



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

TATIANE PAULA LEITE

BLOQUEIOS JUDICIAIS E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DO MUNICÍPIO
DE MOSSORÓ/RN: ANÁLISE DOS EXERCÍCIOS DE 2019 A 2022

MOSSORÓ-RN

2025

TATIANE PAULA LEITE

BLOQUEIOS JUDICIAIS E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DO MUNICÍPIO
DE MOSSORÓ/RN: ANÁLISE DOS EXERCÍCIOS DE 2019 A 2022

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Constituição, Desenvolvimento e as Transformações na Ordem Econômica e Social.

Orientador: Pablo Georges Cícero Fraga Leurquin, Prof. Dr.

MOSSORÓ-RN

2025

©Todos os direitos estão reservados à 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 tornar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata, exceto as pesquisas que estejam vinculadas ao processo de patenteamento. Esta investigação será base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) seja devidamente citado e mencionado os seus créditos bibliográficos.

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas
da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P533b Paula Leite , Tatiane.
Bloqueios judiciais e execução do orçamento
público do município de Mossoró/RN: análise dos
exercícios de 2019 a 2022 / Tatiane Paula Leite .
- 2025.
100 f. : il.

Orientador: Pablo Georges Cícero Fraga
Leurquin.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em
Direito, 2025.

1. Bloqueios judiciais. 2. Orçamento público
municipal. 3. Federalismo cooperativo. 4. Nova
Governança Pública. 5. Gestão orçamentária. I.
Georges Cícero Fraga Leurquin, Pablo , 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.

TATIANE PAULA LEITE

BLOQUEIOS JUDICIAIS E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DO MUNICÍPIO
DE MOSSORÓ/RN: ANÁLISE DOS EXERCÍCIOS DE 2019 A 2022

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Constituição, Desenvolvimento e as Transformações na Ordem Econômica e Social.

Defendida em: 27/02/2025

BANCA EXAMINADORA

Pablo Georges Cícero Fraga Leurquin, Prof. Dr. (UFERSA)
Presidente

Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira, Prof. Dra. (UFERSA)
Membro Examinador

Raoni Macedo Bielschowsky, Prof. Dr. (UFMG)
Membro Examinador

AGRADECIMENTOS

A Deus, por quem, para quem e por meio de quem são todas as coisas, dedico este mestrado com gratidão e reverência, reconhecendo Sua orientação e proteção em cada etapa desta jornada.

À minha mãe, que nunca soltou minha mão e esteve sempre ao meu lado, oferecendo amor, apoio e inspiração contínua, minha eterna gratidão por sua dedicação e carinho incondicional.

Ao meu filho, que, mesmo sem saber, se tornou o meu maior incentivador, enchendo meus dias de alegria e motivação, e fazendo-me acreditar que cada desafio pode ser superado.

Ao meu companheiro de vida, que não me deixou desistir e foi um apoio inabalável em todos os momentos, expresso minha sincera gratidão pela parceria, paciência e amor que sempre me impulsionaram a seguir em frente.

Aos meus companheiros, que compartilharam comigo os altos e baixos desta trajetória, agradeço pela colaboração, amizade e apoio que foram essenciais para a realização deste trabalho.

Ao meu orientador, cuja paciência, conhecimento e orientações foram fundamentais para o desenvolvimento deste estudo, expresso minha profunda gratidão pelos ensinamentos e pela confiança depositada em meu potencial.

À banca examinadora, agradeço pelos valiosos comentários e sugestões que contribuíram significativamente para aprimorar e enriquecer esta pesquisa.

E, finalmente, aos amigos que estiveram presentes ao longo dessa jornada, oferecendo incentivo, compreensão e apoio, deixo aqui o meu sincero agradecimento por tornarem esta caminhada ainda mais significativa.

A todos, o meu muito obrigado.

“De fato: essa ideia singular, hoje tão comum e corrente e na verdade tão pouco evidente, da ‘profissão como dever’, de uma obrigação que o indivíduo deve sentir, e sente, com respeito ao conteúdo da sua atividade ‘profissional’, seja ela qual for, pouco importa se isso aparece à percepção espontânea como pura valorização de uma força de trabalho ou então de propriedade e bens (de um ‘capital’) – é essa a ideia que é característica da ‘ética social’ da cultura capitalista.”

Max Weber.

RESUMO

A presente pesquisa investiga os impactos dos bloqueios judiciais na execução do orçamento público municipal, analisando as possibilidades de atuação dos Poderes Executivo e Judiciário à luz do conceito de federalismo cooperativo. O estudo se concentra na prática dos bloqueios judiciais, que comprometem o planejamento orçamentário e financeiro municipal ao desconsiderar a previsão de despesas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e redirecionar recursos previamente alocados para o cumprimento de decisões judiciais. A metodologia adotada combina revisão bibliográfica, pesquisa documental e abordagem qualitativa baseada na análise dos processos judiciais que resultaram em bloqueios nas contas do município de Mossoró/RN entre 2019 e 2022. A pesquisa revela que os bloqueios judiciais impactam negativamente a gestão pública sob diversas perspectivas, incluindo a orçamentária, financeira, contábil e social. A impossibilidade de prever essas ocorrências compromete a execução de políticas públicas essenciais, além de aumentar a pressão sobre a administração municipal para cumprir obrigações financeiras não planejadas. Diante desse cenário, a pesquisa propõe a adoção de estratégias para mitigar os efeitos dos bloqueios judiciais e fortalecer a governança pública municipal. Destacam-se, entre as recomendações, a necessidade de maior diálogo interinstitucional entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, a verificação prévia da existência de dotação orçamentária antes da determinação de bloqueios, o respeito à competência dos entes federativos na formulação e execução de políticas públicas e a transparência na aplicação dos recursos sequestrados judicialmente. Além disso, recomenda-se o fortalecimento da participação social na definição das prioridades orçamentárias, de modo a reduzir a judicialização de demandas que poderiam ser previamente incorporadas ao planejamento orçamentário. Os achados desta pesquisa evidenciam a importância de alinhar as decisões judiciais ao planejamento orçamentário municipal, considerando os princípios do federalismo cooperativo. A necessidade de um modelo de governança orçamentária mais estruturado, que assegure previsibilidade financeira sem comprometer a efetivação de direitos fundamentais, emerge como um dos principais desafios a serem enfrentados pelos entes municipais. Assim, esta dissertação contribui para o debate acadêmico e institucional sobre os bloqueios judiciais e seus reflexos na administração pública municipal, propondo caminhos para uma atuação mais equilibrada e eficaz dos Poderes Executivo e Judiciário na gestão das finanças públicas.

Palavras-chave: Bloqueios judiciais; Orçamento público municipal; Federalismo cooperativo; Nova Governança Pública; Gestão orçamentária.

ABSTRACT

This research investigates the impact of judicial blockades on the implementation of the municipal public budget, analysing the possibilities for action by the Executive and Judiciary branches in the light of the concept of cooperative federalism. The study focuses on the practice of judicial blockades, which jeopardise municipal budgetary and financial planning by disregarding expenditure forecasts in the Annual Budget Law (LOA) and redirecting previously allocated resources to comply with court decisions. The methodology adopted combines a literature review, documentary research and a qualitative approach based on an analysis of the court cases that resulted in the accounts of the municipality of Mossoró/RN being blocked between 2019 and 2022. The research reveals that judicial blockages have a negative impact on public management from various perspectives, including budgetary, financial, accounting and social. The impossibility of predicting these occurrences jeopardises the implementation of essential public policies, as well as increasing the pressure on the municipal administration to meet unplanned financial obligations. Given this scenario, the research proposes the adoption of strategies to mitigate the effects of judicial blockades and strengthen municipal public governance. Among the recommendations are the need for greater inter-institutional dialogue between the executive branch and the judiciary, prior verification of the existence of budget allocations before blockades are ordered, respect for the competence of federal entities in the formulation and execution of public policies and transparency in the use of judicially sequestered funds. In addition, it is recommended that social participation be strengthened in the definition of budget priorities, in order to reduce the judicialisation of demands that could be incorporated into budget planning beforehand. The findings of this research highlight the importance of aligning judicial decisions with municipal budget planning, taking into account the principles of co-operative federalism. The need for a more structured budget governance model, which ensures financial predictability without compromising the realisation of fundamental rights, emerges as one of the main challenges to be faced by municipal entities. As such, this dissertation contributes to the academic and institutional debate on judicial blockades and their impact on municipal public administration, proposing ways for the Executive and Judiciary branches to act in a more balanced and effective way in the management of public finances.

