro estava em alto déficit e diante da implementação necessária de um novo instrumento para conduzir o equilíbrio das contas públicas. Em todas as esferas da administração pública, os déficits aumentavam cada vez mais, dívida pública, gastos com pessoal elevado, guerra fiscal dos estados, e entre outras situações. De acordo com o autor, o estado brasileiro precisava colocar equilíbrio nas contas públicas, e para isso foi criada a lei que determinava a responsabilidade na utilização dos recursos públicos. Neste caso, a LRF foi implementada com objetivo de regulamentar as finanças públicas do Brasil. Mesmo com legislações que tratam sobre as contas públicas, houve a necessidade de criar a lei nos termos de regulamentação e normatização dos gastos do governo.

A LRF, está prevista na Constituição Federal de 1988, no art.163, inciso I. O estado brasileiro utilizou a constituição para regulamentar a utilização dos recursos públicos. Nesse caso, os gestores estarem utilizando os recursos de forma indiscriminada, o instrumento serviu para responsabilizar os gestores, para que sejam utilizados de maneira correta os recursos. Diante do contexto, o estado brasileiro necessitava desse controle financeiro.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, segue abaixo o artigo relacionado as finanças públicas:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

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;

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.

A responsabilidade fiscal, se tornou um mecanismo que busca o equilíbrio econômico-financeiro no estado brasileiro, em cada esfera da administração pública, em benefício a correta aplicação dos recursos públicos. Com relação ao controle, o Poder Legislativo não quer que o administrador público seja apenas o ordenador de despesas ou que arrecada os tributos, mas que todos atos de realização de despesa, ou execução de receitas sejam elaborados de forma planejada, transparente e responsável (GADELHA,2017).

Conforme mencionado na seção, a LRF dá ênfase aos princípios do equilíbrio das contas públicas, planejamento e a transparência. Segundo Gadelha (2017), o princípio do **equilíbrio das contas públicas** não está relacionado somente as receitas previstas e as despesas fixadas na lei orçamentária. O contexto do princípio é referente ao limite de endividamento a longo prazo do estado, nesse caso, a dívida consolidada e a mobiliária. De acordo com o autor, o equilíbrio fiscal, está relacionado a uma série de fatores como: cumprir metas entre as receitas e despesas (art.4º, LRF), limites referentes a renúncia da receita (art.14), despesas com pessoal (arts. 18 ao 23); despesas na seguridade social (art.24), concessão de garantia, operações de crédito (art.29) e restos a pagar (art.42).

O princípio da **transparência**, está relacionado ao processo de divulgação das informações a sociedade, referente a situação econômica dos entes federativos, nesse caso inclui a: arrecadação dos tributos, dívida pública, gastos públicos. O princípio não obriga somente os entes a publicarem os orçamentos, mas que seja realizado de forma objetiva. Determina que o estado a publicar os relatórios fiscais, apresentando o demonstrativo utilizado para a aplicação dos recursos públicos, investimentos e o cumprimentos de metas. A transparência, significa divulgar as informações de maneira compreensível para que o cidadão possa obter conhecimento das ações na administração pública, e da situação financeira dos entes federativos.

O princípio do **planejamento** é ação detalhada com transparência na administração pública. Nesse caso, os recursos públicos devem estar baseados em planos, com a aprovação por parte do Poder Legislativo. O princípio está

previsto no art.1º, §1º da LRF, e os instrumentos de planejamento para o gasto público estão previstos na CF/88, nesse caso: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Com relação a esse princípio, cabe ressaltar, que o princípio tem como objetivo executar a atividade do planejamento e os gastos públicos. A LRF, tem como foco prevenir riscos, da mesma forma que corrigir os desvios, presentes em todo o processo do planejamento.

A Lei nº 4.320/64, promulgada através da Constituição de 1946, determina normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Na constituição federal de 1988, havia sido incluído como lei complementar. Diante das normas, foi implementada como lei ordinária. De acordo com Kiyoshi Harada (2017), a lei foi elaborada, quando o orçamento plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias não estavam previstos na carta constitucional.

Segundo Pires e Motta (2006), a importância do processo orçamentário nas três esferas – União, Estados, Municípios e Distrito Federal tem sido desempenhada através da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Durante a sua vigência, em nenhum momento as reformas orçamentárias e financeiras prejudicaram o andamento da vigência da lei, e na elaboração de técnicas modernas, dando efetividade na lei básica do orçamento.

A Lei nº 4.320/1964, é uma lei que regulamenta a gestão das finanças públicas no Brasil na atualidade, acolhida como lei complementar. Mesmo promulgada no governo militar, no mês de março de 1964 sendo implementada após um intenso debate a partir do ano de 1938, entre secretários de estados da fazenda que debateram sobre as normas de classificação e padronização do orçamento, com objetivo de consolidar a dívida pública brasileira, que ocorreu em 1932 (PIRES,2011). Após um longo período de conclusões e discussões, através da atuação do Conselho Técnico de Economia, e os técnicos de Contabilidade Pública, e as contribuições da FGV e do DASP. Nesse período, houve avanços e recuos referente a padronização do orçamento público, da

mesma forma que o poder executivo federal tinha interesse em controlar o orçamento, também queria evitar o controle por parte do Poder Legislativo.

De acordo com Core (2001), o sistema orçamentário brasileiro passou por uma reforma através da promulgação da Lei nº 4.320/64, predominando o processo voltado para a administração da despesa pública. O que era mais preocupante refere-se ao controle jurídico e financeiro do orçamento. Nesse caso, a Lei nº 4.320/1964 foi implementada na administração pública, reconhecendo de fato que o orçamento público deve ser expresso pelo planejamento governamental.

Cabe destacar, que o disposto do artigo 1º da Lei nº 4.320/1964, define as suas atribuições em cenário nacional: “Estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. (BRASIL,1964). Os dispositivos previstos na Constituição Federal de 1988, e os da Lei nº 4.320/64 estão sincronizados em temas referentes ao exercício financeiro, prazos, gestão financeira. Por outro lado, as normas também passam por um processo de ajuste, devido a um novo processo jurídico nas finanças públicas.

Diante do processo de organização das peças orçamentárias, a Lei nº 4.320/1964 limitou a discussão ao tratar do orçamento público, já que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual não foram promulgadas, e sim incluídos somente da Constituição Federal de 1988. Em sequência da análise, os princípios orçamentários são colocados em prática no processo orçamentário, sendo estabelecidos como um conjunto de regras que são observadas na execução do orçamento público.

Princípios orçamentários são regras que visam estabelecer a transparência e a eficiência, orientando a elaboração, execução e o controle do orçamento público. Válidos para todos os poderes da administração pública, e a todos os entes federativos – União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, princípios que auxiliam a aplicação das normas constitucionais, durante todo o processo orçamentário (Brasil,2020).

Os princípios orçamentários norteiam a elaboração do orçamento, tem como objetivo a consistência no cumprimento de uma série de regras da instituição do orçamento, com a principal finalidade de auxiliar o controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Nesse caso, os princípios (regras) ganharam ênfase durante a fase dos orçamentos que possuem conteúdo jurídico, inseridos na atualidade (GIACOMONI,2018).

Segundo Gadelha (2017), os princípios orçamentários são linhas que norteiam as ações durante a proposta de orçamento. São princípios que estão previstos na legislação, impositivos na própria Constituição Federal de 1988, Lei nº 4.320/1964, LRF, LDO, Portarias do Tesouro Nacional, e demais decretos relacionados ao assunto. De acordo com o autor, podemos relacionar a Lei Orçamentária Anual que rege sobre os princípios da anualidade, publicidade, universalidade, unidade e do orçamento bruto. No caso do art.2º da Lei nº4.320/1964, que a lei do orçamento deverá estar discriminada entre a receita e despesa, apresentando o trabalho do governo e a política econômico-financeira, sendo cumpridos os três princípios mencionados.

Os princípios orçamentários, facilitam a interpretação das normas constitucionais ou legais, evitando transformar na sua aplicação em um entrave na execução do orçamento público, considerado um instrumento eficiente na administração pública, alcançando o equilíbrio econômico durante a atividade financeira estatal, como afirma Sebastião Sant'Anna e Silva (1962). Ainda segundo o autor, a maioria dos princípios tradicionais vem sendo ajustados com relação a concepção moderna do orçamento público, apresentando utilidades conceituais.

Para Sebastião de Sant'Anna e Silva (1962), denota-se que o conceito sobre os princípios orçamentários é amplo, variando a visão de cada autor sobre o tema. Cabe ressaltar, que alguns princípios apontados pelo clássico das finanças públicas são considerados essenciais como requisito para a elaboração correta do orçamento público.

Na visão de diversos autores, o processo orçamento se encontra dividido em dois grupos: os clássicos (tradicionais). De acordo com Giacomoni (2018),

os princípios tradicionais apresentam utilidade na elaboração do orçamento. Por outro lado, a implementação simples e rígidas das finanças públicas no Estado Liberal são divergentes sobre a atividade financeira do Estado Moderno. Refere-se, aos dispositivos da constituição da constituição que elaboram o princípio, integralizando a sua validade.

No Brasil, os princípios orçamentários começaram a ser incluídos no processo orçamentário a partir da Emenda Constitucional de 1926, a partir dos princípios orçamentários da exclusividade e do equilíbrio, como afirma Alves Neto (2006). A inclusão dos princípios orçamentários, estão relacionados a um conjunto de normas de questões orçamentárias, sendo observados durante a sua elaboração de acordo com a legislação vigente no Brasil, considerado de fundamental importância.

Descrevendo os princípios orçamentários, Giacomoni (2018) destaca os principais que são: Unidade, Universalidade, Orçamento Bruto, Anualidade (ou Periodicidade), não Afetação das Receitas, Discriminação (ou Especialização), Exclusividade, Equilíbrio. Conforme o autor, outros princípios tradicionais como o princípio da clareza, princípio da publicidade e o princípio da exatidão são considerados como elementos de planejamento governamental. O princípio da programação, é considerado moderno no processo orçamentário, fazendo com o que orçamento seja elaborado conforme o formato da programação de trabalho do governo, sendo detalhado por categorias orçamentárias na lei.

O Princípio da Unidade, trata que o orçamento deve ser único para cada entidade governamental, no caso os entes federativos. Proibindo a inclusão de diversos orçamentos, reunindo as receitas dos estados de um lado, e as despesas de outro no exercício financeiro. Na visão de Giacomoni (2018), os autores clássicos recomendariam no orçamento a unidade de caixa, considerado o fluxo por onde passam os recursos públicos utilizados pelo estado, tornando o controle parlamentar eficaz. No contexto da Inglaterra, com a implementação do Fundo Consolidado, as receitas e as despesas eram aprovadas após a autorização do controlador, designado pelo parlamento. No entender de Giacomoni (2018), esse princípio está incluído na legislação orçamentária

brasileira através da Lei nº 4.320/1964, art.2º que determina a unidade orçamentária, buscando um melhor entendimento na elaboração do orçamento público.

No princípio da Universalidade, o orçamento deve conter todas as receitas e despesas da administração pública. Nesse caso, está incluída todas as receitas e despesas sem que nenhuma instituição governamental seja excluída do orçamento. De acordo com Giacomoni (2018), o princípio fica evidente que o orçamento público é uma peça uno (única), sendo necessário o controle parlamentar com relação as finanças públicas. Segundo Sebastião de Sant'Anna e Silva (1962, p.14), o princípio define ao legislativo:

- a) Conhecer “a priori” todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- b) Impedir ao executivo a realização de qualquer operação e receita ou despesa sem prévia autorização parlamentar;
- c) Conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

Na legislação orçamentária brasileira, o princípio da universalidade está incluído na Lei nº 4.320/1964, destacando a discriminação entre a receita e despesa, em obediência aos princípios da unidade, anualidade, e o principal destaque a universalidade, sendo que as receitas e as despesas deverão ter os seus totais, com a vedação de quaisquer deduções. Cada ente federativo (União, Estados e Municípios) deve elaborar uma única lei orçamentária, competência atribuída para o planejamento e execução do próprio orçamento.

