



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO - UFERSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
MESTRADO EM DIREITO**

BRENO VINÍCIUS DE GÓIS

**DIAGNÓSTICO DA EXECUÇÃO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
RELACIONADAS À INFRAESTRUTURA E ABASTECIMENTO DAS UNIDADES
BÁSICAS DE SAÚDE - UBS, NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN (2016-2019).**

MOSSORÓ-RN

2025

BRENO VINÍCIUS DE GÓIS

**DIAGNÓSTICO DA EXECUÇÃO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
RELACIONADAS À INFRAESTRUTURA E ABASTECIMENTO DAS UNIDADES
BÁSICAS DE SAÚDE - UBS, NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN (2016-2019).**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal Rural do Semiárido, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, na Área de Concentração Direito, Democracia e Conflitos Socioeconômicos.

Linha de Pesquisa 1: Constituição, desenvolvimento e as transformações na ordem econômica e social.

Orientadora: Profa. Dra. Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira.

MOSSORÓ-RN

2025

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

G616d Góis, Breno Vinicius de .
DIAGNÓSTICO DA EXECUÇÃO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
RELACIONADAS À INFRAESTRUTURA E ABASTECIMENTO DAS
UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE - UBS, NO MUNICÍPIO DE
MOSSORÓ/RN (2016-2019). / Breno Vinicius de Góis. -
2025.
94 f. : il.

Orientador: Lizziane Souza Queiroz Franco de
Oliveira.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em
Direito, 2025.

1. Orçamento.. 2. Execução Orçamentária.. 3.
Planejamento.. 4. Unidades Básicas de Saúde.. 5.
Ciclo Orçamentário.. I. Oliveira, Lizziane Souza
Queiroz Franco de , orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade
com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

BRENO VINÍCIUS DE GÓIS

**DIAGNÓSTICO DA EXECUÇÃO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
RELACIONADAS À INFRAESTRUTURA E ABASTECIMENTO DAS UNIDADES
BÁSICAS DE SAÚDE - UBS, NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN (2016-2019).**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal Rural do Semiárido, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, na Área de Concentração Direito, Democracia e Conflitos Socioeconômicos.

Linha de Pesquisa 1: Constituição, desenvolvimento e as transformações na ordem econômica e social.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira.

Mossoró/RN, ____ de _____ de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira
Orientadora (PPGD/Ufersa)

Prof. Dr. Pablo Georges Cícero Fraga Leurquin
Examinador Interno (PPGD/Ufersa)

Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante
Examinador Externo (PPGD/UFC)

AGRADECIMENTOS

A vida me fez amar a Academia. Amo o debate. Amo a troca de conhecimentos. Amo ensinar e acima de tudo, amo aprender. Decidir fazer um novo mestrado, aos 35 anos, não foi difícil. Achei que a maturidade e a experiência de um outro mestrado me permitiriam ter tranquilidade e serenidade para realização deste. Não foi bem assim.

Por um lado, pude desfrutar de uma forma muito mais significativa da jornada. Eu vivi o mestrado. Porém, entre bons debates e momentos de descontração, sentimentos como ansiedade, angústia e medo também se fizeram presentes. Mas eu tive pessoas.

Primeiramente, agradeço à minha orientadora, Professora Lizziane (com dois “z”). A sua contribuição foi muito mais profunda que profissional, foi humana. Ensinou-me a dar tempo ao tempo. Alertou-me quando não havia tanto tempo assim. Os debates em sala. Ajudou-me e respeitou minhas decisões. Me apresentar o seu entusiasmo com orçamento.

Sou grato à minha esposa, Najara Nascimento, pelo acolhimento de sempre. Por entender minha ausência (ainda que muitas vezes dentro de casa). Por me apoiar na decisão de fazer um mestrado e simplesmente por estar na minha vida.

À minha mãe, por tudo. Pela forma como me educou. Pelos valores que me repassou. Pelos sacrifícios que enfrentou. A senhora é a pessoa mais especial da minha vida.

Às minhas irmãs e aos meus sobrinhos. O mestrado é resultado de vários trajetos percorridos. Nem sempre os caminhos foram tranquilos. Mas estivemos sempre juntos, e isso fez e faz toda diferença. À Liam e Fred, pela companhia silenciosa, porém constante.

Aos meus colegas de sala, a “melhor turma do PPGD”. Obrigado pelos momentos. Pelas risadas de alegria e de nervosismo. Pelo companheirismo e cumplicidade. Criamos laços mais profundos do que a mera convivência. Sei que torcemos genuinamente uns pelos outros.

Aos meus amigos, em especial a Deuteronômio, Hildones, Jean e Diego. A paz de ter paz me possibilita crescer enquanto pessoa e vocês foram e são fundamentais nesse processo.

Aos professores, Denise Lucena e Pablo Leurquin, que fizeram parte desse processo e contribuíram para o engrandecimento da pesquisa, bem como a todos os professores do PPGD.

Viver é colecionar momentos e memórias. E eu me tornei bem mais rico em razão desse mestrado.

"— Mãe, tenho um dever de casa... preciso dizer o que quero ser quando crescer. O que eu respondo?"

— Coloque que você quer ser um grande homem.

— Mas é sobre profissão.

— O que importa é ter caráter e não sua profissão."

RESUMO

As Unidades Básicas de Saúde (UBS) são a principal porta de entrada do cidadão no Sistema Único de Saúde (SUS) e são fundamentais para o cuidado primário à saúde. As despesas realizadas nesse setor são essenciais para um bom desempenho da saúde pública. Apesar de sua importância, estudos indicam que 34% da população brasileira ainda não tem acesso a serviços de atenção básica, promovidos principalmente pelas UBS. Analisar a execução das ações orçamentárias referentes ao tema é um meio de aferir como se deu a gestão dos recursos públicos, justificando-se a realização da pesquisa. Parte-se do pressuposto de que um planejamento de qualidade é essencial para a boa gestão de quaisquer recursos, sobretudo os de caráter público. O orçamento é o instrumento que veicula o planejamento relativo às despesas realizadas com o erário público, decidindo-se onde e quanto gastar. A gestão racional de recursos não se encerra no planejamento. Nesse sentido, o objetivo geral do presente trabalho é identificar os obstáculos que dificultaram o cumprimento das metas orçamentárias das Unidades Básicas de Saúde (UBS) no município de Mossoró/RN, no período de 2016 a 2019. Compreende-se que identificar as práticas que interferem negativamente na regular execução orçamentária é essencial para seu aprimoramento, facilitando-se assim a observância do planejamento veiculado pela legislação orçamentária. Para se atingir o objetivo geral, alguns objetivos específicos foram estabelecidos: (I) compreender o orçamento e sua legislação de regência, ressaltando as diversas funções que podem ser desempenhadas pelo orçamento; (II) elencar os problemas apontados pela doutrina que têm o condão de prejudicar a fiel observância orçamento durante a sua execução e (III) verificar se e quais problemas apontados pela doutrina foram identificados durante a execução das ações orçamentárias relacionadas com a construção, manutenção, reforma e compra de insumos das Unidades Básicas de Saúde – UBS, no município de Mossoró/RN, no período compreendido entre os anos de 2016 a 2019. Quanto à metodologia, em relação aos objetivos I e II, foi realizada pesquisa à legislação e doutrina, através de buscas em livros, periódicos especializados, artigos científicos e a jurisprudência dos tribunais superiores. Quanto ao terceiro objetivo, foi feita uma compilação dos exemplares do Diário Oficial do Município que veicularam alterações da LOA por Decreto Executivo, a fim de se verificar se os valores inicialmente previstos para as ações orçamentárias estudadas sofreram modificações; foram analisados os Pareceres do TCE/RN, relativos às contas do Poder Executivo, verificando se foram enviados para a Câmara Municipal; bem como se os pareceres foram votados. Vários dos problemas listados pela doutrina foram identificados na análise, além de outros, não elencados inicialmente. Contudo, também foram constatados aspectos positivos, como a permeabilidade a emendas parlamentares em alguns anos e o baixo percentual de alterações na LOA por decretos executivos. Por fim, foi possível identificar pelo menos um bem material entregue em decorrência das despesas realizadas nas ações analisadas.

Palavras-Chave: Orçamento. Execução Orçamentária. Planejamento. Unidades Básicas de Saúde. Ciclo Orçamentário.

ABSTRACT

Basic Health Units (UBS) are the main point of access to the Unified Health System (SUS) in Brazil and play a fundamental role in primary healthcare. Expenditures in this sector are essential for the effective performance of public health services. Despite their importance, studies indicate that 34% of the Brazilian population still lacks access to basic healthcare services, which are primarily provided through UBS. Analyzing the execution of budgetary actions related to this sector is a means of assessing how public resources are managed, thereby justifying the need for this research. It is based on the assumption that high-quality planning is crucial for the effective management of any resources, particularly public funds. The budget is the main instrument through which expenditure planning is structured, defining how and where resources are allocated. However, the rational management of resources does not end with planning. In this context, the main objective of this study is to identify the obstacles that hindered the achievement of the budgetary targets of the UBS in Mossoró/RN, during the fiscal years of 2016 to 2019. Identifying practices that negatively affect the regular execution of the budget is essential for improving compliance with the planning established by budgetary legislation. The specific objectives of the research are: (I) to understand the budget and its governing legislation, emphasizing its various functions; (II) to list the issues identified by the literature that hinder effective budget execution; and (III) to verify which of these issues occurred during the execution of budgetary actions related to the construction, maintenance, renovation, and acquisition of supplies for the UBS in Mossoró/RN, between 2016 and 2019. Regarding the methodology, for objectives I and II, a bibliographic review was conducted using books, specialized journals, scientific articles, and jurisprudence from higher courts. For the third objective, official records from the Municipality's Official Gazette were compiled to examine changes to the Annual Budget Law (LOA) made through executive decrees. The analysis also included reports from the State Court of Accounts (TCE/RN) on the executive branch's financial accounts, verifying whether these reports were submitted to the City Council and voted upon. The results indicated several issues identified in the literature, as well as additional problems not initially listed. However, positive aspects were also noted, such as the incorporation of parliamentary amendments in certain years and a low percentage of budget changes made by executive decrees. Lastly, at least one tangible asset resulting from the expenditures was identified within the analyzed actions.

Keywords: Budget. Budget Execution. Planning. Basic Health Units. Budget Cycle.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	9
2.	A TRANSVERSALIDADE DO PLANEJAMENTO PÚBLICO.....	14
2.1	Planejamento como Fundamento para a Gestão Pública.....	14
2.2	O papel do Município nas Políticas Públicas envolvendo Unidades Básicas de Saúde.....	19
2.3	As Funções do Orçamento.....	23
2.4	Orçamento como Expressão da Democracia.....	29
3.	ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA: ENTRE O SER O DEVER SER	31
3.1	Orçamento: a valoração pecuniária do Planejamento.....	31
3.2	Frustração do Planejamento no Ciclo Orçamentário.....	36
4.	AFERIÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	48
4.1	Diferenças entre despesas de custeio e despesas de capital.....	48
4.2	Critérios de Análise.....	49
4.3	Condutas que se Repetiram todos os Anos.....	51
4.4	Exercício Financeiro 2016.....	51
4.5	Exercício Financeiro 2017.....	56
4.6	Exercício Financeiro 2018.....	61
4.7	Exercício Financeiro 2019.....	65
5.	RESULTADOS	71
5.1	Resultado do Ciclo Orçamentário de cada ação.....	71
5.2	Resumo do período analisado.....	79
5.3	Bens Ofertados à População.....	81
6.	CONCLUSÃO	83
	BIBLIOGRAFIA.....	87

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagrou uma série de direitos fundamentais para os cidadãos. Ao lado das tradicionais liberdades civis, como o direito de propriedade, o direito aos contratos e a liberdade de expressão, foram enunciados direitos de cunho social, como o direito à educação, à moradia e à saúde. (BRASIL, 1988).

A implementação efetiva de direitos – ou de uma política pública voltada ao estabelecimento e fortalecimento de determinado direito – tem ocupado um espaço cada vez maior no campo científico, mobilizando diversas áreas do conhecimento, como o Direito, a Administração, a Economia e a Ciência Política. Trata-se de tema transversal, que necessita da contribuição de diversas áreas do saber.

Este trabalho surgiu de uma inquietação pessoal. Trabalho na Câmara Municipal de Mossoró/RN e todos os anos participo da realização da análise da peça orçamentária, bem como das emendas parlamentares voltadas para sua alteração. Ao longo do tempo ficou bem perceptível que apesar do trabalho realizado para o aprimoramento da proposta orçamentária, o projeto de lei do ano seguinte era, basicamente, uma cópia daquele proposto no ano anterior.

Assim, Assim, tornou-se inevitável questionar: qual a importância do trabalho que realizamos aqui? Qual a importância do orçamento? Tais questionamentos permearam todas as etapas da pesquisa.

Supostamente, o orçamento deveria ser um dos protagonistas na implementação de direitos, visto ser onde as decisões acerca de onde e quanto gastar são materializadas. Ou seja, enquanto campos do saber determinam áreas essenciais para a alocação de recursos, o orçamento teria o papel de conferir cunho pecuniário a tais determinações.

Nesse sentido, os fundamentos para as escolhas alocativas – onde e quanto gastar – vão se basear em conhecimentos oriundos de diversas áreas do saber. Conhecimentos em saúde, educação, assistência social, meio ambiente e tantas outras áreas vão contribuir para decisões racionais na distribuição de recursos. Os valores vão ser alocados com base nas necessidades das políticas públicas a serem implementadas.

Como o tema é vasto, o presente trabalho faz um recorte, concentrando-se na implementação da política pública de saúde, especificamente na execução de ações orçamentárias relacionadas com a construção, manutenção e reforma de Unidades Básicas de Saúde – UBS, bem como aquelas voltadas para a compra de insumos para seu abastecimento,

no município de Mossoró/RN, no período compreendido pelo planejamento veiculado para os anos de 2016 a 2019¹. As 4 ações são descritas abaixo:

Tabela 1– Ações Objeto da Pesquisa.

Ação	Descrição Básica	Tipo de Despesa
1048	Implantação de unidades básicas de saúde	Despesa de Capital
1049	Reforma e ampliação de unidades básicas de saúde	Despesa de Capital
1050	Aquisição de equipamentos, instrumentos e outros utensílios para saúde	Despesa Corrente
2070	Manutenção das unidades básicas de saúde	Despesa Corrente

Fonte: Elaboração própria.

A opção pelo estudo da execução de ações orçamentárias relacionadas com a estrutura física e de materiais de Unidades Básicas de Saúde – UBS se deu pelo fato de que estas se mostram, em regra, como a porta de entrada do cidadão no Sistema Único de Saúde (SUS), sendo, portanto, o local onde se inicia o cuidado com a saúde da sociedade (ALMEIDA; MEDINA; FAUSTO *et al.*, 2018). Portanto, as despesas realizadas nessa seara são essenciais para um bom desempenho da saúde pública.

¹ Nesta pesquisa analisa-se a execução de 04 ações orçamentárias. Abaixo segue a descrição completa da rubrica, tal como se encontra na Lei municipal nº 3.371/2016 (LOA 2016), que é a primeira lei referente ao período:

1048 IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE - Instalar novas unidades básicas de saúde, fixas e móveis, de acordo com critérios técnicos e demanda da população, especialmente nos Bairros Santa Helenas e Carnaubal, Alto de São Manoel, loteamento Pousada das Thermas e Conjunto Habitacional Abolição V, integração e Parque das Rosas, em especial uma unidade básica de saúde móvel para o atendimento das comunidades de Lorena, Olho d'água, Sítio Chafariz, Santana, Curral de Baixo, Cordão de Sombra 1, Quixaba e Paulo Freire, por se tratar de zona compreendida sob um raio médio de 50km, Parque Universitário, Geraldo Melo, uma Unidade Básica de Saúde na Comunidade Estreito, bairro Itapetinga, por se tratar de zona compreendida sob um raio médio de 50km, no Conjunto Cidade Jardim (Sumaré), Conjunto Monte Olimpo (Sumaré), Bairro Santa Júlia.

1049 REFORMA E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE - Reformar, ampliar e melhorar UBS e CAPS, especialmente o Centro de Atenção Psico-Social Maria Neuma Vidal e a Unidade Básica de Saúde Luiz Escolastico Bezerra (Bairro Santa Delmira), a Unidade Básica de Saúde Alto da Conceição, Unidade Básica de Saúde Dr. Aguinaldo Pereira (Conj. Vingt Rosado), Unidade Básica de Saúde Dr. J. Fernandes (Lagoa do Mato), Unidade Básica de Saúde Belo Horizonte, garantindo a otimização e efficientização dos serviços públicos de saúde, a Unidade de Saúde Municipal Durval Costa, pois a unidade necessita de novas salas para atendimento médico e social, unidade localizada no Bairro Walfredo Gurgel; a Unidade Básica de Saúde Dr. Moisés da Costa Lopes (Bairro. Redenção), Reforma da UBS Maria Neide, no Bairro Nova Vida.

1050 AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS, INSTRUMENTOS E OUTROS UTENSÍLIOS PARA SAÚDE - Adquirir equipamentos, instrumentos e utensílios específicos para uso no atendimento e na prestação de serviços públicos de saúde, nas unidades de saúde do município, incluindo o Hospital da Solidariedade.

2070 MANUTENÇÃO DAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE - Manter das atividades administrativas desenvolvidas pelas Unidades Básicas - de Saúde, inclusive manutenção de prédios e instalações e de unidades móveis.

O trabalho realizado nas Unidades Básicas de Saúde é voltado tanto para o caráter preventivo, com a realização de campanhas de vacinação e exames, por exemplo, como para o caráter repressivo, com o fornecimento de tratamentos e medicamentos. A UBS é determinante para a efetivação da política da Atenção Primária em Saúde² (CASTRO; MACHADO, 2010), dentre as diversas políticas estabelecidas pelo SUS, representando seu alto grau de descentralização e capilaridade, devendo estar presente nos locais mais próximos da vida das pessoas³. Apesar de tais constatações, estudos oficiais apontam que 34% da população não tem acesso a serviços públicos de atenção básica em saúde⁴.

Diante da importância da referida instituição, despertou-se o interesse em analisar como se deu a execução das ações orçamentárias relacionadas com a estrutura física das UBS (implantação, reforma e manutenção) e compra de insumos para abastecê-las, no município de Mossoró/RN, nos exercícios financeiros compreendidos nos anos de 2016 a 2019.

Apesar de haver interesse por um recorte mais recente – inicialmente visava-se a análise do PPA2018-2021, cuja veiculação se deu pela Lei Municipal nº 3.602/2018 –, entendeu-se que o momento atípico vivenciado em decorrência da pandemia oriunda do COVID-19 impactou significativamente na execução orçamentária, não sendo razoável traçar uma análise com base num período excepcional.

A preocupação com uma gestão eficaz dos recursos públicos justifica esta pesquisa.. Embora, historicamente, o combate à corrupção tenha sido um tema central na legislação e no debate público, cresce a percepção de que uma gestão eficiente é essencial para alcançar os objetivos do Estado. Fala-se, inclusive, num direito fundamental à boa Administração Pública (CAMPOS, 2015). Um planejamento de qualidade é um pressuposto básico para a boa gestão de quaisquer recursos (BERCOVICI, 2003).

Essa preocupação não é sem sentido. Vários estudos apontam que a má gestão dos recursos públicos, junto com a corrupção, são os principais causadores dos prejuízos na Administração Pública. Para alguns, a má gestão acarreta maiores danos do que a própria corrupção⁵.

² Os termos “atenção básica” e “atenção primária à saúde” são usados neste trabalho sem distinção, como é comum na literatura sobre o tema.

³ O que é Atenção Primária? Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/o-que-e-atencao-primaria>. Acesso em 14 de maio de 2024.

⁴ IEPS aponta que 34% da população não tem acesso à atenção básica de saúde. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/ieps-aponta-que-34-da-populacao-nao-tem-acesso-a-atencao-basica-de-saude/>. Acesso em 27 de maio de 2024.

⁵ Má gestão dá mais prejuízos ao Brasil do que corrupção. Disponível em <https://www.craes.org.br/ma-gestao-da-mais-prejuizos-ao-brasil-do-que-corrupcao/>. Acesso em 16 de setembro de 2022.

Tal contextualização permite verificar que o presente trabalho está em consonância com a linha de pesquisa "Constituição, Desenvolvimento e as Transformações na Ordem Econômica e Social", ao investigar como o ciclo orçamentário e as despesas realizadas pelo município de Mossoró/RN refletem e influenciam as dinâmicas entre o Direito, o Estado e a Sociedade, num recorte de tempo e espaço relacionado à saúde.

A pesquisa examina os impactos da execução orçamentária (implementação de políticas públicas) dos valores destinados às ações acima listadas, buscando avaliar os resultados alcançados (ou porque os resultados planejados não foram obtidos).

Assim, o estudo contribui para a compreensão das dificuldades encontradas entre o planejamento orçamentário e a efetiva execução das despesas voltadas para a implementação das políticas sociais e econômicas, evidenciando os obstáculos para a construção de uma ordem econômica e social mais justa, em consonância com os princípios constitucionais de 1988.

O objetivo geral do presente trabalho é identificar os obstáculos que dificultaram o cumprimento das metas orçamentárias das Unidades Básicas de Saúde (UBS) no município de Mossoró/RN, no período de 2016 a 2019.

Como objetivos específicos, temos que (I) compreender o papel que a Constituição Federal conferiu ao planejamento e sua importância para a consecução das políticas públicas no Brasil, (II) delinear as características técnicas do orçamento, apresentando, em especial, os problemas apontados pela doutrina e jurisprudência que têm o condão de prejudicar a fiel observância do planejamento orçamentário, (III) analisar o ciclo orçamentário de ações orçamentárias relacionadas com a construção, manutenção, reforma e compra de insumos das Unidades Básicas de Saúde – UBS, no município de Mossoró/RN, no período compreendido entre os exercícios orçamentários de 2016 a 2019, verificando os resultados obtidos.

Quanto à metodologia a ser utilizada, para se atingir cada um dos objetivos delineados acima, procurou-se utilizar um meio mais adequado. Em outras palavras, o resultado almejado em cada objetivo determinou a metodologia a ser aplicada.

Assim, a pesquisa relativa aos objetivos específicos 01 e 02 foi desenvolvida a partir de material obtido, especialmente, por meio de consultas realizadas através da internet. Nesse sentido, além de livros sobre o tema, foram utilizados artigos científicos obtidos através de pesquisas na plataforma SCIELO⁶. A jurisprudência utilizada foi colhida, em regra, através do portal A Constituição e o Supremo⁷. Foram utilizadas dissertações e teses obtidas nos sítios

⁶ <https://www.scielo.br/>

⁷ <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/>

eletrônicos de instituições federais de ensino, tudo com o fito de se localizar artigos científicos, livros e outros materiais que tratam do assunto.

Quanto ao terceiro objetivo, várias foram as medidas adotadas. Inicialmente, analisou-se a legislação orçamentária do período (PPA, LDO e LOA do período, bem como os respectivos projetos de lei). Foram utilizadas cópias das Atas das Audiências Públicas relativas ao processo legislativo orçamentário do período compreendido entre 2016 e 2019.

Foi feita uma compilação das informações contidas no Portal da Transparência⁸, e uma análise pormenorizada das edições do veículo de publicações oficiais do município à época, o Jornal Oficial de Mossoró – JOM⁹, a fim de mapear as alterações realizadas por decretos do Poder Executivo.

Foram utilizados ainda os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN relativo às Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do município de Mossoró/RN, referente aos exercícios de 2016 a 2019. Por fim, buscou-se verificar se houve a prestação de algum bem material decorrente das despesas realizadas nas referidas ações, através de notícias de jornais, portais locais etc.

No primeiro capítulo, faz-se uma análise sobre a importância conferida pela Constituição Federal de 1988 ao planejamento, e como o orçamento é a sua principal ferramenta de implementação, na perspectiva financeira.

O capítulo seguinte apresenta o ciclo orçamentário, fazendo um levantamento das práticas que a literatura descreve como capazes de prejudicar a fiel execução do orçamento, dividindo-o por suas fases: elaboração da proposta, apreciação legislativa, execução, controle e avaliação.

Por fim, faz a análise do percurso realizado pelas ações orçamentárias relacionadas com a construção, manutenção e reforma de Unidades Básicas de Saúde – UBS, no município de Mossoró/RN, bem como seu abastecimento, no período compreendido entre os anos de 2016 e 2019, apontando quais os problemas encontrados interferiram na execução orçamentária. Os resultados decorrentes da realização de despesas são apresentados num capítulo em separado. As conclusões finalizam o trabalho.

⁸ <http://transparencia.topdown.mossoro.rn.gov.br/transparencia/despesas.aspx>

⁹ <https://jom.mossoro.rn.gov.br/>

2. A TRANSVERSALIDADE DO PLANEJAMENTO PÚBLICO.

Este capítulo visa introduzir conceitos essenciais ao entendimento do trabalho, em especial, a ligação entre planejamento e orçamento e como eles são pilares fundamentais para a sociedade democrática buscada pela Constituição Federal de 1988.

Assim, o presente capítulo tem por objetivo situar o planejamento na Constituição Federal de 1988 e na legislação ordinária, revelando-se a criação de um verdadeiro sistema de planejamento, por parte do Legislador Constituinte.

Ademais, busca-se demonstrar a importância da elaboração de planejamento das políticas públicas voltadas para a saúde, em especial, para as Unidades Básicas de Saúde, por parte dos municípios, e como o município de Mossoró/RN vem concretizando sua incumbência constitucional.

Ademais procurou-se demonstrar que o orçamento possui diversas funções, não se limitando a uma ferramenta do planejamento. Por fim, buscou-se demonstrar, ainda que de forma incipiente, o vínculo entre planejamento, orçamento e democracia.

2.1. Planejamento como Fundamento para a Gestão Pública.

A CF/88 elenca objetivos grandiosos para o Estado brasileiro, cuja consecução deve nortear a conduta da Administração Pública em todas as suas atividades.¹⁰ A busca pela satisfação dos referidos objetivos é a própria razão de ser da República Federativa do Brasil.

O alcance de qualquer objetivo pressupõe a existência de planejamento. Após se definir onde se quer chegar, estipula-se, em regra, quais as medidas ou condutas devem ser tomadas para se alcançar a finalidade almejada.