Keywords: Judicial blockades; Municipal public budget; Cooperative federalism; New public governance; Budget management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	–	Relação entre governança e gestão.....	32
----------	---	--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Repasses federais da saúde, educação e assistência social no orçamento Mossoró/RN.....	64
Quadro 2	– Comparação entre os valores de receita versus bloqueio judicial, no município de Mossoró/RN, entre 2019 e 2022.....	74
Quadro 3	– Valores de receita versus transferência judicial, no município de Mossoró/RN, entre 2019 e 2022	75
Quadro 4	– Valor transferido e valor alocado na Reserva de Contingência.....	77
Quadro 5	– Análise comparativa entre a LOA e o RREO, no Município de Mossoró/RN, entre 2019 e 2022.....	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	–	Valores bloqueados por fonte de recursos.....	65
Tabela 2	–	Valores transferidos judicialmente por exercício financeiro.....	75

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DESAFIOS DO GESTOR PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ORÇAMENTO MUNICIPAL TRANSPARENTE, DIANTE DO CENÁRIO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA	19
2.1 Entre o federalismo cooperativo e o processo transparente de elaboração do orçamento: sobrecarga do poder público municipal?	21
2.2 Nova Governança Pública: diálogos necessários entre os contornos fáticos e jurídicos do orçamento público	30
2.3 Execução do orçamento municipal transparente no contexto dos bloqueios judiciais	37
3 BLOQUEIOS JUDICIAIS DE CONTAS PÚBLICAS E EXECUÇÃO SATISFATÓRIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO	46
3.1 Percepção dos Poderes Executivo e Judiciário acerca do orçamento público: tensionamentos necessários para um equilíbrio articulado	49
3.2 Orçamento público para além das decisões judiciais: escassez de recursos do ente municipal versus necessidades ilimitadas da sociedade	55
3.3 Contribuições do federalismo cooperativo para uma execução satisfatória do orçamento público de Mossoró/RN	61
4 DIÁLOGO NECESSÁRIO ENTRE A PRÁTICA DOS BLOQUEIOS JUDICIAIS, O FEDERALISMO COOPERATIVO E O ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN	70
4.1 Análise das contas públicas bloqueadas pelo Poder Judiciário no Município de Mossoró/RN, entre 2019 e 2022	71
4.2 Entre a projeção fictícia das receitas e a execução satisfatória do orçamento público municipal	77
4.3 Federalismo cooperativo e a atuação dos Poderes executivo municipal e judiciário estadual: boas práticas para a transparência e para a execução do orçamento na esfera municipal	80
5 CONCLUSÃO.....	89
REFERÊNCIAS	89

1 INTRODUÇÃO

A estrutura federativa estabelecida pela Constituição de 1988 impõe a obrigação de que cada ente federativo tenha um orçamento público. No entanto, é importante reconhecer que existe um entrelaçamento entre as entidades federativas, já que todas compartilham o propósito de alcançar os objetivos fundamentais da Constituição. Além disso, a implementação de determinadas políticas públicas é atribuída a específicos entes federados, o que torna indispensável adotar uma perspectiva integrada ao definir essas políticas. Isso se deve à interdependência entre os entes federativos, especialmente no que diz respeito à transferência de receitas essenciais para a continuidade da execução das políticas públicas.

No Brasil, a execução da despesa pública está condicionada a um processo que compreende as fases de empenho, liquidação e pagamento, precedidas por um planejamento orçamentário consolidado em três instrumentos legais fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse processo de planejamento, o ente federado define as políticas públicas a serem implementadas, identificando, de forma estratégica, as respectivas fontes de financiamento que irão subsidiar cada despesa, assegurando o alinhamento entre as necessidades da sociedade e a responsabilidade fiscal.

Nesse sentido, os entes federados atuam de forma conjunta na consecução dos objetivos fundamentais, compartilhando uma função realizadora, embora com diferentes amplitudes e intensidades de atuação. Já no caso específico dos municípios, recai sobre eles a responsabilidade de realizar de maneira mais intensa a prestação dos serviços públicos (Saldanha, 2017; Conti, 2020; Bercovici, 2002).

Desse modo, no cenário das finanças públicas brasileira, os municípios desempenham um papel importante na execução das políticas públicas, assumindo responsabilidades significativas no atendimento às demandas sociais locais. Entretanto, esse papel é exercido dentro de um modelo federativo que, embora assegure autonomia aos entes subnacionais, apresenta desafios relacionados à arrecadação, distribuição e utilização dos recursos públicos. Esse contexto se torna ainda mais complexo diante da prática adotada pelo Poder Judiciário, que impacta diretamente a gestão orçamentária municipal, como os bloqueios judiciais de contas públicas.

Por conseguinte, os debates que ressaltam a necessidade de articulação entre os entes federados se ampliam para uma outra dimensão igualmente desafiadora, qual seja, a interação

entre os diferentes poderes. Emerge desta dimensão o conceito da judicialização da política. Com a ampliação dos direitos constitucionalmente assegurados, a busca de solução que poderia ser dada pelo Executivo ou Legislativo, passou a ser perseguida no Poder Judiciário, aumentando o número de demandas judiciais. Esse fenômeno decorre também de um distanciamento entre representados e representantes, o que estimula a busca por outras soluções (Vianna; Burgos; Salles, 2007).

Diante desse cenário, observa-se o crescimento quantitativo e qualitativo de demandas perante o Poder Judiciário. Ou seja, há uma ampliação dos conteúdos apresentados ao Judiciário, que muitas vezes são pontos centrais para a sociedade (Barboza, Kozichi, 2012). Diante de uma decisão judicial, o gestor, como polo passivo da demanda, tem duas opções: *cumprir voluntariamente a ordem* ou *recorrer a instâncias superiores*, visando modificar a decisão ou descumpri-la, o que pode resultar em cumprimento forçado por meio do bloqueio judicial das contas.

A atuação judicial desfavorável aos entes públicos configura uma prática que, ao que tudo indica, tende a permanecer pelos próximos anos. Diante da complexidade do problema, faz-se necessário considerar a pluralidade de instituições e atores envolvidos para, somente assim, viabilizar respostas multilaterais viáveis (Vasconcelos, 2021). O redirecionamento de recursos públicos, decorrente de uma ordem judicial que aplica verbas previamente alocadas na LOA, suscita importantes reflexões acerca dos desdobramentos cumulativos das decisões judiciais que resultam em bloqueios nas contas públicas, considerando que os valores bloqueados já possuem destinação legal; e da contribuição da atuação do Poder Judiciário para distorções no planejamento orçamentário municipal, ao decidir essas demandas.

Esses questionamentos ganham ainda mais relevância no cenário de uma política pública planejada, em que a legislação exige o cumprimento de requisitos específicos. Entre eles, destacam-se a realização de diagnósticos sociais e a promoção de audiências públicas e consultas às organizações sociais, com o objetivo de identificar e priorizar as necessidades da sociedade que será beneficiada pela política.

Para aprofundar a análise proposta, propõe-se a delimitação do fenômeno investigado a um município específico, cuja execução orçamentária tenha sido impactada por bloqueios judiciais em suas contas públicas. Nessa medida, opta-se pelo município de Mossoró/RN, haja vista a experiência e vivência profissional da pesquisadora, que será detalhada a seguir, no contexto da metodologia da pesquisa científica. A pesquisa se concentra nas implicações de período pós-decisão judicial, ao investigar os impactos de tais decisões no cenário orçamentário previamente planejado e na execução orçamentária satisfatória.

Nesse sentido, ganham ênfase os bloqueios judiciais, a potencial afetação da alocação de recursos no município, bem como os possíveis desvios em relação ao planejamento orçamentário, com eventuais prejuízos para a efetividade das políticas públicas planejadas. Ademais, a análise de processos judiciais proposta não se restringe a um objeto, delimitado, pois abrange todos os que resultaram em bloqueios nas contas do município em questão, tanto no âmbito da justiça estadual quanto federal. Com isso, torna-se possível quantificar os valores efetivamente bloqueados nas contas municipais, sem distinção da esfera judicial responsável pela decisão do bloqueio.

Nessa perspectiva, a questão central desta pesquisa é: diante do cenário da Nova Governança Pública e a partir da realidade fática do município de Mossoró/RN, questiona-se em que medida a prática de bloqueios judiciais é capaz de afetar o orçamento municipal, à luz do conceito do federalismo cooperativo? Nessa medida, o objetivo central do presente estudo é identificar e analisar os impactos dos bloqueios judiciais na execução do orçamento municipal, à luz do conceito de federalismo cooperativo.

Trata-se de pesquisa bibliográfica, a partir das bases de dados redalyc, google acadêmico, academia.edu e scielo, com o uso das categorias “orçamento público”, “Nova Governança Pública”, “Bloqueio judicial”, “transparência” e “federalismo cooperativo”, e do boleano “and”; e documental, através da análise da legislação, jurisprudência e de relatórios sobre o assunto. Quanto à abordagem, a pesquisa é qualitativa, com o delineamento de uma teoria fundamentada nos dados, e a realização da coleta de dados por meio do levantamento dos processos judiciais que ensejaram bloqueios nas contas públicas municipais de Mossoró, Rio Grande do Norte, no período que vai de 2019 a 2022. Para a análise dos dados qualitativos, a técnica aplicada é a análise de conteúdo.

Adota-se também uma abordagem quantitativa, que viabiliza a compreensão da relação entre os gastos públicos com bloqueios judiciais determinados pelo Poder Judiciário e a boa execução do orçamento pelo Poder Executivo municipal do município em questão. A coleta de dados inclui o levantamento do montante identificado pelo setor envolvido no uso do recurso: a Secretaria Municipal de Finanças de Mossoró/RN e uma observação participante.

O levantamento inclui as leis orçamentárias de cada ano do período em destaque, com a relação dos processos judiciais que ensejaram bloqueios nas contas municipais do município de Mossoró/RN, obtidos por meio do acesso à informação junto ao Poder Executivo, nos sites de consulta pública dos tribunais. Ademais, são analisados os balanços e os relatórios publicados no Diário Oficial do Município de Mossoró/RN, instrumento que permite o acesso às leis orçamentárias do período e aos relatórios resumidos da execução. Para facilitar a análise,

tendo em vista as inúmeras edições do jornal, a pesquisa utiliza o prazo legal instituído para a publicação desses instrumentos. Com isso, são comparados os valores projetados na lei orçamentária anual com os valores executados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, e o montante bloqueado judicialmente nas contas públicas do Município de Mossoró/RN no período de 2019 a 2022.