O Princípio do Orçamento Bruto, aborda a questão da elaboração do orçamento, que surge junto ao da universalidade. O montante da receita e da despesa devem aparecer no orçamento público com os seus valores brutos, sem nenhum elemento. O princípio, tem como objetivo impedir na inclusão no orçamento as importâncias líquidas. Nesse caso, está vedado incluir saldo positivo ou negativo entre as receitas e as despesas em um determinado serviço público (GADELHA, 2017). Ainda segundo o autor, a utilização desse princípio

está sincronizada com o da universalidade, sendo que possuem características de controle do Poder Legislativo com relação a fixação e a votação das despesas na Lei Orçamentária. Na legislação orçamentária brasileira, o princípio está inserido na Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 6º, na disposição da lei orçamentária, com a vedação de quaisquer deduções.

O Princípio da Anualidade ou Periodicidade se refere ao período da execução do orçamento em um determinado prazo, correspondente ao exercício financeiro no Brasil, está relacionado com vigências, coincidindo o exercício financeiro com o ano civil, com a estimativa de receita e fixação de despesa. Segundo Giacomoni (2018), a origem desse princípio está relacionada com a anualidade do imposto, que entrou em vigor na Inglaterra antes de surgir o orçamento público. Em cada exercício financeiro, os impostos eram votados pelo Parlamento, bem como as aplicações desses recursos, e, com a renovação periódica com relação a cobrança de tributos. O controle era mantido como eficaz devido aos gastos do Poder Executivo. Diante do controle apurado, os tributos poderiam ter autorização negada se caso fosse comprovado a indevida aplicação da renda. Na legislação brasileira, o princípio da anualidade está disposto na Lei nº 4.320/64, e na Constituição da República de 1988, que dispõe sobre os orçamentos anuais e inclusão da projeção de investimentos, e discriminando as receitas e despesas de capital durante o mínimo trienal (GIACOMONI, 2018).

O Princípio da não afetação das receitas não é considerado um dos princípios clássicos a partir do controle parlamentar, e dos primórdios do orçamento público. No entendimento de Sant'Anna e Silva (1962), o princípio define que a receita pública não poderá ser comprometida, ou reservada para atender determinados gastos. De acordo com Giacomoni (2018), a não vinculação das receitas faz com que o administrador público possa administrar os recursos para o atendimento das despesas de acordo com as necessidades, dando prioridade aos investimentos no plano de governo, ou em políticas sociais. No caso de recursos vinculados, podem ocorrer dificuldades em administrar, com a possibilidade de sobra de recursos nos programas de menor prioridade, e faltar recursos nos mais importantes programas.

Na legislação brasileira, a não afetação das receitas está escrita na Constituição Federal de 1988, citado no artigo 167, com a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, com a exceção dos artigos 158 e 159 que tratam da destinação de recursos para os serviços da saúde, desenvolvimento de ensino e atividades da administração tributária (CF/88). Na prática, o princípio constitucional teve uma aplicação baixa, e conforme menciona Alves Neto (2006), as normas relacionadas ao conteúdo de direito econômico vinculam a maior parte das receitas públicas. Ainda segundo o autor, a Emenda Constitucional nº1 de 1994, enfraqueceu o princípio da não afetação das receitas, criando no ano seguinte, o Fundo Social de Emergência, mecanismo que teve como objetivo a estabilização econômica e o saneamento financeiro da União. Os recursos do fundo, seriam aplicados nos serviços de saúde, educação, previdência, principalmente na questão do passivo do benefício previdenciário, e outros programas de relevância social.

O Princípio da Discriminação ou Especificação, é uma regra que tem como finalidade facilitar o trabalho dos parlamentares, mediante a fiscalização das finanças públicas do Poder Executivo. As receitas e as despesas devem constar no orçamento de forma discriminada, em detalhes sobre a sua origem e a aplicação dos recursos. Segundo Gadelha (2017), a classificação dos itens deverá ser incluída na Lei Orçamentária Anual, detalhando o quadro de despesas, classificando a despesa aprovada, assim colocando em prática o princípio da discriminação. Na visão de Giacomoni (2018), o princípio da discriminação é bem específico, e que facilitam as condições sob o controle parlamentar, evitando abusos das atividades na administração pública. Ainda segundo o autor, o enfoque do princípio está voltado para o controle político.

A aplicação do Princípio da Discriminação faz com o que o Poder Executivo possa evitar cometer excesso de gastos e abusos na programação das despesas durante a atividade financeira. Na legislação orçamentária brasileira, a Lei nº 4.320/64, apresenta o princípio no artigo 5º, que a lei do orçamento não poderá executar dotações com diferenças entre as despesas de pessoal, material, terceiros, transferências, ordenando que a despesa seja discriminada por elementos constituídos na programação da despesa, e no

objeto de gasto. O Poder Legislativo, de acordo com as suas atribuições, avalia a proposta da Lei Orçamentária, fiscalizando onde haverá a aplicação dos recursos públicos de acordo com a receita prevista.

No Princípio do Equilíbrio, as despesas autorizadas no orçamento público deverão ser equilibradas entre os valores da receita e da despesa, evitando a situação do déficit nos gastos públicos, no caso da Lei Orçamentária Anual. De acordo com Giacomoni (2018), o princípio tem uma devida atenção entre todos os princípios clássicos, sendo incluído em outras áreas, como no caso das finanças públicas, desenvolvimento econômico e a política fiscal. Nesse caso, as áreas possuem uma relação entre o orçamento público e a gestão, com objetivo de equilíbrio nas contas públicas. Na legislação orçamentária brasileira, a Lei nº 4.320/64 apresenta os casos do desequilíbrio no orçamento, e a Constituição da República de 1988 dispõe sobre as alocações e fontes compensatórias. A Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que na Lei de Diretrizes Orçamentárias tenha o equilíbrio entre a receita e despesa. Fixando a despesa não superior a receita prevista.

O Princípio da Clareza se refere a forma de apresentação da Lei Orçamentária, que são estabelecidos em uma linguagem técnica. Nesse caso, o princípio determina que os elementos do orçamento devem ser apresentados de forma clara, promovendo a compreensão das pessoas que tem o conhecimento limitado sobre os assuntos das finanças públicas. Segundo Giacomoni (2018), o princípio cumpre diversas funções, e de nível técnico, com acesso as pessoas que entendem do assunto. A elaboração deverá ser de forma compreensível, possibilitando que a pessoa leiga no assunto possa entender, transformando em informações gerais a programação do orçamento público.

Vale ressaltar, que no processo orçamentário brasileiro o princípio da clareza é colocado em prática, conforme afirma Alves Neto (2006) com a elaboração do orçamento programa, que está relacionado aos programas de trabalho, atividades relacionadas a uma estrutura de programas (funções, subfunções), que identificam os objetivos da administração pública. Antes da implementação da técnica orçamentária, era impossível identificar a amplitude

da programação de gastos o governo, porém, logo após a sua execução, o orçamento público passou por um aperfeiçoamento em sua elaboração, facilitando as atividades, metas e objetivos, assim identificando os gastos e passando para o processo de análise.

O Princípio da Publicidade menciona que o orçamento público quando aprovado e transformado em lei, deverá ser publicado nos diários oficiais do Poder Executivo de cada ente federativo. Giacomoni (2018) afirma, que a publicação da lei orçamentária deverá permitir o acesso total as pessoas que tenham interesse ao conhecimento das propostas do governo, das ações e dos programas de atuação. Segundo Gadelha (2017), o princípio da publicidade na administração pública está previsto no artigo.37 da Constituição Federal de 1988, sendo colocado em prática nas matérias relacionadas ao orçamento, e a publicidade legal nos diários oficiais, e, possivelmente com abrangência nos jornais e internet. O artigo 165, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988 dispõe que o Poder Executivo a publicar, no prazo de trinta dias o relatório resumido de execução orçamentária após o encerramento do bimestre. O parágrafo 6º do mesmo artigo dispõe que o projeto de lei orçamentária deverá estar acompanhado do demonstrativo sobre as receitas e despesas, remissões, anistias e subsídios. A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 48 foi ampliado o princípio da publicidade, através da disposição definindo que é um instrumento de transparência na gestão fiscal, com a ampla divulgação através dos meios eletrônicos de acesso ao público, no caso das leis orçamentárias, prestação de contas, e o relatório de execução orçamentária e de gestão fiscal, sendo simplificados para o acesso.

O Princípio da Exatidão define que o orçamento deverá ser obrigatoriamente executado de acordo com o princípio, referente as questões éticas e técnicas. De acordo com Gontijo (2004), quando possível, as estimativas devem ser previstas o quanto antes, garantindo com que o instrumento orçamentário tenha um mínimo de consistência para que possa ser programado, gerenciado e controlado. Os levantamentos de dados com relação a elaboração da lei orçamentária deverão estar atentos a realidade e capacidade da administração pública em atuar de forma positiva na execução do orçamento.

Cabe ressaltar, que o princípio deverá ser observado não somente pelos responsáveis da elaboração orçamentária, e sim de todos órgãos vinculados ao Poder Executivo que são responsáveis pela implementação de programas (GIACOMONI,2018). Na Lei de Responsabilidade Fiscal, o princípio é aplicado para que todos os entes federativos possam apresentar as estimativas de receitas e despesas no orçamento, ou nos créditos adicionais.

No que está relacionado ao Princípio da Programação, é observado como um princípio orçamentário moderno, sendo atribuído a elaboração do orçamento público em forma de programação e evidenciado o programa de trabalho, através de categorias específicas, e especificando o papel da administração pública com relação a execução da Lei Orçamentária (ALVES NETO,2006). O princípio mesmo sendo considerado moderno, vem passando por diversas alterações com relação aos recursos escassos, e é destacado como um instrumento de autorização e controle por parte do Poder Legislativo, relacionando as funções entre planejamento e gestão (GIACOMONI, 2018).

Na própria legislação brasileira, o Decreto Lei nº 200/67 destaca a elaboração do orçamento programa, dispostos no artigo 16 a 18 afirmando a elaboração do orçamento, sincronizado com a fase do programa plurianual que é realizado no exercício financeiro seguinte, e que são utilizados como roteiro para a execução do programa. Segundo Gadelha (2017), a Constituição Federal de 1988 com a implementação da Plano Plurianual, e logo após a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem que os gastos devem estar programados na Lei Orçamentária Anual. Ainda segundo o autor, a LRF determina, que a programação financeira deverá ser editada através de decreto publicado, e, inclui o cronograma de execução mensal de desembolso, conforme o artigo 1º e 8º da LRF.

2.4 ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA: PPA, LDO e LOA

O planejamento governamental é composto por diversos instrumentos, que estão previstos na Constituição Federal de 1988, no caso do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Segundo Gadelha (2017), os três instrumentos dão suporte a elaboração e a execução do orçamento público, e que são vinculados devido as atribuições. No entender do autor, o sistema de planejamento governamental, está integrado a todos os entes federativos, que representam na prática uma pirâmide orçamentária, e que o planejamento estratégico é bem parecido quando o orçamento público é elaborado e colocado em prática. O PPA, é considerado um planejamento de médio prazo, ao contrário do planejamento estratégico, que é a longo prazo.

O orçamento público no Brasil é composto, através da implementação das três peças fundamentais no planejamento governamental, conforme o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 que são compostos pelo: Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (CF,1988). A execução desses instrumentos possibilita, em termos de planejamento de acordo com o marco legal os esforços dentro da administração pública em auxiliar na elaboração dos programas de governo, e na elaboração do orçamento anual (GIACOMONI,2018).

Cabe ressaltar que, o planejamento é etapa inicial do processo orçamentário, e que nessa fase não há uma preocupação com relação a programação financeira e as metas fiscais do governo durante essa fase. Para atingir determinados objetivos e a aplicação dos recursos públicos, o Poder Executivo elabora, a cada quatro anos um planejamento, com a discussão e aprovação por parte do Poder Legislativo. O planejamento, é chamado de Plano Plurianual, onde as prioridades e metas em cada área de atuação são incluídas no instrumento governamental.

De acordo com Pires (2011), o Plano Plurianual também é considerado como um plano de governo, que são detalhados por funções, projetos, programas e indicadores. A diferença grande com relação ao plano de governo se refere aos detalhes técnicos, sendo justificado as prioridades através de diagnósticos e dados com o desdobramento em programas e projetos, com o

auxílio de servidores da área, pertencentes ao próprio quadro da administração pública, ou não. Ainda segundo o autor, o PPA é aprovado no segundo de mandato do chefe do Poder Executivo, e o primeiro ano do mandato é executado o Plano Plurianual do governo anterior. O instrumento, tem como objetivo auxiliar e evitar a não continuação em diversos programas, projetos e obras que não tem o devido cuidado, que resultam em prejuízo financeiro e social. Evitando, que novos trabalhos sejam executados antes da conclusão dos anteriores.