Seja um objetivo pessoal – como emagrecer ou ser aprovado em um doutorado, por exemplo –, seja um objetivo coletivo – como a ampliação da estrutura de uma grande multinacional –, o planejamento é essencial. A ausência de planejamento, certamente, dificulta a obtenção dos objetivos colimados.

A CF/88 e a legislação dela originada conferiu extrema importância ao planejamento, visto que traz uma série de práticas vedadas, além de entidades com status constitucional, cujas principais competências estão ligadas à fiscalização da observância do planejamento

¹⁰ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

orçamentário. Além disso, acarreta consequências significativas para quem não observar as normas sobre planejamento. Nesse sentido, temos até mesmo condutas que se encaixam como atos de improbidade, bem como tipos penais decorrentes da violação da legislação orçamentária.

As disposições sobre orçamento estão alocadas no Título VI da CF/88, que trata da tributação e orçamento, no capítulo que veicula normas que versam sobre as finanças públicas. O orçamento é regulado do artigo 165 até o artigo 169 Carta Constitucional brasileira, artigos esses que vêm sendo objeto de intensos debates nos últimos anos.

É nesse título que está prevista a regulamentação da legislação orçamentária, consistente nos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais. O planejamento para a consecução dos objetivos fundamentais e consequente satisfação das necessidades da população é veiculado pela legislação orçamentária. É nas leis orçamentárias que são tomadas as decisões acerca dos gastos públicos, essenciais para a obtenção de qualquer resultado.

O art. 167, I, CF/88 assevera expressamente que é vedado “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual”, bem como “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

Por sua vez, o art. 74 da CF/88 expressa que, com o auxílio do Controle Externo, “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União”. No mesmo sentido, reforçando a necessidade de controle, temos os arts. 70 e 71 da CF/88, bem como os arts. 75 e seguintes da lei nº. 4.320/64.

A fim de fortalecer a observância desses dispositivos, o art. 85, VI, da CF/88 vai dizer que constitui “crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra [...] a lei orçamentária”. Em relação aos outros gestores, que tem competência para realizar despesas (ordenador de despesas), temos a previsão de crime de improbidade, no art. 10, IX, da lei nº 8.429/92, quando “ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”.

Ainda no sentido de garantir a observância da legislação orçamentária, temos o art. 11, I, da 1.079/50, que aduz que “São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos (...) ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas. No mesmo sentido, o art. 1º, V, do Decreto-Lei 201/67:

São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores

(...)

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes.

(...)

XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;

XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;

No mesmo sentido, temos o Decreto nº 9.203/17, de âmbito federal, que “dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. Multiplicaram-se as iniciativas de aprimoramento de gestão intentadas nos últimos anos, com destaque para o desenvolvimento do planejamento estratégico no seio da Administração Pública, e a notória tentativa de aproximar a gestão pública à iniciativa privada. Nesse sentido,

Para melhor compreensão da origem dos mecanismos de avaliação atuais, nos reportamos a três décadas, quando a avaliação de desempenho nos serviços públicos brasileiros foi impulsionada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. Nessa época, iniciou-se um processo de mudanças neoliberais na gestão pública do país. A premissa adotada – de que a administração do Estado era burocrática e ineficiente, dificultava a implementação de políticas e carecia de novas tecnologias gerenciais – norteou a implantação da administração pública gerencial, que enfatiza resultados e é alinhada com o discurso da inovação tecnológica e da redução de custos. Nessa política, são evidentes pontos de convergência com modelos de gestão da iniciativa privada, tais como foco empresarial em resultados financeiros e sanções para resultados indesejáveis, apoiando-se em conceitos como: avaliação, controle, transparência, accountability, contratualização, satisfação da clientela e excelência dos serviços. (SILVA; AGUIAR, 2023, p. 3).

A CF/88 conferiu ao planejamento relevância no seio da Administração Pública brasileira, apresentando-se como uma das facetas do Princípio da Eficiência, incluído pela Emenda Constitucional nº45/2004. Na esfera financeira, o planejamento é concretizado através do orçamento¹¹.

¹¹ “Um dos papéis evidentes da lei orçamentária é racionalizar a atividade financeira do Estado, tendo como pressuposto lógico a busca pela máxima aproximação entre as previsões orçamentárias e a realidade das finanças públicas. Sendo assim, é razoável que o Executivo exponha publicamente os motivos que o levam a considerar sua conduta compatível com o plano original – nos casos em que não se trate de mera execução de decisão específica, naturalmente – e mais ainda os eventuais motivos capazes de justificar a modificação das decisões originais, nas hipóteses em que isso seja admissível pela ordem jurídica. Essa demonstração estabelece a diferença entre o discricionário e o arbitrário”. (BARROSO; MENDONÇA, 2013)

Assim, é urgente a realização de estudos voltados para verificação da eficiência da execução orçamentária em casos concretos, a fim de se aferir, na prática, existência de gestão racional dos recursos públicos¹². É necessário avaliar como o desenrolar de ciclos orçamentários (planejamento, execução e avaliação dos resultados) impacta na implementação de políticas públicas. Embora se tenham poucos estudos a respeito, têm-se a impressão de que a realização desordenada de despesas, como historicamente ocorreu no Brasil, não vem apresentando bons resultados.

A literatura jurídica apresenta inúmeros exemplos de práticas que afastam a execução orçamentária do planejamento originalmente previsto. Conforme será demonstrado no capítulo seguinte, essas distorções decorrem, em grande parte, da forma como se interpreta e aplica a legislação orçamentária¹³. Tal comportamento contribui, certamente, na obtenção de resultados diversos daqueles que foram pretendidos pelos representantes do povo, ao deliberar e aprovar o orçamento.

Trata-se de possível óbice à implementação de políticas públicas, o que prejudica (ou mesmo anula) a concretização dos direitos fundamentais assegurados pela CF/88, como é o caso da saúde.

É evidente que o legislador nacional, tanto no nível constitucional, como no nível legal, buscou garantir a elaboração e observância do planejamento. Aqui se faz necessário um questionamento: O Estado brasileiro vem conseguindo bons resultados com a realização das despesas públicas (em outras palavras, com a execução do orçamento)? Entende-se que não.

Apesar da relevância econômica do Estado Brasileiro (considerada a 9ª maior economia do mundo, em 2023)¹⁴, bem como da alta carga tributária¹⁵, é fácil perceber que a população

¹² “Nossa comparação entre orçamentos e investimentos hidroviários rejeita explicitamente a noção de que a insuficiência orçamentária é um grande obstáculo para a gestão de projetos brasileiros de THI. Em vez disso, ao longo de sete anos, o DNIT deixou de investir 111% de um orçamento anual médio. Portanto, a primeira implicação que este estudo oferece para a política de transportes é: o problema real é a incapacidade de construir orçamentos realistas. Também se verificou que todas as previsões dos planos para a carga transportada por hidrovias foram ou serão superadas antes das datas estimadas. Além disso, os investimentos realizados foram muito menores do que o planejado e uma pequena fração deles foi feita em projetos que estavam previstos nos planos”. (BARROS; CARVALHO; BRASIL JUNIOR, 2023).

¹³ “Alguns exemplos de práticas que podem obstruir a execução orçamentária conforme o orçamento: alterações da lei orçamentária por parte do Poder Executivo mediante decretos executivos, em percentuais superiores aos autorizados pelo Poder Legislativo; ausência de justificativa/motivação para a realização das alterações realizadas mediante decreto executivo; não execução dos valores constantes na rubrica/ações orçamentárias; execução em valores superiores aos constantes na rubrica (realização de despesas sem autorização legal) e abertura de créditos especiais sem lei específica”. (PINTO, 2014).

¹⁴ FMI lista as 20 maiores economias do mundo em 2023; veja posição do Brasil. CNN Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/fmi-lista-as-20-maiores-economias-do-mundo-em-2023-veja-posicao-do-brasil/> Acesso em: 09 de fevereiro de 2024.

¹⁵ A carga tributária no Brasil é alta comparada à de outros países? Disponível em: A carga tributária no Brasil é alta comparada à de outros países?. Politize! Acesso em: 09 de fevereiro de 2024.

convive com um problema crônico de acesso a serviços públicos¹⁶, seja em sua extensão, seja em sua qualidade. Em 2022, o Brasil ocupou a posição 89^a, no ranking global do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da organização da ONU, entre 193 nações, segundo dados divulgados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)¹⁷.

Outrossim, embora possua o maior programa de saúde pública no mundo¹⁸ e, aparentemente, apresentar melhores resultados na saúde do que a média mundial¹⁹, estudos oficiais apontam que mais de um terço da população brasileira não tem acesso a serviços de atenção básica em saúde, conforme acima referido.

As deficiências do fornecimento de serviços de saúde apresentam ampla repercussão. Na esfera do Poder Judiciário, por exemplo, tem-se a proliferação de ações objetivando a prestação de bens materiais por parte da Administração Pública, na área da saúde, fenômeno que ficou conhecido como a “judicialização da saúde²⁰”. São vários os exemplos de decisões que determinam obrigações de fazer ao Estado, com a penhora de valores (a fim de garantir a execução) ou até mesmo a inclusão de ações orçamentárias nos orçamentos vindouros.

A literatura acerca de implementação de políticas públicas traz a presunção de que um bom planejamento e a sua regular execução são essenciais para a obtenção de bons resultados (CAMPOS, 2015, p. 373), condizentes com os objetivos fundamentais elencados na CF/88²¹. Nos países subdesenvolvidos, como o Brasil, a necessidade de planejar se mostra ainda mais

¹⁶ Governo apresenta plano para tirar o Brasil do mapa da fome. Agência Brasil, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-08/governo-apresenta-plano-para-tirar-brasil-do-mapa-da-fome>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2024.

¹⁷ IDH do Brasil sobe em 2022, mas país cai 2 posições em ranking da ONU. Disponível em: IDH do Brasil sobe em 2022, mas país cai 2 posições em ranking da ONU | Agência Brasil (ebc.com.br). Acesso em 27 de maio de 2024.

¹⁸ Atenção Primária e Atenção Especializada: Conheça os níveis de assistência do maior sistema público de saúde do mundo. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/marco/atencao-primaria-e-atencao-especializada-conheca-os-niveis-de-assistencia-do-maior-sistema-publico-de-saude-do-mundo>. Acesso em 27 de maio de 2024.

¹⁹ Com SUS, país supera média em ranking da saúde. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2023/05/10/com-sus-pais-supera-media-em-ranking-da-saude.ghtml>. Acesso em 27 de maio de 2024.

²⁰ Nesse sentido, ideal seria que as ações judiciais revelassem — de forma isolada e esporádica — eventuais déficits de cobertura e atendimento, os quais, uma vez diagnosticados pela via excepcional do Judiciário, seriam sanados espontaneamente (*ex officio*) pela via regular e universal da previsão legal de recursos suficientes no correspondente programa de ação governamental. Como tal cenário ideal não tem ocorrido, a despeito da trajetória da universalização de acesso à medicação para tratamento da AIDS (exceção pioneira?), vê-se, na comunidade jurídica e na sociedade em geral, a multiplicação explosiva do número de ações individuais e interpretações contundentes contra e a favor da judicialização de políticas públicas (PINTO, 2014. págs. 76/77)

²¹ “As normas de planejamento, nas quais se insere hoje a lei orçamentária, são instrumentos essenciais para permitir que o Estado atinja seus objetivos, cumprindo suas obrigações de maneira eficiente, eficaz e efetiva, somente com a observância e o cumprimento das normas de planejamento na sua integralidade é que se consegue atingir concretamente os objetivos do Estado, viabilizando a implementação e a consequente fruição dos direitos fundamentais”. (CONTI, 2020. p. 67).

premente (BERCOVICI, 2003, p. 191), pois o papel do Estado é ainda mais primordial para a busca do desenvolvimento social.

A afirmação de que um bom planejamento das despesas públicas enseja melhores resultados, apesar de intuitiva, carece de maiores comprovações científicas. Diante da complexidade das leis orçamentárias, bem como das inúmeras variáveis que podem impactar na realização das despesas públicas, é até mesmo natural a ausência de estudos mais significativos sobre o tema.

O fato é que o ordenamento jurídico instituído pela CF/88 encampou esse entendimento, sendo notório que a partir da EC nº45/2004, que implementou a chamada “reforma administrativa” no seio da Administração Pública brasileira, tem havido uma preocupação cada vez maior com os resultados advindos da realização de despesas públicas.

Entende-se que o processo pela busca do aumento da eficiência da gestão pública passa necessariamente pelo aprimoramento do planejamento (e, portanto, do orçamento). Não por acaso, desde 2015, foram aprovadas várias normas voltadas para a alteração das disposições constitucionais²² e legais²³ versando sobre orçamento. Na esteira das alterações legislativas, proliferam as pesquisas sobre o tema.

2.2. papel do Município nas Políticas Públicas envolvendo Unidades Básicas de Saúde.

De um modo geral, a competência dos entes federativos se divide em a) legislativa e b) material. A competência legislativa é o poder de estabelecer regras acerca de determinado tema, enquanto a competência material está ligada a execução de ações em cada campo.

A repartição de competências por tema, seja de cunho legislativo, seja de cunho material, é identificada com uma divisão horizontal de capacidades. No entanto, também há uma ideia de divisão de competências vertical, visto que quando houver necessidade de uma atuação conjunta, que demanda competência legislativa concorrente ou competência material comum, haverá uma hierarquia natural, com as normas dos entes federativos de menor porte tendo de se orientar pelas regras mais amplas, editadas pelos entes federativos de maior porte. Assim, em tais casos, as normas municipais terão de observar as normas estaduais e federais

²² São elas, a emenda constitucional nº 86, de 2015; as emendas constitucionais nº 100, nº 102, nº 103, e nº 105, todas de 2019; a emenda constitucional nº 106, de 2020; a emenda constitucional nº 109, de 2021; as emendas constitucionais nº 126 e nº 128, ambas de 2022 e a emenda constitucional nº 132, de 2023. Foram dez emendas constitucionais, num espaço de 9 anos. Trata-se de um número significativo

²³ A título de exemplo temos a edição das Leis Complementares nº 173/20, nº 177/21, nº 178, de 2021 e nº 200/23, todas voltadas para a regulação da execução orçamentária ou temas afins.

sobre o tema. Do mesmo modo, o Estado deverá observar a legislação federal, ao atuar nas áreas de competências concorrente ou comum²⁴.

A Constituição Federal de 1988 dedicou espaço significativo para o delineamento das competências dos entes federativos (TORRES, 2014. p.43), tanto legislativas quanto materiais, orientando-se pelo princípio da predominância do interesse²⁵. Percebe-se que a Constituição trouxe dois artigos que tratam da competência legislativa, de modo amplo: os artigos 22 e 24 (MORAES, 2018, p. 437).

Enquanto o art. 22 enumera a competência privativa da União para legislar sobre determinados temas, o art. 24 traz diversos assuntos em que a competência da União e dos Estados – bem como o Distrito Federal – é concorrente, podendo os respectivos entes legislarem sobre a matéria.

Por sua vez, o art. 21 traz um extenso rol de competências materiais da União, enquanto o art. 23 enumera diversas áreas de competência comum, onde as ações da União, estados, DF e municípios devem se complementar, a fim de concretizar seus deveres²⁶.

Nesse ponto, cabe ressaltar a omissão dos municípios no art. 24, o que poderia levar a entender que eles não teriam competência legislativa para deliberar sobre os temas ali elencados. Tal omissão é suprida com a redação do art. 30, I e II. Assim, os municípios têm ampla competência para legislar sobre assuntos que afetem seus interesses (SILVA, 2022. p. 479), desde que não contrariem as disposições da União e dos Estados já estabelecidas. Obviamente, nenhum Ente Federativo poderá legislar de modo contrário às determinações constitucionais.

Realizada esta pequena síntese, cabe verificar qual o papel, legislativo e material de cada um dos entes federativos, em especial dos municípios, no que toca aos serviços de saúde.

²⁴ Nota-se, ademais, que o sistema constitucional de distribuição das competências da CF está, a despeito da manutenção de uma partição do tipo horizontal (competências enumeradas e remanescentes) também alicerçado a partir de uma lógica de “verticalização”, o que é facilmente apreensível tanto diante do estabelecimento de competências legislativas concorrentes (art. 24) quanto de competências materiais comuns (art. 23) para todos os entes federativos. Ou seja, todos os entes federativos são “convocados” pela CF a atuarem legislativa e administrativamente nas matérias mais diversas da vida social, política e econômica (SARLET *et al.* 2015, p. 1382).

²⁵ “pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição.” (MORAES, 2018, p. 436).

²⁶ “para melhor coordenar as atividades dos entes federativos, numa clara demonstração de que nosso Federalismo é cooperativo, o art. 23, parágrafo único, da Constituição dispõe que leis complementares disporão sobre normas para cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (NUNES JÚNIOR, 2019, p. 1647).

O art. 21, IX, aduz que “competete a União [...] elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 1988). Por sua vez, o art. 23, II, enuncia que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...] cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (BRASIL, 1988).

No que toca às competências materiais, temos que conjugar os arts. 22, 24 e 30, todos da CF/88. O art. 22, XXIII aduz que “competete privativamente à União legislar sobre [...] seguridade social”, que, nos termos do art. 194 da CF/88 é composta pelos serviços relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Por sua vez, o art. 24, XII, afirma que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre [...] previdência social, proteção e defesa da saúde”. O art. 30, I e II determina que: “competete aos Municípios [...] legislar sobre assuntos de interesse local e [...] suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Ademais, em que pese o município possuir a titularidade para a prestação de serviços relacionados à saúde, (conforme art. 30, I e II, CF/88 e lei nº 8.080/90 – Lei do SUS), sua prestação tem que se dar de acordo com as diretrizes estabelecidas pela União (CASTRO; MACHADO, 2010. p. 694), e por vezes, adequando-se às prescrições do Estado sobre o tema, o que pode ser extraído de uma interpretação sistemática dos parágrafos §1º e 2º do art. 24 e do art. 30, I e II, todos da CF/88.

A Lei Orgânica do município de Mossoró reflete as obrigações constitucionais e legais sobre os serviços de saúde, estabelecendo, a partir do art. 160 a Política de Saúde em âmbito municipal. O art. 163 traz uma série de competências atribuídas aos municípios, listando-se abaixo aquelas que tem pertinência com o objeto do presente trabalho (trata-se de texto muito semelhante daquele contido no art. 18 da Lei nº 8.080/90, ao elencar as competências municipais no sistema integrado do SUS):

Art. 163 - São atribuições do Município, no âmbito do sistema único de saúde:
I - planejar, programar e organizar a rede regionalizada e hierarquizada do SUS, em articulação com a sua direção estadual e federal;

(...)

III - planejar, gerir, executar e monitorar as ações de serviços de saúde do Município, especialmente referentes à:

- a) vigilância epidemiológica;
- b) vigilância sanitária;
- c) vigilância nutricional.

(...)

VI - executar a política de insumos e equipamentos para saúde;

(...)

X - construir postos de combate às moléstias específicas, contagiosas e infectocontagiosas

Por sua vez, a Lei nº 8.080/90 (Lei do SUS) traz uma série de determinações que têm incidência direta na gestão municipal. Nesse sentido, o art. 7º, IX, “a” determina que um dos princípios que deve orientar o sistema integrado do SUS deve ser a “ênfase na descentralização dos serviços para os municípios”, fortalecendo o que determina o art. 194, VII, da CF/88²⁷. Elenca ainda, no seu art. 18, as competências municipais no que se refere à execução dos serviços de saúde, listando-se abaixo aquelas que têm pertinência com o presente trabalho:

Art. 18. À direção municipal do SUS compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;
[...]

IV - executar serviços:

- a) de vigilância epidemiológica;
- b) vigilância sanitária;
- c) de alimentação e nutrição;
- d) de saneamento básico;
- e) de saúde do trabalhador;
- f) de saúde bucal;

V - dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde;

[...]

VIII - gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros;

Reconhecendo a importância do Direito à Saúde, o ordenamento jurídico pátrio tratou de vincular partes da receita pública, trazendo patamares mínimos para gastos no referido Direito, no âmbito das três esferas federativas (art. 198, §2º, CF/88, art. 77 do ADCT e Lei Complementar 141/2012).

O financiamento da saúde, que foi construído como uma espécie do gênero seguridade social (PINTO, 2015. p. 85), passou por vários arranjos, sendo objeto, inclusive, de inovação legislativa recente, exatamente no que tange ao financiamento municipal da saúde (Emenda Constitucional nº132/2023). Cabe salientar que o referido sistema de financiamento é objeto de várias críticas (PINTO, 2015. pp. 84-92), sendo que o tema foge ao escopo deste trabalho.

Cabe destacar as ideias centrais que vêm orientando a política de saúde pública no Brasil desde a década de 1990²⁸: pulverização das ações de saúde, como foco na atenção primária, de

²⁷ “Foi em prol da demanda por um movimento de evolução institucionalizada que alguns dispositivos constitucionais operaram um esforço de distribuição federativa dos custos das ações e serviços públicos em saúde (art. 198)”. (PINTO, 2015).

²⁸ “No Brasil, a década de 1990 foi marcada por importantes mudanças na política nacional de atenção primária à saúde e por grande investimento na ampliação do acesso à saúde. (...) o novo arranjo federativo (estabelecido pela CF/88) na saúde compreendeu avanços no movimento de descentralização político-administrativa, com ênfase na municipalização; o estabelecimento de novos mecanismos de financiamento na saúde; e a progressiva transferência de responsabilidades pela execução direta de ações e serviços de saúde a estados e principalmente a municípios, com destaque para os ambulatoriais”. (CASTRO; MACHADO, 2010).

modo a aproximar a população dos locais de atendimento – ênfase na municipalização da oferta dos serviços de saúde. O resultado desse movimento é o acúmulo de responsabilidades pelas ações de saúde pública nos municípios – sendo que o aumento de atribuições, em regra, não foi acompanhado pela expansão das fontes de financiamento.

As Unidades Básicas de Saúde são um local de central importância para a implementação das políticas públicas em saúde, visto que são voltadas primordialmente para a disponibilização das ações relacionadas à atenção primária. A construção, ampliação e reforma de UBS, bem como a compra de insumos para a consecução dos serviços ali ofertados estão entre as condições indispensáveis para a melhora e universalização do direito à saúde²⁹.

2.3. As Funções do Orçamento

O presente tópico busca demonstrar que o orçamento é a principal ferramenta para viabilizar o planejamento no setor público, sendo, portanto, essencial para se atingir os objetivos elencados na CF/88.

James Giacomoni (2019, p. 27) elenca quatro "naturezas" para o orçamento: política, econômica, gerencial e jurídica. Poderíamos chamar também de aspectos ou de facetas do orçamento. São os aspectos pelos quais ele pode ser analisado (ABRAHAM, 2018, p. 316-317).

O orçamento é fruto da interação de dois poderes eminentemente políticos: o Poder Executivo e o Poder Legislativo³⁰. O primeiro elabora a proposta orçamentária e a remete para o segundo, que sobre ela delibera e aprecia, mediante votação. Do mesmo modo, as demais fases do ciclo orçamentário, quais sejam, execução, controle e avaliação também têm natureza marcadamente política.

Tanto as ações a serem realizadas pelo Poder Executivo, como os valores para cada uma delas são resultado de decisões políticas. Conforme Giacomoni:

Elaborar orçamentos públicos ou aprovar leis que criem ou aumentem despesas, necessariamente, envolve considerar as reivindicações ou os pleitos existentes e decidir em quais finalidades alocar os recursos. Ambos os elementos estão presentes quando as despesas crescem, mas igualmente quando diminuem; fazem parte dos complexos processos dos grandes governos, e também dos processos simples dos pequenos entes públicos.

²⁹ “Nesse sentido, políticas e ações voltadas para construção, ampliação e reforma das UBS, garantia da presença de médicos nas equipes, incentivo a boas práticas nos processos de trabalho, continuidade informacional e institucionalização da avaliação contínua para melhoria da qualidade devem ter continuidade e avanços em suas proposições, já que a capacidade clínica da APS, a sua integração às RAS, bem como os subsídios necessários para a realização da coordenação clínica permanecem como importantes desafios”. (ALMEIDA *et al.*, 2018, p. 254))

³⁰ El Presupuesto es la institución en que historicamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones populares (Parlamentos, Asambleas, Dietas, Cortes) por conseguir el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: Primeiro respecto de la imposición de tributos y caros, y posteriormente, respecto a la administración de los ingresos y distribución de los gastos públicos (BEREJO, 1990. p. 19).

As reivindicações se originam de corporações, grupos, setores econômicos e sociais, entidades representativas e, igualmente, dos próprios poderes do Estado. Nenhum dirigente de poder, de órgão ou de entidade da administração pública está satisfeito com a fatia recebida do orçamento. Todos têm propostas de novos programas ou de expansão das atividades atuais e defendem a obtenção de maior parcela de recursos. (2019, p. 27)

Num cenário de escassez de recursos e demanda crescente por serviços, as decisões alocativas que compõem o orçamento devem encontrar ressonância na sociedade, sob pena deste ter mera função figurativa. O crescimento dos gastos com direitos sociais nos EUA (conforme indicado na nota de rodapé nº 5) alimentou a divisão ideológica no referido país (GIACOMONI, 2019, p. 32), demonstrando de forma clara a repercussão política do orçamento.

O Brasil vive um debate semelhante, o que acirra as disputas políticas em torno da elaboração do orçamento (GUIMARÃES, 2020, p. 83). O caráter político do orçamento extrapola as disputas ordinárias entre situação x oposição. É comum ver membros da base do próprio governo pleiteando mais recursos, mobilizando assim, através da mídia, disputas políticas internas.

A elaboração – e execução – do orçamento é resultado de incontáveis influências. Disputas do Poder Executivo x Poder Legislativo; disputas envolvendo a situação x oposição; disputas envolvendo os ministérios que compõem o governo; disputas envolvendo órgãos políticos x órgãos tecnocráticos – Poder Judiciário e Ministério Público, por exemplo; disputas envolvendo setores organizados da sociedade civil³¹.