As informações sobre os processos judiciais que ensejaram bloqueios judiciais nas contas públicas municipais e a relação dos processos identificados pelo setor competente do município foram solicitadas, via ofício, à Secretaria Municipal de Finanças. Com isso, objetivava-se que os dados sejam oriundos do efetivo bloqueio, como forma de garantir o montante exato sequestrado na conta. É importante destacar que, se a pesquisa partisse do sistema de consulta processual dos tribunais, os dados poderiam não ser exatos, considerando que há um lapso temporal entre o efetivo bloqueio na conta e o despacho nos autos do processo judicial.

No que se refere à observação participante, a escolha por esse recorte geográfico resulta de uma interseção entre a definição do objeto de estudo e a trajetória profissional da pesquisadora, o que contribui para uma compreensão mais aprofundada da temática mediante o acesso às informações e dados relevantes para a análise. No que se refere à observação participante, importa destacar que a pesquisadora iniciou sua trajetória profissional como assessora técnica junto à Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), em 2010, após aprovação em concurso público. Nessa função, teve como principais atribuições o tratamento de questões orçamentárias e financeiras da instituição. Assim, participou da elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário da universidade e adquiriu conhecimento aprofundado sobre o processo de construção do orçamento público, desde a sua formulação inicial até a consolidação das diretrizes e objetivos institucionais.

Além disso, ao desempenhar a função de ordenadora de despesas, a pesquisadora pôde observar situações de bloqueios judiciais de recursos destinados a finalidades específicas, cuja utilização era, em tese, vinculada. Essa experiência prática proporcionou uma compreensão ampliada dos desafios impostos por essas decisões judiciais, especialmente no contexto da gestão orçamentária e financeira de uma fundação pública. Nesses moldes, o contato direto com os impactos das decisões judiciais no orçamento despertou o interesse preliminar em explorar, de forma acadêmica, as implicações dessa prática nas contas públicas.

Em 2019, a pesquisadora assumiu o cargo de Coordenadora de Planejamento Orçamentário na Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças do Rio Grande do Norte, o que ampliou significativamente sua experiência profissional no campo da gestão pública. Nessa

posição, foi responsável por coordenar a elaboração dos principais instrumentos de planejamento orçamentário estaduais, incluindo a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de acompanhar de forma sistemática a execução orçamentária do ente estadual.

Essa experiência permitiu à pesquisadora aprofundar seu entendimento sobre os processos e desafios envolvidos na formulação das leis orçamentárias em âmbito estadual, e ofereceu uma perspectiva mais abrangente e integrada em relação à gestão orçamentária e financeira. Durante esse período, foi possível vivenciar um contato direto com o fenômeno dos bloqueios judiciais aplicados às contas estaduais, identificando os impactos negativos dessas decisões na execução das despesas previamente planejadas. A vivência reforçou sua percepção sobre as implicações práticas dessas intervenções judiciais e despertou um interesse ainda maior em compreender suas consequências para a gestão orçamentária.

Em 2023, a pesquisadora assumiu o cargo de Secretária Municipal de Finanças do Município de Mossoró/RN, oportunidade que proporcionou uma imersão mais aprofundada na gestão orçamentária e financeira no âmbito municipal. Nesse contexto, foi possível observar de maneira concreta a recorrência dos bloqueios judiciais sobre as contas públicas municipais, bem como os desdobramentos adversos dessa prática para a implementação das políticas públicas planejadas pelo gestor local.

Nessa linha, a observação participante torna-se fundamental frente à vivência prática da pesquisadora na administração orçamentária, em diferentes níveis de governo – fundacional, estadual e municipal, o que contribui para consolidar uma compreensão abrangente e integrada sobre os desafios enfrentados pelos entes federados na execução orçamentária. Essa trajetória prática despertou o interesse acadêmico da pesquisadora, que envidou esforços para a análise científica do fenômeno dos bloqueios judiciais e suas implicações no cumprimento dos objetivos definidos no planejamento orçamentário fixado na Lei Orçamentária Anual.

Outrossim, a trajetória profissional da pesquisadora – iniciada no planejamento orçamentário e consolidada na execução financeira, viabiliza uma compreensão mais aprofundada da realidade de Mossoró/RN, e também motivou a escolha de Mossoró como recorte geográfico para a presente pesquisa, que foi reforçada pelo fato de que esse Município se destaca, no contexto do Rio Grande do Norte, pelo seu potencial de contribuição ao desenvolvimento local e regional, alinhado ao objetivo de redução das assimetrias regionais no Nordeste brasileiro, em conformidade com a missão do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), instituição sediada no referido Município.

Além da delimitação regional, a pesquisa adota um recorte temporal, pois abrange os exercícios de 2019 a 2022. Esse período foi assim delineado por englobar dois Planos Plurianuais consecutivos, o que contribui para evitar a personalização da análise e permite uma abordagem comparativa mais robusta. Ademais, a seleção desse intervalo temporal é favorecida pela facilidade de acesso aos dados, uma vez que as informações desse período já se encontram disponíveis no Portal da Transparência, o que viabiliza a coleta e análise dos elementos necessários ao desenvolvimento do estudo.

Com os dados coletados, torna-se possível visualizar os valores planejados, executados e bloqueados, por exercício, em tabelas. Esse recurso permite avaliar o impacto financeiro do montante bloqueado frente ao valor arrecadado. Nesse esforço, os processos são catalogados por assunto e por área, através de consulta nos sistemas de cada um dos tribunais em que tramitou.

A dissertação está dividida em três seções. A primeira se concentra em compreender os desafios do gestor para a construção de um orçamento municipal transparente, diante do cenário da Nova Governança Pública. Aborda-se esse contexto a partir de orientação do Tribunal de Contas da União, a fim de entender a eficácia e os desafios da gestão orçamentária no contexto dos bloqueios judiciais. Nessa linha de raciocínio, destaca-se que o conceito de orçamento público sofreu alterações ao longo do tempo, com um progressivo alinhamento entre ele e as funções do Estado, nas esferas jurídica e política do Brasil (Conti, 2020; Giacomoni, 2010).

Com a ampliação desse instrumento, que deixa de se preocupar tão somente com a receita e a despesa, o conceito de orçamento público passa a alinhar esse instituto jurídico e político à noção de planejamento. Nessa perspectiva, a governança pública orienta os instrumentos de gestão orçamentária com o objetivo de torná-los mais eficientes, efetivos e perfilados às necessidades da sociedade destinatária das políticas.

Ao reconhecer a importância da governança pública, o Tribunal de Contas da União (TCU) orienta e incentiva a implementação de boas práticas de governança pelos entes públicos, especialmente a partir de seu referencial teórico e de manuais publicados no seu sítio institucional. Nesse esforço, sintetiza o conceito de Nova Governança Pública, como uma nova forma de gerir o ente, voltada ao aprimoramento da gestão através de iniciativas como a elaboração do Decreto nº 9.203/2017, que trata sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2017).

Nessa linha, analisa-se a tentativa progressiva dos governos de estruturar uma organização estatal orientada a promover maior equidade econômica, assegurar melhores condições de vida à população, fortalecer a legitimidade política e aprimorar os mecanismos de

transparência na gestão pública. Isso reforça que a Nova Governança Pública traz meios de impulsionar a capacidade de entrega das soluções demandadas pelo cidadão, com vistas ao alinhamento e à preservação das políticas públicas priorizadas, já que o ente estatal tem como função a realização do bem comum. Isto porque, através das diretrizes e princípios da governança, a gestão pode otimizar sua função realizadora.

Na segunda seção, objetiva-se avaliar a prática do bloqueio judicial de contas públicas, com foco na execução satisfatória do orçamento público municipal, à luz do conceito de federalismo cooperativo. Para tanto, o estudo examina o alinhamento entre os diferentes entes federativos envolvidos, considerando as interações no âmbito do modelo de federalismo cooperativo, de forma a analisar as possibilidades de uma atuação conjunta e harmoniosa entre os Poderes Executivo e Judiciário.

Nessa conjuntura, é essencial avaliar a abordagem integrada do planejamento adotada pelo Poder Executivo, responsável pela iniciativa planejadora, e pelos demais poderes constituídos, considerando que cada um desempenha um papel fundamental na realização dos objetivos previstos na Constituição de 1988. A atuação de cada poder deve ser orientada por uma análise cuidadosa dos impactos gerados por suas decisões, com vistas a evitar que a solução de um problema específico resulte na criação de novos desafios em outras áreas. Por fim, na terceira seção, a pesquisa se concentra em identificar e analisar os vínculos e limites entre a prática dos bloqueios judiciais, no contexto do orçamento municipal de Mossoró, e a execução satisfatória do orçamento público municipal em Mossoró/RN.

2 DESAFIOS DO GESTOR PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ORÇAMENTO MUNICIPAL TRANSPARENTE, DIANTE DO CENÁRIO DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

Com a descentralização fiscal, a gestão municipal ganhou maiores responsabilidades, perpassando por vários desafios que vai desde compreender a necessidade da sociedade até executar as soluções que sanem as dificuldades identificadas. Breyner (2015) entende que ao servir aos ideais democráticos, o Estado Federal, sob o fundamento de que o cidadão, ao estar mais próximo do ente local, aumentam as possibilidades de participação do poder estatal.