Cabe destacar que no Plano Plurianual, os gastos que garantem a oferta de bens e serviços públicos estão incluídas, e que cada ente federativo possui a sua própria lei orçamentária, e o PPA. Nesse caso, cada ente tem as suas próprias atribuições e responsabilidades. Segundo Gadelha (2017), o PPA é um instrumento que auxiliam as ações do administrador público, devido às prioridades do governo durante um mandato, e define ações, como por exemplo a compra de equipamentos para os hospitais, e a segurança pública.

O instrumento que está integrado ao planejamento orçamentário é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece as metas e prioridades ao exercício financeiro seguinte, que estão incluídas as despesas de capital, e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (GIACOMONI,2018). A LDO, está configurada, como um instrumento de planejamento orçamentário que auxilia na execução do orçamento anual, dando ênfase aos programas que se encontram no PPA, e direciona através da atuação governamental os objetivos próprios do Plano Plurianual. A LRF, atribuiu a Lei de Diretrizes Orçamentárias a disposição sobre o equilíbrio entre a receita e despesa, limitação de empenho, avaliação de resultados e controle de custos (CONSTANTINO PEDRO,2018). Segundo Giambagi (2016, p.494), destaca que no artigo 165, §2º da Constituição Federal de 1988, a LDO:

- a) Compreende as metas e prioridades, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- b) Orienta a elaboração da lei orçamentária anual;
- c) Dispõe sobre alterações na legislação tributária; e

- d) Estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual se refere a elaboração do orçamento para um exercício financeiro, que está em coincidência com o ano civil, e prioriza as atividades da LDO durante o exercício orçamentário. A lei é elaborada, discutida e aprovada todos os anos, que inclui a programação dos gastos na administração pública, e a previsão de receitas para custear os gastos públicos. A atribuição da Lei Orçamentária Anual é determinar, que a administração pública assuma a responsabilidade em determinar as despesas públicas, que são incluídas no orçamento. Com relação a proposta orçamentária, a sua definição está inserida na Lei nº 4.320/64, por outro lado, com a Constituição Federal de 1988 as normas vêm sendo atualizadas de acordo com a necessidade da administração pública diante da elaboração do orçamento (GIACOMONI, 2018).

A Constituição Federal de 1988, define que a LOA está disposta por três tipos de orçamentos, no caso do: orçamento fiscal, seguridade social e de investimento das empresas estatais. O orçamento de investimentos é composto por um documento separado, e o orçamento fiscal e de seguridade social estão incluídos nas categorias de receita e despesa no mesmo documento orçamentário. Segundo Gadelha (2017), os gastos na Lei Orçamentária estão separados por assuntos e as diversas áreas do governo, como no caso da saúde, educação, segurança pública. De acordo com o autor, poderá ser implementado um programa de melhoria no ensino educacional, ou voltado para a eficiência dos gastos na área educacional. De qualquer forma, nenhum dos planos deverá ficar de fora de lei durante o exercício financeiro.

O sistema de planejamento e orçamento vinculados, possibilitam a atuação conjunta do Poder Executivo e do Poder Legislativo com relação ao modelo orçamentário aprovado, no caso o autorizativo que caracteriza na autorização dos gastos na lei orçamentária com relação aos programas no governo, e cumprindo as normas legais referentes a legislação orçamentária. Nessa visão, Constantino Pedro (2018) afirma que o processo orçamentário se

inicia através do Poder Executivo, com a elaboração orçamentária, seguindo pela discussão e aprovação pelo Poder Legislativo, que autoriza os gastos possivelmente a ser realizados pelo Executivo, e que há teto de gastos, sem que haja necessidade de gastos até o limite, conforme a norma legal.

O modelo autorizativo, define que o orçamento é somente um instrumento que realiza a previsão de receita e despesas, e que não há nenhum caráter de imposição durante o exercício financeiro, podendo reduzir a estimativa no processo de arrecadação durante o exercício financeiro. Nesse caso, o Poder Legislativo somente autoriza o legislativo na utilização da receita nas despesas públicas. As mudanças na economia, podem impactar no processo de arrecadação, e nos valores que estão incluídos no orçamento público, e nos demais instrumentos (SOUSA, 2008). Segundo o autor, no modelo autorizativo, o Poder Executivo reavalia as finanças públicas de acordo com a arrecadação das contribuições e impostos, com a programação durante o exercício financeiro. No caso do modelo impositivo, o Poder Executivo perderia a discricionariedade.

2.5 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: CICLOS E ETAPAS

O ciclo orçamentário se refere a um conjunto de etapas, para que sejam cumpridas na elaboração do orçamento público. O processo resulta na elaboração da proposta orçamentária com início no PPA, metas e prioridades relacionadas na LDO e o teto de gastos dos órgãos públicos, ou das unidades de orçamento. O PPA e a LDO são compatíveis ao orçamento anual durante a sua elaboração. O entendimento sobre o processo orçamentário de acordo com Giacomoni (2018), é o desenrolar do processo que o orçamento possa cumprir seus diversos papéis e funções na administração pública. De acordo com Gadelha (2017), o ciclo orçamentário se refere a um conjunto de tarefas, com objetivo de elaborar, aprovar e executar a lei orçamentária, considerada uma peça importante do planejamento governamental.

De acordo com Cope (1963), o ciclo orçamentário é considerado em uma série de passos em determinados períodos, sendo que o orçamento é elaborado, votado, executado, avaliado e com a parte final da prestação de contas do

exercício financeiro. Na visão de Sanches (1993), o processo do ciclo orçamentário é considerado um instrumento político, implementado para a cobrança de tributos, fixando os limites dos gastos públicos, e definindo as responsabilidades da administração pública, através do controle de exercício do poder estatal, relacionado ao orçamento público.

O processo orçamentário é apresentado como um sistema complexo, dividido por etapas que devem ser cumpridas. Compreende em uma programação a médio prazo, que detalha planos a longo prazo na administração pública (GIACOMONI,2018). O entendimento sobre o ciclo orçamentário de acordo com Pires (2011), está relacionado ao início de elaboração por parte do Poder Executivo, com a discussão e aprovação do Poder Legislativo, execução da receita e despesa previstas. Com o ciclo, outro processo é iniciado, e repete as outras fases com a mesma duração. Sendo que cada lei é elaborada e aprovada a cada ano, executada durante o exercício financeiro, e avaliada anteriormente.

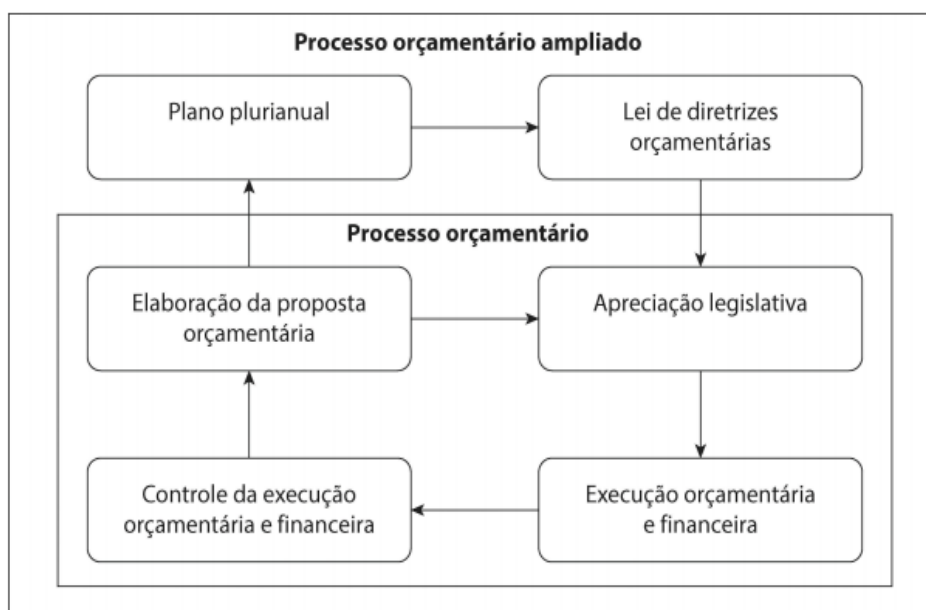
Os ciclos das etapas do processo orçamentário estão sujeitos a repetições em cada exercício financeiro, em sucessão a cada orçamento aprovado no exercício financeiro. Com relação aos níveis de programação, prazos e o planejamento envolvem etapas que são aperfeiçoadas, se alimentam diante da amplitude a nível organizacional (SOUSA,2008). Na visão de Sanches (1993), os instrumentos de planejamento e orçamento são desdobrados de acordo com a visão tradicional, considerado como instrumento político, colocando uma abordagem ampla ao assunto. Na visão do autor, os instrumentos são utilizados de forma natural na esfera estatal, diante de sua estrutura organizacional na administração pública.

A Constituição Federal de 1988, atribuiu a responsabilidade ao Poder Executivo na iniciativa de elaboração dos instrumentos orçamentários, no caso do PPA, LDO e a LOA. O planejamento foi cada vez mais sendo colocado em prática dentro do exercício financeiro da administração pública (SOUSA,2008). O processo orçamentário, e iniciado pelo PPA, considerado instrumento de planejamento a médio prazo, colocando em sequência do processo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, fixando as prioridades e metas na administração pública, conforme disposto na Constituição Federal de 1988. De

acordo com Giacomoni (2018, p.228), a CF/88 determina as principais características referente ao PPA, sendo elas:

- a) A abrangência dos conteúdos integrantes do plano plurianual, ou seja, o estabelecimento de forma regionalizada das 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.
- b) A elaboração dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser feitas em consonância com o Plano Plurianual.
- c) Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão sob pena de crime de responsabilidade.

O processo orçamentário apresentado por Giacomoni (2019, p.144), destacam as fases que são formadas no processo orçamentário, e que constituem um padrão no orçamento público a cada ente federativo, conforme apresentado.



Fonte: Giacomoni (2019, p.144)

O ciclo orçamentário, está relacionado a etapas que são executadas em cada exercício financeiro, que se sucedem durante cada período, a elaboração de cada lei orçamentária, que se verifica um conjunto de processos que são executados diante de um novo ciclo do processo orçamentário (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006). No entender de Giacomoni (2018), o ciclo orçamentário está constituído por quatro etapas que são denominadas como ciclo tradicional no orçamento público, sendo compostos pela: elaboração da proposta orçamentária, discussão e aprovação da lei orçamentária, execução orçamentária e o controle de avaliação da execução orçamentária. Na visão de Sanches (2004), o ciclo orçamentário é executado em conjunto com o PPA, a LDO e a LOA através de oito etapas, conforme mencionado: formulação do planejamento plurianual pelo Poder Executivo, adequação e apreciação do plano, pelo Poder Legislativo; proposição de prioridades e metas para a administração e da política de alocação de recursos, pelo Executivo; apreciação e adequação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, pelo Legislativo; elaboração da proposta de orçamentos, pelo Executivo; apreciação, adequação e autorização legislativa; execução dos orçamentos aprovados e avaliação e execução do julgamento de contas.

A elaboração da proposta orçamentária é caracterizada pela formulação do orçamento público, no caso do plano plurianual que se constitui por quatro anos como um programa na administração pública, que autoriza os orçamentos anuais. De acordo com Giacomoni e Pagnussat (2006), na elaboração da proposta, a estimativa de receita deve ser relacionada ao conjunto de atribuições referentes ao programa, que se constitui através do diagnóstico de problemas, formular alternativas, processo de decisões, definição de metas e a fixação de custos. De acordo com os autores, as prioridades devem ser estabelecidas através da proposta, que passam pela fase de apreciação no Poder Legislativo.

De acordo com Santos e Camacho (2014), a fase de elaboração do orçamento é o momento que o administrador público, e a sua equipe devem direcionar a elaboração do planejamento de médio prazo para os quatro anos de gestão. Na visão dos autores, os objetivos são incluídos para que a administração pública possa cumprir, sendo estabelecidos prioridades, e quais serão executados de acordo com a disponibilidade de recursos. A definição das

prioridades é de fundamental importância, sendo que mesmo com o plano plurianual elaborado, a inviabilidade de investimentos pode ocorrer se não houver disponibilidade de recursos no planejamento governamental.