Quanto à perspectiva econômica do orçamento, deve-se ter em vista que este é o próprio planejamento das despesas públicas. A razão de ser do Estado Moderno está no fornecimento de serviços para a população, tarefa que é concretizada por meio da realização de gastos. Abraham assim aduz:

Da característica econômica desponta o seu próprio elemento constitutivo: o dinheiro. A despesa pública nada mais é do que a alocação das receitas públicas arrecadadas pelo Estado na sua atividade financeira. Isso porque o Estado não tem por objetivo acumular riqueza e formar um patrimônio. Sua finalidade é sempre voltada ao atendimento das necessidades coletivas e tudo o que é arrecadado deve servir a um objetivo público. Portanto, para cobrir os custos dos bens e dos serviços que o Estado oferecerá à sociedade, ele deverá dispor dos recursos financeiros que ingressaram nos seus cofres a título de tributos, de multas e demais penalidades, de rendas do seu próprio patrimônio e das demais fontes. (2018, p. 235)

³¹ “(...) o Estado ao efetuar suas escolhas está, na verdade, estabelecendo preferências, ou melhor, está tomando a decisão entre satisfazer uma demanda ou outra e, nesse contexto, surgem os conflitos de interesses entre os diferentes grupos de pressão para ver suas demandas satisfeitas. Como se pode perceber, a concepção do orçamento público é marcada por disputas nas quais os diferentes atores (agências governamentais, políticos, empresas, servidores públicos, grupos sociais, dentre outros) buscam maximizar a satisfação de suas necessidades.” (ROCHA *et al*, 2013, p. 814).

A alocação de recursos públicos por meio do orçamento é essencial para desenvolvimento socioeconômico de qualquer país, em especial, daqueles cuja economia se encontra em desenvolvimento (BERCOVICI, 2022, p. 108), repousando no Estado a possibilidade de superação das estruturas que replicam a desigualdade e demais problemas sociais que, em regra, assolam tais países (LEURQUIN, 2021, p. 32). Nesse sentido, o orçamento pode exercer um papel relevante na redistribuição de renda³².

A ideia de que o Estado deve exercer papel central para o desenvolvimento da nação foi amplamente dominante no cenário político-econômico brasileiro (OLIVEIRA, 2019, p. 78), sendo o conjunto de ideias que fundamentavam tal atuação chamado de “desenvolvimentismo”.

Após a 2ª Guerra mundial, a planificação da economia passou a ser uma realidade também nos ditos países capitalistas³³. A divisão do planeta entre capitalismo e socialismo e a competição daí decorrente fez com que o desenvolvimento socioeconômico se tornasse a principal função do Estado. O planejamento se tornou ferramenta essencial para se alcançar tal objetivo³⁴.

Veja-se que tal percepção está presente no plano constitucional instituído pela CF/88. Pode-se dizer que a República Federativa Brasileira existe para buscar a concretização dos objetivos que são a sua própria razão de existir³⁵. Dentre os objetivos se encontra a garantia

³² Acerca da equidade (letra b), os autores que tratam de Finanças Públicas, em geral, defendem a intervenção governamental para redistribuir a renda, a fim de promover a equidade. Alegam que o mercado por si só não procederá a uma “distribuição desejável” da renda, devendo o Estado – *Governments* – consultar a população para perquirir acerca de se deve haver maior assistência aos grupos de renda mais baixa, e, se se decidir por isso, que deveria suportar o peso de uma tributação mais elevada onde haja um padrão desigual de distribuição de renda (HORVATH, 2014, p.280).

³³ A respeito da implantação do planejamento econômico no Brasil, assim se manifestou Fábio Konder Comparato: “A partir da segunda guerra mundial, a planificação deixa de ser um instituto exclusivo das economias socialistas para tornar-se a expressão mais frequente da política econômica do Estado [...]. Em nosso país, os primeiros esboços de uma programação nacional da economia remontam ao plano SALTE (saúde, alimentação, transportes e energia), elaborado durante o governo do Mal. Dutra e ao chamado “programa de metas” do governo Juscelino Kubitschek. Uma verdadeira planificação nacional só teria início com a elaboração, sob regime parlamentar, de um plano trienal de desenvolvimento, abandonado em início de execução, e sobretudo, com o atual plano trienal, que deverá vigorar até fins de 1966 [...]”. (COMPARATO, 2012, p. 465-466)

³⁴ “Da experiência das grandes nações, tais como Alemanha, Estados Unidos e França, é que nasce a ideia de que todo e qualquer programa voltado à ação política, econômica ou social deve, necessariamente, ser precedido de um planejamento. Assim, planejamento econômico seria uma forma de o Estado atuar, cuja caracterização se daria pela “previsão dos comportamentos econômicos e sociais futuros”, além de formular os objetivos e definir os meios de atuação que melhor se conformariam as necessidades e condições de mercado.” (OLIVEIRA, 2019, p. 76.)

³⁵ “O certo, contudo, é que a Constituição de 1988 não promete a transição para o socialismo com o Estado Democrático de Direito, apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, que ela inscreve, e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana.” (SILVA, 2022. p.122).

de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, precisas são as lições de Lizziane Oliveira, para quem

(...) pela organização dos trabalhos da Constituinte, havia indícios de que o aspecto econômico e financeiro seria levado à sério, com a discussão e o debate em *locus* adequado, visando a implementar um novo momento na história do orçamento público no Brasil. No Brasil, o planejamento pode ser analisado sob a ótica do orçamento estatal, constituído por meio do PPA, LDO e LOA, conforme dispôs a Constituição em seus artigos 165 e 169. O planejamento seria um gênero do qual o planejamento orçamentário seria espécie. Na Constituição de 1988, o orçamento veio como um dos principais instrumentos de planejamento para os rumos da política no Brasil em todas as searas, e não somente na econômica. De certo modo, o orçamento foi “agigantado” em seu papel teórico, apesar de não ter sido acompanhado na prática, como aqui se pretende demonstrar. (2019, p. 101)

Giacomoni, (2019, p. 50) aduz que “as finanças públicas devem ser avaliadas de acordo com a contribuição para o alcance de quatro objetivos na economia: eficiência, equidade, estabilidade e crescimento”. As discussões envolvendo equilíbrio fiscal e déficit orçamentário – que estão em evidência no Brasil – estão compreendidas na “perspectiva econômica” do orçamento e do “tamanho” que o Estado deve assumir na economia³⁶.

A perspectiva gerencial do orçamento evoluiu ao longo do tempo. Atualmente, pode-se dizer que ela está intimamente ligada com o Princípio da Eficiência e o aprimoramento da gestão das contas públicas. Conforme dito na introdução e enfatizado no início desse capítulo, estudos apontam que a má gestão do erário público traz mais prejuízos que a própria corrupção.

A classificação do orçamento, na perspectiva gerencial, costuma levar em conta sua evolução histórica. Assim, a doutrina costuma apontar para 4 espécies de orçamento: tradicional, de desempenho, orçamento-programa e orçamento base zero (LEITE, 2022).

O orçamento tradicional não compreendia o planejamento, atendo-se questões contábeis. Não havia preocupação real com os resultados eventualmente alcançados pela realização das despesas. A satisfação das necessidades da coletividade não era considerada. Trata-se de uma visão bastante formal do papel do orçamento. Nas palavras de Cláudio de Castro Coutinho:

A maior deficiência do orçamento tradicional consistia no fato de que ele não privilegiava um programa de trabalho ou um conjunto de objetivos a atingir. Assim, a técnica do orçamento tradicional simplesmente dotava um órgão qualquer com os recursos suficientes para pagar pessoal, comprar material de consumo, permanente, etc., para o exercício financeiro subsequente com base nos valores do passado (ano anterior). (2010, p. 441)

³⁶ Nas crises econômicas graves, somente a intervenção estatal poderá estimular a propensão a consumir por meio de instrumentos de política econômica: tributação, fixação da taxa de juros, investimentos e medidas de fomento à renda e ao emprego (GIACOMONI, 2019, p.56).

O orçamento de desempenho representa um passo em direção ao foco nos resultados. As prestações materiais ofertadas à população passam a ter relevância na elaboração do orçamento. Conforme Harrison Leite:

Nessa modalidade, o orçamento apenas estima e autoriza as despesas pelos produtos finais a obter ou tarefas a realizar, com ênfase limitada no resultado, sem vinculação a um programa ou planejamento governamental central das ações do governo. Aqui não há vinculação entre planejamento e orçamento. (2022, p. 130-131)

Percebe-se que a atenção nos resultados não abrange a ideia de planejamento propriamente dito. Não há unidade nos resultados a serem alcançados por cada órgão, de modo a (tentar) alcançar um resultado global coeso, deliberado, fruto da atuação coordenada dos diversos órgãos que compõem a Administração Pública.

O Orçamento-programa vem como uma tentativa de superação à lacuna apontada acima. Recorre-se pela sua exatidão, mais uma vez às lições de Harisson Leite, para quem o Orçamento-Programa:

Por fim, há o orçamento-programa, verdadeira evolução dos modelos anteriores. Trata-se de modalidade em que os recursos se relacionam a objetivos, metas e projetos de um plano de governo: a um programa. É o modelo adotado no Brasil a partir da Lei n. 4.320/64, que preza por um instrumento de organização da atuação estatal, na medida em que é seu dever articular um conjunto de ações com vistas à concretização de diversos programas que visam à solução de problemas ou ao atendimento de determinada necessidade. Consiste num verdadeiro instrumento de planejamento da ação do governo, por meio de programas de trabalho, projeto e atividades, com o estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados. [...] Privilegia aspectos gerenciais e o alcance dos resultados, sempre pautado na eficácia e na eficiência dos gastos públicos. (2019, p.137)

Por fim, costuma-se citar o orçamento de base-zero, que consiste numa técnica em que a solicitação de todo e qualquer recurso é precedida de uma análise crítica da sua real necessidade, a fim de que as dotações previamente estabelecidas para determinada ação não sejam a base de sua definição para o ano seguinte. Ocorreria um enfretamento real das necessidades todos os anos, de modo que o orçamento estipulado para o exercício anterior não fosse determinante para o estabelecimento do orçamento do exercício seguinte (GIACOMONI, 2018, p.65).

Quanto à perspectiva jurídica, inicialmente temos que a legislação orçamentária deve obedecer a uma série de regras e princípios minuciosamente delineados na CF/88. Dentre os principais princípios, temos os da Legalidade, Exclusividade, Programação, Equilíbrio Orçamentário, Anualidade, Unidade, Universalidade, Transparência Orçamentária, Unidade de Tesouraria e Diferenciação das fontes de financiamento (LEITE, 2022). As regras serão vistas de forma detida no tópico a seguir.

A questão do caráter impositivo ou autorizativo (extremamente presente nas alterações constitucionais acima referidas, no que se relaciona ao orçamento) é um reflexo das discussões acerca da natureza jurídica da lei orçamentária, se seria lei formal ou material (BEREJO, 1990, p.17). Trata-se de debate centenário, que denota as disputas entre Poder Executivo e Poder Legislativo pelo protagonismo, no que toca ao orçamento.

Para parte da doutrina e jurisprudência, a lei do orçamento é formal, constituindo-se numa autorização do parlamento para a realização de gastos. Seria um ato administrativo que necessita de aprovação do Poder Legislativo para ter validade. Assim, apesar de formalmente legal, materialmente seria um ato administrativo. Não geraria direito subjetivo para a população nem poder de fiscalização por parte do Parlamento (BASTOS, 2002, p. 43).

Outros entendem que a lei orçamentária possui natureza jurídica material (PINTO, 2015, p. 80). O orçamento, para estes, possui todos os atributos de uma lei, gerando direitos subjetivos para a população (NOVAIS, 2011, p. 1069) e obrigando o Poder Executivo a executá-lo como regra. A não observância da lei orçamentária deve ser devidamente justificada.

Entendemos que a lei orçamentária é lei tanto em sentido formal quanto material. A CF/88 não faz distinção entre a lei do orçamento e a lei “comum”. Além disso, conceber o orçamento como lei material, que vincula o Poder Executivo, está em consonância com o papel de fiscal da lei do Poder Legislativo.

Não faz sentido que uma decisão política de tamanha importância, qual seja, onde e quanto se vai gastar o erário público, possa ser vista como autorização meramente formal, destituída de obrigatoriedade. A concepção material do orçamento também contribui para a efetivação dos Direitos Sociais – em especial a saúde –, na medida em que exigíveis juridicamente (NOVAIS, 2011, p.1069).

Na prática, o Poder Executivo no Brasil ainda trata o orçamento como lei formal (CONTI, 2020, p 66). Tal comportamento facilita o manejo dos recursos públicos por parte do Poder Executivo, esvaziando a atuação do Poder Legislativo (CAMPOS, 2015, p. 348). Cumprir o que foi deliberado e votado pelos representantes é o mínimo que se espera de uma nação que se adjetiva como Estado Democrático de Direito³⁷.

³⁷ “ao lado de concepções que concentram apenas no voto dos eleitores e dos representantes a dinâmica democrática, há aquelas que agregam a esse critério decisório outros elementos, sendo dois especialmente importantes. (I) A democracia demandaria uma expansão permanente, tanto quanto possível, dos participantes nos debates que antecedem a tomada de decisões públicas, ou mesmo, em alguns casos, na tomada de decisões em si. (II) A democracia exigiria igualmente, para além da ampliação dos participantes, a apresentação de razões e contrarrazões por eles, no contexto de um esforço dos vários envolvidos no sentido de convencer os demais ou ao menos de esclarecer as várias posições existentes. Essas concepções são chamadas, comumente, de democracia participativa e deliberativa. (...) A possibilidade de debate qualificado de debate de ideias é uma das que fundamentam a representação política”. (BARCELLOS, 2017, p. 106-107).

2.4. Orçamento como Expressão da Democracia.

A Constituição Federal de 1988 instituiu um ordenamento jurídico baseado no princípio democrático, no sentido de permitir que a soberania popular pudesse ser exercida tanto de modo indireto, por meio de seus representantes eleitos, como de modo direto, havendo ferramentas que propiciam que a população influencie as decisões políticas sem a ocorrência do sufrágio.

A CF/88 traz, em seu art. 14, três instrumentos de participação direta: plebiscito, referendo e a iniciativa popular. Apesar da sua importância, trata-se de institutos que historicamente, não promoveram, de fato, a participação popular. Os requisitos para a sua implementação limitaram significativamente sua efetivação. Os usos dos referidos instrumentos na vivência constitucional da CF/88 se mostraram inócuos, pelo menos no que toca à possibilidade real de participação popular nas decisões políticas nacionais.

No caso da iniciativa popular, a mobilização necessária para a sua realização se mostra como um obstáculo quase intransponível. Em 35 anos de Constituição temos um histórico extremamente pobre de sucessos, não embora a existência de inúmeras tentativas.

No caso do plebiscito e referendo, a discricionariedade da sua utilização por parte dos órgãos legislativos parece ser a chave para se entender a o quão inofensivos foram os institutos, ao longo da nossa história constitucional recente.

O tempo chancelou um raciocínio que parece simples: nenhum órgão vai dispor de seus poderes de modo gracioso. Ainda assim, é preciso estar disposto a errar para poder acertar. A experiência foi e é válida. Porém, no que toca aos institutos de participação direta da população, a necessidade de alterações é evidente.

Não obstante, a legislação ordinária também trouxe institutos capazes de promover a participação do povo nas decisões políticas³⁸. Dentre eles, podemos citar conforme Carvalho Filho (2020, p.1689): o Direito de Petição (5º. XXXIII da CF/88); Ação Popular (5ª, LXXIII); órgãos colegiados constituídos de representantes do governo, da sociedade e dos operadores dos serviços, ouvidorias, audiências públicas, procedimentos sistemáticos de comunicação, avaliação e prestação de contas. Todos esses institutos têm o condão de permitir que a população participe na elaboração, execução e avaliação do orçamento.

Quanto aos órgãos colegiados constituídos por representantes da população, no plano municipal, temos a previsão do Conselho Municipal de Saúde, órgão obrigatório na estrutura

³⁸ “a necessidade de participação dos administrados, como decorrência direta do princípio democrático, não pode se limitar às formas de sufrágio, mas a Administração Pública deve atuar de forma aberta, possibilitando enquetes, consultas, audiências, garantindo o direito dos administrados de apresentarem objeções e reclamações, assegurando o direito de audiência e participação no procedimento administrativo, etc.” (BATISTA JÚNIOR, 2008, p. 133).

de cada cidade. Em Mossoró, o Conselho Municipal de Saúde está previsto no art. 196 da Lei Orgânica Municipal e regulamentado pela lei nº 566/1991 e alterações posteriores, sendo que a última foi realizada pela Lei nº 2.561/09.

A referida lei prevê, na sua composição, os seguintes representantes dos usuários: um membro oriundo do Movimento de Base das Igrejas; um membro dos sindicatos dos trabalhadores rurais, um membro dos sindicatos dos trabalhadores urbanos, um membro representando as pessoas com deficiência, um membro representando as universidades públicas, um membro representando os Clubes de Serviços e dois membros representando os movimentos comunitários.

Dentre as competências do Conselho Municipal de Saúde, conforme aduz seu art. 2º, temos: (I) atuar na formulação e implementação das diretrizes da política de saúde e (II) aprovar o Plano Municipal de Saúde, definindo a organização dos serviços, o relacionamento com o setor privado e contratado, a programação orçamentária e fiscalizando a sua execução. Trata-se de órgão essencial para o bom fornecimento dos serviços de saúde no município.

O Direito de Petição é utilizado, por vezes, como um meio de se obter informações, o que pode incluir questões relativas ao orçamento. A Ação Popular (bem como qualquer ação judicial) podem provocar alterações no orçamento, seja por meio de sequestro de valores, seja pela determinação de alterações no orçamento para os exercícios seguintes. Alguns defendem que o Judiciário é um espaço em que se permite a participação na discussão e formulação de políticas públicas³⁹.

Alguns dos outros institutos citados possibilitam a participação popular nas decisões políticas relativas ao orçamento da saúde. Nesse sentido, a realização obrigatória de audiências públicas durante o processo legislativo orçamentário⁴⁰ é uma oportunidade para que a população possa opinar acerca da alocação dos recursos destinados à saúde.

No que toca à avaliação e prestação de contas, temos que o Poder Executivo deve prestar contas, de forma quadrimestral, através de audiências públicas, das despesas realizadas e dos resultados alcançados na saúde pública municipal. Enfim, diversos são os meios para a participação popular na formulação e execução de políticas públicas, concretizando-se assim, pelo menos de modo formal, o princípio democrático.

³⁹ “Sem participação democrática no planejamento (possibilidade real de participação da oposição na sua construção), é muito difícil engajar uma sociedade na implementação de Direitos Fundamentais. Nesse cenário, a judicialização de políticas públicas surge como um palco para o debate democrático e a possibilidade de participação dos excluídos na elaboração do processo democrático”. (PINTO, 2014, p. 76).

⁴⁰ Conforme art. 44 da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e art. 48 da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

3. ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA: ENTRE O SER E O DEVER SER

3.1. Orçamento: a valoração pecuniária do Planejamento.

Em relação às disposições concernentes ao orçamento, o art. 165 aduz que o orçamento vai ser veiculado por normas de iniciativa do Poder Executivo, sendo composto por três leis que se complementam: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

O PPA é um planejamento de médio prazo, compreendendo um período de quatro anos. O §1º do art. 165 determina que a lei que instituir o PPA deve estabelecer, de modo regionalizado, “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A CF/88 traz outras prescrições acerca do PPA, bastante pontuais. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi elaborada com um artigo (3º) voltado para a disciplina do PPA, que foi objeto de veto. Os Estados e municípios também têm o dever de elaborar o seu próprio PPA, observando, na medida do possível, as prescrições voltadas para a esfera federal, ainda que sucintas.

A LDO foi objeto de regulamentação mais ampla, tanto na CF/88, como nas leis infraconstitucionais. No âmbito constitucional, o §2º do art. 165 elenca várias incumbências à LDO, tais como (I) conter as metas e prioridades da administração pública federal; (II) estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública; (III) orientar a elaboração da lei orçamentária anual; (IV) dispor sobre as alterações na legislação tributária e (V) determinar a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O §12 do art. 165 da CF/88 aduz ainda que a LDO será integrada por “anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento”, que deve abranger tanto o exercício financeiro objeto da lei, como os 2 (dois) exercícios subsequentes.

A Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, trouxe uma série de previsões para a elaboração da LDO. Dentre elas se destacam a previsão

de dois anexos que deve acompanhar obrigatoriamente a LDO; e o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais⁴¹.

A LOA é expressamente prevista no art.165, III, CF/88. O §5º do mesmo artigo determina que a referida lei será composta por “três orçamentos: orçamento fiscal, orçamento de investimentos e da seguridade social”. O § 8º do mesmo artigo aduz que a LOA “não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita”.

A LOA deve discriminar as ações que o Poder Público pretende realizar para o exercício financeiro objeto da referida lei. Deve ser elaborada em consonância com as determinações da LDO, e deve representar um recorte do PPA para o exercício. A legislação orçamentária deve se mostrar afinada, de modo que a LOA obedeça às prescrições da LDO e do PPA, sendo que aquela deve observar o que este último determina.

Todo o planejamento realizado no PPA, e refinado na LDO, concretiza-se na LOA. Esta é a lei orçamentária por excelência e, por isso, costuma ser chamada, simplesmente, de orçamento. Ela é elaborada de modo que a previsão de despesas é realizada por ação orçamentária.

Assim, cada ação estatal deve corresponder a uma ação orçamentária, para que a despesa seja considerada legítima⁴². A realização de despesa não prevista em lei pode configurar crime

⁴¹ Art. 4o A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2o do art. 165 da Constituição e:

§ 1o Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2o O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

VI – quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores, e as estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes.

§ 3o A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

⁴² O art. 167, I, aduz que são vedados o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

de improbidade⁴³, crime de responsabilidade do Presidente da República,⁴⁴ de prefeitos e vereadores⁴⁵.

Por exemplo, considere a LOA do município de Mossoró para o exercício de 2018 (Lei nº 3.603/2018), que prevê a ação orçamentária “Implantação de Unidades Básicas de Saúde – Código 1048”. A referida ação orçamentária elenca uma série de localidades – bairros, comunidades rurais, conjuntos habitacionais – nas quais podem ser realizadas despesas para que se implemente referida ação. Se forem despendidos recursos em localidades não previstas na LOA, para a implantação de UBS, vai se tratar de despesa não prevista em lei e, portanto, ilegal.

Ademais, cada ação orçamentária é acompanhada de um valor, que representa, em regra, uma estimativa dos valores bastantes para o bom desempenho do serviço a ser ofertado pela execução da respectiva ação. Na prática, o valor funciona como o teto para o gestor: o gestor não pode ultrapassar os valores constantes na rubrica orçamentária, na consecução de seu objetivo, salvo se houver alteração posterior.

Utilizando-se a mesma ação orçamentária do exemplo anterior, Implantação de Unidades Básicas de Saúde – Código 1048”, temos que a LOA do município de Mossoró, para o exercício 2018 (lei nº 3.603/2018) lhe reservou o valor de R\$ 1.040.000 (um milhão e quarenta mil reais). O gestor não pode ultrapassar o referido valor ao executar a ação, sob pena de realizar despesa ilegal, nos termos do art. 167, II da CF/88, que aduz expressamente que: “são vedados [...] a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

Inicia-se então a parte administrativa da despesa. Costuma-se dividir essa fase em três etapas clássicas: empenho, liquidação e pagamento (LEITE, 2022, p. 460). Tais etapas estão previstas na Lei 4.320/64, principal norma no que tange ao orçamento público brasileiro.

O empenho, previsto no art. 58 da lei acima citada, “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Seria o destaque de valores realizado no orçamento que não mais poderão ser gastos a não ser pelo motivo que justificou a referida reserva (LEITE, 2022, p.461). Como consectário

⁴³ Art. 10, IX da Lei nº 8.429/92 aduz que: Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (...) IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

⁴⁴ Assim aduz o art. 11, I, da 1.079/50 “Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: 1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;

⁴⁵ O art. 1º, V, do Decreto-Lei 201/67: São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores (...) ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes.

lógico, “o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos para determinada ação” (BRASIL, 1964)⁴⁶.

Assim, identificada a necessidade de determinada despesa, realiza-se a reserva de valores correspondentes no orçamento, de modo que não se poderá contar com aqueles valores, em regra, para fazer frente a uma outra despesa (BRASIL, 1964)⁴⁷.

Superada a fase de empenho, se inicia a liquidação, que é a comprovação de que a obra, o bem ou serviço pactuado, que justificou a realização da despesa, foi executado nos seus devidos termos. É a prova de que a contraprestação que enseja a despesa pública foi realizada⁴⁸.

Por fim, tem-se o pagamento propriamente dito, que não demanda maiores explicações. Feita a reserva de valores e comprovada a contraprestação que a ensejou, deve a Administração Pública cumprir a sua parte, constante numa obrigação de pagar coisa certa.

A execução do orçamento é chamada de ciclo orçamentário. Ela compreende o período de planejamento, realização das despesas e verificação dos resultados. Costuma-se afirmar que o ciclo orçamentário é composto pelas seguintes fases: “elaboração da proposta, apreciação legislativa, execução, controle e avaliação. Corresponde ao período em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a avaliação final”.⁴⁹

A fase de elaboração da proposta ocorre no seio do Poder Executivo. Parte-se do pressuposto de que este detém maior expertise tanto para a estimativa da receita como para a fixação das despesas, visto que é o responsável tanto pela arrecadação de tributos como pelo fornecimento de serviços públicos à população.

Em respeito à independência dos poderes, existe a previsão para que o Poder Legislativo e o Poder Judiciário – bem como os órgãos dotados de autonomia financeira, como o Ministério Público –, conforme as possibilidades, elaborem seu próprio orçamento, que será consolidado na peça final, a ser remetida ao Poder Legislativo.

A fase deliberativa ou de apreciação legislativa é aquela que compreende o processo legislativo. Em razão de sua importância, seu regramento é norma constitucional, localizando-se em local próprio na CF/88. Enquanto o processo legislativo “comum” é regulado no art. nº

⁴⁶ Art. 59, lei 4320/64.

⁴⁷ Art. 60 e parágrafos da lei 4.320/64.

⁴⁸ Nos termos do art. 63 da lei nº 4.320/64, “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (BRASIL, 1964).

⁴⁹ Conceito do termo “ciclo orçamentário”. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/ciclo_orcamentario#:~:text=De%20forma%20geral%2C%20o%20ciclo,concep%C3%A7%C3%A3o%20at%C3%A9%20a%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20final. Acesso em 24 de abril de 2024.