Abrucio (2005) frisa que é importante destacar que os municípios registraram com o modelo federativo um aumento na participação da repartição das receitas tributárias, no entanto, muitos deles permanecem fortemente dependentes dos recursos financeiros e administrativos provenientes das demais esferas de governo. Essa dependência dos recursos transferidos reforça a premissa de que, na ausência de um planejamento orçamentário eficaz, as políticas públicas previstas na legislação orçamentária deixam de ser implementadas, comprometendo a eficiência e a capacidade do ente federativo de cumprir suas atribuições constitucionais.

Saldanha (2017, p. 219) ao discorrer sobre o federalismo pontua que “os municípios, sob o ponto de vista prestacional, converteram-se na porta de acesso da população aos serviços públicos, bem como à seguridade social, através dos equipamentos chamados Centros de Referência em Assistência Social (CRAS)”.

Essa perspectiva reforça a relevância dos municípios na formulação e execução de políticas públicas mais eficazes e alinhadas às realidades locais. No entanto, essa maior proximidade também impõe desafios, como o aumento de demandas e a necessidade de um planejamento orçamentário que garanta a implementação eficiente das políticas públicas no âmbito municipal.

A Constituição de 1988 reconheceu a centralidade do planejamento como instrumento essencial à gestão pública eficiente e responsável. Nesse sentido, estabeleceu uma base normativa que vincula de maneira explícita o orçamento ao planejamento, determinando que essa compatibilização seja realizada por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), aprovada por meio de lei ordinária. Essa vinculação representa um marco histórico e obrigatório para todos os entes federativos (União, estados, municípios e o Distrito Federal) e tem como objetivo garantir que recursos públicos sejam alocados de maneira racional e alinhados às prioridades previamente estabelecidas.

Com essa diretriz constitucional, o orçamento público deixou de ser apenas um instrumento técnico de previsão de receitas e fixação de despesas. Ele passou a ser compreendido como um mecanismo de concretização de políticas públicas e de atendimento às demandas sociais, ganhando, assim, um novo enfoque que privilegia a eficiência e transparência. Essa mudança de tratamento demonstra a preocupação com uma gestão pública mais orientada por resultados, na qual o orçamento reflete as diretrizes do planejamento estratégico e serve como ferramenta para assegurar a execução das metas, objetivos e prioridades fixados pelo ente federado.

Sobre a importância do orçamento frente ao planejamento, Oliveira (2019, p.183) pontua:

A tendência de utilização do orçamento como ferramenta de planejamento é mundial e no Brasil já há alguns indícios neste sentido, especialmente a partir da edição da Lei Complementar 101/2000. Entretanto, para que haja essa transformação, essa aquisição evolutiva no processo de compreensão do uso instrumental do orçamento, é necessário que assim seja concebido pela estrutura político-jurídica em vigor, como um instrumento sério, de planejamento, que vincule decisões políticas e estabeleça parâmetros à atuação administrativa e judicial.

Na mesma esteira, Horvath (2014, p. 276) afirma “que a Constituição republicana de 1988 obrigou o Estado a planejar”, não importando o ente federativo. Com essa nova forma de pensar a coisa pública uma série de implementações foram necessárias, inclusive o realinhamento da visão do gestor. Ao instituir o planejamento como elemento central e obrigatório para todos os entes federativos, a Constituição não apenas estabeleceu uma diretriz normativa, mas também demandou uma profunda reconfiguração na mentalidade e nas práticas dos gestores públicos. Essa nova forma de pensar a gestão pública exigiu a implementação de instrumentos e processos que vinculassem a alocação de recursos às prioridades estabelecidas pelo planejamento estratégico, promovendo eficiência e transparência.

Além disso, o realinhamento da visão do gestor foi fundamental para adaptar-se a esse modelo, que busca conciliar o cumprimento de metas fiscais com a necessidade de atender às demandas sociais, em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e responsabilidade fiscal.

A ideia de planejar o orçamento público está intrinsecamente relacionada ao fortalecimento da Democracia, uma vez que reflete o compromisso do gestor público com a concretização de políticas que atendam aos interesses do povo. Nesse sentido, o processo de planejamento orçamentário tem início com a elaboração da Lei do Plano Plurianual (PPA), instrumento essencial para a organização das ações governamentais em médio prazo. O PPA, por sua vez, é orientado pelo plano de governo apresentado no ato de registro da candidatura

ao cargo de chefe do Poder Executivo, conforme disposições do inciso IX, do art. 11 da Lei Federal nº 9.504/1997. Essa vinculação também reforça a vinculação entre o planejamento orçamentário e os compromissos assumidos perante a sociedade no processo eleitoral.

O candidato é obrigado a apresentar o plano de governo no ato de registro, entretanto, ele não é obrigado a cumprir com o prometido. De toda sorte, trazer as propostas de campanha para o plano plurianual é uma forma de tornar lei o que fora prometido durante a campanha eleitoral. O planejado no plano plurianual refletirá na lei de diretrizes orçamentária e na lei orçamentária anual¹.

Nesta seção, será explorado o argumento de que a vinculação orçamento e planejamento impõe desafios significativos, que vão desde a elaboração de um orçamento público transparente até a garantia de sua execução satisfatória. Para superar esses desafios, torna-se essencial observar os princípios e diretrizes associados ao conceito de Nova Governança Pública, especialmente diante das tensões ocasionadas pela prática do bloqueio judicial das contas públicas, que impacta diretamente a gestão orçamentária e o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.1 Entre o federalismo cooperativo e o processo transparente de elaboração do orçamento: sobrecarga do poder público municipal?

O planejamento orçamentário requer um conhecimento aprofundado das necessidades a serem atendidas, aliado à avaliação criteriosa dos recursos disponíveis para a implementação de soluções eficazes. Nesse contexto, torna-se essencial identificar e priorizar as políticas públicas que serão executadas em um determinado exercício financeiro, considerando os custos associados a cada uma delas. Essa dinâmica revela a existência de uma competição intrínseca entre as políticas públicas, dado o limite dos recursos disponíveis do ente federativo, exigindo decisões estratégicas e bem fundamentadas por parte dos gestores públicos.

Cabral (2016, p. 72) sugere que “um mapeamento das necessidades e a elaboração de uma escala de prioridades é um início interessante, pois exige planejamento, consulta à população, e execução controlada do orçamento”. Isso destaca a importância de um

¹O prazo para elaboração dessa lei é o estabelecido no inciso III, do §2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, posto que a lei complementar que trataria sobre as regras de finanças públicas ainda não foi elaborada. É válido frisar que o prazo de envio do Poder Executivo para o Legislativo poderá variar entre os entes federativos. No caso do Município de Mossoró/RN o prazo de envio dos projetos de lei relativos ao orçamento anual e do plano plurianual é até o dia 30 de setembro, em conformidade com o inciso XII do art. 78 da Lei Orgânica Municipal.

planejamento estratégico no contexto de recursos limitados diante das necessidades ilimitadas da sociedade, um desafio constante para os gestores públicos. O mapeamento das necessidades e a criação de uma escala de prioridades reflete uma abordagem prática e essencial para garantir que os recursos sejam alocados de forma eficiente.

Ainda nesse sentido, essa orientação enfatiza a importância de envolver a população no processo de decisão no planejamento orçamentário, além de garantir transparência, permitindo uma maior aderência das políticas públicas escolhidas às reais demandas da comunidade.

Cada necessidade identificada pelo gestor público implica uma busca por uma solução específica, e cada solução, por sua vez, reflete a implementação de um direito, seja ele negativo ou positivo. Direitos negativos referem-se à proteção contra a interferência do Estado, enquanto direitos positivos envolvem ações afirmativas do Poder Público, como a implementação de políticas públicas. Independentemente do tipo de direito em questão, ambos exigem um custo, que deve ser previamente estimado e alocado de acordo com as prioridades estabelecidas pelo ente federativo.

O orçamento público emerge como o instrumento fundamental para viabilizar as soluções para as necessidades diagnosticadas. O orçamento, além de ser uma previsão das receitas a serem arrecadadas, e a serem recebidas via transferência constitucional, também estabelece a distribuição dos recursos financeiros de forma a atender às demandas sociais, respeitando as limitações orçamentárias, as aplicações mínimas e as diretrizes estabelecidas pelo planejamento. Portanto, a gestão orçamentária assume um papel crucial no processo de implementação das políticas públicas, pois ela determina a capacidade do município de assegurar as soluções em conformidade com as necessidades da população.

O conceito de orçamento público evoluiu conforme as funções que foram sendo atribuídas a ele ao longo do tempo. Segundo Giacomoni (2010, p.54), “seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado”.

As alterações nas funções do orçamento público, que impactam no conceito orçamentário, mantem uma função constante: a de ser um instrumento de controle. O controle, não é apenas do tipo político ou administrativo, mas é também econômico, “se a fase é expansionista, cresce a importância da função de planejamento do orçamento; já na fase contracionista, fica reforçada sua função de controle” (Giacomoni, 2010, p. 60).

Reconhecendo a abrangência e a importância do conceito de orçamento público, Torres (2014, p.339) afirma que “abaixo da Constituição, é o conteúdo normativo de maior importância para a continuidade do Estado”. Nesse mesmo sentido, o ministro Carlos Britto destaca que

abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país do que a lei orçamentária, pois é a que mais influencia o destino da coletividade (Brasil, 2008, ADI 4048, p. 92).

Ao conceituar o orçamento público, Torres (2014, p. 346) destaca:

Reduzido à sua forma mais elementar, o orçamento nada mais é do que uma "lei", cujo conteúdo apresenta uma classificação de todas as despesas do Estado a serem realizadas no exercício financeiro seguinte e que traz a atribuição dos recursos necessários, a partir da estimativa e indicação da origem das receitas públicas. Suas funções constitucionais, porém, são das mais altivas. Após o sufrágio popular, o "orçamento público" é ato constitucional dos mais representativos da democracia e da república, sem o qual o próprio Estado Constitucional restaria incompleto e desnaturado.