A definição de diretrizes, metas e objetivos no PPA ocorre através da participação de cada ente federativo (União, Estados e Municípios), com os órgãos e secretarias que assumem a atribuição no processo de elaboração do planejamento e do orçamento, especialmente designados pelo Poder Executivo, que possuem instruções e normas gerais, cumprindo com a legislação, orientando a elaboração das propostas, e transformando em projeto de lei para a apreciação por parte do Poder Legislativo (GIACOMONI,2018). Segundo Vignoli e Funcia (2014), no processo de elaboração do PPA, o diagnóstico possui uma fundamental importância referente ao conhecimento da situação financeira e operacional para a disponibilização de bens e serviços públicos, podendo ser avaliados a reestruturação orçamentária na gestão.

A discussão e aprovação da lei orçamentária se refere ao trâmite da proposta orçamentária, com atribuição do Poder Legislativo, podendo ser rejeitado ou aprovado durante o processo de apreciação. Mesmo não sendo comum, a possibilidade de rejeição da maioria do legislativo pode ser grande. O projeto de lei passa pelos procedimentos necessários para que no final seja sancionado como lei. O projeto de lei é encaminhado para as comissões do Poder Legislativo, responsáveis por definir conforme a legalidade da legislação orçamentária, e da comissão específica aos assuntos. Cabe ao Poder Legislativo avaliar através da proposição de emendas, e que as despesas de custeio não podem ser alteradas, e os recursos não podem ser destinados ou realocados para um investimento de obra pública não autorizada, vedando qualquer tipo de inclusão por parte do Poder Legislativo. O papel da comissão de orçamento é de fundamental importância, sendo necessário a obtenção de conhecimentos técnicos, que permitam conduzir os trabalhos dos parlamentares, sendo que ambos não possuem conhecimentos referente aos conteúdos orçamentários (PIRES, 2011).

A forma de trabalho por parte das comissões no Poder Legislativo é realizar as alterações com as emendas em sincronia com o Plano Plurianual em prévia sob aprovação, ou seja, nada fora do planejamento deverá ser incluído no

exercício financeiro (PIRES, 2011). No entender de Giacomoni e Pagnussat (2006), o Poder Legislativo deve avaliar as questões financeiras, relacionadas a estimativa da receita pública, buscando alternativas sobre o processo orçamentário, e o que será executado durante o exercício financeiro.

A execução orçamentária é a fase que está relacionada a aprovação da lei orçamentária por parte do Poder Legislativo, e sancionado pelo chefe do Poder Executivo, passando pelo processo de divulgação e promulgação. No entender de Santos e Camacho (2014), os trabalhos na administração pública são iniciados, conforme estabelecidos na lei aprovada. O papel da administração pública se baseia nas metas e nos objetivos a serem cumpridos. Na visão dos autores, a atribuição do governo evidencia a realização conforme determinado em lei, com a execução, acompanhamento e avaliação através de estruturas de controle interno, e o controle externo.

A avaliação da execução orçamentária consiste em avaliar o que foi planejado através do conjunto de regras, com objetivo de analisar o processo de decisões e medidas, e se os objetivos e metas foram atingidos durante a execução do planejamento. O processo de avaliação, é a etapa mais difícil que a do controle orçamentário, sendo que a avaliação determina a implementação dos indicadores de desempenho (PIRES,2011). De acordo com Giacomoni e Pagnussat (2006), a avaliação deverá ser realizada durante a execução do orçamento público, através do cumprimento da legalidade, e possibilitando o trabalho de fiscalização dos órgãos do Poder Legislativo, no caso do Tribunal de Contas, em conjunto com o parlamento no processo da análise das contas públicas do exercício financeiro anual.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A seção apresentada está relacionada aos métodos da pesquisa, que se inicia com os elementos teóricos que prosseguem o objeto de estudo, de forma empírica e com a correta aplicação no desenvolvimento do estudo de caso. Fundamentando as etapas da coleta de dados, seleção, análise, leitura de artigos relacionados ao assunto, pesquisa em sites de entidades

governamentais que se encontram os dados sobre o orçamento público, assim atingindo os objetivos conforme o planejamento da pesquisa.

No que está relacionado aos objetivos da pesquisa, a parte descritiva apresenta a importância da elaboração e discussão do orçamento público durante as fases do processo orçamentário. Na visão de Gil (2002), a pesquisa do trabalho tem como objetivo encontrar respostas, sendo que os elementos encontrados possam proporcionar soluções através de um procedimento racional e sistemático durante o desenvolvimento da pesquisa. De acordo com Marconi e Lakatos (2010), o procedimento formal da pesquisa, através da reflexão do método faz com que o trabalho tenha um tratamento para que se possa descobrir e conhecer a realidade, no que se refere a definição do tema.

De acordo com Marconi e Lakatos (2010), a busca do problema na pesquisa é considerada de real importância através da teoria e prática, sendo que há possibilidade de encontrar soluções durante o desenvolvimento da pesquisa. Ainda segundo os autores, a definição do problema deverá ser detalhada através da precisão, e buscando clareza, objetiva na construção de uma hipótese principal, que facilita a solucionar as perguntas da pesquisa. Na prática, a natureza do trabalho é aplicada, sendo colocado como um estudo empírico, que retrata sobre a realidade na administração pública municipal, e que o assunto sobre o orçamento público requer análise dos dados, que são abordados de maneira objetiva.

Quanto à abordagem do trabalho, o estudo será aplicado através da metodologia de pesquisa qualitativa, sendo que a coleta de dados realizados ocorre através de entrevista com os servidores responsáveis pela elaboração do orçamento público que se inicia no Poder Executivo Municipal, e a discussão com atribuição do Poder Legislativo. As entrevistas têm como objetivo de o pesquisador analisar o conteúdo obtido para o desenvolvimento do trabalho, buscando o teor do material e procurar hipóteses. Com relação à escolha da metodologia, a pesquisa qualitativa está relacionada as referências teóricas com a possibilidade em encontrar diversas ideias sobre o assunto. Os estudos da pesquisa qualitativa estão caracterizados pelos estudos da história, das crenças, percepções, opiniões, das representações e das relações, sendo que a interpretação dos humanos está relacionada no modo de como vivem, na

construção de materiais, e através dos sentimentos e pensamentos (MINAYO,2014).

A utilização de técnicas se encontra presente no estudo para obter os principais dados par o trabalho: a pesquisa documental, bibliográfica e os contatos diretos, conforme menciona Lakatos e Marconi (2010). Durante a etapa da pesquisa bibliográfica, foram revisados alguns trabalhos relacionados ao tema, com a devida importância ao fornecimento de dados para o estudo do tema orçamento público. A pesquisa documental é o uso de dados referentes ao orçamento público municipal, no caso da lei orçamentária, relatórios, legislação federal e municipal vigentes ao assunto, sendo que a elaboração do orçamento ocorre na fase inicial, com o projeto de lei sendo utilizado para uso de dados na pesquisa. De acordo com Lakatos e Marconi (2010), pesquisa bibliográfica tem a capacidade de fornecer dados com relevância sobre um determinado tema, possibilitando o planejamento do trabalho, e a confiabilidade na fonte de informações. A etapa dos contatos diretos, é definida através da coleta de dados na entrevista com os servidores da diretoria de gestão orçamentária do município, setor responsável pela elaboração do orçamento e obter os dados para que possam ser incluídos nos períodos em que a pesquisa foi realizada.

A pesquisa de campo consiste na busca de informações e conhecimentos relacionados a um problema, com objetivo de buscar respostas dentro de uma hipótese, mediante coleta de dados referente as observações dos fatos que acontecem durante a análise (LAKATOS E MARCONI, 2010). O objetivo principal do estudo é o de campo, que possui diversas fases sobre a questão do tema, e o conhecimento. O objeto principal é a lei orçamentária anual do município de Foz do Iguaçu, que requer de acordo com os autores uma pesquisa bibliográfica sobre o assunto, e a utilização de entrevistas para que se tenha a melhor interpretação sobre o planejamento da pesquisa.

A coleta de dados será utilizada na prática através de técnicas, formas que são colocadas de acordo com o estudo dos dados coletados durante a pesquisa. A primeira técnica está relacionada ao formato da entrevista, que se constitui através da entrevista não estruturada, definida pela liberdade do pesquisador em elaborar as perguntas, podendo considerar seguro para analisar de uma forma ampla o objeto de estudo de acordo com as perguntas de tipo

abertas, através de uma conversa informal durante a entrevista. Na segunda técnica, os dados coletados para o estudo ocorrem através de materiais que estão disponíveis a consultas por parte de sites da administração pública federal, municipal, livros, dissertações, artigos, manuais técnicos do orçamento público e entre outros conteúdos.

Com relação ao desenvolvimento de estudo conforme o tempo, a pesquisa das fontes está relacionada a um determinado período, tomando conhecimento sobre o objeto de estudo durante o cronograma de trabalho sobre as perspectivas do assunto. No que está relacionado ao objeto de estudo, os dados do trabalho contemplam o período do exercício financeiro de 2019, relacionado ao orçamento anual do município de Foz do Iguaçu, e a escolha desse período se refere ao orçamento já executado pela administração pública municipal, passando pelo ciclo orçamentário, situação que se encontra regular.

Considerada uma importante fase da pesquisa, a coleta de dados é caracterizada pela averiguação dos materiais, com objetivo de estabelecer a relação com o estudo principal. A coleta de dados, é um trabalho que exige tempo do pesquisador, esforços, e atenção na inclusão de dados durante a etapa de pesquisa (MARCONI E LAKATOS,2010).

As técnicas mais utilizadas para a coleta de dados de acordo com Marconi e Lakatos (2010), são classificadas nas coletas documentais, que inclui a pesquisa em documentos públicos, relatórios, documentos oficiais, a entrevista, elaboração de questionário, formulário e análise do conteúdo da pesquisa.

No estudo principal, a coleta de dados para a pesquisa foi implementada a entrevista, e a coleta documental. De acordo com Marconi e Lakatos (2010), a coleta de dados é definido como a etapa que passam a ter previsão dos dados conforme o planejamento do trabalho em campo, técnica selecionada com objetivo de elaborar a pesquisa. No que está relacionada a pesquisa, os dados do trabalho se referem ao exercício financeiro anual de 2019. A entrevista na visão de Gil (2002, p.115), é definida “como a técnica que envolve duas pessoas numa situação “face a face” e em que uma delas formula questões e a outra responde”.

Com relação a pesquisa, a etapa qualitativa tem como objetivo entrevistar os responsáveis pela elaboração do processo orçamentário no Município de Foz do Iguaçu, com a finalidade de conhecer e averiguar todo o trabalho. A técnica de entrevista utilizada é a do tipo semiestruturada, com objetivo realizar perguntas para conduzir o desenvolvimento da entrevista. Segundo Triviños (1987), a entrevista semiestruturada acontece através de questionamentos básicos, com hipóteses e teorias durante o desenvolvimento da pesquisa, e que atribuem um amplo campo para perguntas, sendo que surgem através de cada resposta dos entrevistados. Ainda segundo o autor, a entrevista semiestruturada facilitam na “ação de todo o investigador, mas também de toda a informação que ele já recolheu sobre o fenômeno social que que interessa [...] não sendo menos importantes que seus contatos, inclusive, realizados na escolha das pessoas que serão entrevistadas (TRIVIÑOS, 1987, p. 146).

O local da coleta de dados realizadas na Secretaria Municipal da Fazenda do Município de Foz do Iguaçu, na Diretoria de Gestão Orçamentária. A primeira fase da pesquisa, se inicia através da coleta de dados documentais sobre o orçamento público, e a legislação orçamentária a nível municipal, disponibilizada em sites eletrônicos, e no portal da transparência para consulta pública. Outros documentos também foram utilizados para a pesquisa, como o Plano Plurianual, Lei Orgânica Municipal, Regimento Interno da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu. Na segunda fase, a pesquisa qualitativa foi utilizada entrevistas, através de uma conversa informal diretamente ao servidor responsável pela elaboração do processo orçamentário da administração pública municipal.