59 e seguintes, o processo legislativo orçamentário está expressamente previsto no art. nº166 da Lei Constitucional.

A iniciativa legislativa é do Poder Executivo, conforme visto acima. Logo que a proposta chega ao Parlamento, é encaminhada para uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados, que detém competência, no pertinente ao processo legislativo, para examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei orçamentária. As emendas parlamentares serão recebidas pela referida Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer. O parecer da Comissão mista acerca das emendas e do projeto em si será votado pelo plenário das duas casas do Congresso Nacional.

A fase de execução, por sua vez, é de competência exclusiva do Poder Executivo e corresponde à própria realização das despesas. Conforme dito acima, costuma ser dividida em 3 fases: empenho, liquidação e pagamento. Trata-se da realização das despesas necessárias para o fornecimento de serviços públicos (ou implementação de políticas públicas).

As despesas realizadas para o fornecimento de um bem material para a população, como por exemplo, o fornecimento de serviços de saúde através de uma Unidade Básica de Saúde, são bastante diversificadas. Pagamento de servidores públicos que trabalham no local, compra de insumos (medicamentos, vacinas, gaze, etc.), material de expediente. A qualidade do serviço fornecido, (pelo viés da execução orçamentária) depende da confluência das despesas, realizadas em harmonia.

A fase de controle pode ser exercida por meio de três sistemas: Controle Interno, Controle Externo e Controle Social⁵⁰. Pode ocorrer durante ou após a realização de qualquer das fases anteriores. Ela acontece de modo concomitante quando um fiscal de contrato avalia se o bem fornecido por uma empresa contratada pela administração pública está de acordo com as especificações do contrato, por exemplo. Ocorre ainda quando um órgão de controle interno – ou mesmo um Tribunal de Contas – realiza inspeção das contas de uma unidade administrativa.

O controle ou fiscalização posterior pode acontecer pelos órgãos encarregados constitucionalmente pelo controle da administração pública, em especial pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas. Pode acontecer ainda por meio do Controle Social, que é

⁵⁰ No Brasil, as bases legais que norteiam as atividades de controle e avaliação da execução orçamentária e financeira encontram-se nas Constituições federal, estaduais e nas leis orgânicas municipais, na Lei nº 4.320/64, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Acesso à Informação e na Lei Orgânica do TCU. Esse marco normativo cria três sistemas de controle: interno, externo e social (GIACOMONI, 2019, p.207)

aquele realizado pela sociedade, e que foi impulsionado pela Lei de Acesso à Informação – LAI (lei nº 12.527/11) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O controle consiste, basicamente, na fiscalização da Administração Pública, aferindo se esta está obedecendo, durante a execução, o regramento estabelecido para a realização de despesas. O Capítulo III (do controle das contratações) da Lei nº 14.333/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) conferiu enorme importância ao controle das contratações realizadas pela Administração Pública.

A fase de avaliação é realizada pelo Poder Legislativo, ao julgar as contas anuais do Poder Executivo. O parlamento é auxiliado, nessa tarefa, pelo Tribunal de Contas respectivo, que deve elaborar um parecer prévio, oferecendo assim suporte técnico para o julgamento, conforme análise conjunta do art. 49, IX e a art. 71, I, ambos da CF/88.

3.2. Frustração do Planejamento no Ciclo Orçamentário.

Conforme se discorrerá abaixo, a literatura especializada em Direito Financeiro aponta diversas condutas que representam obstáculos à fiel execução orçamentária, conforme planejado e aprovado pelo Parlamento. A Tabela 2 apresenta um levantamento feito pelo Autor, com práticas recorrentes que acarretam a frustração do planejamento.

Tabela 2 - Condutas que acarretam a frustração do planejamento

Fase	Condutas que acarretam a frustração do planejamento
Fase 1 - Elaboração da Proposta	Ausência de transparência por parte do Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária
	Tecnicidade excessiva na proposta orçamentária ⁵¹
	Falta de realismo das propostas orçamentárias ⁵²
	Impossibilidade de participação popular efetiva
Fase 2 - Deliberação da Proposta	Período curto para a apreciação da proposta pelo Poder Legislativo

⁵¹ “O orçamento deve ser "muito claro". Ainda que se reconheça tratar-se de peça técnica e complexa, deve possibilitar a sua compreensão, tanto pelo Parlamento, quanto pela sociedade, exatamente para poder ser objeto de controle efetivo, quer seja na sua proposição, que na sua execução”. (HORVATH, 2014)

⁵² “A prática orçamentária brasileira, contudo, tem demonstrado um grande descolamento com o que deveria ser. Reestimativas de receitas costumam ser realizadas sem que haja erro ou omissão de ordem técnica ou legal no PLOA, segundo critérios dissociados da realidade. Superestimando a arrecadação, cria-se um orçamento utópico, a ser inevitavelmente ajustado a posteriori por meio de contingenciamentos. A frequência e intensidade desses ajustes prejudicam sobremaneira a previsibilidade do plano orçamental, opacificado com estimativas distorcidas”. ASSUNÇÃO, 2017)

	Poder de interferência do Executivo no processo legislativo
	Autorização para o Poder Executivo alterar a Lei Orçamentária mediante decretos, em percentuais não razoáveis
Fase 3 - Execução	Ausência de justificativa/motivação para as alterações realizadas por decretos legislativos
	Não execução dos valores constantes na rubrica/ações orçamentárias
	Empenho em valores superiores aos constantes na rubrica (realização de despesas sem autorização legal)
	Janelas orçamentárias
Fase 4 - Controle e Avaliação	Ausência de prestação de contas dos bens efetivamente prestados, em razão da despesa
	Atraso na apreciação/votação dos pareceres dos Tribunais de Contas relativos às contas do Poder Executivo, pela Câmara dos Vereadores

Fonte: Elaboração própria

É necessário, nesse ponto, destacar a natureza de incerteza que cerca o orçamento aprovado e sua execução. Vários fatores podem interferir na regular execução do que foi planejado: arrecadação abaixo da prevista (frustração de receitas), ocorrência de situações que demandem maior atenção da administração pública, tais como secas e/ou enchentes, etc. Os exemplos são vários.

As condutas aqui analisadas são aquelas que dependem única e exclusivamente dos gestores. São condutas que podem ser implementadas e/ou aprimoradas sem a necessidade de interferência de fatores externos.

Como a lista de situações que podem obstruir a utilização dos recursos orçamentários é por demais ampla, optou-se por aprofundar o estudo daquelas que estão mais interligadas com a frustração da execução orçamentária relacionadas com as ações em estudo.

3.2.1. Fase de elaboração da proposta.

a) Ausência de transparência por parte do Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária.

A atuação do Poder Executivo, no que tange à elaboração das leis orçamentárias, é marcada, em regra, pela opacidade (CAMPOS, 2015), não havendo explanação dos motivos que justifiquem as alocações orçamentárias inicialmente realizadas.

Na prática, não se sabe quais os critérios são utilizados para as escolhas constantes na peça orçamentária, em especial, na determinação de valores para cada ação constante do orçamento (BARCELLOS, 2017)⁵³. No mesmo sentido, não são apresentados os motivos para a escolha das localidades que deverão ser contempladas com melhorias decorrentes da atuação da Administração Pública.

Assim, não se sabe por qual motivo consta no orçamento a construção de uma Unidade de Educação Infantil no bairro X ou a implantação de uma Unidade de Pronto Atendimento no Bairro Y. Em regra, não são apresentados estudos ou pesquisas que chancelem tais decisões.

b) Ausência de participação popular na elaboração da proposta

A participação da população na elaboração do orçamento público é essencial para garantir o alinhamento do planejamento com os anseios populares. A participação efetiva da população ajuda a prevenir, ademais, decisões baseadas em interesses políticos ou econômicos privados, fortalecendo o controle social.

É importante que a população não seja tratada como um simples "destinatário" das políticas públicas, mas que seja um sujeito no processo de planejamento. Quando as pessoas assumem um papel de protagonismo no orçamento, elas permitem que a definição de prioridades seja mais precisa e eficaz.

Num país em que leis “mais simples” encontram dificuldade de exercer plenos efeitos, a necessidade de construção de um orçamento com participação social é vital para que a população compreenda e participe da implementação das políticas públicas decorrentes das despesas realizadas.

3.2.2. Fase de deliberação da proposta orçamentária

a) Período curto para a apreciação da proposta pelo Poder Legislativo.

A doutrina costuma apontar a questão do intervalo exíguo de tempo entre o recebimento da proposta e a apreciação, por parte do Poder Legislativo (CAMPOS, 2015). A peça orçamentária costuma ser extensa, além de, inevitavelmente, complexa e cheia de trechos técnicos. É necessário um tempo razoável não somente para a apreciação da proposta enviada pelo Executivo. É necessário inclusive que haja tempo para consultar o Poder Executivo, para

⁵³ “Se a apresentação de razões é uma exigência essencial da democracia, o devido procedimento na elaboração normativa é uma especificação relativamente básica dessa exigência no contexto da elaboração normativa. Isto é: a exigência de que aquele que propõe normas apresente a justificativa correspondente, que deverá trazer razões e informações que fundamentam a proposta, tendo em conta o problema que se pretende enfrentar, os resultados ao final esperados, e os custos e impactos antecipados”. (BARCELLOS, 2017. pág. 111)

que este apresenta as justificativas das escolhas das alocações orçamentárias. Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos (2017) aduz que “explicar por qual motivo vai se investir mais em determinadas rubricas em detrimento de outras é importante, no sentido de se garantir que não se está legislando interesses próprios”.

Entender as escolhas do Poder Executivo do ponto de vista racional possibilita o aprimoramento da função de controle por parte do Poder Legislativo. Compreender a alocação de recursos é essencial para participar das discussões acerca do orçamento e da formulação de políticas públicas.

A constituição não estipula um limite mínimo de tempo para a proposta orçamentária tramitar. O limite será definido pelos regimentos internos de cada casa, sendo comum a estipulação de prazos máximo para a análise da proposta orçamentária por parte da Comissão Parlamentar responsável (no plano Federal, Comissão mista permanente de Senadores e Deputados, conforme art. nº 166, §1º da CF/88). Esgotado o prazo, as leis orçamentárias podem ser objeto de pedido de urgência, forçando sua apreciação imediata pelo plenário (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Acerca do tema, necessárias são as lições de Luiz Gustavo Bambini de Assis:

O segundo ponto é que, como o Parlamento não participa de confecção das leis orçamentárias, acaba por tomar o devido e efetivo conhecimento das peças apenas durante o processo de votação, nos prazos estabelecidos no art. 35 do ADCT.

Assim, naquele período, não só os parlamentares devem conhecer a estrutura das leis orçamentárias, com todas as suas vicissitudes e pormenores que, conforme já mencionado, demanda um conhecimento técnico apurado até mesmo para se ter a noção de que ou programa ou política determinada rubrica faz alusão, como também deverão alterar o orçamento dentro das limitações impostas pelo próprio texto constitucional, mais precisamente no artigo 166, §3º e incisos.

Além disso, dentro desse mesmo prazo, o Congresso deverá se reunir em sessão específica para votar os atos normativos e enviá-los à sanção do Presidente da República.

Levando-se em consideração que o Parlamento em nada participa da peça orçamentária, é uma tarefa hercúlea, quando se pensa nas demais atividades desempenhadas por aquele Poder, conhecer, alterar e cotar as peças orçamentárias dentro do período proposto pela Constituição e, ainda, produzir um documento de qualidade inquestionável. (ASSIS, 2009. p.238.)

A deliberação e votação da proposta orçamentária num período de tempo curto, impede, em termos práticos, a participação efetiva do Poder Legislativo na confecção do orçamento. Tal situação tem o condão de prejudicar a fiscalização operacional do ciclo orçamentário, em especial, dos resultados pretendidos, pois a tramitação relâmpago pode ocasionar o desconhecimento dos motivos das escolhas alocativas por parte da Casa Legislativa. Não há

como fiscalizar os resultados, se não se sabe quais os motivos justificam a realização de despesas⁵⁴.

b) Poder de interferência do Executivo no Processo Legislativo.

A interferência excessiva do Poder Executivo na tramitação da lei orçamentária pode tornar o processo legislativo uma mera formalidade. Como, na imensa maioria das vezes, o Poder Executivo possui maioria parlamentar, pode impedir a aprovação de todas ou da maioria das emendas, o que prejudica o aprimoramento do orçamento. Acerca do poder de interferência do Poder Executivo na elaboração legislativa, assim se manifesta Luiz Fernando de Mello Perezino:

O sistema proporciona a apropriação executiva dos instrumentos alusivos ao processo decisório dentro do Poder Legislativo, por intermédio da ocupação dos principais postos de comando: presidência da Câmara e do Senado, presidência das principais comissões permanentes ou mistas, controle do Colégio de Líderes, na CD e na CMO, e dos líderes partidários que compõem a base de sustentação do governo. (2008. p.27.)

A CF/88 traz, no seu art. 166, §3º e §4º, limitações à aprovação das emendas parlamentares. Embora alguns condicionantes sejam bem objetos, tais dispositivos trazem uma limitação de caráter aberto, qual seja: as emendas devem ser “compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”. Não obstante a importância do dispositivo, seu conteúdo permite que o Poder Executivo barre as emendas indesejadas, ainda que possam estar condizentes com o plano de governo.

Tal circunstância vem sendo abrandada pelo instituto das emendas impositivas. O poder de intervenção do Executivo no processo legislativo foi profundamente podado com a possibilidade real de controle de parte do orçamento pelo Parlamento.

c) Autorização para o Poder Executivo alterar a Lei Orçamentária mediante decretos, em percentuais não razoáveis.

É natural que haja a previsão de margem para modificação da Lei Orçamentária, tendo em vista se tratar de uma lei que se baseia em estimativas que podem não se concretizar. Conforme Elida Graziane Pinto, “a apreensão de que os programas orçamentários devem ser

⁵⁴ “As prestações positivas são exigíveis pelo cidadão, havendo dever do Estado ou de entregar a prestação, através de um fazer ou não fazer, ou de justificar porque não o faz. Esta justificativa poderá ser apenas a existência de circunstâncias concretas que impeçam o atendimento de todos que demandam prestações essenciais e, assim tornam inexoráveis escolas trágicas, conscientes ou não. Estando presentes circunstâncias tipo, haverá espaço para escolhas, devendo o Estado estabelecer critérios de alocação de recursos e conseqüentemente, de atendimento às demandas, o que tornará legítima a não entrega da prestação demandada por aqueles que não estão enquadrados nos critérios”. (AMARAL, 2010, p. 119)

ajustados à realidade — tal como ela se apresenta com seus pressupostos de fato e de direito — justifica a abertura para o administrador de margem de discricionariedade decisória” (2014. p. 75.). A imprevisibilidade da vida coloca em xeque um planejamento fixo ou inflexível. A autorização consta, inclusive, no § 8º do art. 165 da Constituição.

Ocorre que tais aspectos não podem abrir espaços para a desfiguração do orçamento durante a sua execução⁵⁵. A autorização contida na peça orçamentária, permitindo que o Poder Executivo realize alterações por meio de decretos executivos (sem passar pelo crivo do Poder Legislativo, portanto) visa a adequação do orçamento à realidade posta.

Nesse sentido, autorizações legislativas que permitam a modificação total do orçamento, ou de parte significativa dele, não concretizam a razão de ser do instrumento de flexibilização orçamentária, violando materialmente o princípio da legalidade. Nesse sentido são as lições de Roberto Bocacio Piscitelli, para quem:

Deste modo, o orçamento brasileiro é ficcional em virtude da falta de compromisso com a realização das despesas, isto é, das ações programadas. Mas é também ficcional tendo em vista as inúmeras alterações na composição do orçamento, ocorridas durante o exercício, muitas das quais independem da anuência do Legislativo e se efetuam por meio de abertura incondicional de créditos adicionais, remanejamentos de dotações, inclusive por meio de créditos extraordinários (mediante Medidas Provisórias), com cancelamentos de despesas. (Note-se que a transposição, o remanejamento ou a transferência de um programa para outro ou de um órgão para outro dependem, expressamente, de prévia autorização legislativa. (2007. p.7).

A fim de se obter um parâmetro de comparação, foi realizado um levantamento, através do respectivo Portal da Transparência, nas cidades de Estados próximos (Bahia, Ceará, Pernambuco e Paraíba) com população semelhante ao Município de Mossoró (entre 200 mil e 400 mil habitantes). Os resultados são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 3 – Percentual permitido para alteração da LOA via decretos executivos em municípios de mesmo porte

Município	Habitantes	Limite 2016 (%)	Limite 2017 (%)	Limite 2018 (%)	Limite 2019 (%)
Camaçari	319.392	70	100	100	100
Caucaia	375.730	25	70	70	50
Juazeiro	254.481	100	100	100	100
Juazeiro do Norte	303.004	50	50	60	60

⁵⁵ “Destacam-se dois principais instrumentos de flexibilidade orçamentária. O principal deles é a margem de remanejamento, uma autorização prevista no art. 7º da Lei 4.320/64, que permite conferir ao Poder Executivo a possibilidade de abrir de créditos suplementares sem autorização parlamentar, nos limites estabelecidos. É um instrumento útil e necessário, se usado corretamente, o que não se tem observado, verificando-se muitos abusos na grande e esmagadora maioria dos entes federados. Há notícias de Municípios em que se chegou a ponto de conceder o inacreditável percentual de 100%, transformando a lei orçamentária em verdadeiro decreto orçamentário”. (CONTI, 2020. p.71),

Maracanaú	249.684	70	70	70	70
Paulista	362.960	40	40	40	40
Sobral	215.286	25	25	25	30
Vitória da Conquista	394.024	5	15	5	20

Fonte: Elaboração própria.

No modelo atual, o orçamento vem sendo encarado, por vezes, como mera peça de ficção jurídica⁵⁶. De fato, é contraditório imaginar que a Constituição Federal reservou um espaço privilegiado para o processo orçamentário, se ao final deste, o orçamento puder ser alterado na sua totalidade, pelo Poder Executivo. Nesse sentido, aliás, não cabe apenas a estipulação de limites razoáveis para a realização por decretos legislativos, mas também a fiscalização do cumprimento das balizas impostas pelo Poder Legislativo, no orçamento.

3.2.3. Fase de execução

a) Alterações no orçamento, por meio de Decretos Executivos, sem justificativas.

Alterar uma lei aprovada pelo parlamento por meio de um instrumento “unilateral”, como o Decreto Executivo, é, por si só, medida excepcional. Mudar a decisão do parlamento sem sua autorização específica deveria, pelo menos, vir acompanhado de justificativa.

Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos (2017. p.96), quando aduz que “numa democracia, em que um dos aspectos é a possibilidade de se manifestar e produzir efeitos sobre a ação estatal, a questão da justificativa se mostra como uma obrigação do Estado”. Trata-se de um meio eficaz para realização de controle dos atos da administração pública, além de servir como um limite ao próprio responsável pela edição do ato.

Trata-se de uma decisão tomada pelo Poder Executivo que altera a decisão tomada em sede de parlamento, por meio de seus representantes populares⁵⁷. A maioria da doutrina especializada é pacífica, no sentido de entender pela necessidade de motivação dos decretos administrativos que venham a alterar a legislação orçamentária (PINTO, 2014).

b) Não execução dos valores constantes na rubrica/ações orçamentárias

⁵⁶“De pouco adiantará que a elaboração do orçamento gere intenso debate, acompanhado com interesse pela mídia e pela população, se o Executivo conservar o poder de refazer a maioria das decisões unilateralmente, sem promover a sua inserção formal no espaço público. Além de inefetiva, essa ficção orçamentária ainda ajuda a desviar o foco das reais decisões sobre a alocação dos recursos, assumindo um caráter de satisfação simbólica dos anseios sociais”. BARROSO; MENDONÇA, 2013. p.201.)

⁵⁷“(…) a pressuposição é a de que, quando aprovada a lei orçamentária, a decisão política foi a que ali restou plasmada. A menos que se encontrem mecanismos aptos a justificar e “flexibilizar” o orçamento aprovado, deve ele ser executado conforme a lei aprovada” (HORVATH, 2014. p.315).

Definidos os valores para cada ação orçamentária constante do orçamento, é razoável imaginar que eles serão dispendidos na sua totalidade, salvo justificativa do Poder Executivo. De fato, num cenário de escassez e precariedade dos serviços públicos, presume-se que a atuação do Poder Público é essencial para a superação desse quadro.

A imprevisibilidade da vida real não pode ser desprezada, sendo esperado que nem todas as ações orçamentárias consignadas no orçamento sejam plenamente executadas. Mas é obrigação da Administração Pública informar quais os motivos para a não realização dos valores inicialmente previstos. Nesse sentido, Oliveira e Cavalcante, aduzem que

Deste modo, ainda que ocorram fatos que inviabilizem a execução tal como planejada – e, mais uma vez, isto é perfeitamente defensável e totalmente possível – é necessário que recaia sobre o gestor um ônus argumentativo que o impulse a justificar a não execução do que fora planejado, até para que se permita um maior controle por parte da população. O controle só é possível mediante quando há um lastro que permita identificar o que pode ser, o que foi, e o que poderia ter sido. É com a participação da gestão, viabilizando à sociedade informações fidedignas e transparentes, oferecendo à sociedade uma gestão compartilhada com os motivos de suas decisões – às que repercutem diretamente na vida do cidadão, pelo menos – que se possibilitará o fortalecimento de uma democracia efetivamente participativa. (OLIVEIRA; CAVALCANTE, 2016. p.54).

O cenário das demandas da sociedade é sempre de expansão. No que toca ao poder público, tais demandas devem ser sanadas através da efetivação de políticas públicas, que necessitam de recursos para a sua implementação. A decisão de não gastar os recursos alocados em determinada ação orçamentária pode ser legítima. Porém, tal legitimidade só pode ser aferida através dos motivos ou justificativas do gestor (SYLVESTRE, 2017) ⁵⁸.

Os recursos não gastos “voltam” para o Tesouro Público e sua alocação deve ser precedida da aprovação de uma nova Lei Orçamentária Anual. A não realização da despesa pode representar a perda de uma oportunidade, que só pode ser verificada através da apresentação de motivos (QUEIROZ, 2020, p. 162).

c) Empenho em valores superiores aos constantes na rubrica (realização de despesas sem autorização legal;

⁵⁸“ (...) nos parece óbvio que a situação retratada seja decorrência natural da “cultura do orçamento autorizativo”: se na derradeira etapa do processo de planejamento – execução orçamentária – faculta-se ao Poder Executivo o “poder não executivo”, sendo aceito, assim, que decida não executar, ou executar parcialmente, as ações fixadas na LOA, sem que se exija qualquer motivação a quem quer que seja, o próprio processo de planejamento, conduzido à luz das disposições constitucionais (devido processo legislativo) e consubstanciado nas leis orçamentárias, pelos representantes do povo (ainda que se limite tal assertiva ao plano teórico), perde sua razão de ser”. (SYLVESTRE, 2017. p.87).

A realização de empenho em valor superior ao reservado para determinada rubrica é vedada expressamente. Tal conduta é prevista tanto como crime de responsabilidade do prefeito como ato de improbidade administrativa (conforme explicado nas notas de rodapé de nº. 46 e 48). A previsão legal para a realização de despesas é um pressuposto básico para a execução orçamentária.

De fato, é impensável se trabalhar com a ideia de que as despesas empenhadas não precisam obedecer aos limites orçamentários aprovados pelo parlamento, para determinada rubrica. Trata-se de aspecto básico para a realização de fiscalização formal.

d) Janelas Orçamentárias.

A existência de “janela orçamentária” não é, por si só, algo prejudicial à execução orçamentária. A janela orçamentária seria a previsão de valores ínfimos ou irrisórios, que não são o bastante para a consecução do objetivo da ação orçamentária.

Tomando por exemplo as ações orçamentárias analisadas no presente estudo, poderíamos imaginar o seguinte exemplo: a alocação de apenas R\$10.000,00 (dez mil reais) para a Implantação de Unidades Básicas de Saúde. Trata-se, à toda vista, de valor insuficiente para a construção de um prédio, ainda mais com adaptações para prestação de serviços de saúde.

A existência da “janela orçamentária” teria alguma utilidade, na medida em que havendo excesso de arrecadação, por exemplo, ou necessidade mais urgente, seria possível remanejar recursos para a referida rubrica sem a necessidade de aprovação de uma lei prevendo a abertura de créditos especiais, conforme na forma do art. 41, II, Lei nº.4.320/64.

Ocorre que a existência de “janela orçamentária” pode ser resultado de falha, má-fé ou mesmo de indiferença para com o planejamento orçamentário. Nesse sentido, interessantes são as lições de Elida Graziane Pinto:

Vale lembrar que as janelas orçamentárias são uma espécie de “compromisso dilatatório”, [...], na medida em que são rubricas ínfimas para os fins e metas a que se propõem, sucessivamente apostas aos orçamentos apenas como meio de manobra contábil ou promessa vazia de política pública, as quais, simplesmente por existirem, competem e falseiam o real quadro de prioridades alocativas do Estado.

O termo “aposta” acima empregado comporta duplo sentido, já que originalmente as janelas orçamentárias são inseridas na lei de orçamento anual para que não seja necessário abrir posteriormente crédito adicional especial, na forma do art. 41,16II da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Mas tais janelas também se configuram, na prática, como verdadeiras “apostas” de gasto futuro (tentativa política de viabilizar, sem grandes chances de se consumir, itens de despesa). (PINTO, 2014, p. 80)

A “janela orçamentária” pode ser utilizada como um meio de instrumentalização de promessas políticas. O fato de haver “previsão legal” pode passar a ideia de obrigatoriedade de concretização de determinada ação, muito embora não exista recursos para tanto.

O debate sobre as “janelas orçamentárias” ganhou fôlego recentemente, com o surgimento das emendas parlamentares impositivas. Nesse sentido, a destinação de recursos para determinadas ações, sem coordenação com o orçamento como um todo, pode ensejar o aumento do número de obras inacabadas ou programas por terminar, justamente em razão de os recursos não serem suficientes para os fins a que se destinam (QUEIROZ, 2020, p. 140).