Nessa linha conceitual, o orçamento público deixou de ser uma peça estagnada, e passou a assumir o papel definidor na vida econômica e social do país como um todo (Horvath, 2014). De forma sintetizada e contextualizando a evolução conceitual do orçamento, tem-se que a concepção do orçamento público passou a se preocupar com os fins, com a alocação dos recursos feita de forma a atingi-los, com efetividade, eficácia e eficiência, tornando a aplicação das receitas alinhada ao bem comum (Conti, 2020).

O registro das receitas e despesas no contexto orçamentário evoluiu de uma simples prática contábil para um processo estratégico, no qual os registros passam a servir como meios para alcançar os objetivos do ente público. Ou seja, diferente do que ocorria anteriormente, quando os registros orçamentários eram utilizados apenas com um fim contábil, voltado para o controle de entradas e saídas de recursos.

Contudo, com a modernização do conceito de orçamento público, ele passa a ser um instrumento fundamental para a realização das políticas públicas e para o planejamento das ações governamentais. Assim, a prática orçamentária se desvia da abordagem meramente numérica e contábil, assumindo um caráter mais amplo, que envolve planejamento das ações e a definição de prioridades.

Ao considerar os elementos fundamentais desse novo entendimento, observa-se que os aspectos essenciais do conceito de orçamento público incluem: a obrigatoriedade de sua formalização por meio de lei ordinária, que assegura a transparência e a legalidade da aplicação; a periodicidade, que define os ciclos de planejamento e execução; a receita e a despesa, como categorias financeiras que sustentam as ações do governo; e, principalmente, os objetivos e fins do orçamento, que visam à promoção do bem comum e ao atendimento das necessidades coletivas. Dessa forma, o orçamento público não se limita a ser um simples documento financeiro, mas assume a função de um instrumento de planejamento estratégico que orienta as políticas públicas e busca a concretização dos direitos e necessidades da sociedade.

O Plano Plurianual (PPA) é um planejamento de médio prazo cuja duração corresponde a um período de quatro anos. Constitui-se na “síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual” (Giacomoni, 2010, p. 219). Portanto, para cada exercício do Plano Plurianual (PPA), será elaborada uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e uma Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) constitui uma inovação no sistema orçamentário brasileiro, desempenhando diversas funções conforme estabelecido tanto pela Constituição quanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Dentro do contexto do Plano Plurianual (PPA), a LDO define as prioridades anuais, estabelecendo quais os programas serão priorizados a cada exercício financeiro. Sobre o assunto Horvath (2014, p. 306) alerta: “isso demonstra a aplicação paulatina da obrigatoriedade de planejar, que se iniciou com o plano plurianual e irá desembocar na lei orçamentária anual”.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) tem como principal função estimar as receitas e fixar as despesas, de forma compatível com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Além das disposições constitucionais, outras normas e portarias federais regulam a elaboração dessa peça orçamentária. Cada ente federativo deve elaborar seu orçamento para o exercício financeiro, que coincide com o ano civil. O gestor deve atentar-se à aplicação mínima das receitas nas áreas de educação e saúde, bem como aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, deve considerar as despesas com precatórios, benefícios previdenciários e o valor do duodécimo a ser repassado à Câmara dos Vereadores.

Sobre a aplicação mínima das receitas em determinadas áreas, Cabral (2016, p. 57) disserta que “a Constituição elegeu algumas áreas como prioritárias, estabelecendo percentuais mínimos de aplicação dos recursos e, conseqüentemente, reduzindo o âmbito de discricionariedade do administrador público”. Retratando a importância de se ter uma visão macro da situação financeira do ente, em especial da receita a ser alcançada, destacam-se os princípios orçamentários da unidade, da universalidade e da não afetação que trazem para a discussão pontos a serem considerados quando o assunto é receita pública.

O princípio da unidade anuncia que a peça orçamentária, que é única por ente federativo, deverá conter todas as entradas e saídas, deixando cristalino qual a composição do orçamento. Sobre as vantagens desse princípio, Carvalho afirma que “o monitoramento da atividade financeira estatal somente é viável quando se permite verificar que os gastos realizados correspondem aos recursos previstos no orçamento. (Carvalho, 2011, p.85).

Já o princípio da universalidade exige que todas as receitas e despesas devam constar na lei orçamentária e que cada receita seja contabilizada pelo seu valor bruto, viabilizando a transparência do que se pretende arrecadar. Torres (2014, p. 380) pontua que “as isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia deverão acompanhar o projeto de lei orçamentária (...), na medida em que são espécies de despesas públicas, como renúncias de receitas”.

Quanto ao princípio da não afetação, também conhecido como não vinculação das receitas de impostos veda a vinculação da receita à órgão, fundo ou despesa, salvo exceções trazidas pela lei. O objetivo é que o gestor tenha liberdade ao atribuir os recursos às despesas, conforme a necessidade identificada. Um ponto a ser considerado é que a relação das exceções tem crescido nos últimos anos, diminuindo a disponibilidade de receitas de impostos sem vinculação. Carvalho (2011) pondera que se o recurso arrecadado possui uma aplicação legal predefinida, a discricionariedade e autonomia no uso pelo gestor é diminuída.

É válido frisar que no planejamento orçamentário há uma coordenação de elementos disponíveis ao ente. Nesse ato de planejar, o objetivo é coordenar todos os recursos de forma a alcançar as soluções desejadas, sendo assim qualquer objetivo traçado que desconsidere esse fato da escassez, traz a ideia de que o Estado é responsável, não importando qual o custo desse direito (Cabral, 2016).

As receitas previstas na Lei Orçamentária são estabelecidas por meio de disposições legais específicas. No processo de planejamento orçamentário, realiza-se, portanto, uma projeção das receitas já existentes, com o objetivo de estimar os valores que serão arrecadados pelo ente federativo. A atividade planejadora do orçamento concentra-se na identificação das fontes de receita que serão arrecadadas, bem como a quantificação do montante esperado para o exercício financeiro planejado.

No que se refere às receitas municipais, podemos tratá-las sob três aspectos 1) as instituídas no âmbito do ente; 2) as repassadas de forma obrigatória; e as 3) repassadas de forma voluntária. Na realidade do município, ao planejar a lei do orçamento e projetar as receitas, em obediência ao princípio da universalidade e unidade, todos esses recursos devem ser estimados, pelos valores brutos.

Assim, é responsabilidade do gestor municipal compreender de maneira detalhada as receitas instituídas no município, bem como as transferências financeiras realizadas pela União e pelo Estado, tanto as de natureza obrigatória quanto as voluntárias. Dado que cada tipo de receita possui características próprias, é fundamental que a metodologia de projeção seja ajustada de acordo com as especificidades de cada uma delas. No caso da projeção de uma

receita municipal proveniente da propriedade predial e territorial urbana, por exemplo, é imprescindível conhecer o quantitativo de imóveis no território, além das alíquotas aplicáveis e da base de cálculo estabelecida. Esse processo requer uma análise cuidadosa e técnica, levando em conta dados atualizados e informações relevantes para garantir estimativas realistas.

Cada ente federado possui um orçamento próprio, porém, em razão do pacto federativo de cooperação, torna-se necessário que esses orçamentos possuam pontos de interseção. Isso ocorre porque áreas de atuação como saúde, educação e assistência social demandam a atuação conjunta dos entes federativos. A disponibilidade dos recursos financeiros para cada ente é um pressuposto essencial, uma vez que, sem a atribuição adequada de receitas, não é possível atingir os objetivos delineados por cada ente federativo, comprometendo, assim, a efetividade das políticas públicas previstas.

Nesse sentido, Arretche (2004) afirma que as garantias constitucionais do Estado federativo viabilizam que o ente municipal tenha sua própria agenda. Isso é reforçado na obrigação que cada ente tem de elaborar seu próprio orçamento.

Além dos desafios internos na elaboração dos instrumentos de orçamento, quais sejam o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, o corpo técnico municipal tem de viabilizar que esses instrumentos tenham ligação com as leis orçamentárias federal e estadual. Na medida em que receitas que são instituídas pela União e estados devem ser repassadas, em determinado montante, para o município.

Essa vinculação é importante pois a despesa só poderá ser executada se tiver previsão nas leis orçamentárias, sem uma vinculação a um programa no PPA, sem a priorização na LDO e sem a ação na LOA, não há como executar a despesa. Logo, se houver um recurso transferido pela União e/ou pelo estado para determinada despesa, e não houver essa previsão nas leis orçamentárias municipais, não haverá como realizá-la de pronto, tendo o município que promover alterações no orçamento de forma a abarcar essa receita e despesa transferida do outro ente.

No âmbito das finanças públicas do Brasil, adota-se a ideia de federalismo cooperativo (Conti, 2020, p. 227), em que os entes federados de forma conjunta viabilizam o alcance dos objetivos da República. Bercovici (2002) afirma que os entes subnacionais, seja a União, os estados ou os municípios, concorrem para uma mesma função, porém com âmbito e intensidade de aplicação diferente. Na mesma linha, segue Torres (2014, p. 262), quando, ao discorrer sobre o federalismo reforça:

uma das grandes contribuições da Constituição de 1988 foi efetivamente esta: implantar um federalismo de equilíbrio, na correlação entre fortalecimento da União

para planejamento e ordenação das políticas públicas e aprimoramento das competências das unidades periféricas, para criar um sistema que não prioriza extremos, mas que alcança no equilíbrio suas melhores virtudes a serem concretizadas.