A fase da análise de dados se refere aos resultados mediante aos objetivos alcançados, sendo que a manipulação de dados segundo Marconi e Lakatos (2010) está relacionado a uma fase importante da análise de dados, que o pesquisador acessa aos detalhes do estudo, analisa, e busca filtrar os resultados do estudo, com objetivo de levantar respostas, e relacionar a formulada hipótese entre os dados coletados na pesquisa.

A análise documental na pesquisa é a fase que utiliza o planejamento para a coleta e definição da pesquisa. Na visão de Gil (2002), a análise

documental é semelhante a pesquisa bibliográfica. Por outro lado, a pesquisa com documentos é desenvolvida de maneira diversificada, conforme a função e o procedimento implementados para interpretar os dados. Ainda segundo o autor, a análise da pesquisa documental são conteúdos que não recebem um tratamento analítico, e podem ser revistos de acordo com objetivo da pesquisa. No desenvolvimento da pesquisa, a parte documental obtém vantagens relacionados a custo, porém, exige tempo do pesquisador, disponibilidade e as fontes de dados se tornam extremamente importantes devido a confiabilidade do contato com o tema.

A análise do conteúdo da entrevista se desenvolve através da modalidade não-estruturada, que de acordo com Marconi e Lakatos (2010) o pesquisador tem a total liberdade em desenvolver a entrevista na direção que a considerar de forma adequada, podendo explorar de uma forma ampla o tema referente a pesquisa. De acordo com os autores, as perguntas durante a entrevista são de formato aberto, que possibilitam ao entrevistado responder durante uma conversa informal.

Diante do desenvolvimento da metodologia de trabalho, a técnica de entrevista mencionada possibilitou apresentar os resultados para obtenção da coleta de dados, através do procedimento durante a conversa, direcionando os objetivos. O estudo adequado, forneceu dados através da pesquisa qualitativa no trabalho, obtidos através da entrevista não estruturada, sendo possível coletar a fala do entrevistado, e compreender para selecionar as informações importantes relacionadas sobre a elaboração do orçamento público municipal, direcionado a Lei Orçamentária Anual.

Com relação da análise, deve ser estabelecido o que poderá ser observado no desenvolvimento do estudo. Assim determinando quais são as variáveis que possam medir os conteúdos. O desenvolvimento da pesquisa faz pensar sobre o êxito na pesquisa, através do esforçado trabalho do pesquisador. Diante desse entendimento, Marconi e Lakatos (2010), afirmam que uma variável é considerada como classificação que varia, apresentam valores e propriedades para o objeto de estudo que é possível ser mensurado. Na visão dos autores, os valores acrescentados nas variáveis podem ser considerados

como quantidades, características, qualidades que podem ser alterados em diversos casos a parte.

Segundo Gil (2002), as variáveis apresentam possibilidades que possam ser esclarecidas durante a investigação, podendo ser configuradas em diversos aspectos, características, propriedades, fatores mediante a pesquisa. A variável é obtida através de uma definição operacional, que norteia a realização das operações, sendo que o conceito possa ser entendido. Cabe ressaltar que as variáveis podem ser avaliadas a partir da definição no estudo.

Para o desenvolvimento do Trabalho de Conclusão de Curso, foram utilizadas a entrevista para verificar o objeto de estudo, e documentos relacionados ao orçamento público municipal. Nesse caso, o foco do estudo está relacionado a elaboração e discussão no processo orçamentário, que resulta no envio do projeto de lei ao Poder Legislativo Municipal para apreciação, a checagem das respostas durante a entrevista e a consulta do orçamento em números com relação a elaboração e discussão. O desenvolvimento da pesquisa foi implementado a partir de variáveis para que sejam analisadas, sendo compostas pela observação referente a formação dos agentes responsáveis pela elaboração do orçamento público municipal, observando também as atribuições e competências da Diretoria de Gestão Orçamentária na legislação municipal. Na elaboração do orçamento, foram verificadas em termos técnicos as bases que determinam a sua devida formulação, o processo de decisões referente a alocação de recursos. O papel dos servidores (atores) durante a etapa de elaboração e discussão do orçamento. Com relação a decisão do processo orçamentário, qual seria o peso na decisão durante a elaboração, lado político ou gerencial na administração pública. A revisão da Lei Orçamentária Anual, que contém a receita e despesa detalhadas. Também foram observados, de que forma os agentes responsáveis pela elaboração da lei orçamentária contribuem e interagem com os objetivos do Plano Plurianual, no sentido de implementação, ou se ocorrem conversas para colocar em prática as ações previstas.

Conforme destacado acima, foram desenvolvidos visando atingir o que se encontram específicos no Trabalho de Conclusão de Curso. No que está relacionado aos documentos, foram analisados o Plano Plurianual. Em seguida,

foram verificadas a Lei Orçamentaria Anual com objetivo de conferir as aplicações dos recursos na lei durante o exercício financeiro.

Cabe ressaltar, que as análises documentais de cada documento, no caso da legislação municipal, federal, manual técnico de orçamento, originaram no desenvolvimento da primeira fase da pesquisa. A segunda parte da pesquisa, se refere a entrevista com o agente responsável, com objetivo de averiguar o que consta no documento orçamentário, com objetivo de verificar os argumentos e o grau de conhecimento técnico.

Quadro 2: Síntese do método de pesquisa

Descrição da natureza	Tipo/Características
Quanto aos fins	Exploratória e descritiva
Quanto à abordagem	Qualitativa
Quanto ao universo pesquisado	Assistente Administrativo, e Diretor de Gestão Orçamentária, Analista Parlamentar no Legislativo Municipal
Quanto aos instrumentos de coleta de dados	Estudo de casos múltiplos, levantamento (entrevistas semiestruturadas), pesquisa documental, observação não participante
Quanto à perspectiva temporal	Transversal (coleta em um único momento) – agosto/2019
Quanto às técnicas de análise de dados	Análise de conteúdo e triangulação

Fonte: Elaborado pelo autor.

4. O CASO DE FOZ DO IGUAÇU

O município de Foz do Iguaçu, Paraná, está localizado na região oeste do estado, denominada como região da tríplice fronteira que faz divisa com Ciudad del Este (Paraguai), e Puerto Iguazu (Argentina), o município possui a população de 258.532 habitantes, considerada a sétima maior cidade do estado, com a estimativa de orçamento, para o ano de 2019, em 1.123.777.045,50 (um bilhão, cento e vinte e três milhões, setecentos e setenta e sete mil e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos) (IBGE, 2019; PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, 2019). A cidade, é conhecida internacionalmente devido ao

ramo de turismo, que atrai turistas de diversos países, e estimula a geração de empregos no comércio, que resultam na arrecadação de tributos por parte da administração pública municipal.

Com relação a economia, o município de Foz do Iguaçu se destaca no desenvolvimento sustentável no setor de turismo, eventos, comércio e entre outras atividades relacionadas ao ramo. O grande desenvolvimento no turismo de negócios, incentiva diversos investimentos através do setor privado no município, considerada a segunda maior cidade que recebe eventos no estado, ficando abaixo da capital do estado Curitiba.

No que se refere ao contexto, os elementos a serem observados é a elaboração do orçamento público, com a importância na previsão dos recursos previstos em lei orçamentária anual, que atende a população através da prestação de serviços. Na sequência do trabalho, serão apresentados os resultados no estudo de caso, o qual tem objetivo de apresentar o processo que envolve a elaboração da proposta orçamentária na administração pública municipal, com as respostas obtidas através do responsável na prefeitura que direciona a elaboração, e o analista parlamentar da Câmara Municipal, responsável pelas comissões mistas e divulgação dos dados referentes aos procedimentos durante a discussão do processo orçamentário durante as reuniões, através do formulação de perguntas durante a entrevista.

4.1 ANÁLISE DE DADOS

Nesta seção, serão apresentados a coleta de dados realizadas na forma semiestruturada, com gravação da entrevista do diretor de gestão orçamentária, responsável pela divisão que elaboram o processo orçamentário do município, incluindo mais dois servidores, com formação em administração, e o diretor, que ocupa atribuição há mais de 30 anos na função estatutária. A entrevista foi realizada em dois momentos: a primeira, com o início para identificar os atores que estão envolvidos no processo, verificando a possibilidade em coletar os dados através das entrevistas sem nenhuma restrição de acesso. O segundo momento, refere-se a entrevista no sentido informal de como é o processo de

elaboração orçamentária, e quais são os procedimentos durante a etapa, e o processo inicial. A terceira parte, utilizou-se de perguntas semiestruturadas, com objetivo de coletar os dados relacionados ao tema do orçamento público municipal.

Com a realização da entrevista, o objetivo principal era constatar o conhecimento do entrevistado referente ao assunto do processo de elaboração orçamentária, possibilitando o desenvolvimento da pesquisa sobre a análise do processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual. No que está relacionado aos dados, foram coletados os documentos no portal eletrônico do Município de Foz do Iguaçu, e no portal da transparência, sendo: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e no site da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, foram obtidos o projeto de lei referente a Lei Orçamentaria Anual, nº 103/2018, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2019, o quadro de detalhamento da despesa por fonte de recursos, o projeto de lei final ajustado pela comissão mista de Legislação, Justiça e Redação no Poder Legislativo Municipal, sendo realizado através de uma busca avançada de projetos no portal da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu.

Ainda com a comprovação referente às entrevistas sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual, o pesquisador realizou uma entrevista na Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, com o analista parlamentar (Entrevistado B), do quadro estatutário responsável pelas comissões no próprio legislativo, considerado no ciclo orçamentário a fase de discussão do projeto de lei, entrevista realizada no dia 29/08/2019, com objetivo de averiguar como são realizadas as discussões do orçamento nas comissões mistas. A etapa dessa entrevista será descrita na seção da discussão da lei, colocando o assunto da entrevista com o analista parlamentar.

A elaboração e discussão do orçamento público, são definidas através dos instrumentos do planejamento governamental. No caso dos municípios, os instrumentos são compostos pelo Plano Diretor (Lei Federal nº 10.257/2001), Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Cada município deve elaborar o Plano Plurianual no primeiro ano de mandato do chefe do poder executivo, que inclui os investimentos públicos previstos em lei, considerado um programa de duração continuada. O PPA deverá ter a inclusão

dos indicadores, que possibilita o acompanhamento por parte da sociedade das ações do governo. O instrumento governamental mencionado deverá apresentar as descrições necessárias para que os programas sejam executados através do financiamento, da arrecadação de tributos, taxas e contribuições.

Um dos principais instrumentos governamentais que podemos mencionar é o Plano Diretor. Considerado um instrumento que envolve atuação no planejamento urbano, sendo obrigatório a sua execução aos municípios com mais de vinte mil habitantes, integrados a regiões metropolitanas, ao desenvolvimento turístico, ou que podem sofrer diversos impactos ambientais. O instrumento direciona a implementação dos três instrumentos de planejamento governamental: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (AZEVEDO, 2013).

Pires (2011) ressalta que o plano diretor está relacionado ao futuro, com base de forças durante o processo de elaboração. Ainda segundo o autor “o plano diretor de desenvolvimento se acrescenta, no sistema de planejamento, o plano de governo ou plano de ação governamental, que contêm diretrizes e metas do governo” (PIRES, 2011, p.69). O plano diretor, se torna um conjunto incluído no processo orçamentário, possibilitando que os objetivos e as metas possam ser ajustados através dos recursos, para que sejam colocados em prática.

De acordo com Sander e Pedralli (2013), as audiências públicas devem ser implementadas na fase de elaboração e aprovação dos instrumentos de planejamento governamental, de acordo com o artigo 48 do Estatuto das Cidades, que afirma o desenvolvimento de projetos por parte da administração pública. Por outro lado, a participação popular apresenta apenas na teoria, sendo considerado cerimonial em grande maioria dos municípios do país, resultando na baixa adesão com relação a participação da população nas audiências públicas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, está sincronizada com o PPA, e que orienta a elaboração do orçamento anual e a sua devida execução durante o exercício financeiro anual. As prioridades do PPA são implementadas através das ações e os planos de governo nas diretrizes orçamentárias, que inclui também as metas fiscais, e as audiências públicas para que a população possa

acompanhar quadrimestralmente os trabalhos da administração pública municipal. De acordo com a Lei Orgânica Municipal de Foz do Iguaçu, a LDO compreende prioridades na administração pública, dos órgãos da administração direta, indireta com as metas, e inclui a despesa para o exercício financeiro subsequente (PMFI,1990).