3.2.4. Fase de Controle e Avaliação

a) Ausência de prestação de contas dos bens efetivamente prestados, em razão da despesa;

Não existe obrigatoriedade de apontar quais as melhoras advindas dos gastos públicos no Brasil. A prestação de contas exigida pela legislação em vigor é quase na sua integralidade, de caráter contábil. A prestação de contas tendo por base os resultados ou os bens da vida oferecidos à população ou sociedade em geral, em regra, não é realizada.

A fiscalização realizada pelos órgãos de controle, bem como pela sociedade, através do controle social, também deve englobar a análise dos resultados obtidos (MOUTINHO, 2020, p. 326). Nesse sentido é a literalidade do art. 75 da lei nº4.320/64, III, quando aduz que “o controle da execução orçamentária compreenderá (...) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços”.

Nesse sentido, Rholden Botelho de Queiroz traz de forma bem didática a referida obrigatoriedade:

De outra parte, da mesma forma que propusemos a análise do nível de execução orçamentária nas prestações de contas de gestão, também entendemos cabível a análise do alcance dos resultados programados nessa seara. Com efeito, entendemos salutar que os Tribunais incluam nas suas matrizes de análises das contas dos gestores públicos a averiguação acerca do cumprimento das metas e objetivos por eles planejados. Nesta análise, devem ser garantidos os princípios processuais constitucionais do contraditório e da ampla defesa, podendo o gestor apresentar suas justificativas para eventual mau desempenho. Não custa lembrar que esse tipo de análise encontra guarida na própria Constituição, quando prescreve que o controle externo também se ocupa do aspecto da legitimidade, enfocando, dentre outros, o aspecto operacional. (QUEIROZ, 2020, p. 230)

A apresentação desses resultados deve ser de fácil compreensão. Em relação ao estudo aqui realizado, pode ser o número de Unidades Básicas de Saúde implantadas, reformadas ou

ampliadas. Ou ainda, listar quais equipamentos foram comprados para a manutenção dos prédios. O mais importante é que a sociedade possa ter conhecimento dos resultados dos gastos realizados.

No mesmo sentido, a maioria das despesas pode ser apresentada de um modo didático. O número de escolas implantadas; o número de ruas asfaltadas; quais os cursos realizados para o aprimoramento dos servidores públicos. O cidadão que reside no centro da cidade pode não ter conhecimento dos investimentos realizados na zona rural e vice-versa. Uma prestação de contas de fácil compreensão é essencial para que as despesas possam ser controladas.

A sociedade só pode fiscalizar o que ela compreende. O controle da administração pública vai muito além de questões de ordem financeira, contábil ou orçamentárias. É necessário, sobretudo, a aferição dos resultados.

b) Atraso na apreciação/votação dos Pareceres dos Tribunais de Contas relativas às contas do Poder Executivo, por parte da Câmara dos Vereadores.

O ciclo orçamentário se encerra com a apreciação das contas do chefe do Poder Executivo, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas competente, através da emissão de parecer prévio. A análise das contas é, justamente, o exame da regularidade das despesas efetuadas pelo Poder Executivo.

Inicialmente, cabe asseverar que a apreciação e deliberação por parte do Poder Legislativo tem caráter político. É dizer: o Poder Legislativo tem liberdade para apreciar as contas do Poder Executivo como julgar conveniente, não estando vinculado ao resultado do parecer prévio. Trata-se de típica ferramenta do chamado sistema de freios e contrapesos, em que um Poder fiscaliza e coloca limites às atividades realizadas por outro Poder, ainda que este esteja no desempenho de suas atribuições típicas.

Por algum tempo houve questionamento acerca da vinculação que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas poderia exercer no julgamento das contas realizado pelo Poder Legislativo. O Supremo Tribunal Federal se manifestou no sentido de que é o Poder Legislativo o ente responsável pelo julgamento das contas do Poder Executivo, tendo o parecer caráter meramente opinativo⁵⁹.

O STF consagrou o entendimento de que o julgamento de contas tem caráter essencialmente político. O entendimento foi reforçado em 2024, no Recurso Extraordinário 1459224-SP, de 16/09/2024. Cabe a ressalva que, ainda que de caráter político, a própria

⁵⁹ STF - RE: 848826 CE, Relator: ROBERTO BARROSO. Data de Julgamento: 10/08/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/08/2017

Constituição Federal previu um quórum qualificado para a legitimidade da não observância do parecer prévio emitido pelo Tribunal de contas competente: ele apenas deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

O caráter político engloba ainda o tempo em que o parecer vai ser deliberado. Ou seja: o Poder Legislativo tem poder de pauta, podendo decidir sobre a conveniência do momento em que vai realizar a análise das contas do Poder Executivo.

Assim, é comum que a avaliação das contas do Chefe do Poder Executivo seja realizada anos após o respectivo exercício orçamentário, havendo um significativo distanciamento entre a realização das despesas e a análise dos resultados (MOUTINHO, 2020, p. 37). Essa situação enseja a diminuição das chances de retroalimentação do ciclo orçamentário. A possibilidade de usar os “resultados” da avaliação, a fim de aprimorar a peça orçamentária, acaba sendo reduzida ou até mesmo desperdiçada.

É incontestável que um longo intervalo de tempo entre a execução orçamentária e o julgamento dessa execução por parte do Poder Legislativo tem o condão de prejudicar a retroalimentação do próprio ciclo orçamentário.

Como a peça orçamentária vai ser aprimorada, se as despesas realizadas com base nas leis orçamentárias anteriores sequer foram julgadas? Ainda que predomine o caráter político, a análise das contas por parte do Poder Legislativo deve ocorrer dentro da lógica proposta pelo art. 71 da CF/88: como ferramenta de fiscalização da execução orçamentária.

4. AFERIÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1. Diferenças entre despesas de custeio e despesas de capital

Antes de relatar os achados da pesquisa, são necessárias algumas ponderações. É importante diferenciar despesas de custeio – despesas correntes – e despesas de capital – despesas de investimento. As primeiras são aquelas utilizadas para manutenção dos serviços públicos, concretizadas na compra de material de expediente ou no pagamento dos vencimentos dos servidores, por exemplo.

As segundas – despesas de capital – são aquelas voltadas para a expansão dos serviços públicos, consubstanciadas na construção ou ampliação de escolas ou hospitais públicos, por exemplo. A diferenciação é importante, pois no estudo realizado, temos dois exemplos de ações voltadas para despesas correntes (ações 1050 e 2070) e duas voltadas para despesas de capital (ações 1048 e 1049).

Nesse sentido, é muito difícil aferir os resultados obtidos através das despesas de custeio, visto que elas se concentram na manutenção da estrutura de serviços públicos. O pagamento dos vencimentos dos servidores públicos, de material de expediente, de contas de luz e energia, por exemplo, é um pressuposto para a prestação de serviços públicos. Avaliar a qualidade de tais despesas demanda um aprofundamento que o presente trabalho não visa explorar.

Noutro sentido, a análise das despesas de investimento ou de capital possibilita, de maneira mais simples, a análise dos resultados eventualmente obtidos através da execução orçamentária. A implantação de uma nova UBS ou sua reforma e ampliação é fácil de ser constatada. Não se avalia a qualidade do serviço prestado, mas pode-se aferir a expansão do serviço, que por si só é uma das facetas do desenvolvimento de políticas públicas.

Seguindo esse raciocínio, optou-se por fazer um comparativo entre os valores inicialmente estimados através da Lei Orçamentária Anual, os valores constantes na ação orçamentária e os valores efetivamente empenhados.

Utilizou-se como medida o empenho, pois como dito no segundo capítulo, “este seria o destaque de valores realizado

no orçamento que não mais poderão ser gastos a não ser pelo motivo que justificou a referida reserva” (LEITE, 2022, p.461). Ou seja, ainda que o pagamento venha a ser realizado em outro exercício financeiro ou que venha a ser cancelado o empenho, o município agiu no sentido de, pelo menos, definir a destinação dos valores.

No caso das despesas de investimento ou capital, sempre que o empenho realizado era significativo, avançou-se na análise, a fim de se verificar os pagamentos efetivamente realizados e os bens frutos do investimento. Ou seja, buscou-se identificar onde foi implantada uma nova UBS, ou onde houve reforma e ampliação, tentando-se reforçar os resultados apresentados nas contas através de notícias de jornais ou de portais de notícias sobre a obra. Feitos os devidos esclarecimentos, vamos à análise.

4.2. Critérios de Análise

A análise do ciclo orçamentário do objetivo desta pesquisa foi pautada, na medida do possível, por critérios objetivos. Aferiu-se a incidência ou não dos vícios indicados no capítulo passado, de acordo com cada etapa do ciclo orçamentário. Assim, a tabela abaixo serviu de norte para a análise:

Tabela 4 - Aspectos analisados

Fase	Condutas que acarretam a frustração do planejamento	Aspecto analisado
Fase 1 - Elaboração da Proposta	Ausência de transparência por parte do Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária	Justificativa para as escolhas orçamentárias contidas na LOA/ Disponibilização de estudos para construção da LOA
	Falta de realismo das propostas orçamentárias	Proximidade dos valores constantes no PPA, LOA antes e depois dos remanejamentos e efetivamente empenhados
	Impossibilidade de participação popular efetiva	Alterações entre a LOA aprovada em um ano e o Projeto de Lei apresentado no ano seguinte
Fase 2 - Deliberação da Proposta	Período curto para a apreciação da proposta pelo Poder Legislativo	Intervalo de tempo e tramitação da LOA no parlamento
	Poder de interferência do Executivo no processo legislativo	Permeabilidade do Projeto a emendas parlamentares
	Autorização para o Poder Executivo alterar a Lei Orçamentária mediante decretos, em percentuais não razoáveis	Existência de previsão na LOA de percentual a ser remanejado via decretos executivos e comparação com os

		percentuais aprovados em municípios próximos de porte semelhante
Fase 3 - Execução	Ausência de justificativa/motivação para as alterações realizadas por decretos legislativos	Presença de motivação/justificativa nos decretos executivos que provoquem alteração na LOA
	Não execução dos valores constantes na rubrica/ações orçamentárias	Verificação de valores não empenhados nas ações estudadas, no final do exercício financeiro
	Empenho em valores superiores aos constantes na rubrica (realização de despesas sem autorização legal)	Verificação de valores empenhados acima dos limites estabelecidos nas ações estudadas, no final do exercício financeiro
	Janelas orçamentárias	Verificação de alterações abruptas nos valores contantes das ações orçamentárias
Fase 4 - Controle e Avaliação	Ausência de prestação de contas dos bens efetivamente prestados, em razão da despesa	Verificação de bens disponibilizados em razão da execução das despesas
	Atraso na apreciação/votação dos pareceres dos Tribunais de Contas relativos às contas do Poder Executivo, pela Câmara dos Vereadores	Análise dos pareceres prévios dos Tribunais de Contas acerca das contas dos gestores, bem como de sua votação pelo Legislativo.

Fonte: Elaboração própria.

Cada um dos aspectos listados foi analisado de forma separada, elencando-se abaixo os achados e as especificidades que merecem comentário em separado.

4.3. Condutas que se Repetiram todos os Anos

Algumas condutas se repetiram em todos os anos, sendo listadas de pronto, a fim de evitar repetições desnecessárias.

a) Ausência de transparência por parte do Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária: em nenhum dos anos estudados houve apresentação de estudos ou justificativas para as escolhas alocativas.

b) Falta de realismo das propostas orçamentárias: com exceção dos anos em que o PPA e a LOA foram aprovados de forma contemporânea, houve imensa diversidade entre o valor

previsto no PPA e nas respectivas Leis Orçamentárias. No mesmo sentido, foram encontradas diferenças significativas entre os valores finais de cada rubrica e os valores empenhados.

c) Participação Popular: não foi possível comprovar, em nenhum ano, se as sugestões coletadas da população foram efetivamente incorporadas às peças orçamentárias.

d) Percentual de remanejamento: o limite autorizado para remanejamento via decreto foi de 25% em todos os anos.

e) Falta de justificativa para remanejamentos: os decretos executivos que alteraram a destinação de recursos não apresentaram justificativas em nenhum dos exercícios financeiros.

f) Ausência de justificativa quando ocorreu empenho parcial de valores: quando não houve empenho total dos valores previstos nas rubricas orçamentárias, não foi apresentada justificativa para essa não execução em nenhum dos anos.

g) Verificação de bens disponibilizados em razão da execução das despesas: não foi possível identificar bens da vida disponibilizados à população, decorrentes das despesas realizadas.

h) Bom Desempenho da Ação 2070: A ação 2070 (manutenção das UBS) foi a única ação que apresentou relação razoável entre valores alocados e empenhados, demonstrando maior consistência.

i) Problemas Apontados pelo Tribunal de Contas: em todos os exercícios, com exceção de 2016, em que houve impossibilidade de análise, o Tribunal de Contas destacou problemas relacionados à abertura de créditos adicionais acima do limite autorizado, além de falhas na remessa de documentação.

4.4. Exercício Financeiro 2016

a) Fase de Elaboração da Proposta

A fim de analisar a ocorrência de participação popular, analisou-se uma cópia da ata que contém a transcrição dos diálogos ocorridos por ocasião da Audiência Pública datada de 19 de outubro de 2015, realizada para a discussão da Lei Orçamentária Anual para o exercício 2016 (Projeto de Lei do Executivo 1172/2015).

A referida Ata revela que houve discussão de orçamentos participativos por parte do Poder Executivo, visto que um dos líderes comunitários presentes informou que a gestão foi até a comunidade conhecer suas reivindicações.

Analisou-se também o valor inicialmente previsto no PPA referente ao período, bem como o valor constante na proposta orçamentária, a fim de verificar a coerência do inicialmente previsto com a proposta anual:

Tabela 5 – Comparativo do valor estipulado no orçamento e os efetivamente empenhados - 2016

Ação	PPA	Proposta Orçamentária e LOA	Valor final após remanejamentos	Valor Efetivamente Empenhado
1048	R\$3.623.928,00	R\$2.510.093,00	R\$1.490.757,65	R\$ 249.070,70
1049	R\$2.835.418,00	R\$1.954.410,00	R\$826.999,00	R\$ 141.997,93
1050	R\$ 690.060,00	R\$ 582.080,00	R\$ 58.080,42	R\$ 51.277,47
2070	R\$42.397.483,00	R\$48.773.814,00	R\$62.672.616,01	R\$71.915.917,99

Fonte: Elaboração própria.

O quadro deixa claro que os valores previstos no PPA foram muito diferentes, tanto em relação à proposta orçamentária, como os valores finais, após os remanejamentos via decreto do Poder Executivo.

Em relação aos valores previstos para as referidas rubricas, todos se encontram em valores inferiores ao inicialmente previsto no PPA 2014-2017, com exceção da ação 2070, que apresentou mais recursos do que o previsto no planejamento plurianual. Não foi apresentada motivação para as alterações.

Quanto às ações estudadas, temos que entre a Lei Orçamentária para o ano de 2015 (Lei Municipal 3269/2015 – LOA 2015) e a proposta de orçamento para o exercício de 2016 não houve nenhuma alteração do texto correspondente à ação 1048. No mesmo sentido, a ação 1049 (que contempla a reforma e ampliação de UBSs) não foi alterada.

Não foram incluídas outras comunidades que eventualmente necessitassem da implantação de novas UBSs. Ou seja, não houve mudanças na previsão de expansão territorial da infraestrutura ligada às UBSs. No que toca às ações 1050 e 2070, o texto é genérico, por se tratar de ações voltadas para despesas correntes, que se repetem ano a ano.

b) Fase de Deliberação

Quanto ao prazo de tramitação, o Projeto de Lei Orçamentária Anual nº 1.172/2015 foi recebido pela Câmara Municipal de Mossoró/RN em 29 de setembro de 2015, sendo observado o prazo então vigente, determinado pela Lei Orgânica Municipal, que em seu art.78, XII, que estipulava como prazo limite a data de 30 de setembro de cada ano, para a remessa da legislação orçamentária (LOA, LDO e PPA).

Foi lido em plenário em 13/10/2015 – conferindo-se a devida publicidade –, ocasião em que foi remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade para manifestação. A Audiência Pública para tratar do projeto ocorreu em 19 de outubro de 2015. A Leitura e aprovação do parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade da Câmara Municipal de Mossoró aconteceram em 24/11/2015, ocasião em que houve a aprovação em 1ª votação. A segunda votação ocorreu em 02/12/2015. O parlamento teve um pouco mais de 02 meses para a votação da referida proposta orçamentária.

Em relação às emendas parlamentares, foram protocoladas 19 emendas cujo objeto são as ações estudadas nessa pesquisa, das quais 11 foram aprovadas; 07 emendas têm caráter modificativo (sendo apenas uma delas aprovada); 12 possuem caráter aditivo, sendo 10 delas aprovadas.

Tabela 6 – Emendas parlamentares aprovadas e rejeitadas para a LOA 2016.

Tipo	Número	Ação Relacionada	Descrição
Modificativa Rejeitada	09/2015	1049	Remanejar R\$300.000,00 da ação 1009 para ação 1049
Modificativa Rejeitada	106/2015	1048	Construção de UBS no Conjunto Nova Mossoró
Aditiva Rejeitada	107/2015	1049	Reforma e ampliação da UBS Joaquim Saldanha, Santo Antônio
Aditiva Aprovada	18/2015	1049	Reforma e ampliação da UBS do Alto da Conceição
Aditiva Aprovada	19/2015	1049	Reforma e ampliação da UBS Dr. Aguinaldo Pereira, Conj. Vingt Rosado
Aditiva Aprovada	20/2015	1049	Reforma e ampliação da UBS Dr. J. Fernandes, Lagoa do Mato
Aditiva Aprovada	21/2015	1049	Reforma e ampliação da UBS do Belo Horizonte
Modificativa Rejeitada	23/2015	1050	Remanejar R\$100.000,00 da ação 2074 para ação 1050
Modificativa Rejeitada	26/2015	1049	Acrescentar R\$200.000,00 para reformar UBS

Modificativa Rejeitada	27/2015	1049	Raimundo Renê de Castro, Boa Vista
Aditiva Aprovada	46/2015	1048	Reforma e ampliação da UBS Dr. José Holanda, Dom Jaime Câmara
Aditiva Aprovada	51/2015	1049	Implantação de UBS no bairro Santa Júlia
Modificativa Aprovada	52/2015	1049	Reforma e ampliação da UBS Dr. Moisés da Costa Lopes, Redenção
Modificativa Rejeitada	53/2015	1048	Remanejar R\$100.000,00 para reformar UBS Maria Neide, Nova Vida
Aditiva Rejeitada	57/2015	1049	Remanejar R\$500.000,00 para construção de UBS no bairro Itapetinga
Aditiva Aprovada	72/2015	1049	Reforma e ampliação da UBS Dr. Luiz Escolástico Bezerra, Santa Delmira
Aditiva Aprovada	81/2015	1048	Ampliação da Unidade de Saúde Municipal Durval Costa, Walfredo Gurgel
Aditiva Aprovada	88/2015	1048	Implantação de UBS na comunidade do Estreito, bairro Itapetinga
Aditiva Aprovada	91/2015	1048	Implantação de UBS no conjunto Monte Olimpo, Sumaré
			Implantação de UBS no conjunto Cidade Jardim, Sumaré

Fonte: Elaboração própria.

O teor das emendas aprovadas foi incluído na redação final da lei, constando do orçamento para o ano de 2016. A aprovação das emendas aumentou significativamente o conteúdo das ações estudadas, em especial as ações voltadas para o investimento.

c) Fase de Execução

A tabela abaixo mostra o valor previsto inicialmente para cada uma das ações, na lei orçamentária anual para o exercício 2016. Traz também o valor reservado para a rubrica ao final do exercício, após a expedição de decretos executivos alterando a destinação dos recursos.

Aponta ainda o valor empenhado ao final do exercício, bem como a porcentagem do valor efetivamente empenhado, tendo como perspectiva tanto o valor inicialmente estipulado pela LOA, como o valor final.

Tabela 7 – Comparativo os valores planejados e percentuais empenhados para o exercício financeiro de 2016.

Ação	Valor previsto inicialmente	Valor final da rubrica	Valor empenhado	Percentual do valor previsto inicialmente efetivamente empenhado	Percentual do valor final da rubrica efetivamente empenhado
1048	R\$2.510.093,00	R\$ 1.245.615,45	R\$ 249.070,70	9,92%	19,99%
1049	R\$1.954.410,00	R\$826.999,00	R\$ 141.997,93	7,26%	17,16%
1050	R\$582.080,00	R\$ 58.080,42	R\$ 51.277,47	8,80%	88,28%
2070	R\$48.773.814,00	R\$62.151.817,81	R\$71.915.917,99	147,44%	115,70%

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que as ações referentes às despesas de capital (1048 e 1049) tiveram percentual bem baixo de execução. O Poder Executivo realizou empenho inferior a 10% dos valores alocados inicialmente para as rubricas de capital, em relação ao orçamento aprovado.

Isso significa que mais de 90% dos valores inicialmente previstos para as referidas rubricas não foi sequer empenhado. No mesmo sentido, mais de 80% dos valores constantes nas rubricas, ao final do exercício orçamentário, sequer foram objeto de empenho.

Em relação às despesas correntes (ações 1050 e 2070), temos que as modificações realizadas na ação 1050 praticamente a esvaziaram. O valor final correspondeu a praticamente 10% dos valores inicialmente previstos. Apesar do percentual significativo empenhado (mais de 88%), temos que os valores se mostram ínfimos, quando confrontados com o planejamento inicial.

Quanto a ação 2070, temos que os valores empenhados foram superiores aos valores finais constantes na rubrica. Conduta expressamente vedada, conforme art. 59 da Lei nº4.320/64. Após a análise minuciosa do Jornal Oficial Município e do Portal de Transparência (em especial, Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal), não se constatou o que causou a diferença apurada.

d) Fases de Controle e Avaliação

As contas do Chefe do Poder Executivo referentes ao exercício de 2016 foram analisadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte nos autos do Processo nº 002225/2018. A recomendação do referido órgão de controle externo foi pela reprovação das contas do Chefe do Poder Executivo.

O motivo determinante para a recomendação foi a omissão no cumprimento da obrigação de remeter as Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA referentes ao exercício de 2016) para o Tribunal de Contas do Estado. Sem ter acesso à referida legislação, tornou-se impossível ao TCE/RN elaborar qualquer análise referente à observância do planejamento.

A Câmara Municipal de Mossoró julgou as Contas do Chefe do Poder Executivo, referente ao ano de 2016. O parecer prévio do TCE/RN foi seguido, tendo sido reprovadas as contas, conforme Resolução 01/2020, publicada em 21/02/2020.

4.5. Exercício Financeiro 2017

a) Fase de Elaboração da Proposta

A análise de uma cópia da ata que contém a transcrição dos debates ocorridos por ocasião da Audiência Pública datada de 26 de outubro de 2016, realizada para apreciar a LOA 2017 (Projeto de Lei Ordinária do Executivo 1188/2016) não permite afirmar com certeza a existência de participação popular na elaboração do orçamento.

Sobre o assunto, aconteceram apenas duas manifestações: um dos líderes comunitários presentes à Audiência Pública, que informou que a iniciativa do orçamento participativo foi abandonada pelo Poder Executivo; no mesmo sentido, um dos vereadores presentes alegou que o projeto foi construído sem diálogo com a população. Ambas as afirmações não foram refutadas pelos representantes do referido Poder no decorrer da Audiência Pública.

Analizou-se também o valor inicialmente previsto no PPA referente ao período, bem como o valor constante na proposta orçamentária, a fim de verificar a coerência do inicialmente previsto com a proposta anual:

Tabela 8 – Comparativo do valor estipulado no orçamento e os efetivamente empenhados - 2017

Ação	PPA	Proposta Orçamentária e LOA	Valor final após remanejamentos	Valor Efetivamente Empenhado
1048	R\$3.805.124,00	R\$1.500.000,00	R\$ 4.763.628,15	R\$ 5.815.911,28
1049	R\$2.977.189,00	R\$ 780.000,00	R\$1.191.800,00	R\$ 447.425,91
1050	R\$ 724.553,00	R\$ 600.000,00	0,0	0,0
2070	R\$44.727.357,00	R\$52.110.000,00	R\$80.856.503,14	R\$70.412.227,79

Fonte: Elaboração própria.

Em relação às ações estudadas, temos que entre a Lei Orçamentária para o ano de 2016 (Lei Municipal 3371/2016 – LOA 2016) e a proposta de orçamento para o exercício de 2017 não houve nenhuma alteração do texto correspondente à ação 1048.

No que toca a ação 1049 (que contempla a reforma e ampliação de UBSs) houve mudança interessante. A reforma e ampliação do CAPS Maria Neuma Vidal – saiu da ação 1049 e passou para a ação 2206 - manter os centos de Atenção Psicossocial - CAPS.

A providência aprimorou o orçamento, na medida em que alocou a reforma de um CAPS numa ação mais adequada. Ainda que não tenha havido mudanças na previsão de expansão territorial da infraestrutura ligada às UBS's, percebe-se uma leve melhora na peça orçamentária.

A ação 1050 não sofreu alterações. Em relação à ação 2070, o Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2017 trouxe uma inovação, ao incluir as unidades das zonas rurais entre aquelas que podem ser contempladas com recursos da referida ação.

Em relação aos valores previstos para as referidas rubricas, conforme pose-se aferir através da tabela acima, todos se encontram em valores inferiores ao inicialmente previsto no PPA 2014-2017, com exceção da ação 2070, que apresentou mais recursos do que o previsto no planejamento plurianual. Não foi apresentada motivação para as alterações.

É interessante notar que, ao se estudar a Ata da Audiência Pública referente à apreciação da LOA para o exercício 2017, pelo menos um parlamentar apontou que a “ausência de linguagem acessível” dificultava o entendimento da peça orçamentária. Vários outros reclamaram da ausência de transparências, pedindo explicações sobre diversas rubricas, bem como pela existência de uma suposta frustração de receitas.

b) Fase de Deliberação

O Projeto de LOA 2017 (Projeto de Lei Ordinária do Executivo 1188/2016) foi recebido pela Câmara Municipal de Mossoró/RN em 07 de outubro de 2016, não sendo observado, portanto, o prazo então vigente, determinado pela Lei Orgânica Municipal, que em seu art.78, XII, que estipulava como prazo limite a data de 30 de setembro de cada ano, para a remessa da legislação orçamentária (LOA, LDO e PPA).