Saldanha (2017) chama a atenção para o fato de que no sistema da Constituição de 1988 foi preceituado que aos municípios caberiam a efetiva prestação dos serviços públicos e a promoção da assistência social, ficando a cargo da União a direção das políticas públicas. Com o modelo de federalismo implementado pela Constituição, resta ao município atividade com foco na execução.

O município tem uma atuação executiva das políticas públicas, e, adicionalmente, é obrigado a destinar, no mínimo, um percentual específico da receita arrecadada para as áreas de educação e saúde. Dessa forma, a definição das prioridades municipais para um determinado exercício financeiro é, em grande medida, predeterminada, visto que essas áreas são prioritárias e devem ser atendidas conforme os limites estabelecidos. Assim, resta um espaço restrito para a discricionariedade na alocação de recursos para outras necessidades apresentadas pela população municipal.

Sobre a Política Nacional de Saúde, Arretche (2004) lembra que os governos locais dependem de forma significativa das transferências de recursos repassados pelo Governo Federal, dessa forma a esfera municipal acaba sendo impactada na sua agenda. Inclusive, passou a ser uma preocupação do governo local, a previsão dessas receitas no orçamento municipal, sob pena de inviabilizar a utilização do recurso repassado.

Tratando sobre a organização administrativa brasileira, Saldanha (2017, p. 220) aponta:

O quadro geral, portanto, da organização federal-administrativa do estado brasileiro aponta para uma desoneração da União, em termos de atividades e tarefas materiais prestacionais, com a consequente sobrecarga de estados-membros e municípios. Analisar o equilíbrio fiscal da federação depende de apreciar a articulação constitucional de duas dimensões da atuação estatal, isto é, de verificar o (des)equilíbrio entre a dimensão da arrecadação (receitas) e aquela das despesas.

As despesas orçamentárias são determinadas com base nas soluções propostas para atender às necessidades da população, considerando a análise de prioridades dentro do contexto orçamentário do município. Nesse processo, as receitas disponíveis são um fator crucial a ser observado, uma vez que a limitação de recursos financeiros impõe a necessidade de se fazer escolhas estratégicas sobre quais áreas e programas receberão maior atenção e alocação de recursos. A compatibilidade entre as receitas previstas e as prioridades estabelecidas pelo planejamento orçamentário, portanto, deve ser cuidadosamente analisada para garantir que as metas e os objetivos do ente sejam atingidos de acordo com a legislação, inclusive com a lei do

orçamento. Cabral (2016, p. 58) considera que “todas as políticas públicas de concretização dos direitos sociais envolvem uma cadeia decisória longa e muitas vezes decisões trágicas, pois na medida em que uma área é atendida, outra deixa de receber recursos”.

Saldanha (2017) afirma que o regime de aplicação das receitas pelos entes nacionais é rígido, se referindo aos índices que devem ser obrigatoriamente aplicados na educação e na saúde de cada ente subnacional, que inclusive, é inferior ao índice de aplicação exigido à União. Ao elaborar um orçamento, “a vinculação orçamentária, de índole constitucional, é relativamente muito mais constrangedora, naquilo que concerne aos entes subnacionais, do que no que toca ao orçamento federal” (Saldanha, 2017, p. 222).

O federalismo não trata apenas do recorte geográfico dos entes, o conceito vai além disso. Torres (2014) pondera que o federalismo carrega a missão de servir como forma de separação e limitação dos poderes, no entanto, não deixa de considerar a função de preservar a unidade nacional do Estado, é garantida a visão sistêmica, sempre considerando os objetivos constitucionais como pano de fundo.

O modo de composição do federalismo adotado no Brasil é apresentado por Torres (2014, p. 257) quando afirma que é formado pela “união indissolúvel de estados, distrito federal e municípios, fundados na descentralização, enquanto medida de aproximação dos entes estatais às necessidades das pessoas e eficiência administrativa”. No cenário brasileiro identifica-se uma congruência de atuações, todas com rendas atribuídas, que giram em torno do alcance dos objetivos constitucionais.

Torres (2014, p. 139) entende que “os recursos fiscais e patrimoniais do Estado são escassos, ao passo que as demandas são ilimitadas e sempre crescentes, ao mesmo tempo que se ampliam as complexidades da sociedade e da própria Fazenda Pública”. Portanto, é reforçada a importância do bem planejar, pois o planejamento orçamentário é essencial ao funcionamento e continuidade da Federação, onde os entes de forma cooperativa buscam o alcance das soluções pretendidas, inclusive desempenhando seu papel de transferir os recursos constitucionalmente. Arretche (2004) alerta que há uma concentração de autoridade no âmbito federal e isso caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, e isso se justifica no fato de que a União é a detentora da maior parcela de recursos, revestindo-se como principal órgão financiador.

Sobre o federalismo brasileiro Soares e Machado (2018) relembram que no Brasil ocorreu a descentralização dos recursos sem uma definição mínima de competências das políticas públicas entre os entes subnacionais, principalmente com relação à política que garantia os direitos sociais resguardados pela Constituição.

Com base na necessidade de compreender a capacidade de arrecadação como fundamento para a adequada fixação da despesa e para viabilização do planejamento delineado no Plano Plurianual (PPA), destaca-se um aspecto relevante relacionado à repartição de receitas entre os entes federativos.

Essa questão representa um desafio significativo para os municípios do Rio Grande do Norte, incluindo Mossoró/RN, uma vez que a dependência de transferências intergovernamentais e a insuficiência de recursos próprios muitas vezes comprometem a execução das políticas públicas planejadas.

A receita do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) é arrecadada pelo Estado, em obediência à Constituição da República (Brasil, 1988, art. 168, inciso IV, alínea b) e Constituição Estadual (Rio Grande do Norte, 1989, art. 101, inciso II). O valor referente à 25% (vinte e cinco por cento) do arrecadado deve, portanto, ser entregue aos municípios.

Quando esse tributo era arrecadado pelo Estado em virtude de inscrição em dívida ativa, a parcela correspondente aos 25% devida aos municípios não era devidamente transferida, em desacordo com a legislação vigente. Essa conduta configura uma afronta aos princípios do federalismo cooperativo e dificulta consideravelmente a execução eficiente do orçamento municipal. A questão foi amplamente repercutida por diversos veículos de comunicação, como demonstrado nas seguintes manchetes:

Só com o município de Mossoró, o governo estadual possui dívida que ultrapassa R\$ 117 milhões, referentes ao Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), além de débitos relacionados a serviços de saúde. (Persali, 2023).

A prefeitura apresentou cálculo de débito do Estado em quase R\$ 118 milhões, com saúde, ICMS e IPVA (dívidas com as gestões municipais anteriores e a atual). Isto é, montante superior aos R\$ 90 milhões recentemente divulgados. Para chegar a esse volume, a Prefeitura soma R\$ 36,8 milhões da saúde, R\$ 67,5 milhões de ICMS e 13,2 milhões de IPVA. (Santos, 2023).

(...) dos R\$ 117 milhões, o secretário executivo do Tesouro Estadual, Álvaro Luiz Bezerra, admite de início aproximadamente R\$ 55 milhões em dívidas (Saúde, IPVA e parte do ICMS) (Carte, 2023).

Quando a receita do ICMS não era arrecadada pelo ente estadual no prazo estabelecido pelo fisco, o ente procedia com a cobrança da dívida por meio da inscrição em dívida ativa. Nesse caso, o Estado não entregava a parte pertencente aos municípios. O fato afronta o dever constitucional e a própria ideia de federalismo cooperativo, pois o tributo em questão não perde sua natureza de imposto pelo fato de ter sido cobrado por meio de dívida ativa. Ou seja, ele

permanece sendo ICMS, não importa a forma como ocorreu a cobrança pelo fisco. Não se trata de ato discricionário do gestor estadual, mas de um dever constitucional de transferência obrigatória, além disso, gera para os beneficiários um direito subjetivo público à participação do montante arrecadado, em modo objetivo e sem qualquer forma de restrição, redução ou atraso (Torres, 2014). Esse fato acaba por reduzir a autonomia municipal na implementação das políticas públicas.

O município conta com essas transferências constitucionais para fazer face juntamente com os tributos próprios as suas despesas, nesse sentido “o orçamento dos entes beneficiários, pelo princípio da certeza e de previsibilidade das receitas, reclama segurança jurídica quanto ao êxito da periodicidade das transferências obrigatórias” (Torres, 2014, p. 285).

O conceito de federalismo e suas implicações na relação entre os entes federados foram apresentados nesse tópico com o intuito de reforçar o fato que ele deve ser levado em consideração quando da elaboração das leis orçamentárias municipais, sob pena de a lei abarcar para o município uma competência que não lhe cabe, e em virtude disso, gerar uma dupla previsão orçamentária entre entes diferentes, sendo que apenas um é obrigado a ter essa previsão.

2.2 Nova Governança Pública: diálogos necessários entre os contornos fáticos e jurídicos do orçamento público

O gestor deve elaborar o planejamento dos gastos públicos para atender necessidades da sociedade, por meio dos instrumentos de planejamento orçamentário, fazendo escolhas prioritárias considerando a limitação dos recursos, deve-se observar o conceito da Nova Governança Pública, com o objetivo de otimizar e direcionar a gestão.