A Lei Orçamentária Anual, é um instrumento de planejamento governamental que detalha as receitas e despesas no orçamento, que a própria LDO orienta durante o exercício financeiro, e implementados pelo Plano Plurianual (CF/88). Na Lei Orgânica, o orçamento anual abrange as prioridades a nível municipal, referente ao orçamento fiscal da administração pública direta, que inclui os fundos especiais, as entidades da administração indireta e as fundações públicas. Os investimentos das empresas que o município obtém maioria de capital, e o orçamento da seguridade social, que vincula todos os órgãos da administração pública municipal direta e indireta, as fundações públicas mantidas pelo município, incluindo as instituições sem fins lucrativos consideradas de utilidade pública (PMFI, 1990).

A estimativa de receita e a fixação de receitas devem ser incluídas na Lei Orçamentária Anual, possibilitando que a administração pública durante exercício financeiro possa executar as ações do governo, e inclui os gastos com a máquina estatal, despesas com pessoal, equipamentos de trabalho, recursos materiais, investimentos em obras, e no planejamento urbano.

De acordo com Feitosa e Oliveira (2013), a relação entre a lei com o processo está vinculada a execução orçamentária, através da arrecadação da receita através de impostos, taxas, contribuições e o Poder Executivo aplicando os recursos, no caso da execução da despesa durante o exercício financeiro, de acordo com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

De acordo com a Lei Orgânica Municipal de Foz do Iguaçu, o processo de elaboração dos três instrumentos de planejamento governamental é de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, colocando em consonância do Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual com a aprovação pela Câmara Municipal (PMFI,1990). Por outro lado, o Plano Plurianual não poderá ser incompatível com o Plano Diretor

municipal, caso contrário, os programas de governo vão deixar de serem incluídos no projeto de lei.

Abrange a legislação federal para a elaboração do orçamento, no caso das resoluções da Secretaria do Tesouro Nacional, portarias, Manual de Contabilidade Pública, resoluções do Tribunal de Contas do Estado, Constituição Federal de 1988, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº4.320/1964, e as normas específicas da legislação municipal, no caso da Lei Orgânica Municipal, leis ordinárias e o Regimento Interno da Câmara Municipal, no qual atribui as competências para discussão e aprovação do lei orçamentária durante o exercício financeiro da lei.

O Poder Executivo e o Legislativo municipal são responsáveis pela execução das ações que tem como objetivo trabalhar para toda a população na oferta de serviços públicos. As principais ações ocorrem através do processo de elaboração orçamentária, com “A iniciativa de elaboração de todos os instrumentos de planejamento é de competência exclusiva do Poder Executivo, com a aprovação sendo de competência do Poder Legislativo, após discussão e proposição de emendas” (AZEVEDO, 2013, p.34).

No que está relacionado a definições de metas no instrumento de planejamento governamental, é necessário que o Poder Executivo, e o Legislativo possam implementar através de consultas públicas, conselhos, comunicação nas páginas governamentais. Com objetivo em identificar os problemas, e construir ações que possibilitam atuar em um determinado tempo.

Com relação aos objetivos e prazos do orçamento público, há diferenças em cada ente federativo e os municípios com relação a data-limite para o envio do projeto de lei à Câmara Municipal. No passo orçamentário, apresentamos os prazos do Município de Foz do Iguaçu, que são definidos através da Lei Complementar nº 100/2005, que regulamenta o encaminhamento dos projetos de lei relacionados ao Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. No município, o Chefe do Poder Executivo deve encaminhar o projeto de lei do PPA ao Legislativo até o dia 15 de outubro no primeiro ano do mandato, com a devolução para sanção até o dia 15 de dezembro do exercício financeiro.

No Município de Foz do Iguaçu, o projeto de LDO deverá ser enviado ao legislativo até o dia 15 de maio, e com a devolução para sanção do Poder Executivo até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Nessa fase, os membros do Poder Legislativo têm como atribuição discutir, examinar, realizar modificações e a parte final com realização da votação do projeto. De acordo com a Lei Orgânica, a primeira parte da sessão legislativa encerra no dia 17 de julho, sendo assim encaminhando a lei para sanção.

O projeto de Lei Orçamentária Anual, em sincronização com o PPA e a LDO é elaborado a partir do início do ano, sendo concluída após a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias no exercício financeiro. No município de Foz do Iguaçu, o Poder Executivo tem o prazo para o encaminhamento do projeto de lei até o dia 15 de outubro, sendo devolvido pelo Poder Legislativo para sanção até o dia 15 de dezembro do exercício financeiro, sendo concluída a votação do projeto de lei (PMFI, 2005). A vigência da lei terá o prazo de um ano, que de acordo com a Lei nº 4.320/1964, artigo.34, em coincidência com o ano civil.

Cabe destacar que na legislação federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo.5º, dispõe que a Lei Orçamentária Anual conterá: em anexo, demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias; documento acompanhado com medidas de compensação de renúncia da receita corrente líquida, e o aumento de despesas obrigatórias.

4.2 ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU

A elaboração da Lei Orçamentária Anual se inicia através da orientação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e o Plano Plurianual também direciona na elaboração dos dois instrumentos de planejamento governamental, fundamentando a sua devida execução, e que são efetivados a partir das audiências públicas. No uso das atribuições legais, o Poder Legislativo Municipal realiza a convocação da audiência pública para o debate referente aos instrumentos de planejamento e a aplicação dos recursos. As audiências

públicas são realizadas no plenário do Poder Legislativo Municipal. Nas audiências, a comissão mista do poder legislativo é responsável pelo início da discussão, observando as prioridades da administração pública municipal, de acordo com o Plano Plurianual, e com objetivo de identificar as demandas em cada setor no município, aplicando o recurso em prol do cidadão. Com relação aos instrumentos de planejamento orçamentário, os parlamentares podem incluir emendas no projeto orçamentário, incluindo as emendas impositivas com obrigação em aplicar 50 % do orçamento no setor da saúde, sendo que há um prazo para a apresentação dessas emendas.

Com relação à entrevista, é possível identificar durante a fase de elaboração do orçamento público, a participação da população nas audiências públicas, sendo iniciado no plenário da Câmara Municipal, que contribuem para o debate do orçamento. Verifica-se o cuidado durante a elaboração da lei orçamentária a conformidade com as diretrizes do Manual Técnico do Orçamento, Manual de Contabilidade Pública, Lei nº 4.320/1964, assim direcionando as ações que compõem o orçamento no âmbito municipal.

De acordo com o assistente administrativo e Diretor de Gestão Orçamentária, o processo de elaboração do orçamento “segue a orientação do Chefe do Poder Executivo Municipal, no sentido de quais projetos e prioridades serão incluídos no Plano Plurianual”. Acrescentou que no começo de cada ano, a LDO começa a ser elaborada, que inclui determinadas metas para o exercício financeiro, sendo enviada para a Câmara Municipal. O assistente administrativo afirma que a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, se inicia a elaboração da Lei Orçamentária Anual, o que quantifica e destina os valores para cada projeto, em cada atividade e em cada ação.

Com relação a elaboração e a composição, o assistente administrativo, e também Diretor de Gestão Orçamentária relatou que a elaboração da Lei Orçamentária Anual é composta por cada secretaria da administração pública municipal direta, com os respectivos secretários de cada pasta, servidores, técnicos da diretoria de gestão orçamentária e o Chefe do Poder Executivo Municipal, no qual é atribuído o poder decisório final no que está relacionado a elaboração e o encaminhamento do projeto de lei para a Câmara Municipal.

Sobre a relação existente entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária que é competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, o Diretor de Gestão Orçamentária afirma que:

O Plano Plurianual é elaborado no primeiro ano de cada governo, colocando em prática as orientações do Prefeito, em sentido das prioridades e ações para que sejam elaboradas. A Lei de Diretrizes no mês de abril começa a ser elaborada, colocando as metas para o exercício, sendo que a sua aprovação direciona a elaboração da Lei Orçamentária Anual, que destina os valores para cada projeto (Assistente administrativo, e diretor de gestão orçamentária).

Na administração pública municipal, verifica-se que a elaboração dos três instrumentos de planejamento governamental e orçamentário são realizadas a partir das secretarias, no caso dos técnicos, secretários que estão ligados diretamente a assessoria e ao gabinete do prefeito, sendo responsáveis para a elaboração das ações, objetivos e metas conforme o poder decisório do Chefe do Poder Executivo Municipal, que determinam quais serão as prioridades, sendo verificado um determinado problema público. Nesse caso, mencionamos a elaboração do Plano Plurianual, considerado o instrumento de planejamento que orienta a LDO e a LOA.

No processo de elaboração do orçamento, a responsabilidade em formular as diretrizes é de atribuição às secretarias. Nas questões técnicas, verificou-se que na entrevista com o Diretor de Gestão Orçamentária que ocorre um direcionamento para as secretarias, sendo definido o teto de valores, que será aplicado com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias, incluindo os elementos de despesa na lei. O entrevistado afirma que as secretarias definem os valores, e em quais áreas serão aplicados os recursos de acordo com o planejamento orçamentário. Entretanto, em cada secretaria tem um responsável pela parte orçamentária e financeira, e os secretários em contato direto com a Diretoria de Gestão Orçamentária, na Secretaria Municipal de Fazenda. Afirma ainda que “há uma relação institucional entre o Presidente da Câmara Municipal e o Chefe do Poder Executivo no que está relacionado a tramitação após a elaboração do projeto orçamentário”. Ocorre a atuação política, com a intermediação da Secretaria de Governo, e a relação institucional com os assessores legislativos e técnicos referente ao encaminhamento do projeto de

lei ao Poder Legislativo Municipal, com os devidos esclarecimentos ao setor jurídico da Câmara Municipal.

Conforme mencionado, o Plano Plurianual é elaborado, e no exercício seguinte a Lei de Diretrizes Orçamentárias que direciona a elaboração da Lei Orçamentária Anual, e conforme a pesquisa, averiguou-se que de fato são colocados em prática com a devida atenção ao instrumento orçamentário. As prioridades e metas durante o exercício financeiro, principalmente na área da saúde que é colocada uma maior atenção no que está relacionado ao problema público no âmbito do município de Foz do Iguaçu. Foram verificados na Lei nº 4.691, de 20 de dezembro de 2018, que estima a receita e fixa a despesa no Município de Foz do Iguaçu estão incluídas através da atribuição legal e técnica. De acordo com o entrevistado, o orçamento público (na elaboração) tem uma relevante importância e funcionamento, sendo que poucas pessoas entendem como se inicia o processo de elaboração. A percepção do servidor vinculado a divisão, é que com a gestão do Poder Executivo Municipal, o orçamento é cada vez mais consolidado como uma ferramenta de planejamento das ações. O ponto positivo se refere ao atingir os objetivos com os instrumentos legais, buscando o atendimento das demandas, colocando em prática aquilo que se encontra nos programas.

Verificou-se que, a proposta do orçamento público é elaborada de acordo as determinações legais da Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu, o art.165 da Constituição Federal de 1988, atendendo as demandas de acordo com as ações especificadas no planejamento governamental, e através dos debates em audiências públicas.

Em termos técnicos, foram verificados que há quinze secretarias na estrutura da administração pública municipal direta, sendo que cada uma tem a obrigação em definir os recursos públicos para cada setor com as devidas prioridades, em conformidade com o teto de gastos definidos pela Diretoria de Gestão Orçamentária, através das estimativa de receita que possibilitam a aplicação dos recursos nas secretarias. Após as definições, ocorre a reunião entre os servidores responsáveis de cada secretaria com a Diretoria de Gestão Orçamentária e com o Secretário Municipal da Fazenda para a elaboração do projeto de lei orçamentária.