Foi lido em plenário em 18 de outubro de 2016, ocasião em que foi remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade para que esta se manifestasse. A Audiência Pública para tratar do projeto ocorreu em 26 de outubro de 2016. A Leitura do parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade da Câmara Municipal de Mossoró ocorreu em

29/11/2016, ocasião em que ocorreu a aprovação em 1º votação. A segunda votação ocorreu em 21/12/2016.

Apesar de o Poder Executivo não ter remetido a proposta orçamentária no prazo determinado pela Lei Orgânica, o Parlamento teve quase dois meses entre o recebimento do projeto de lei do orçamento e a 1º votação, prazo bem superior ao do ano de 2015. Teve mais 22 dias entre a primeira e a 2ª votação.

Assim, apesar da inobservância do prazo, temos que o Parlamento teve um prazo razoável para apreciação e deliberação do projeto. As ações estudadas foram objeto de 13 emendas, das quais 10 foram rejeitadas. Entre as emendas rejeitadas, havia duas com teor idêntico (emendas modificativas 33 e 34).

Tabela 9 – Emendas parlamentares aprovadas e rejeitadas para a LOA 2017

Tipo	Número	Ação Relacionada	Descrição
Aditiva Rejeitada	02	1048	Implantação de UBS no Bairro Bom Jesus
Aditiva Rejeitada	04	1048	Implantação de UBS no bairro Nova Mossoró
Aditiva Aprovada	17	1048	Implantação de UBS no Bairro Paredões
Aditiva Rejeitada	18	1049	Reforma e Ampliação da UBS do Belo Horizonte
Modificativa Rejeitada	19	1050	Remanejava R\$100.000,00 da ação 2074 para ação 1050
Aditiva Rejeitada	19	1049	Reforma e Ampliação da UBS do Redenção
Aditiva Aprovada	22	1048	Implantação de UBS no Bairro Santa Julia
Modificativa Rejeitada	33	1049	Remanejava R\$200.000,00 da ação 2074 para ação 1049
Modificativa Rejeitada	34	1049	Idêntica à emenda 33
Aditiva Rejeitada	45	1049	Reforma e Ampliação da UBS Durval Costa - Walfredo Gurgel
Modificativa Rejeitada	48	1050	Remanejava R\$200.000,00 para implantação de sistema de castração de animais
Aditiva Rejeitada	71	1049	Reforma e Ampliação da UBS

Aditiva Aprovada	96	1048	Dr. Luiz Escolástico Bezerra e Dr. Sueldo Câmara Implantação de UBS em Bom Jesus, Conjunto Alfredo Simonetti e Rincão
------------------	----	------	--

Fonte: Elaboração própria.

O teor das emendas aprovadas não foi adicionado ao texto da lei, tendo sido objeto de veto por parte do Poder Executivo. Entende-se que houve violação ao art. 66, §2º da CF/88, que aduz que “o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”.

Apesar de o texto das emendas já estar devidamente integrado ao teor da peça orçamentária, o veto apostado pelo Poder Executivo voltou-se para a exclusão parcial do texto, justamente para o trecho incluído pelas emendas.

c) Fase de Execução

A tabela abaixo mostra o valor previsto inicialmente para cada uma das ações, na lei orçamentária anual para o exercício 2017. Traz também o valor reservado para a rubrica ao final do exercício, após a expedição de decretos executivos alterando a destinação dos recursos. Aponta ainda o valor empenhado ao final do exercício, bem como a porcentagem do valor efetivamente empenhado, tendo como perspectiva tanto o valor inicialmente estipulado pela LOA, como o valor final.

Tabela 10 – Comparativo os valores planejados e percentuais empenhados para o exercício financeiro de 2017.

Ação	Valor previsto inicialmente	Valor final da rubrica	Valor empenhado	Percentual do valor previsto inicialmente efetivamente empenhado	Percentual do valor final da rubrica efetivamente empenhado
1048	R\$1.500.000,00	R\$ 4.763.628,15	R\$ 5.815.911,28	387,72%	122,08%
1049	R\$780.000,00	R\$1.191.800,00	R\$ 447.425,91	57,36%	37,54%
1050	R\$600.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	-	-
2070	R\$52.110.000,00	R\$80.856.503,14	R\$70.412.227,79	132,12%	87,08%

Fonte: Elaboração própria.

De início, a ação 1048 chama a atenção por diversos motivos. O valor final constante destinado para a referida rubrica orçamentária ultrapassa o triplo do início projetado. Ao se

analisar os Jornais Oficiais do Município de Mossoró/RN referentes ao ano de 2017, percebe-se que somente em março/2017 foi acrescido o valor de R\$5.120.594,15 (cinco milhões, cento e vinte mil, quinhentos e noventa e quatro reais e quinze centavos). Os valores são oriundos de excesso de arrecadação.

Percebe-se que logo após a aprovação da LOA para o exercício de 2017, ocorrida em janeiro do referido ano, a ação 1048 recebeu valores superiores ao triplo do inicialmente previsto, valores que não foram submetidos ao crivo do Poder Legislativo municipal. Trata-se de evidente mau planejamento.

Outra coisa que chama a atenção é que percentual de empenho da referida ação orçamentária, quando comparado com os valores finais da rubrica: 122,08%. Isso significa que o município empenhou valores superiores aos que constavam na rubrica, conduta vedada pela Lei 4320/64.

Porém, apesar de reservar R\$ R\$ 5.815.911,28 (cinco milhões, oitocentos e quinze mil, novecentos e onze reais e vinte e oito centavos) para a referida ação, no que concerne ao ano de 2017, temos que o valor efetivamente pago foi de R\$833.352,78 (oitocentos e trinta e três mil, trezentos e cinquenta e dois reais e setenta e oito centavos)⁶⁰.

Por sua vez, em relação às alterações realizadas na esfera orçamentária para a ação 1049, o Portal de Transparência mostra que o total de pagamentos totalizou o valor de R\$45.615,57 (quarenta e cinco mil, seiscentos e quinze reais e cinquenta e sete centavos). Assim, ao final do exercício restou na rubrica o valor de 1.146.184,43 (um milhão, cento e quarenta e seis mil, cento e oitenta e quatro reais e quarenta e três centavos). Não houve pagamento de restos a pagar nos anos subsequentes.

Em relação à ação 1050, as alterações através de decretos Executivos acarretaram a redução dos valores, zerando totalmente a rubrica. Não houve empenho, liquidação ou pagamento de qualquer valor na rubrica.

Aparentemente, aquisição de equipamentos, instrumentos e utensílios para as UBS do município foi realizado por meio de outra ação orçamentária, não obstante a descrição da referida rubrica na Lei Orçamentária Anual.

Por fim, em relação à ação 2070, o valor total empenhado para o exercício de 2017, foi de R\$ 70.412.227,79 (setenta milhões, quatrocentos e doze mil, duzentos e vinte e sete reais e

⁶⁰Disponível em : <http://transparencia.topdown.mossoro.rn.gov.br/Transparencia/despesasdet.aspx?exercicio=2017&mes=12&pos=0&fase=0&perfil=3&nvl=2&flt=sdvRrj%2bsoi8ZiX60bzGCFWMoKFAjtQSH&dt=20240906094953&fltEsp=>. Acesso em: 06 de setembro de 2024.

setenta e nove centavos). O valor liquidado (serviços/bens cuja prestação foi comprovada) foi de R\$ 68.299.557,94 (sessenta e oito reais, duzentos e noventa e nove mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e noventa e quatro centavos). O pagamento total foi de R\$ 63.954.545,02 (sessenta e três milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e dois centavos).

d) Fases de Controle e Avaliação

As contas do Chefe do Poder Executivo referentes ao exercício de 2017 estão sendo apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte nos autos do Processo nº 004094/2021. O Relatório de Auditoria nº 70/2022, que iniciou o referido procedimento, traz informações importantes.

No que toca ao tema objeto do presente estudo, temos que o relatório acima referido aponta duas possíveis irregularidades: ausência de envio das cópias das leis/decretos relativos às aberturas de créditos suplementares e especiais e abertura de crédito suplementar em montante superior ao autorizado na LOA.

O pedido do corpo técnico do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte foi no sentido de que o parecer prévio seja pela desaprovação das contas. O processo encontra-se aguardando apresentação de defesa por parte do gestor.

A fase de avaliação, que consiste na análise das contas do gestor pelo Poder Legislativo, ainda não foi realizada. O processo se encontra ainda em trâmite junto ao Tribunal de Contas do Estado.

4.6. Exercício Financeiro 2018

a) Fase de Elaboração da Proposta

A análise de uma cópia da ata que contém a transcrição dos diálogos ocorridos por ocasião da Audiência Pública datada de 25 de setembro de 2017, realizada para a discussão da Lei Orçamentária Anual para o exercício 2018 (Projeto de Lei do Executivo 1198/2017) permite aferir que houve muitas reclamações dos parlamentares, no sentido de que haveria erros na peça orçamentária que inviabilizariam a análise e a apresentação de emendas.

Apesar de reiterados pedidos para que o projeto de lei “retornasse ao Poder Executivo”, para que os problemas fossem sanados, isto não ocorreu. Diante disso, a bancada da oposição se ausentou do Plenário.

Um dos representantes do Poder Executivo afirmou que a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária em análise levou em conta o “balanço das sugestões colhidas em reuniões com as diferentes comunidades”.

É interessante registrar que em Audiência Pública realizada em 16 de outubro de 2017, para tratar do Projeto de Lei nº 1197/97 (que veiculava o Plano Plurianual para o período 2018-2021), houve a participação de uma docente de uma universidade sediada no município, informando que era coordenadora do ‘Núcleo Empreende’ e que este projeto trabalhou junto à Prefeitura Municipal na colheita de sugestões junto à população, a fim de aprimorar o referido Projeto de Lei.

Analizou-se também o valor inicialmente previsto no PPA referente ao período, bem como o valor constante na proposta orçamentária, a fim de verificar a coerência do inicialmente previsto com a proposta anual:

Tabela 11 – Comparativo do valor estipulado no orçamento e os efetivamente empenhados - 2018

Ação	PPA	Proposta Orçamentária e LOA	Valor final após remanejamentos	Valor Efetivamente Empenhado
1048	R\$1.040.000,00	R\$1.040.000,00	R\$160.600	R\$218,54
1049	R\$730.000,00	R\$730.000,00	R\$2.365.280,00	R\$376.005,66
1050	R\$200.000,00	R\$ 200.000,00	R\$20.000,00	0
2070	R\$69.359.999,00	R\$69.359.999,00	R\$81.645.765,65	R\$77.773.212,67

Fonte: Elaboração própria.

Em relação às ações estudadas, temos que entre a Lei Orçamentária para o ano de 2017 (Lei municipal nº. 3.526/17 – LOA 2017) e a proposta de orçamento para o exercício de 2018 não houve nenhuma alteração do texto correspondente às ações em estudo. Em relação aos valores previstos para as referidas rubricas, todos se encontram em valores exatamente iguais aos previstos no PPA 2018-2021.

b) Fase de Deliberação

O Projeto de Lei Orçamentária Anual nº 1198/2017 foi protocolado em 31/08/2017 (observando-se o prazo constante na CF/88 e na Lei Orgânica Municipal). Foi lido em plenário (conferindo-se a devida publicidade) em 11/09/2017. A audiência Pública para tratar do Projeto ocorreu em 25 de setembro de 2017.

A Leitura do parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade da Câmara Municipal de Mossoró ocorreu em 11 de dezembro de 2017. As duas votações ocorreram na mesma data, qual seja, 19 de dezembro de 2017. O Parlamento teve mais de 3 (três) meses entre a publicidade do projeto e a votação.

Em relação às emendas parlamentares, foram protocoladas 07 (sete) emendas cujo objeto são as ações estudadas nessa pesquisa. Seis delas foram rejeitadas na fase deliberativa. Apenas uma foi aprovada pelo parlamento.

Tabela 12 – Emendas parlamentares aprovadas e rejeitadas para a LOA 2018

Tipo	Número	Ação Relacionada	Descrição
Modificativa Rejeitada	04/2017	1219	Implantação de UBS no bairro Nova Mossoró (modificação incorreta)
Aditiva Aprovada	04/2017	1049	Inclusão da UBS da comunidade da Barrinha
Modificativa Rejeitada	44/2017	1050	Remanejar R\$115.000,00 para aquisição de aparelho de Raio-X fixo
Modificativa Rejeitada	49/2017	1049	Remanejar R\$60.000,00 para reforma e ampliação da UBS no bairro Ouro Negro
Modificativa Rejeitada	84/2017	1050	Remanejar R\$200.000,00 para a ação 1050
Modificativa Rejeitada	92/2017	1050	Remanejar R\$1.050.000,00 para aquisição de um tomógrafo (caráter impositivo)
Modificativa Rejeitada	95/2017	1050	Remanejar R\$115.000,00 para aquisição de aparelho de Raio-X (caráter impositivo)

Fonte: Elaboração própria.

A emenda aditiva 04/2017, que tinha por objetivo a inclusão da UBS da comunidade da barrinha na ação 1049, apesar de aprovada pelo Poder Legislativo, foi objeto de veto, que foi mantido. Entende-se que houve violação ao art. 66, §2º da CF/88, que aduz que “o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”.

c) Fase de Execução

A tabela abaixo mostra o valor previsto inicialmente para cada uma das ações, na lei orçamentária anual. Traz também o valor reservado para a rubrica ao final do exercício, após a

expedição de decretos executivos alterando a destinação dos recursos. Aponta ainda o valor empenhado ao final do exercício, bem como a porcentagem do valor efetivamente empenhado, tendo como perspectiva tanto o valor inicialmente estipulado pela LOA, como o valor final.

Tabela 13 – Comparativo os valores planejados e percentuais empenhados para o exercício financeiro de 2018.

Ação	Valor previsto inicialmente	Valor final da rubrica	Valor empenhado	Percentual do valor previsto inicialmente efetivamente empenhado	Percentual do valor final da rubrica efetivamente empenhado
1048	R\$1.040.000,00	R\$160.600	R\$218,54	0,021%	0,136%
1049	R\$730.000,00	R\$2.365.280,00	R\$376.005,66	51,50%	15,89%
1050	200.000,00	20.000,00	R\$0,00	0	0
2070	69.359.999,00	R\$81.645.765,65	R\$77.773.212,67	112%,12	95,25%

Fonte: Elaboração própria..

No que toca à ação 1048, não houve a implantação de nenhuma Unidade Básica de Saúde no ano de 2018. O único empenhado, liquidado e pago para a ação foi o de R\$218,54, cuja finalidade foi a de quitar o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Norte. Significa que mais de R\$160.000,00 (cento e sessenta mil reais) deixaram de ser utilizados no ano de 2018, para essa ação, ainda que se existisse um cenário de escassez.

A ação 1049 apresentou valor final superior ao triplo daquele aprovado pelo parlamento municipal. No entanto, o Portal de Transparência do município mostra que valor efetivamente pago foi de R\$376.005,66 (trezentos e setenta e seis mil, cinco reais e sessenta e seis centavos). Ao final do exercício, restou na rubrica o valor de R\$1.989.274,34 (um milhão, novecentos e oitenta e nove mil, duzentos e setenta e quatro reais e trinta e quatro centavos).

Não houve empenho, liquidação ou pagamento de qualquer valor na ação 1050. Em relação a ação 2070, a despesa realizada totalizou R\$ 63.410.913,86 (sessenta e três milhões, quatrocentos e dez mil, novecentos e treze reais e oitenta e seis centavos).

d) Fase de Controle e Avaliação.

A execução orçamentária referente ao exercício financeiro de 2018 foi fiscalizada por meio do Processo Administrativo 003216/2022-TC, em cujos autos está o Relatório de Auditoria nº 111/2022. O processo foi iniciado em 04 de agosto de 2022.

Apontamos abaixo os questionamentos apontados pelo TCE/RN, em relação à execução referente ao exercício 2018, que são pertinentes ao presente trabalho:

- a) Abertura de crédito suplementar em montante superior ao autorizado na LOA

De acordo com informações prestadas pelo Poder Executivo ao TCE/RN, “foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 209.735.624,11”, tendo como justificativa legal a autorização contida na Lei Orçamentária Anual, que expressamente autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais no limite de 25% do total das despesas fixadas na respectiva lei⁶¹.

Conforme o relatório do TCE/RN, o percentual de 25% corresponderia ao valor de R\$ 177.773.611,75 (cento e setenta e sete milhões, setecentos e setenta e sete mil, seiscentos e onze reais e setenta e cinco centavos). Diante disso, constata-se que a “limitação para abertura de créditos adicionais suplementares foi ultrapassada em R\$ 31.962.012,36 (trinta e um milhões, novecentos e sessenta e dois mil, doze reais e trinta e seis centavos)”. Cabe esclarecer que cabe direito de manifestação ao gestor.

Quanto à fase de avaliação, que seria a análise das contas do gestor por parte do Poder Legislativo, ainda não ocorreu. Pesquisas junto ao sistema legislativo da Câmara Municipal de Mossoró indicam que a referida análise ainda não virou uma propositura legislativa.

4.6. Exercício Financeiro 2019

- a) Fase de Elaboração da Proposta

Da análise de uma cópia da ata que contém a transcrição dos diálogos ocorridos por ocasião da Audiência Pública datada de 17 de julho de 2018, realizada para a discussão da Lei Orçamentária Anual para o exercício 2019 (Projeto de Lei do Executivo 1204/2018) é possível colher a declaração de um dos representantes do Poder Executivo, que informou que o projeto em análise contou com sugestões da população, havendo a consulta da população acerca de seus pleitos nos “4 polos da cidade”, afirmando ainda que a elaboração da proposta orçamentária contou “com participação massiva dos jovens”.

Outro representante do Poder Executivo ressaltou a “importância do trabalho transparente em diálogo com a sociedade, lembrando correspondência entre a matéria em debate e o plano plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

Um dos parlamentares questionou quais os polos visitados pela gestão municipal para colher sugestões e críticas. No mesmo sentido, outro parlamentar afirmou que não houve

⁶¹ Art. 4º da Lei Municipal nº3.603/2018

“participação popular na elaboração da peça orçamentária, lembrando conduta autoritária do Executivo municipal em votações anteriores.”

Analisou-se também o valor inicialmente previsto no PPA referente ao período, bem como o valor constante na proposta orçamentária, a fim de verificar a coerência do inicialmente previsto com a proposta anual:

Tabela 14 – Comparativo do valor estipulado no orçamento e os efetivamente empenhados - 2019

Ação	PPA	Proposta Orçamentária e LOA	Valor final após remanejamentos	Valor Efetivamente Empenhado
1048	R\$1.040.000,00	R\$ 28.000,00	R\$ 4.028.957,38	R\$8.170.781,56
1049	R\$730.000,00	R\$250.000,00	R\$3.572.738,49	R\$ 175.153,39
1050	R\$200.000,00	R\$ 100.000,00	R\$340.000,00	0
2070	R\$69.359.999,00	R\$60.068.637,00	R\$72.253.656,09	R\$79.252.452,26

Fonte: Elaboração própria.

Em relação às ações estudadas, temos que entre a Lei Orçamentária para o ano de 2018 (Lei Municipal nº. 3.603/18 – LOA 2018) e a proposta de orçamento para o exercício de 2019 não houve nenhuma alteração do texto correspondente às ações em estudo. Em relação aos valores previstos para as referidas rubricas, todos se encontram em valores abaixo daqueles previstos no PPA 2018-2021.

b) Fase de Deliberação

O Projeto de Lei Orçamentária Anual nº 1.204/2018 foi protocolado em 30/08/2018 (observando-se o prazo constante na CF/88 e na Lei Orgânica Municipal). Não há registro de quando ocorreu sua leitura em plenário. Na Ata da Audiência Pública para tratar do referido projeto consta que esta aconteceu em 17 de julho de 2018. Parece haver um equívoco, pois as audiências públicas só ocorrem após o protocolo da proposta orçamentária junto à Casa Legislativa. A decisão da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade da Câmara Municipal de Mossoró ocorreu em 13/11/2018. A segunda votação ocorreu em 12/12/2019.

O Parlamento teve mais de 3 meses entre o protocolo do projeto e a votação. Apesar de se tratar de um projeto de lei longo e de difícil leitura, temos que o prazo é suficiente para uma análise acurada. Todas as emendas parlamentares referentes ao tema (06) foram rejeitadas.

Tabela 15 – Emendas parlamentares aprovadas e rejeitadas para a LOA 2019

Tipo	Número	Ação Relacionada	Descrição
Aditiva Rejeitada	16/2018	1048	Implantação de UBS no Alto da Pelonha
Modificativa Rejeitada	30/2018	1050	Remanejar R\$50.000,00 da

Aditiva Rejeitada	41/2018	1049	ação 2029 para ação 1050
Modificativa Rejeitada	42/2018	1050	Reforma e ampliação da UBS Chico Porto, bairro Ouro Negro
Aditiva Rejeitada	52/2018	1048	Remanejar R\$200.000,00 da ação 2068 para ação 1050
Aditiva Rejeitada	55/2018	1048	Implantação de UBS no bairro Pirrichil
			Implantação de UBS no bairro Nova Mossoró

Fonte: Elaboração própria.

c) Fase de Execução

Em relação à execução da Lei Orçamentária de 2019, identificou-se um problema não listado na doutrina: existência de decretos Executivos sendo republicados em março de 2020, muito tempo depois do fim do exercício financeiro, o que dificulta o acompanhamento da execução orçamentária. Além disso, pode ensejar equívocos na própria execução, visto que os atos executórios se basearam em valores que foram modificados muito tempo depois.

A tabela abaixo mostra o valor previsto inicialmente para cada uma das ações, na lei orçamentária anual. Traz também o valor reservado para a rubrica ao final do exercício, após a expedição de decretos executivos alterando a destinação dos recursos. Aponta ainda o valor empenhado ao final do exercício, bem como a porcentagem do valor efetivamente empenhado, tendo como perspectiva tanto o valor inicialmente estipulado pela LOA, como o valor final.

Tabela 16 – Comparativo entre os valores planejados e percentuais empenhados para o exercício financeiro de 2018.

Ação	Valor previsto inicialmente	Valor final da rubrica	Valor empenhado	Percentual do valor previsto inicialmente efetivamente empenhado	Percentual do valor final da rubrica efetivamente empenhado
1048	R\$28.000,00	R\$ 4.028.957,38	R\$ 8.170.781,56	29,181,36%	202,80%
1049	R\$250.000,00	R\$3.572.738,49	R\$175.153,39	70,06%	4,90%
1050	R\$100.000,00	R\$340.000,00	R\$0,00	0	0
2070	R\$60.068.637,00	R\$72.253.656,09	R\$79.252.452,26	131,93%,	109,68%

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à ação 1048, a previsão de R\$28.000,00 (vinte e oito mil reais) para a implantação de prédios, em especial com estrutura para serviços voltados para saúde, se mostra irrisória. No entanto, a situação em estudo parece se tratar de uma “janela orçamentária”, conceito já enfrentado em tópico anterior e que causa certa divisão entre os pesquisadores.

Não houve a implantação de nenhuma Unidade Básica de Saúde no ano de 2019. Apesar do valor final na rubrica ter ultrapassado 04 milhões de reais, os pagamentos somaram menos da metade, totalizando R\$1.899.138,21 (um milhão, oitocentos e noventa e nove mil, cento e trinta e oito reais e vinte e um centavos).

Em relação à ação 1049, o valor final é mais que o décuplo daquele aprovado pelo parlamento municipal. O Portal de Transparência do município mostra que o total pago em razão da referida ação totalizou R\$97.668,31 (noventa mil, seiscentos e sessenta e oito reais e trinta e um centavos). Ao final do exercício, o valor que deixou de ser empenhado na rubrica foi de R\$3.397.585,1 (três milhões, trezentos e noventa e sete mil, quinhentos e oitenta e cinco reais e dez centavos).

Não houve empenho na ação 1050. Em relação a ação 2070, o total despendido a título de pagamentos foi de R\$65.501.509,83 (sessenta e cinco milhões, quinhentos e um mil, quinhentos e nove reais e oitenta e três centavos).

d) Fase de Controle e Avaliação

A execução orçamentária referente ao exercício financeiro de 2019 está sendo analisada nos autos do Processo Administrativo 003739/2022, tendo o TCE/RN elaborado Relatório de Auditoria nº 144/2022. O processo foi iniciado em 19/09/2022. apontamos abaixo os questionamentos apontados pelo TCE/RN, em relação à execução referente ao exercício 2018, que são pertinentes ao presente trabalho:

- a) Remessa parcial das cópias das leis/decretos relativos às aberturas de créditos especiais

Conforme relata o Tribunal de Contas, no parecer acima referido, houve “remessa parcial dos decretos/leis de abertura dos créditos especiais, impossibilitando aferir se os montantes - de fato - são os informados”. Tal situação poderia explicar o desencontro entre os valores identificados nas publicações oficiais do Município e o presente trabalho.

Ademais, tal fato pode ser explicado, talvez, pelo reiterado comportamento de republicar os decretos que ensejam remanejamento de recursos, ainda que meses após a sua edição.

Ainda segundo o TCE, a remessa parcial (ou não integral) dos decretos dificultou a análise de outros aspectos, como “(I) se houve autorização legislativa prévia para abertura de créditos especiais e (II) se os especiais foram abertos por decreto e indicaram os recursos correspondentes”.

b) Abertura de crédito suplementar em montante superior ao autorizado na LOA

Conforme narra o TCE/RN, “o montante de créditos suplementares abertos durante o exercício, com base nas autorizações contidas na Lei Orçamentária Anual, foi de R\$ 317.329.352,66”. O valor que poderia ser remanejado teria por limite o valor de R\$ 134.094.590,75. “Assim sendo, com base nos valores mencionados, verifica-se que a limitação para abertura de créditos adicionais suplementares foi ultrapassada em R\$ 183.234.761,91”.

c) Abertura de crédito adicional sem lastro financeiro

Boa parte dos recursos remanejados para as ações aqui em estudo, teriam sido oriundas de superávits financeiros, conforme relatado no Poder Executivo, nos respectivos decretos. Ocorre que o TCE alega que o Executivo não conseguiu comprovar a existência de superávits, sendo, inclusive, um problema já herdado do exercício financeiro anterior.