O Decreto Federal nº 9.203 de 22 de novembro de 2017 trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O conceito de governança pública organizacional é sintetizado pelo Tribunal de Contas da União, no Referencial Básico de Governança Organizacional e apresentado pelo referido decreto. Trata-se “essencialmente dos mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2020, p. 31).

Na Nova Governança Pública, as atividades são avaliar, direcionar e monitorar, tendo como base principiológica a: 1) capacidade de resposta, 2) integridade, 3) confiabilidade, 4)

melhoria regulatória, 5) prestação de contas e responsabilidade, e 6) transparência (Brasil, 2020, p. 44).

De acordo com Matias-Pereira (2010), dentre os pressupostos da boa governança no setor público estão a gestão estratégica, a gestão política, a gestão da eficiência, eficácia e efetividade, que tornam viável a criação de um valor público. É importante diferenciar governança de gestão. A primeira preocupa-se em avaliar, direcionar e monitorar. Já a gestão concentra-se em planejar, executar e controlar. Nessa diferenciação, o autor lembra que “a gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança”.

Os principais fundamentos que viabilizaram a adaptação e a transferência das experiências no âmbito da governança corporativa para o setor público, são “as sérias dificuldades que o Estado brasileiro tem para tornar efetivas as suas ações, que em geral são morosas e inflexíveis, o que reflete na qualidade dos serviços públicos ofertados à população” (Matias-Pereira, 2010, p. 131). No lapso temporal entre a necessidade do cidadão e a implementação da solução pelo Poder Público, o fator urgência é acionado, fundamentado na garantia do direito, ocasionando, dentre outras situações, a judicialização da demanda.

De forma complementar, Teixeira e Gomes (2019, p. 524) afirmam que “a governança nasce tendo em vista o distanciamento dos proprietários, da gestão dos seus empreendimentos, com o objetivo primário de alinhar as expectativas dos gestores às dos primeiros”. No âmbito da administração pública a mesma aproximação deve ocorrer entre o gestor e o povo, tendo em vista que “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Com a visão da governança pública é possível redesenhar as soluções necessárias ao enfrentamento das necessidades sociais, ao lado dos meios de gestão orçamentária. De acordo com Araújo (2002, p.7), “a governança relaciona-se de forma mais direta com a reforma do aparelho, dado que o seu caráter é na essência instrumental”. Isso explica a relação direta com os instrumentos de planejamento orçamentário, o PPA, a LDO e a LOA, como meios otimizadores da governança. Frise-se que um não se confunde com o outro, governança é diferente de gestão. Segundo o Referencial Básico do TCU, “enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora” (Brasil, 2020, p. 16).

A governança pública é a capacidade financeira, gerencial e técnica que o governo possui para formular e implementar as políticas (Araújo, 2002). O elemento financeiro é fundamental, reforçando a importância da receita como meio viabilizador das soluções a serem implementadas. Quando se trata de escolhas orçamentárias, é essencial se ter uma escala de

valores e prioridades a fim de orientar a alocação das receitas (Cabral, 2016). Logo, a governança envolve algo mais amplo e que servirá como base de atuação da gestão. Quando a gestão planeja, ela terá como fundamento a avaliação realizada pela governança quando analisa o ambiente, os cenários, as conjunturas e os resultados pretendidos. Na fase executória, a gestão se preocupa com o direcionamento tomado pela governança. Portanto, ao controlar as ações, realiza com o objetivo de monitoramento que é peculiar à governança.

Quando uma gestão atua com base na prática da boa governança, essa vinculação entre as etapas é constatada, a saber 1) planejar – avaliar; 2) executar - direcionar; 3) controlar – monitorar. Na relação entre governança e gestão é possível visualizar a vinculação entre cada uma.

Figura 1. Relação entre governança e gestão



Fonte: Brasil, 2020, p. 17

A governança se preocupa com estabelecer a direção a ser tomada, fundamentado em evidências e considerando os interesses das partes. A gestão, por sua vez, é responsável pelo planejamento mais adequado para implementar as diretrizes escolhidas, executar os planos e realizar o controle dos indicadores e riscos (Brasil, 2020).

A Constituição de 1988 aproxima o orçamento ao planejamento o que condiz com a governança, evitando que a gestão atue de forma desalinhada com o contexto em que se aplica, ou mesmo sem direcionamento. Os objetivos fundamentais expressos no art. 3º (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988) são direcionamentos que devem refletir no planejamento dos entes federados, considerando a atuação cooperativa no alcance dos objetivos. Paulo (2016, p. 17) reforça que “a Constituição Federal estabeleceu um sistema integrado ao orçamento, de maneira a assegurar a consequência prática ao planejamento construído”.

Na perspectiva da governança pública, fundamentada nesses objetivos, deve-se avaliar o ambiente a ser aplicado, o delineamento dos cenários a serem ajustados, quais as alternativas

à disposição, os resultados já alcançados e os resultados pretendidos, como forma de se ter uma avaliação do quadro atual.

Para a materialização das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social é fundamental que exista uma adequação orçamentária para que se concretizem os objetivos fundamentais de nossa República Federativa (Conti, 2020). Esses objetivos são balizadores da governança pública brasileira, que devem ser avaliadas, direcionadas e monitoradas, fundamentando a gestão de modo que viabilize o planejamento e a execução, através da elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário.

Ao se aplicar o conceito de Nova Governança Pública parte-se para a elaboração do plano que reflete um planejamento do ente para um determinado período. Considerando os dispositivos constitucionais e legais, Paulo (2016, p.13) traz a definição de plano como “um compromisso político formal que estabelece diretrizes, objetivos e metas a serem perseguidas em um determinado período de tempo”.

Torres (2014) entende que, o orçamento público possui cinco funções, dentre as quais é importante pontuar a função de planejamento e a função de efetividade dos direitos e liberdades fundamentais. Essas funções reforçam a vinculação do orçamento ao planejamento, bem como a necessidade de direcionamento do orçamento aos direitos garantidos na Constituição. Como ressalta Conti (2020), uma entrega efetiva de soluções à sociedade, através de bens e serviços, só é possível com o funcionamento perfeito dos instrumentos jurídicos de planejamento orçamentário.

Considerando que o ente municipal não é o único responsável pela prestação de serviços aos cidadãos, torna-se essencial discutir o conceito de Nova Governança Pública em alinhamento com os desdobramentos do pacto federativo. Essa abordagem permite compreender como o orçamento municipal pode ser estruturado para atender às competências constitucionais atribuídas ao município, assegurando a entrega efetiva dos serviços que lhe cabem.

Ao analisar se os instrumentos de planejamento orçamentário são instrumentos de governança pública ou de gestão, afirma-se que são instrumentos de gestão que viabilizam a boa governança. Para que isso ocorra, esses instrumentos precisam estar fundamentados nos objetivos fundamentais da Constituição.

Apesar do decreto que dispõe sobre a política de governança ser federal, há uma preocupação em alinhar os entes federativos na mesma direção. Nesse sentido, o Referencial Básico do TCU (Brasil, 2020, p. 21) deixa expressa a “necessidade de alinhamento da estratégia dos entes federativos com os planos governamentais, como os planos plurianuais, nacionais e

setoriais, pois a entrega de resultados depende de que esses entes trabalhem na mesma direção”. Dessa atuação alinhada, é estabelecida a prática da boa governança. Carmo (2020, p.1) reforça que “é fundamental a criação de instrumentos que viabilizem a boa governança pública em todas as esferas”.

Para além do alinhamento dos entes federativos sobre a aplicação do conceito de governança pública, é essencial a colaboração entre os entes federativos, considerando o federalismo cooperativo adotado pela República. No âmbito de cada ente federativo cabe um orçamento, e nessa perspectiva é importante o alinhamento entre os poderes constituídos naquele ente.

Assim como direito à saúde, educação, moradia, dentre outros são garantidos pela Constituição, a boa governança também é um direito do cidadão, até porque trata-se de aplicação dos recursos arrecadados dos cidadãos, logo, a aplicação de forma justa e coerente deve ser a máxima a ser seguida pelos gestores, e isso é possível quando a gestão está alinhada as diretrizes da governança pública. Dentre as diretrizes da boa governança está o asseguramento da eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, dentre os quais estão a gestão e a sustentabilidade do orçamento (Brasil, 2020).

Na atividade de identificar os registros de práticas alinhadas à boa governança pública, além do direcionamento dado através dos objetivos fundamentais, a publicação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), está alinhada à visão de melhoria de governança pública, com base no Referencial Básico do TCU (Brasil, 2020).

Ao explicar sobre o conceito de governança pública organizacional, o Referencial Básico (2020, p.37) afirma que:

governar é a realização de três atividades: avaliar as demandas das partes interessadas e estabelecer os problemas/serviços prioritários; direcionar a capacidade de realização da organização para a efetiva resolução dos problemas/serviços priorizados; e monitorar a gestão da organização para garantir que as direções estabelecidas sejam cumpridas e que os ajustes de percurso sejam realizados a tempo de evitar que os riscos impeçam ou prejudiquem a consecução dos objetivos.

As ações relacionadas ao ato de governar estão presentes na atividade planejadora do orçamento público. A avaliação na fase de elaboração dos instrumentos orçamentários, através dos diagnósticos das necessidades dos usuários, levantamento de dados por meio das audiências públicas, são atividades típicas no processo de construção do orçamento. A partir disso, o direcionamento da política a ser implementada e considerando os recursos disponíveis,

consolida-se um projeto de lei que é votado e aprovado. Após a sanção das leis orçamentárias é deflagrado o monitoramento do que foi planejado frente à execução.