O assistente administrativo afirma, que durante a elaboração do processo orçamentário não há sugestões de melhorias na fase mencionada referente ao fluxo do trabalho, sendo que a Diretoria de Gestão Orçamentária é a responsável principal pela elaboração dos instrumentos orçamentários. O ponto positivo, está relacionado a autonomia da diretoria para o trabalho, sendo de fundamental importância a verificação dos detalhes de cada despesa por fonte dos recursos, identificando a real prioridade em cada área. “O orçamento é condicionado em duas coisas: a receita e a despesa, sendo existentes para os projetos em andamento. Colocando em prática a capacidade de investimentos da administração pública municipal”. De Toni (2016), afirma que o orçamento público abrange diversos fatores em cada serviço ou bem da administração pública. O autor afirma que, o acesso aos serviços públicos é garantido por lei com a universalidade, e que o próprio orçamento público é um instrumento que define as aplicações dos recursos do contribuinte, definindo a sua viabilidade como uma ferramenta burocrática para o gerenciamento dos gastos públicos.

Foram verificados na entrevista, a Lei Orçamentária Anual como a peça que define a receita e as despesas, o seu devido procedimento entre os demais integrantes da administração pública municipal direta durante o processo de elaboração orçamentária, verificando a gravação do entrevistando, considerado como um ponto positivo para o desenvolvimento do trabalho.

Referente a etapa da elaboração do orçamento, foram observados que a fase mencionada é colocada uma devida atenção nos detalhes dos gastos específicos, no caso das dotações orçamentárias que é destinada para fins específicos, bem como atender aos objetivos que constam no plano de governo, que são incluídas as demandas na população em determinadas áreas, e as demandas levantadas nas reuniões realizadas pelas secretarias, que direcionam a elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Percebe-se que os atores principais durante a elaboração do processo orçamentário realizam os estudos durante o exercício financeiro da realidade da economia, da receita pública, avaliando as prioridades da administração pública municipal na obtenção de recursos através da arrecadação de impostos, taxas e contribuições. Também é verificado no

processo orçamentário o cumprimento do teto de gastos em cada área, com respeito a questão financeira do município.

4.3 DISCUSSÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Com a elaboração da proposta orçamentária, incluindo os orçamentos de cada secretaria, é enviado do projeto de lei ordinária, assinado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, Secretário da Fazenda e a Secretaria de Administração. No projeto de lei, estão incluídos a destinação dos recursos nas unidades da administração pública municipal, conforme o Plano Plurianual no caso do período de 2018 a 2021, bem como a fixação das despesas para o exercício financeiro do ano de 2019, e as prioridades incluídas no Plano Plurianual, que inclui as ações governamentais, alterações na estrutura organizacional e os encargos da dívida fundada. Durante a reunião, são decididos os ajustes nos valores, o remanejamento em determinada área conforme a lei, com o envio do projeto de lei orçamentária de acordo com a Lei Complementar nº 100/2005 encaminhado até o dia 15 de outubro, sendo aprovado a lei orçamentária do município até o dia 15 de dezembro para a sanção do Poder Executivo.

Sobre a entrevista referente a fase de discussão do orçamento, foi entrevistado o analista parlamentar (Entrevistado B), responsável pelas comissões no Poder Legislativo Municipal, com atribuições técnicas e com a participação conjunta dos agentes políticos, que tem a responsabilidade nas comissões em fiscalizar, analisar os conteúdos e matérias de iniciativa do Poder Executivo Municipal.

De acordo com o analista parlamentar, o projeto de lei ordinária sobre o orçamento é encaminhado a Câmara Municipal, através do protocolo e enviado diretamente ao presidente da casa de leis, sendo assinado o despacho e encaminhado para a comissão mista para iniciar o processo de discussão através das reuniões com os parlamentares, e apresentar o que foi proposto no projeto de lei referente a estimativa da receita e a fixação da despesa durante o exercício financeiro anual.

Sobre as discussões da proposta orçamentária, o analista relatou que as comissões mistas são compostas em seis, com a inclusão de um membro através da indicação do Presidente da Câmara conforme o regimento interno do Poder Legislativo, composto de natureza técnica com objetivo de esclarecer aos agentes políticos, os conteúdos que passam pelo processo de tomada de decisões através de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, elaboração de pareceres e encaminhamento de ofício, se caso for verificado algum problema na proposta orçamentária.

O entrevistado informou que os tramites a serem seguidos na Câmara Municipal são realizados de acordo com o regimento interno, repassando aos parlamentares membros das comissões o calendário das reuniões, sendo mensais para o devido conhecimento, e após a primeira reunião é realizada uma vez por semana, ou na data marcada pela presidência do legislativo. A composição dos membros das comissões mistas ocorre através da proporcionalidade dos partidos no Poder Legislativo Municipal, assegurado pelo regimento interno com três membros titulares, e os suplentes com o mesmo número, sendo vedada a participação do Presidente da Câmara nas comissões.

Nas questões técnicas, o documento recebido pela Câmara Municipal é composto pelo projeto com o teto básico, com o quadro detalhado das despesas durante o exercício financeiro para a análise do setor jurídico da Legislativo Municipal, para averiguar se constam alguma ilegalidade na proposta orçamentária. Referente a discussão sobre o projeto, o analista parlamentar afirma que “Se há alguma ilegalidade e erros, é repassado durante a discussão do orçamento, e encaminhado ao Poder Executivo Municipal um ofício para que sejam realizados os esclarecimentos com a substituição do texto do projeto de lei, ou modificar os valores dos recursos”.

No Poder Legislativo Municipal, as comissões mistas (permanentes) tem como prerrogativa e função realizar os estudos pertinentes aos conteúdos legais, fiscalizando aos atos do Poder Executivo Municipal e elaborando por iniciativa própria projetos de lei relacionados ao próprio conhecimento, e mantendo os esclarecimentos aos vereadores no que está relacionada a tomada de decisões. Todas as comissões elaboram os pareceres aos projetos de leis, estudos referentes ao conteúdo de natureza técnica, e entre outros.

Outras questões que envolvem um certo impacto no orçamento municipal de acordo com o entrevistado, são situações da realocação de recursos de qualquer área, resultando dificuldades em executar o orçamento. Atualmente, a dotação orçamentária coloca em prática a previsão dos recursos para determinados fins, exigido por lei, evitando o impacto durante o exercício financeiro. Durante a discussão, os vereadores têm prerrogativas para a inclusão de emendas, não podendo aumentar a despesa com pessoal e as despesas obrigatórias. Cabe lembrar, que o Chefe do Poder Executivo poderá propor as modificações durante essa fase no projeto de lei, sendo possível quando a votação ainda não é iniciada pelo Poder Legislativo.

Na tabela 2, serão apresentados o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo a Câmara Municipal, no caso o orçamento fiscal do município.

Tabela 2 – Orçamento fiscal do Município de Foz do Iguaçu para o exercício financeiro de 2019.

LORÇAMENTO FISCAL	
RECEITAS CORRENTES	VALORES EM REAIS
Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria	304.361.871,00
Contribuições	24.753.000,00
Receita Patrimonial	105.746.760,00
Receita de Serviços	482.000,00
Transferências Correntes	507.014.841,66
Outras Receitas Correntes	19.397.920,00
TOTAL	961.756.392,66
RECEITAS DE CAPITAL	
Operações de Crédito	21.000,00
Alienação de Bens	6.642.000,00
Amortização de Empréstimos	70.000,00
Transferência de Capital	4.171.652,84
TOTAL	10.904.652,84
TOTAL ORÇAMENTO FISCAL	972.661.045,50

Fonte: Câmara Municipal de Foz do Iguaçu (2020)

Na tabela, é possível apresentar o orçamento fiscal do Município de Foz do Iguaçu abrange as fundações, autarquias, órgãos da administração pública municipal direta, com o total de R\$ 972.661.045,50 (novecentos e setenta e dois milhões, seiscentos e sessenta e um mil, quarenta e cinco reais e cinquenta centavos), colocando em destaque a redução das despesas durante o exercício financeiro dentro das secretarias municipais com observação na realidade econômica do país, e com um projeto de lei que atenda a realidade da Administração Pública Municipal. Outros fatores que podemos destacar com o

assistente administrativo (responsável pela elaboração do orçamento) durante a entrevista, é o cumprimento da execução do instrumento orçamentário, observação aos detalhes de cada gasto de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Foram averiguados que a destinação dos recursos em três pastas, no caso do setor de educação, saúde e segurança pública obteve um aumento positivo de 10,99 % na saúde, 3,16 % na educação e 6,10 % no setor de segurança pública comparado ao exercício financeiro anterior, no caso da Lei Orçamentária Anual de 2018, em observação as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias que determina através da Constituição da República a devida elaboração da Lei Orçamentária Anual.

O fator positivo que foi verificado durante a primeira entrevista na Diretoria de Gestão Orçamentária do Município de Foz do Iguaçu, são as variações positivas de recursos nos três setores mesmo com a incerteza do cenário econômico nacional, além das observações nas despesas da administração pública municipal. A revisão dos contratos, com objetivo de evitar despesas fora da lei orçamentária, assim colocando em prática a economia durante o exercício financeiro, a chamada contenção de gastos. Para o entrevistado, o orçamento “tem importância, mesmo que poucas pessoas entendam sobre o assunto, e principalmente do processo de elaboração. A percepção da equipe é positiva, fazendo com que o orçamento seja a ferramenta de planejamento das ações, atingindo os resultados propostos”.

Na análise documental, foram averiguados que os setores de educação e saúde são assegurados com maiores recursos na proposta orçamentária através da receita prevista durante o exercício financeiro, que são definidos pelas unidades gestoras da administração pública municipal, consideradas prioridades de acordo com o Plano Plurianual implementado.

No Poder Legislativo Municipal, as audiências públicas são realizadas no plenário, colocando em discussão antes da aprovação o orçamento para o exercício financeiro, ficando responsáveis a comissão mista da casa de leis, com a participação do poder executivo municipal (prefeito e secretário da fazenda), e os responsáveis técnicos da diretoria de gestão orçamentária, realizando a apresentação da proposta orçamentárias aos interessados durante a audiência pública, colocando a discussão em prática com a comissão mista composta no

Poder Legislativo Municipal. Compete a comissão mista, direcionar as discussões sobre as alocações de recursos na proposta orçamentária, considerando as prioridades estabelecidas em lei.

Durante a entrevista com o analista parlamentar, o entrevistado afirmou que o legislativo municipal aplica os princípios da legalidade e o da publicidade referente as audiências públicas, através da publicação do edital, com data marcada no plenário do legislativo. De acordo com Giacomoni e Pagnussat (2006), as audiências públicas têm como objetivo esclarecer as alterações da proposta orçamentária durante o processo de discussão. No âmbito municipal, no caso de Foz do Iguaçu, as audiências públicas sobre o orçamento público são realizadas a cada exercício financeiro.

O entrevistado relatou que acompanha o processo de discussão e aprovação no plenário da Câmara Municipal, também orientando os parlamentares referente as dúvidas geradas antes nas comissões, e nas sessões ordinárias. O que podemos observar, é que as modificações na proposta durante a fase de discussão estão relacionadas a área da saúde, principalmente através das emendas impositivas, com as reformas da unidades básicas de saúde, construção de UBS, aquisição de equipamentos, atenção as atividades da rede primária de saúde, manutenção, ajustes no programa Estratégia Saúde da Família e atendimento aos termos de ajuste firmados pelo Ministério Público, referente as unidades básicas.

As emendas impositivas, é um instrumento aplicado na Lei Orçamentária Anual a cada exercício financeiro, com objetivo em destinar os recursos para determinadas áreas, como o setor de saúde, obras ou entidades públicas. Emenda instituída através da Emenda Constitucional nº 86/2015, implementando o chamado orçamento impositivo, sendo obrigatório a aplicação através da aprovação de emendas parlamentares no projeto de lei orçamentária anual, no limite de 1,2% da receita corrente líquida, prevista na receita orçamentária do exercício financeiro e na proposta elaborada pelo Poder Executivo. A execução das emendas no orçamento é obrigatória, sendo que os recursos são destinados aos serviços relacionados a área de saúde, sendo direcionado 50% para o setor.

O analista parlamentar relatou que as emendas impositivas foram regulamentadas através da emenda à Lei Orgânica Municipal nº44, de 15 de fevereiro de 2016, colocando a obrigatoriedade da execução orçamentária da receita corrente líquida, de acordo com o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, atendendo de forma igualitária as emendas apresentadas pelos parlamentares durante o exercício financeiro.