Nesse sentido, o TCE aduz que:

Consoante já demonstrado no item 2.3.3 deste relatório, se observa que foram abertos um total de R\$ 15.767.978,18 de créditos adicionais que utilizaram como fonte de custeio o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício de 2018, todavia devido a inconsistências verificadas neste demonstrativo, inclusive já citadas no Relatório de Contas Anuais de 2018 (Processo 003216/2022), impossibilita que este corpo de auditoria proceda à validação desses dados com um nível de segurança aceitável, limitando este trabalho técnico.

Dessa forma se faz necessária a citação do gestor para que o mesmo apresente o Balanço Patrimonial do exercício de 2018, livre de qualquer tipo de inconsistência para que seja verificada a existência de superávit financeiro capaz de lastrear totalmente a abertura dos créditos adicionais reportados no parágrafo precedente.

(...)

Ou seja, em caso de abertura de créditos adicionais com fulcro em superávit financeiro inexistente, o gestor estaria incorrendo na realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, e consequentemente na prática de um ato de improbidade administrativo capaz de causar lesão ao erário municipal.(REFERÊNCIA)

d) Inconsistências apuradas na evidenciação das informações de natureza orçamentário e patrimonial.

Conforme pode-se aferir pelos tópicos anteriores, não foi possível fiscalizar, a contento, a execução orçamentária do município de Mossoró/RN, para o ano de 2019, tendo em vista a ausência de documentos e inconsistência das informações. Mais uma vez, trazemos as palavras do Tribunal de Contas:

Percebe-se que os demonstrativos contábeis anexados, apresentam dados conflitantes entre si, e tais divergências comprometem a qualidade da informação gerada pelos mencionados documentos, não sendo esses relatórios fontes confiáveis de informação, capazes de permitir o devido acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, e nem tampouco servem de base para análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros. (REFERÊNCIA)

Cabe ressaltar que a mesma dificuldade foi observada, ainda que a execução orçamentária tenha sido analisada através da análise de todos os decretos executivos publicados pelo Poder Executivo, relativos ao ano de 2019.

Quanto à fase de avaliação, que seria a análise das contas do gestor por parte do Poder Legislativo, ainda não ocorreu. Pesquisas junto ao sistema legislativo da Câmara Municipal de Mossoró indicam que a referida análise ainda não virou uma propositura legislativa.

5. DOS RESULTADOS⁶²

5.1. Resultado do Ciclo Orçamentário de cada ação

As tabelas e gráficos abaixo buscam demonstrar de forma mais didática o comportamento de cada ação orçamentária, ao longo do período estudado.

5.1.1. Ação 1048

Tabela 17 – Compilação dos resultados para a ação 1048

Critério Avaliado	2016	2017	2018	2019
Ausência de Transparência por parte do Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária	Sim	Sim	Sim	Sim
Falta de realismo das propostas orçamentárias	Sim	Sim	Sim	Sim
Participação popular na elaboração da proposta	Sim	Não	Sim	Questionável
Período razoável para apreciação da proposta pelo Poder Legislativo	Sim	Sim	Sim	Sim
Autorização para o Poder Executivo alterar a LOA mediante decretos em percentuais altos	Não	Não	Não	Não
Ausência de justificativa/motivação para alterações realizadas por decretos legislativos	Sim	Sim	Sim	Sim
Não execução dos valores constantes na rubrica/ações orçamentárias	Sim	Não	Sim	Não
Empenho em valores superiores aos constantes na rubrica (despesas sem autorização legal)	Não	Sim	Não	Sim

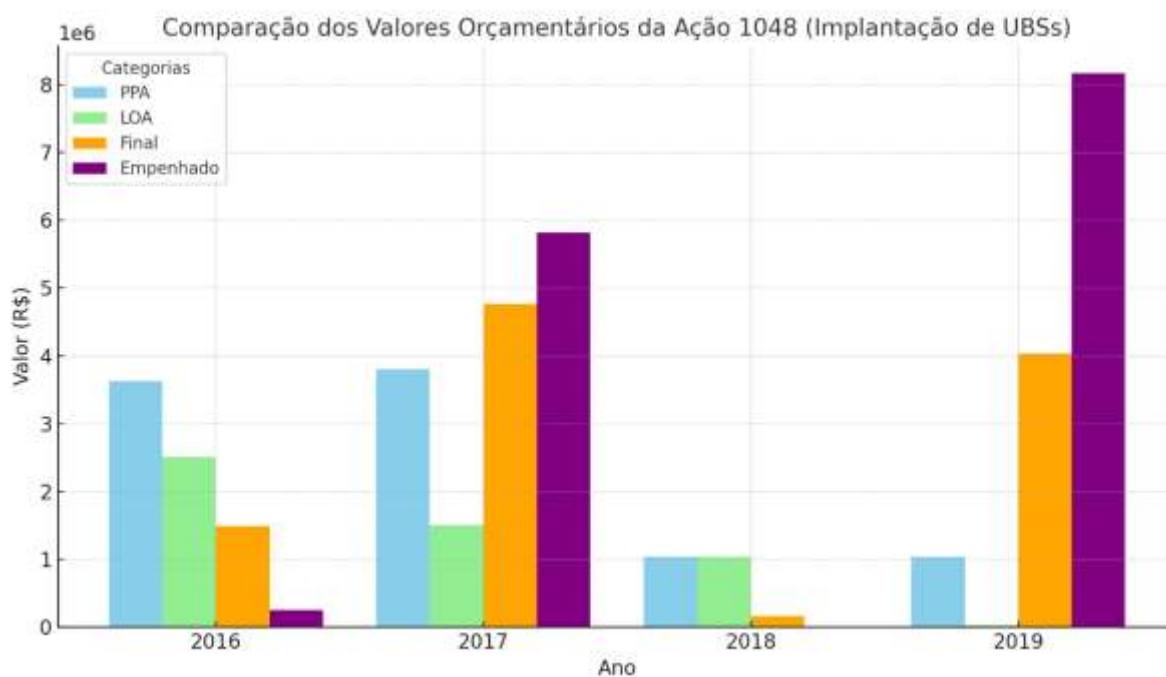
⁶² Os gráficos apresentados nesse capítulo foram elaborados através de informações coletadas pelo autor, com auxílio de inteligência artificial.

Existência de janela orçamentária	Não	Sim	Não	Sim
Ausência de prestação de contas dos bens efetivamente prestados	Sim	Sim	Sim	Sim
Atraso na apreciação/votação dos Pareceres dos TCEs	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

A fim de facilitar a compreensão das diferenças de valores ao longo do ciclo orçamentário o gráfico abaixo demonstra o valor inicialmente previsto no PPA, o valor consignado na LOA, o valor final, após os remanejamentos e efetivamente empenhado, em relação à ação em estudo, no intervalo estudado:

Figura 1 - Comparação dos valores orçamentários da Ação 1048 (Implantação de UBSs)



Fonte: Elaboração de inteligência artificial.

No mesmo sentido, a figura a abaixo demonstra que sequer foram empenhados na ação estudada:

Figura 2 - Valores não empenhados por ano – Ação 1048



Fonte: Elaboração de inteligência artificial.

5.1.2 – Ação 1049

Tabela 18 – Compilação dos resultados para a ação 1049

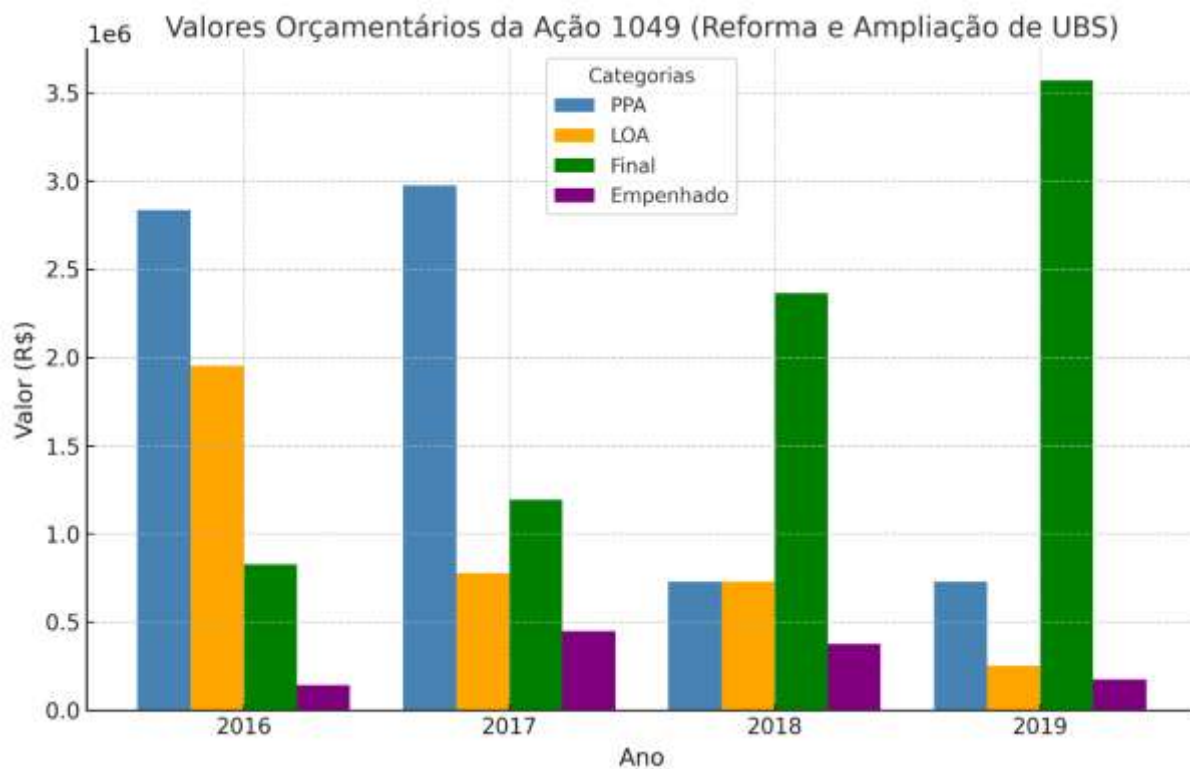
Critério Avaliado	2016	2017	2018	2019
Ausência de Transparência por parte do Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária	Sim	Sim	Sim	Sim
Falta de realismo das propostas orçamentárias	Sim	Sim	Sim	Sim
Participação popular na elaboração da proposta	Parcial	Não	Parcial	Questionável
Período razoável para apreciação da proposta pelo Poder Legislativo	Sim	Sim	Sim	Sim
Autorização para o Poder Executivo alterar a LOA mediante decretos em percentuais altos	Não	Não	Não	Não
Ausência de justificativa/motivação para alterações	Sim	Sim	Sim	Sim

realizadas por decretos legislativos				
Não execução dos valores constantes na rubrica/ações orçamentárias	Sim	Sim	Sim	Sim
Empenho em valores superiores aos constantes na rubrica (despesas sem autorização legal)	Não	Não	Não	Não
Existência de janela orçamentária	Não	Não	Sim	Sim
Ausência de prestação de contas dos bens efetivamente prestados	Sim	Sim	Sim	Sim
Atraso na apreciação/votação dos Pareceres dos TCEs	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

A fim de facilitar a compreensão das diferenças de valores ao longo do ciclo orçamentário o gráfico abaixo demonstra o valor inicialmente previsto no PPA, o valor consignado na LOA, o valor final, após os remanejamentos e efetivamente empenhado, em relação à ação em estudo, no intervalo estudado:

Figura 3 - Valores orçamentários da Ação 1049 (Reforma e ampliação de UBS)



Fonte: Elaboração de inteligência artificial.

No mesmo sentido, a figura abaixo demonstra que sequer foram empenhados na ação estudada:

Figura 4 - Valores não empenhados por ano - Ação 1049



Fonte: Elaboração de inteligência artificial.

5.1.3 - Ação 1050

Tabela 19 – Compilação dos resultados para a ação 1050

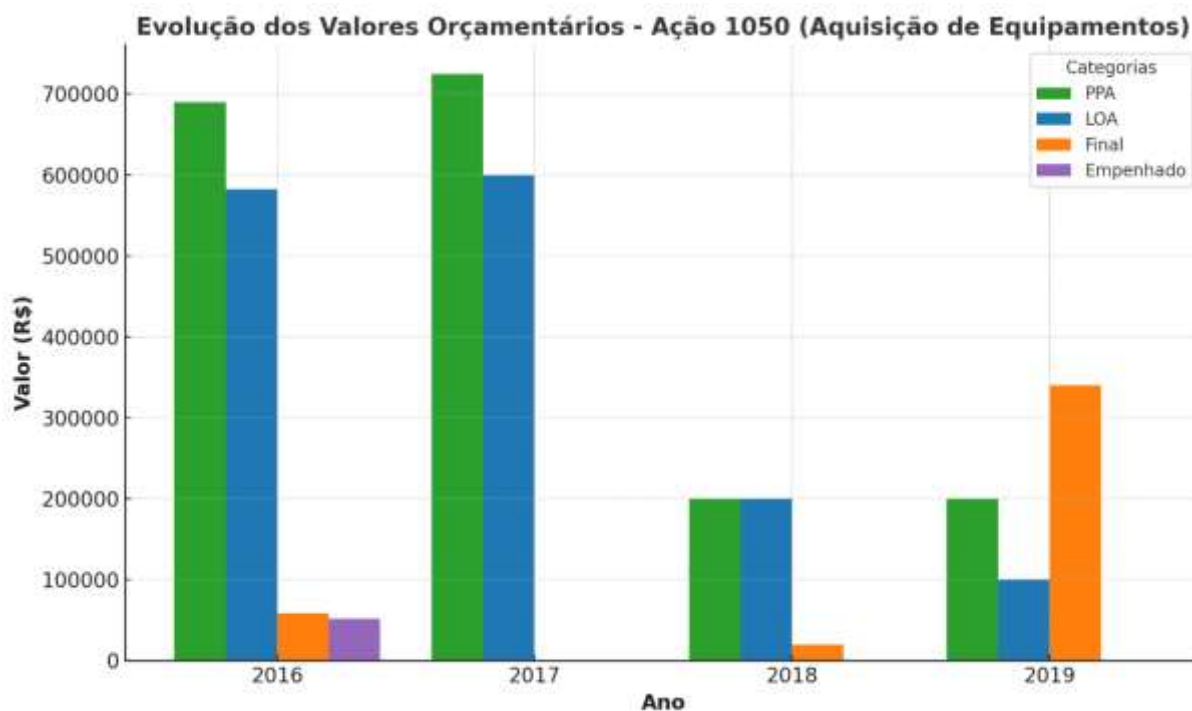
Critério Avaliado	2016	2017	2018	2019
Ausência de Transparência por parte do Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária	Sim	Sim	Sim	Sim
Falta de realismo das propostas orçamentárias	Sim	Sim	Sim	Sim
Participação popular na elaboração da proposta	Parcial	Não	Parcial	Questionável
Período razoável para apreciação da proposta pelo Poder Legislativo	Sim	Sim	Sim	Sim
Autorização para o Poder Executivo alterar a LOA mediante decretos em percentuais altos	Não	Não	Não	Não
Ausência de justificativa/motivação para alterações realizadas por decretos legislativos	Sim	Sim	Sim	Sim
Não execução dos valores constantes na rubrica/ações orçamentárias	Sim	Sim	Sim	Sim
Empenho em valores superiores aos constantes na rubrica (despesas sem autorização legal)	Não	Não	Não	Não
Existência de janela orçamentária	Não	Não	Não	Não
Ausência de prestação de contas dos bens efetivamente prestados	Sim	Sim	Sim	Sim
Atraso na apreciação/votação dos Pareceres dos TCEs	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

A fim de facilitar a compreensão das diferenças de valores ao longo do ciclo orçamentário o gráfico abaixo demonstra o valor inicialmente previsto no PPA, o valor

consignado na LOA, o valor final, após os remanejamentos e efetivamente empenhado, em relação à ação em estudo, no intervalo estudado:

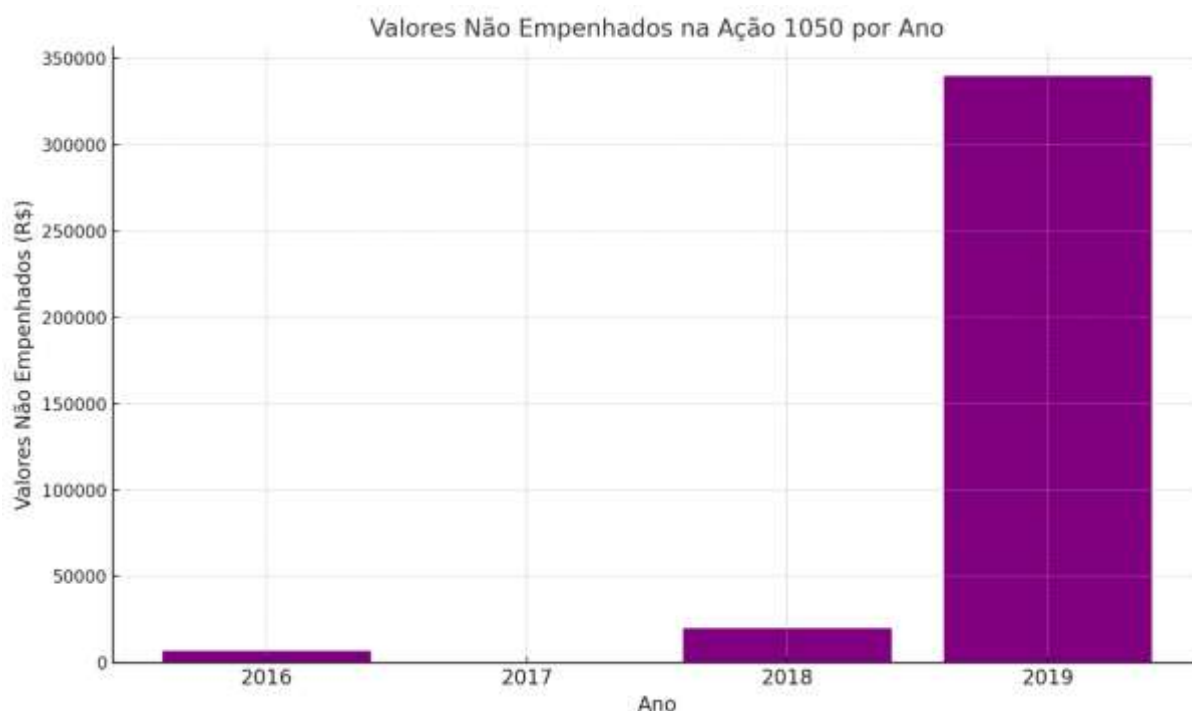
Figura 5 - Evolução dos valores orçamentários - Ação 1050 (Aquisição de equipamentos)



Fonte: Elaboração de inteligência artificial.

No mesmo sentido, a figura abaixo demonstra que sequer foram empenhados na ação estudada:

Figura 6 - Valores não empenhados na Ação 1050 por ano



Fonte: Elaboração de inteligência artificial.

5.1.4. Ação 2070

Tabela 20– Compilação dos resultados para a ação 2070

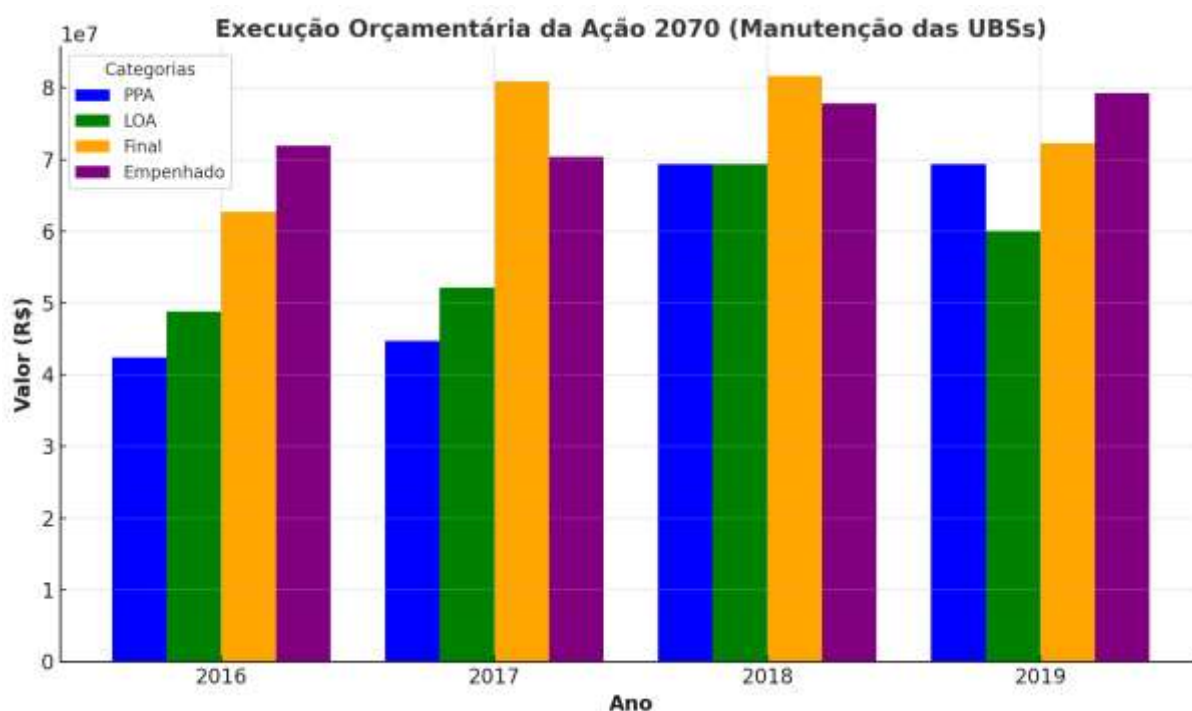
Critério Avaliado	2016	2017	2018	2019
Ausência de Transparência por parte do Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária	Sim	Sim	Sim	Sim
Falta de realismo das propostas orçamentárias	Não	Não	Não	Não
Participação popular na elaboração da proposta	Parcial	Não	Parcial	Questionável
Período razoável para apreciação da proposta pelo Poder Legislativo	Sim	Sim	Sim	Sim
Autorização para o Poder Executivo alterar a LOA mediante decretos em percentuais altos	Não	Não	Não	Não
Ausência de justificativa/motivação para alterações realizadas por decretos legislativos	Sim	Sim	Sim	Sim

Não execução dos valores constantes na rubrica/ações orçamentárias	Não	Sim	Sim	Não
Empenho em valores superiores aos constantes na rubrica (despesas sem autorização legal)	Sim	Não	Não	Sim
Existência de janela orçamentária	Não	Não	Não	Não
Ausência de prestação de contas dos bens efetivamente prestados	Sim	Sim	Sim	Sim
Atraso na apreciação/votação dos Pareceres dos TCEs	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

A fim de facilitar a compreensão das diferenças de valores ao longo do ciclo orçamentário o gráfico abaixo demonstra o valor inicialmente previsto no PPA, o valor consignado na LOA, o valor final, após os remanejamentos e efetivamente empenhado, em relação à ação em estudo, no intervalo estudado:

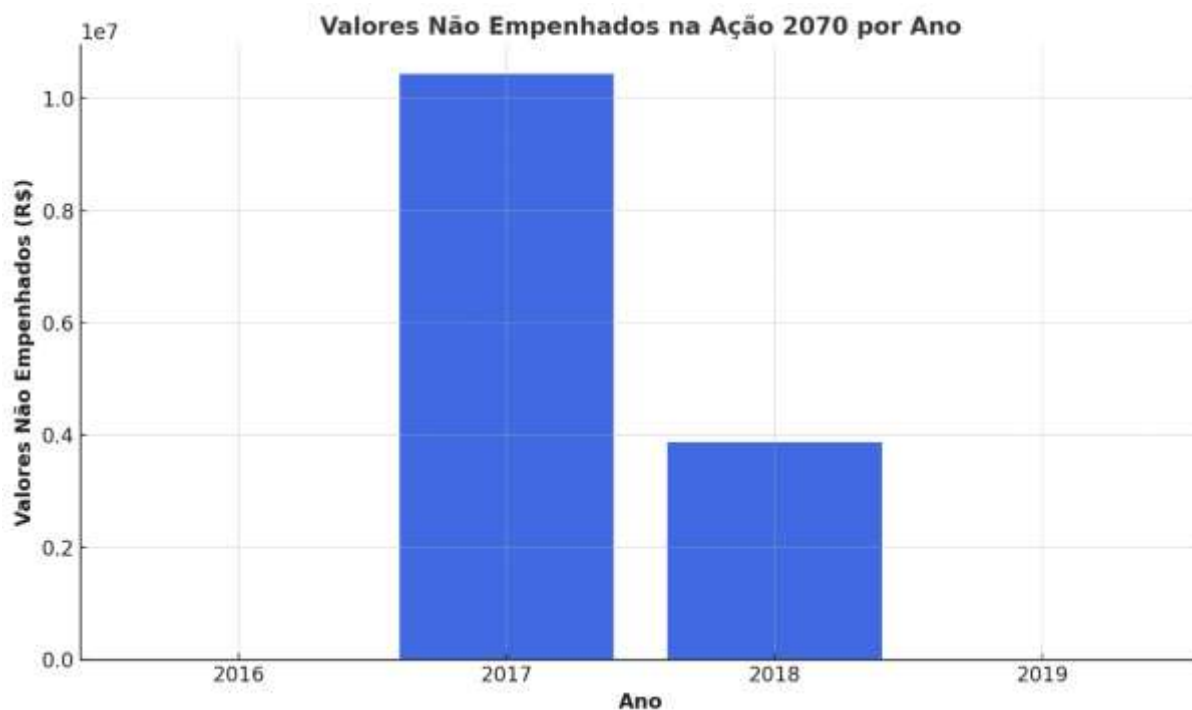
Figura 7 - Execução orçamentária da Ação 2070 (Manutenção das UBSs)



Fonte: Elaboração de inteligência artificial.

No mesmo sentido, a figura abaixo demonstra que sequer foram empenhados na ação estudada:

Figura 8 - Valores não empenhados na Ação 2070 por ano



Fonte: Elaboração de inteligência artificial.

5.2. Resumo do período analisado

Entendemos pela inexistência de transparência na elaboração da proposta em todos os anos, não foram apresentados critérios claros para alocação da quantidade de recursos ou justificativas para a determinação das localidades para as quais foram direcionados. As peças orçamentárias tinham natureza extremamente técnica, não contendo ferramentas para facilitação da compreensão do público leigo.

A participação popular foi inócua, pois, apesar de algumas iniciativas, não foram detectados seus impactos no projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo. Em quase todos os anos o que se percebeu é que o texto da proposta era uma cópia do texto aprovado no ano anterior. No sentido oposto, entendeu-se que o prazo para a deliberação da proposta foi razoável, no período analisado.

Com exceção de 2016, no entanto, o orçamento se mostrou impermeável às emendas parlamentares, sendo verificada até mesmo a utilização irregular de vetos por parte do Poder Executivo.

Quanto à possibilidade de alteração da Lei Orçamentária por meio de Decretos Executivos, o percentual de 25%, encontrado nos quatro anos, se mostrou bem abaixo da média de cidades de mesmo porte de Estados do Nordeste próximos ao Rio Grande do Norte.

Quanto à realização de remanejamentos por meio de Decretos Executivos, não foi verificada a apresentação de justificativas para a sua realização. Em geral, o empenho ficou bem aquém dos recursos alocados.

Não houve apresentação de justificativas para a não utilização dos recursos. Porém, em algumas situações, houve a realização de despesas sem autorização legislativa, (em localidades diversas daquele previstas na LOA), bem como empenhos acima dos valores previstos em cada rubrica orçamentária. Foi verificada a existência de “janelas orçamentárias”.

Ao longo do período foi identificado um problema não listado na doutrina consultada para a elaboração desse trabalho: a republicação excessiva de decretos executivos, por erro material. Houve situação crítica em que houve republicações em março do ano seguinte. O portal de transparência do município de fácil compreensão e bastante intuitivo.

Houve a identificação de janelas orçamentárias nas ações relativas a despesas de capital. A ação 1048 foi utilizada como janela orçamentária em 2017 e 2019 e a ação 1049 em 2018 e 2019. Entendemos que constituiu uma forma de afastar a participação do parlamento nas decisões alocativas. A presença da ação não garantiu a execução dos valores alocados, o que afasta a ideia da efetividade que pode ser obtida através desse comportamento.

As fases de controle e avaliação se mostraram bastante prejudicadas pelos problemas anteriormente elencados, sendo que do período analisado, apenas as Contas do Ano de 2016 foram votadas, tendo sido rejeitadas. Os relatórios do TCE/RN dos processos que ainda não foram julgados apontam dos problemas verificados nesta pesquisa, sendo que a demora entre a execução e o julgamento tem impossibilitado a utilização das análises do referido Tribunal de contas para a retroalimentação do ciclo orçamentário, dificultando assim o seu aprimoramento.

5.3. Bens Ofertados à População

Quanto à ação 1048, em 2020, foi inaugurado o CER IV (Centro de Reabilitação – Intelectual, Físico, Visual e Auditivo), que localizado à Avenida Rio Branco, Bairro: Santo Antônio, Mossoró-RN. Ainda que não se trate de uma UBS propriamente dita, o referido centro foi indicado em algumas notas fiscais examinadas, quando da avaliação das despesas realizadas no âmbito dessa ação.

Trata-se de localidade para a qual não havia a autorização de construção de uma UBS. Apesar do nome diverso, temos que a referida unidade foi construída com recursos provenientes

da rubrica 1048. Ou seja, a despesa realizada não estava autorizada pela legislação. Apesar disso, não deixa de ser um benefício decorrente da execução da referida ação orçamentária.

No tocante à ação 1049, não foi possível identificar quais as UBS objeto de reforma e/ou ampliação, visto que as notas fiscais eram genéricas. Não informavam o prédio exato que estava recebendo as melhorias.

As ações 1050 e 2070 serão analisadas conjuntamente, visto que são relativas às despesas correntes, voltadas para o abastecimento das Unidades Básicas de Saúde do Município.

Como se trata de despesas correntes, que em regra, se repetem regularmente, buscou-se notícias acerca da falta de materiais ou de insumos nas referidas unidades. Ressalta-se aqui um relatório realizado por um parlamentar, chamado de “Marcha da Saúde⁶³”, que foi elaborado após a visitação de dez UBS no município de Mossoró, no ano de 2017.

Foram localizadas ainda algumas denúncias feitas por vereadores, bem como materiais de jornais que mostram falta de material em algumas UBS⁶⁴. Em julho de 2020, uma UBS chegou a ser fechada pelo proprietário, pela ausência do pagamento de aluguéis. Apesar de seu fechamento ter ocorrido fora do período estudado, o débito se insere no período, pois a dívida remontava a 18 meses⁶⁵.

Percebe-se que apesar do elevado índice de execução das duas rubricas (tendo em vista que a quase totalidade do valor ficou concentrada na ação 2070), ainda foram detectados problemas de abastecimento nas UBS. Os casos noticiados demonstram situações críticas, em especial a ausência do pagamento de aluguel, por mais de um ano.

⁶³ Relatório detalha sucateamento da saúde em Mossoró. Disponível em: <https://blogcarlossantos.com.br/relatorio-prova-sucateamento-de-sistema-de-saude-de-mossoro>. Acesso em 14 de dezembro de 2024.

⁶⁴ Alex Moacir denuncia falta de material em UBSs. Disponível em: <https://www.blogdopc.com.br/2016/09/alex-moacir-denuncia-falta-de-material.html>; Acesso em 14 de dezembro de 2024.

⁶⁵ Unidade básica de saúde de Mossoró é fechada por falta de pagamento de aluguéis. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2020/07/09/unidade-basica-de-saude-de-mossoro-e-fechada-por-falta-de-pagamento-de-alugueis.ghtml>. Acesso em 14 de dezembro de 2024.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa nasceu de uma inquietação pessoal, acumulada ao longo de anos atuando como técnico responsável pela análise da proposta de lei orçamentária no âmbito do Poder Legislativo de Mossoró/RN. É difícil compreender como as propostas de orçamento se repetem, ano após ano. As despesas realizadas não geram nenhum benefício à população?

Sempre as mesmas ruas para calçar ou asfaltar. Sempre os mesmos bairros para construção de Unidades Básicas de Saúde. Sempre os mesmos locais para construção de Unidades de Educação Infantil.

Ao longo do tempo, alguns questionamentos cresceram em minha mente: o planejamento realizado é efetivamente implementado? Se o é, por que motivos a peça orçamentária é tão semelhante ao longo dos anos? Se não é, quais os motivos que dificultam a sua concretização?

A fim de responder tais perguntas, me propus a realizar esta pesquisa, entendendo que havia pontos específicos que deveria abordar. O primeiro, apesar de parecer simples, se mostrou fundamental: o orçamento é importante? Os achados excederam qualquer expectativa. O orçamento é pedra fundamental da democracia. É no orçamento que os anseios políticos se concretizam monetariamente. O orçamento é uma lei onde ecoam as disputas silenciosas de poder.

Foi possível compreender que a CF/88 traz um amplo sistema de planejamento, cuja vertente financeira é materializada pelo orçamento. A violação de várias disposições relativas à matéria constitui ato de improbidade ou até mesmo crime. Aparentemente, o orçamento é realmente importante, pois vários de seus comandos são protegidos pelo Direito Penal.

Nesse momento, entendi que ao estabelecer o quê e quanto, os Poderes Executivo e Legislativo, pelo menos em tese, não teriam como recorrer a subterfúgios. As prioridades estariam definidas, não importando discursos em contrário. Sob pena de cometimento de ilícitos penais e administrativos.

Porém, nem sempre o que é estabelecido na Lei Orçamentária é observado. E tal constatação me levou ao segundo objetivo específico: o que impede o orçamento de ser cumprido? Para obter tal resposta, foi necessário, inicialmente, conhecer a legislação orçamentária. Partindo da CF/88 e “descendo” até leis as orçamentárias municipais específicas, foi possível conhecer a teoria, para então, me defrontar com os problemas.

A doutrina já elencou diversos problemas que frustram a regular execução orçamentária. Todos os achados foram abordados no trabalho, muito embora a pesquisa tenha se concentrado naqueles que podiam prejudicar de forma mais evidentes as ações estudadas.

Dificuldades de se conhecer os fundamentos para as decisões contidas nas propostas orçamentárias, ausência de participação popular, dificuldades para se compreender a linguagem utilizada nas peças orçamentárias são problemas apontados numa fase anterior à própria deliberação da proposta.

No que tange à tramitação, costuma-se apontar outros obstáculos: tempo curto para apreciar o orçamento, cooptação do parlamento por parte do Poder Executivo, impermeabilidade da peça orçamentária às emendas parlamentares, previsão de disposição autorizando a alteração do orçamento sem necessidade de apreciação do Poder Legislativo, por meio de Decretos Executivos.

A execução apresentou outros óbices: as alterações em si, perpetradas pelo Poder Executivo, que poderiam desfigurar o orçamento, a permissão para não executar todos os valores alocados para as diversas rubricas ou até mesmo a execução de somas que excediam os valores estabelecidos na lei.

Por fim, no controle e avaliação, temos os longos intervalos de tempo entre a execução orçamentária e a fiscalização exercida pelos órgãos de controle, o caráter exclusivamente político da avaliação feita pelo Poder Legislativo e a ausência de aferição dos bens da vida oferecidos à população.

A primeira impressão é de que a maioria dos problemas está ligada ao poder exagerado que o Poder Executivo possui na elaboração, tramitação e execução do orçamento. O protagonismo desse ator acaba por ilidir, na prática, toda a sistematização elaborada para o papel a ser exercido pelo orçamento, na busca dos objetivos fundamentais.

Existem mecanismos para coibir esse tipo de comportamento por parte do Poder Executivo. O Poder Legislativo, no exercício de sua função fiscalizatória, pode limitar eventuais excessos na atuação do Executivo. Além disso, a população pode atuar na defesa do orçamento aprovado pelo parlamento, seja por meio de denúncias aos órgãos de controle ou pelo ajuizamento de ações junto ao Poder Judiciário.

A maioria dos problemas listados acima foi identificada, ao se analisar a execução das ações orçamentárias objeto desta pesquisa. Identificou-se, inclusive, um problema não elencado inicialmente: a republicação repetitiva de decretos por erros materiais. O acompanhamento da execução orçamentária é bastante prejudicado, pois meses depois de realizado um

remanejamento, ele é “corrigido”, não se sabendo exatamente quais recursos havia na rubrica ou quando foram efetivamente realocados.

Inicialmente, cabe apresentar os pontos positivos identificados ao se debruçar nas leis orçamentárias do período estudado. O primeiro deles é que o tempo para apreciação da peça orçamentária, no período analisado, se mostrou razoável, havendo possibilidade real apreciar seu texto, antes de ser votado.

Outra situação interessante foi a permeabilidade da LOA 2016 às emendas parlamentares. Várias emendas foram aprovadas e seu teor passou a constar na lei vigente. Infelizmente, trata-se de aspecto que não se repetiu nos anos seguintes.

Por sua vez, o percentual de 25% para remanejamentos via decretos executivos, após a aprovação da peça orçamentária, se mostrou bem abaixo dos praticados por municípios de porte semelhante, situados em estados da mesma região. Tal aspecto, no entanto, é ofuscado pelos achados do TCE/RN, que apontou que em vários anos o percentual foi extrapolado, por parte do Poder Executivo.

O Portal de Transparência também se revelou bastante positivo. Bastante intuitivo e de fácil compreensão. Como a pesquisa tornou necessária a análise de Portais de Transparência de outros municípios, foi possível apreciar ainda mais as qualidades daquele utilizado por Mossoró/RN.

O restante dos problemas apontados pela doutrina foi identificado na execução das ações objeto de estudo, em maior ou menor grau. A total falta de justificativas, seja nas escolhas alocativas, seja nas alterações via decretos executivos, seja na execução parcial dos valores constantes nas rubricas, revela a liberdade do Poder Executivo em relação ao orçamento.

O Poder Executivo elabora a peça orçamentária, controla a tramitação e ainda pode alterar o texto aprovado, sem apresentar justificativas. Tais prerrogativas acabam por mitigar o alcance dos objetivos planejados, ainda que a imensa maioria destes seja definidos pelo próprio Poder Executivo.

Foi possível verificar a razoável regularidade das despesas correntes, em oposto ao apresentado pelas despesas de capital, cuja oscilação foi notória, ao longo do período estudado. Não houve a entrega de nenhuma UBS entre 2016 e 2019, mas houve despesas que contribuíram para a entrega de um Centro Especial de Reabilitação (CER IV - Centro de Reabilitação – Intelectual, Físico, Visual e Auditivo), em 2020. Infelizmente, não foi possível verificar quais UBS foram objeto de reforma e/ou ampliação.

Apesar da convergência entre planejamento e execução no que toca às despesas correntes, foi possível aferir que existiram situações críticas, que prejudicaram a oferta de serviços à população.

Ao final do trabalho, parte da inquietação foi amenizada. Alguns dos questionamentos foram sanados. Sim, o trabalho que faço, ao analisar a peça orçamentária é muito importante. Apesar dos problemas, percebemos que nela é depositada uma parte significativa das esperanças de melhora social.

O orçamento é importante. Talvez, seja a lei mais importante do ordenamento jurídico, depois da Constituição. Mas o que determina seus resultados é a atuação daqueles que estão envolvidos no seu processo de elaboração e utilização.

O comprometimento dos “atores orçamentários” é essencial para resultados positivos. Poder Executivo, Poder Legislativo, população, Ministério Público e Poder Judiciário (quando provocado). A ausência de compromisso pode prejudicar os efeitos do orçamento, mas não impede que ele seja melhorado. As instâncias de cobrança existem, assim como os legitimados para provocá-las.

Acredito que dentre tantos questionamentos que surgiram, durante o desenrolar da pesquisa, este é o mais marcante: por qual motivo temos tantas regras “protegendo” o orçamento, e ainda assim, pelo menos aparentemente, não existe responsabilização por sua violação? Este trabalho não é um ponto final, mas apenas mais um passo, na tentativa de aprimorar as nossas instituições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GOVERNO apresenta plano para tirar Brasil do Mapa da Fome. In: **Agência Brasil**, Brasília, 30 ago. 2017. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-08/governo-apresenta-plano-para-tirar-brasil-do-mapa-da-fome>>. Acesso em: 09 fev. 2024.

IDH do Brasil sobe em 2022, mas país cai 2 posições em ranking da ONU. In: **Agência Brasil**, Brasília, 14 mar. 2017. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-03/idh-do-brasil-sobe-em-2022-mas-pais-cai-2-posicoes-em-ranking-da-onu>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

ALMEIDA, P. F.; MEDINA, M. G.; FAUSTO, M. C. R.; GIOVANELLA, L.; BOUSQUAT, A.; MENDONÇA, M. H. M. Coordenação do cuidado e Atenção Primária à Saúde no Sistema Único de Saúde. In: **Revista Do Centro Brasileiro De Estudos De Saúde**. Vol. 42, nº especial 1. Rio de Janeiro, setembro de 2018. p. 244-260.

AMARAL, G. **Direito, escassez e escolha**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

ASSIS, L. G. B. de. **Processo Legislativo e Orçamento Público: A Função de Controle do Parlamento**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ASSUNÇÃO, M. C. **O Princípio da transparência no direito financeiro brasileiro**. 2017. 370 f. Tese (Doutorado – Programa de Pós-graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

BARCELLOS, A. P. **Direitos fundamentais e direito à justificativa**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARROS, B. R. C.; CARVALHO, E. B.; BRASIL JUNIOR, A. C. P. Desempenho orçamentário e governança na gestão de projetos de infraestrutura: o caso do transporte hidroviário interior brasileiro. In: **Cadernos EBAPE.BR**. v. 21, nº 5, Rio de Janeiro, 30 out. 2023.

BARROSO, L. R.; MENDONÇA, E. Sistema constitucional orçamentário. In: MARTINS, I. G. S.; MENDES, G. F.; NASCIMENTO, C. V. **Tratado de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 236-282.

BASTOS, C. R. **Curso de direito financeiro e tributário**. 9 ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BATISTA JUNIOR, O. A. O Estado Democrático de Direito Pós-Providência Brasileiro em busca da Eficiência Pública e de uma Administração Pública mais democrática. In: **Revista Brasileira De Estudos Políticos**. Belo Horizonte, vol. 98, p. 119-158, 01 jul. 2008.

BERCOVICI, G. **Constituição Econômica e desenvolvimento**. 2 ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad. 2003.

BEREJO, A. R. Orçamento. In: **Revista de Direito Público**. Ano 23, nº 94, São Paulo, abr.-jun. 1990.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 mai. 2024.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 07 ago. 2023.

_____. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm>. Acesso em: 07 ago. 2023.

_____. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm>. Acesso em: 10 ago. 2023.

_____. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 18 mai. 2023.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 07 ago. 2023.

_____. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 11 ago. 2023.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 6 jan. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de

1993; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm>. Acesso em: 07 ago. 2023.

_____. Ministério da Saúde. **Atenção Primária e Atenção Especializada**: Conheça os níveis de assistência do maior sistema público de saúde do mundo. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/marco/atencao-primaria-e-atencao-especializada-conheca-os-niveis-de-assistencia-do-maior-sistema-publico-de-saude-do-mundo>>. Acesso em: 27 de maio de 2024.

_____. Ministério da Saúde. **Saiba mais sobre a APS**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/saiba-mais-sobre-a-aps>>. Acesso em: 14 mai. 2024.

CAMPOS, L. R. **Direito orçamentário em busca da sustentabilidade**: do planejamento à execução orçamentária. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CASTRO, A. L. B.; MACHADO, C. V. A política de atenção primária à saúde no Brasil: notas sobre a regulação e o financiamento federal. In: **Cadernos de Saúde Pública**, vol. 26, n. 4, p.693-705, Rio de Janeiro, 01 abr. 2010.

FMI lista as 20 maiores economias do mundo em 2023; veja posição do Brasil. In: **CNN Brasil**. São Paulo, 18 dez. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/fmi-lista-as-20-maiores-economias-do-mundo-em-2023-veja-posicao-do-brasil/>>. Acesso em: 09 fev. 2024.

IEPS aponta que 34% da população não tem acesso à atenção básica de saúde. In: **CNN Brasil**, Manaus, 29 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/ieps-aponta-que-34-da-populacao-nao-tem-acesso-a-atencao-basica-de-saude/>>. Acesso em: 17 mai. 2024.

COMPARATO, F. K. **O indispensável direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MÁ gestão causa mais prejuízos ao País que a corrupção. **Conselho Estadual de Administração do Espírito Santo**, Espírito Santo, 10 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.craes.org.br/ma-gestao-da-mais-prejuizos-ao-brasil-do-que-corrupcao.htm>>. Acesso em: 16 set. 2022.

CONTI, J. M. Regime constitucional do orçamento público e os princípios orçamentários. In: **Cadernos Jurídicos da EPM** – Gestão e políticas públicas e direito tributário. São Paulo, ano 21, n. 54, abril-junho - 2020, p. 65-78.

COUTINHO, C. C. O orçamento público brasileiro: seus aspectos históricos, o processo orçamentário brasileiro e sua importância para a Administração Pública. In: SCAFF, F. F. (coord.). **Direito tributário e financeiro aplicado**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

GUIMARÃES, D. E. L. Orçamento impositivo: O viés político na alocação de recursos das emendas individuais. In: **Revista de Ciências Contábeis** - UFMT. Vol.11, n. 21, jan-jun. 2020. p. 82-90.

HORVATH, E. **O orçamento no Século XXI: tendências e expectativas**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

LEITE, H. **Manual de Direito Financeiro**. 9 ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

LEURQUIN, P. **Proteção da inovação pela aplicação do Direito da Concorrência**. Belo Horizonte: Expert, 2021.

LIMONGI, F. M. P.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MOSSORÓ. Lei Orgânica Municipal, de 03 de abril de 1990. In: **Lei Orgânica do Município de Mossoró**. Mossoró, RN: Câmara Municipal, 1993. Disponível em: <http://sistema.mossoro.rn.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/4432_texto_integral>. Acesso em: 08 out. 2023.

_____. **Lei nº 566, de 04 de novembro de 1991**. Regulamenta o Conselho Municipal de saúde e dá outras providências. Mossoró, RN: Câmara Municipal, 1991. Disponível em: <http://sistema.mossoro.rn.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/6969_texto_integral>. Acesso em: 03 jul. 2023.

_____. **Lei 2.651, de 07 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a alteração da Lei nº 1.356/99, relativa ao Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências. Mossoró, RN: Câmara Municipal, 2009. Disponível em: <http://sistema.mossoro.rn.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/8951_texto_integral>. Acesso em: 27 jul. 2023.

_____. **Lei nº 3.561, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual do Município de Mossoró para o exercício de 2018 e dá outras providências. Mossoró, RN: Câmara Municipal, 2017. Disponível em: <http://sistema.mossoro.rn.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/3257_texto_integral>. Acesso em: 03 jul. 2023.

_____. **Lei nº 3.602, de 10 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2018 a 2021 do Município de Mossoró e dá outras providências. Mossoró, RN: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <http://sistema.mossoro.rn.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/3259_texto_integral>. Acesso em: 07 jul. 2023.

_____. **Lei nº 3.603, de 15 de janeiro de 2018**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Mossoró para o exercício financeiro de 2018 e dá outras providências. Mossoró, RN: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <http://sistema.mossoro.rn.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/3260_texto_integral>. Acesso em: 03 jul. 2023.

_____. **Lei nº 3.680, de 12 de dezembro de 2018.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de Mossoró para o exercício financeiro de 2019 e dá outras providências. Mossoró, RN: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <http://sistema.mossoro.rn.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/5121_texto_integral>. Acesso em: 03 jul. 2023.

_____. **Lei nº 3.743, de 18 de dezembro de 2019.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de Mossoró para o exercício financeiro de 2020 e dá outras providências. Mossoró, RN: Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <http://sistema.mossoro.rn.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9206_texto_integral>. Acesso em: 03 jul. 2023.

_____. **Lei nº 3.873, de 30 de dezembro de 2020.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de Mossoró para o exercício financeiro de 2021 e dá outras providências. Mossoró, RN: Câmara Municipal, 2020. Disponível em: <http://sistema.mossoro.rn.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10957_texto_integral>. Acesso em: 03 jul. 2023.

MOUTINHO, D. V. **Contas dos Governantes:** apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. São Paulo: Blucher, 2020.

_____. **Contas dos presidentes da República, governadores de estado e do DF e prefeitos municipais:** apreciação pelos tribunais de contas do Brasil. 2020. 793 f. Tese (Doutorado em Direito). Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

NOVAIS, M. E. C. Decisões Judiciais e orçamentos Públicos. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. **Orçamentos públicos e direito financeiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NUNES JUNIOR, F. M. A. **Curso de direito constitucional.** 3 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OLIVEIRA, L. S. Q. F. **Orçamento Público na História do Constitucionalismo Brasileiro:** A lei 4.320/64 e a permanência do projeto político institucional militar na Constituição de 1988. Fortaleza, 2019. Disponível em <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/39849/3/2019_tese_lsqfoliveira.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

OLIVEIRA, L. S. Q. F.; CAVALCANTE, D. L. Gestão orçamentária do sistema único de saúde - sus no âmbito municipal: análise da auditoria-sus no ppa de fortaleza e seu papel no fortalecimento do controle social. In: **Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas.** Brasília, v. 2, n. 1, p. 45-66, jan./jun. 2016.

PEREZINO, L. F. M. **A Preponderância do Poder Executivo no Processo Orçamentário.** Brasília, DF: Senado Federal, Universidade do Legislativo Brasileiro – Unilegis, 2008.

PINTO, E. G. Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução. **Revista Fórum Direito Financeiro e Econômico.** Belo Horizonte, ano 3, n. 5. p. 71-100, mar./ago. 2014.

PINTO, E. G. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação** – uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

PISCITELLI, R. B. Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade. In: **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. Brasília, out. 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_impositivo_piscitelli.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 ago. 2024.

PISCITELLI, T. **Direito Financeiro**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018.

A CARGA tributária no Brasil é alta comparada à de outros países? In: **Politize!** Santa Catarina, 27 jun. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/carga-tributaria-brasileira-e-alta/?https://www.politize.com.br/&gad_source=1&gclid=Cj0KCQjw3tCyBhDBARIsAEY0XNkaK7DejGeRq_bva_bYn0Cg5IHd-YLNWG8LAoW-631JW7WzIU_A_EaAtOZEALw_wcB>. Acesso em: 09 fev. 2024.

QUEIROZ, R. B. **O controle da inexecução orçamentária e a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da República**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. **Processo 003216/2022**. Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte, referente ao exercício de 2018. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2022. Disponível em: <<https://portal.tce.rn.gov.br/#/servicos/processos/567329/autos>>. Acesso em: 05 fev. 2025.

_____. **Processo 003739 /2022**. Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte, referente ao exercício de 2019. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2022. Disponível em: <<https://portal.tce.rn.gov.br/#/servicos/processos/568732/autos>>. Acesso em: 05 fev. 2025.

_____. **Processo 004094/2021**. Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte, referente ao exercício de 2017. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2021. Disponível em: < <https://portal.tce.rn.gov.br/#/servicos/processos/556244/autos>>. Acesso em: 05 fev. 2025.

_____. **Processo 002225 /2018**. Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte, referente ao exercício de 2016 (omissão). Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2018. Disponível em: <<https://portal.tce.rn.gov.br/#/servicos/processos/472274/autos>>. Acesso em: 05 fev. 2025.

ROCHA, D. G.; MARCELINO, G. F.; SANTANA, C. M. Orçamento público no Brasil - a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. In: **Revista de Administração**. São Paulo, v.48, n.4, p.813-827, out./nov./dez. 2013.

SILVA A. P.; AGUIAR, A. C. Planejamento estratégico em uma instituição pública de saúde de 2012 a 2022: implicação das percepções da força de trabalho e decisões gerenciais. In: **Jornal Saúde e Sociedade**. São Paulo, 2023.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44 ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SYLVESTRE, A. Z. **Despesa pública: legalidade e discricionariedade**. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum Direito Financeiro e Econômico**. Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014.

COM SUS país supera média em ranking da saúde. In: **Valor Econômico**. São Paulo, 05 out. 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-08/governo-apresenta-plano-para-tirar-brasil-do-mapa-da-fome>>. Acesso em: 27 mai. 2024.