Por fim, o objetivo do trabalho foi cumprido, com a possibilidade em analisar o processo orçamentário (elaboração e discussão) da Lei Orçamentária Anual do Município de Foz do Iguaçu, relacionado ao exercício financeiro de 2019. Diante da análise obtidas pela pesquisa, verificou-se que o orçamento público atende às necessidades da administração pública municipal, sendo observado que cada vez mais o instrumento vem sendo executado de forma efetiva durante o exercício financeiro anual, atendendo aquilo que é proposto como a ferramenta de planejamento e orçamento público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público, é um instrumento de planejamento que a administração pública direciona os planos e ações durante o exercício financeiro. Com relação à análise do processo de elaboração orçamentária, foram verificados que há uma certa autonomia nas atribuições, que demanda um trabalho com uma crescente atenção aos mínimos detalhes durante o exercício financeiro da administração pública municipal, com objetivo de direcionamento dos recursos através dos planos e ações conforme a realidade social. A administração pública deve direcionar os recursos conforme estabelecidos nos instrumentos de planejamento orçamentário que são atribuídos através da Constituição Federal de 1988, a iniciativa do Poder Executivo em estabelecer a implementação dos instrumentos, de curto ou a longo prazo, e também envolve a relações institucionais através do Poder Executivo Municipal, Poder Legislativo e seguindo as audiências públicas para a discussão das propostas orçamentárias.

Foram observados que o processo orçamentário no Município de Foz do Iguaçu estão vinculados que determinam os planejamento de ações, objetivos e

metas, considerando o estudo durante a aprovação da lei do exercício financeiro de 2019, período de incerteza da economia a nível nacional, redução de gastos nas unidades administrativas e a revisão de contratos na administração pública, com objetivo de estabilidade financeira a nível municipal, também possibilitando os investimentos dos recursos nas áreas conforme as prioridades.

Referente às decisões, o processo final durante o processo final de elaboração da proposta orçamentária é exclusivamente do Chefe do Poder Executivo Municipal, com o assessoramento da equipe de governo e as instruções dos técnicos da Diretoria de Gestão Orçamentária, direcionando o planejamento conforme a arrecadação de tributos, taxas e contribuições durante o exercício financeiro. A participação dos atores no processo de elaboração orçamentária é de fundamental importância referente ao acompanhamento da fase inicial em observação as outras secretarias e responsáveis na administração pública municipal direta, com respeito ao limite do teto das despesas públicas, e observando o nível de arrecadação municipal durante o exercício financeiro, acompanhando para que possam ter os reais ajustes conforme as prioridades elencadas no plano de governo.

Cabe ressaltar que, a atuação dos atores durante o processo orçamentário (elaboração) atende o direcionamento do instrumento de planejamento orçamentário, que atinge os objetivos com a ferramenta das ações até chegar aos resultados, permitindo que as ações sejam executadas de forma efetiva durante o decorrer do processo.

No Poder Legislativo Municipal, o processo de discussão referente a chegada do projeto de Lei Orçamentária Anual podemos concluir que os técnicos apresentam capacidade em orientar os parlamentares referente as dúvidas nos procedimentos, colocando em prática o funcionamento das comissões de forma efetiva, aplicando a função de fiscalização durante essa etapa, sendo verificado as prioridades principalmente no setor da saúde, relacionado a realocação de recursos ou processo de melhorias na sua estrutura.

A função do Diretor de Gestão Orçamentaria da Secretaria Municipal da Fazenda, é indicado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, sendo cargo efetivo de regime estatutário, e com atuação direta no processo de elaboração orçamentária, já que o servidor exerce a sua atuação na divisão há mais de

quatro anos, sendo atribuída as funções através do decreto nº 22.166, de 1º de maio de 2013, direcionando as funções em elaborar os anexos de prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e o Plano Plurianual, e o lançamento no sistema de dados no sistema de informações relacionados aos instrumentos de planejamento orçamentário, programação das dotações orçamentárias em todas as unidades da administração pública municipal, e a confecção dos documentos do planejamento orçamentário municipal.

Quanto aos prazos de acordo com a Lei Complementar nº 100/2005, é atendido conforme a legalidade do ato os prazos de protocolo a Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, referente a elaboração dos instrumentos orçamentários da administração pública municipal, atendendo as diretrizes e normas do Manual Técnico de Orçamento, Manual de Contabilidade Pública, Lei Orgânica Municipal, resoluções da Secretaria do Tesouro Nacional, atingindo o propósito na construção da proposta orçamentária, e a efetividade do planejamento na administração pública.

No desenvolvimento do trabalho, foram estabelecidos na pesquisa da fase de elaboração e discussão da Lei Orçamentária Anual as entrevistas com os atores do processo nas duas instituições, e em seguida, a partir das entrevistas coletadas verifica-se as duas etapas do estudo do ciclo orçamentário, chegando aos resultados no trabalho.

Entretanto, sugere-se que possam ser realizados diversos estudos sobre o orçamento público no Município de Foz do Iguaçu, no caso do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e o Plano Diretor que direcionam os planos e ações na administração pública municipal, bem como elaborar discussões sobre o objeto do estudo.

REFERÊNCIAS

ALVES NETO, José (2006). **Princípios orçamentários no contexto das Constituições e leis orçamentárias**. Brasília: Universidade de Brasília.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **Impressão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros**, 2013, 178f. Mestrado em Ciências Contábeis (Programa de Pós-graduação em Controladoria e Contabilidade). Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, 2013.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BRASIL. IBGE. Censo Demográfico, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama> . Acesso em: 24 de abril. 2020

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

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.

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.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Entenda o Orçamento**. Brasília.

BRASIL. **Portal da Transparência. Controladoria Geral da União. Orçamento público**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>>. Acesso em: 18 abril 2020

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**: instruções para a elaboração da proposta orçamentária da União para 2019. Brasília: IN, 2019.

BRASIL. Ministério da Economia Secretaria Especial da Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**: instruções para a elaboração da proposta orçamentária da União para 2020. Brasília: IN, 2020.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação, 1971.

CONSTANTINO PEDRO, Carlos Eduardo; **Orçamento público, controle social e cidadania fiscal**. Disponível em: <<http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Cartilha%20curso%20Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico,%20Controle%20Social%20e%20Cidadania%20Fiscal.pdf>> Acesso em: 14 abril 2020.

COPE, Orin K. "O Ciclo Orçamentário". IN: JAMESOM, Samuel H. **Orçamento e Administração Financeira**. Rio de Janeiro, FGV, 1963.

CORE, Fabiano Garcia; **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Revista ABOP, Brasília, 2002.

FEITOSA, Anny Kariny; OLIVEIRA, Fabiana Helcias. Controle de orçamento público municipal. **A Economia em Revista**, v. 21, n. 2, julho de 2013, p. 50-60.

FLICK, Uwe. **Introdução a pesquisa qualitativa**. 2009

FOZ DO IGUAÇU. **Lei Complementar nº100, de 21 de setembro de 2005**. Regulamenta o encaminhamento de projetos de lei referentes ao plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

FOZ DO IGUAÇU. **Lei Orgânica Municipal**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-foz-do-iguacu-pr>. Acesso em: 02 junho 2020.

FOZ DO IGUAÇU. **Portal da Transparência de Foz do Iguaçu**. Disponível em: <http://www2.pmfi.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/defaultPortalV2.aspx>. Acesso em: 18 maio 2020.

FOZ DO IGUAÇU. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/regimento-interno-foz-do-iguacu-pr>> Acesso em: 20 maio 2020.

FOZ DO IGUAÇU. **Lei nº 4.630, de 20 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA - para o exercício de 2019. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2018/463/4630/lei-ordinaria-n-4630-2018-dispoe-sobre-as-diretrizes-para-a-elaboracao-da-lei-orcamentaria-anual-loa-para-o-exercicio-de-2019-e-da-outras-providencias?q=LOA>>

FOZ DO IGUAÇU. **Decreto nº 22.166, de 14 de maio de 2013**. Dispõe sobre a unidade administrativa relativa as unidades de terceiro nível hierárquico, subordinadas as diretorias, que passa a vigorar na forma do disposto neste decreto, bem como a implantação do sistema de siglas da Prefeitura Municipal

de Foz do Iguaçu. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2013/2216/22166/decreto-n-22166-2013-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-relativa-as-unidades-de-terceiro-nivel-hierarquico-subordinadas-as-diretorias-que-passa-a-vigorar-na-forma-do-disposto-neste-decreto-bem-como-a-implantacao-do-sistema-de-siglas-da-prefeitura-municipal-de-foz-do-iguacu>>

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito; **Módulo 1: Entendendo o Orçamento Público.** Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf>>

GIACOMONI, James: **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo.** Atlas ,2019

GIACOMONI, James: **Orçamento Público.** 17 ed. São Paulo: Atlas,2018.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental.** Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental.** Vol. 2. Brasília: ENAP, 2006.

GIAMBAGI, Fábio: **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 5.ed. Rio de Janeiro: Elsevier,2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo; atlas, 2010.

GONTIJO, Vander. **Origens do Orçamento.** Brasília, 2004 <<http://www.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/origens.htm>>. Acesso: 20 maio 2020.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário,** 26. ed, São Paulo, editora Atlas, 2017.

KASZNAR, Istvan Karoly. **Gestão financeira do setor público.** FGV.2014

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria **Metodologia científica.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Fundamentos da metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Parte 1: **Conceitos básicos sobre metodologia e sobre abordagens qualitativas**. IN: o desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde. São Paulo: Hucitec Editora, 2014.

NOBLAT, Pedro Luiz Delgado; **Módulo 1: Orçamento Público, Conceitos Básicos**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%281%29.pdf>

PARANÁ. Secretaria da Fazenda. Coordenação de orçamento estadual: **Manual Técnico de Orçamento 2018**. Curitiba: 2018.

PIRES, Valdemir. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**/ Valdemir Pires – São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. Evolução Histórica do Orçamento Público e Sua Importância Para a Sociedade. **Enfoque**: Reflexão Contábil. Maringá, v. 25. n. 2. p. 16-25. maio/ago.; 2006.

PYHRR, Peter A. **Orçamento Base Zero**. Ed. Interciência. USP. 1973.

PYHRR, Peter A. **Orçamento base zero**. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo. São Paulo: Interciência, 1981.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. “**O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988**”. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, out./dez. 1993.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. 393 p.

SANDER, Josué Alexandre, PEDRALLI, José Reinaldo. **As audiências públicas enquanto práticas cerimoniais. Como torná-las de fato públicas?** In: 1º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento. Anais. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UFTPR), 2013.

SANTOS, Luciano Aparecido dos; CAMACHO, Eliane Utrabo. Orçamento público municipal: uma análise no Município de Cosmópolis SP com enfoque no equilíbrio das receitas e despesas no período de 2007 a 2012. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 82-94, mai./ago. 2014.

SENADO FEDERAL. **Princípios Orçamentários**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamentodauniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>>

SILVA, Sebastião de Sant'anna. **Introdução ao Estudo dos Orçamentos Públicos**. Belo Horizonte, Universidade de Minas Gerais, 1959.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

SOUSA, Francisco Hélio. **O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário**. Finanças Públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional. 2008.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a palavra qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIANA, Arizio de. **Orçamento brasileiro**. 2.ed. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950.

VIGNOLI, Francisco Humberto; FUNCIA, Francisco Rózsa. **Planejamento e orçamento público**. Série Gestão Pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

APÊNDICES

PARTE I – Diretoria de Gestão Orçamentária

- 1) Qual cargo ocupa? E quais são as atribuições?
- 2) Como se dá o processo de tramitação do Projeto de Lei Orçamentária?
- 3) Quais são os prazos para o envio da proposta orçamentária ao Poder Legislativo Municipal?
- 4) Segundo a sua perspectiva na atribuição do cargo, é possível identificar dificuldades na discussão e elaboração da PLOA?
- 5) Qual é a sua percepção ou avaliação com relação a fase de elaboração da proposta orçamentária?
- 6) Como funciona o orçamento impositivo?

PARTE II – Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

- 7) Quais são as etapas da Comissão de Economia, Finanças e Orçamento?
- 8) Segundo a sua perspectiva na atribuição do cargo, é possível identificar dificuldades na discussão da proposta orçamentária?
- 9) Recomendaria quais documentos ou manual para pesquisa? O município possui manual técnico?
- 10) Como é a sua atuação referente ao processo de discussão da proposta orçamentária?