A conduta do Tribunal de Contas em induzir a União, bem como os demais entes federados a incorporar nas suas atuações a boa governança, vem da necessidade de realinhar o papel do Estado frente ao seu papel, “a Administração Pública tem sido convocada a repensar a sua gestão de modo a reavaliar os seus processos e resultados” (Teixeira; Gomes, 2019, p. 522).

O incentivo dado à participação social durante todo o processo de elaboração das peças orçamentárias está consagrado na LRF (art. 48, §1º, inciso I), o que reforça o alinhamento da lei à prática da boa governança. É diretriz desse conceito a consideração dos interesses, direitos e expectativas dos interessados nos processos de tomada de decisão (Brasil, 2020), e se o planejamento orçamentário é o meio viabilizador das soluções necessárias à sociedade, é de coerência extrema a participação social nesse processo.

Um desafio a ser encarado é gerir a elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentários dentro do modelo de governança, considerando a escassez de legislação que trate do plano plurianual, que é amplo e orienta as demais leis do orçamento. De toda forma, o ponto de partida para a elaboração alinhada deverá ser a avaliação, o direcionamento e monitoramento. Com base nisso, é que se pode planejar, executar e controlar de forma integrada ao conceito de Nova Governança Pública.

Nessa missão desafiadora e considerando que a Lei Complementar nº 101/2000 é um instrumento legal alinhado à visão de melhoria da governança pública, quando o gestor observa as disposições dessa lei, ele garante a atuação alinhada à responsabilidade fiscal, como também garante uma atuação de acordo com a nova realidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, apresentando conceitos, aplicabilidade e limites a serem observados pelos gestores públicos. Dentre os contornos jurídicos que devem ser observados na atuação orçamentária, a LRF estabelece que a responsabilidade fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, buscando a prevenção dos riscos, correção dos desvios e obediência aos limites estabelecidos para determinadas despesas (Brasil, art. 1º, §1º).

A ação planejada contempla todo o processo de elaboração orçamentária, desde o diagnóstico das necessidades da sociedade, passando pela projeção das receitas, até o estabelecimento das prioridades para determinado exercício financeiro. Quando o ente pratica a boa governança pública, as práticas de liderança, estratégias e de controle são abarcadas nessa ação planejada.

Nesse papel de direcionar os esforços da gestão, a influência da governança pública sobre a LRF também é ressaltada quando firma que na lei de diretrizes orçamentárias deverão constar as metas fiscais, forçando o gestor a avaliar o cenário e projetar os dois anos subsequentes (Brasil, art. 4º, §1º). Nessa perspectiva, “com a avaliação e o acompanhamento das metas estabelecidas, por métodos precisos e transparentes, os gestores ficam impedidos de fazer delas números voltados apenas a cumprir formalidades burocráticas” (Conti, 2020, p. 164).

A transparência é um princípio da governança pública. Nessa perspectiva, a sociedade deve ter acesso às informações sobre “operações, processos decisórios, resultado e desempenho do setor público” (Brasil, 2020, p. 45), incluindo as informações fiscais e orçamentárias. Nesse viés também dispõe a LRF quando garante a transparência da gestão fiscal. Logo, os planos, as leis orçamentárias, as prestações de contas juntamente com o parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deverão ser amplamente divulgados (Brasil, 2000, art. 48).

Os autores Leite Filho, Cruz, Nascimento e Silva (2018, p. 339) “considera-se que uma gestão transparente disponibiliza dados sobre as ações adotadas e resultados observados, de modo a demonstrar a sua atuação e permitir a participação da sociedade em geral”. Reforçando a essencialidade da transparência, Torres (2014, p. 356) reforça que ela “pode ser compreendida como “função” ou como “princípio”, mas é como “garantia” que ela ganha maior efetividade, ao assegurar o direito individual dos particulares de acessibilidade e de cognoscibilidade quanto ao conteúdo e fins das leis orçamentárias”. Somente através desse mecanismo é que o cidadão terá acesso as destinações orçamentárias, inclusive identificando se a participação social foi contemplada na lei do orçamento.

A transparência deve ser garantida desde a atuação avaliativa, direcionadora e de monitoramento da governança até o planejamento, execução e controle da gestão orçamentária, de forma a garantir ao cidadão a compreensão sobre as políticas priorizadas, e as receitas distribuídas. Toda e qualquer receita e despesa deve ser transparente, não bastando a publicação das informações, mas deverá ser assegurado que “os dados estejam disponíveis de modo acessível” (Leite Filho, Cruz, Nascimento e Silva (2018, p. 340).

Nesta medida é importante ressaltar que, a caracterização do orçamento transparente circunda a Nova Governança Pública, garantindo a participação social de forma a viabilizar a justiça social.

2.3 Execução do orçamento municipal transparente no contexto dos bloqueios judiciais

A compreensão dos desafios enfrentados pelo gestor na construção de um orçamento municipal transparente é um processo que fundamenta a atividade de melhoria da execução orçamentária. A partir desse entendimento, é possível identificar soluções para ajustar a elaboração e execução orçamentária na constante busca por melhorias e implementações.

Pela perspectiva da transparência, o orçamento precisa viabilizar que todos participem e tenham conhecimento desde o planejamento até o monitoramento. É através da transparência que os destinatários terão conhecimento e poderão ter a participação viabilizada.

O ambiente orçamentário possui contornos fáticos e jurídicos, e a partir deles surgem os desafios enfrentados pelo gestor municipal. Na busca pela aproximação entre a realidade e a obrigatoriedade legal há uma necessidade de que o chefe do Executivo e sua equipe gestora busquem a conciliação entre o cumprimento da lei, o atendimento das necessidades da sociedade e a limitação imposta pela limitação dos recursos públicos.

Na atividade vinculante do orçamento à atividade administrativa e jurisdicional, para que o ente funcione de acordo com o planejado se faz necessário a visão ampliada dos gestores, independente da função que detenha. Inclusive a governança pública se preocupa com essa visão ao incentivar o pensamento estratégico através do desenvolvimento da visão sistêmica do ambiente externo (Brasil, 2020, p. 78).

Com a mudança de mentalidade forçada pelo constituinte de 1988 (Horvath, 2014), o gestor precisa alterar a forma como trabalhava a receita e as despesas do município. Conti (2020, p. 35) também pondera “que não há como deixar de reconhecer ser o planejamento a função por excelência dos orçamentos públicos, que não mais podem ser vistos de forma isolada, apenas como sinônimos da Lei Orçamentária Anual”.

A expansão das necessidades públicas encampadas pelo Estado, fez crescer também a necessidade de mais recursos públicos (Horvath, 2014), o que reforça a importância e essencialidade de bem conhecer a capacidade de arrecadação do ente municipal. Ainda nesse sentido, “o planejamento é noção ínsita ao orçamento nos dias atuais. Aquele decorre deste último e é, podemos dizer, a sua materialização” (Horvath, 2014, p. 288).

Como crítico ao modelo tradicional de planejamento orçamentário, que se concentrava em anotar receitas e despesas, Waterston (1973) afirma que há uma deficiência no método, mas a razão mais importante é que o planejamento convencional não satisfaz às necessidades sociais, em muitos casos acabam sendo idealizações da realidade. Para o autor, a solução está em aplicar um método de planejamento centrado nos problemas que devem ser resolvidos. Além dessa

deficiência apontada, acrescenta-se a ausência de conhecimento da receita a ser efetivamente realizada no exercício.

Sobre o assunto, Cabral (2016, p. 8) alerta que “expressões do tipo ‘dinheiro há, mas não é bem aplicado’, ou ‘se não houvesse corrupção, haveria dinheiro para tudo’, tão comuns, refletem bem a ausência de noção da escassez de recursos para atender a todas as demandas”. Nessa realidade, é comum a sensação de que o recurso, por ser público, é infinito, quando na verdade é financiado pelo cidadão.

Corroborando o assunto, Conti (2020, p. 118) registra que “abandonou-se inequivocamente o orçamento em sua versão tradicional, cuja preocupação voltava-se aos *inputs*, sem vinculação com o que se pretende obter a partir dos itens de despesa registrados”. Isso demonstra a evolução que o orçamento está passando. Na tarefa de atribuir recursos, o gestor deve inicialmente conhecer de fato e direito as suas receitas, para que o orçamento sobreviva ao plano de aplicação. Não tem como planejar despesa se o ponto de partida está fora da realidade. Nesse sentido, um planejamento concentrado nos problemas a serem solucionados deve considerar a “adaptação dos recursos disponíveis a esses problemas” (Waterston, 1973).

Quando se projeta no planejamento orçamentário o valor a ser arrecadado e se atribuem despesas, tem-se um ponto de partida concreto. A partir disso, é possível avaliar se as receitas foram frustradas ou se houve um excesso quanto ao valor projetado. Quando a conduta do gestor é pautada no compromisso de elaborar uma peça orçamentária alinhada à realidade social, a correta projeção das receitas apresenta-se como pressuposto.

Com esse cenário, a tarefa de estimar a receita não é simplista, exige um cuidado do gestor ao projetar cada recurso. Nesse ponto, é importante salientar que, apesar de ter a previsão constitucional que frisa sobre a elaboração da lei complementar que trate sobre exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização dos instrumentos orçamentários, essa lei ainda não foi editada. As normas que orientam a elaboração das leis orçamentárias é a Lei 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000 que estabelece normas de finanças públicas focadas na responsabilização do gestor fiscal.

É importante ressaltar que além da ausência da lei complementar, a Lei nº 4.320/1964 foi recepcionada pela Constituição de 1988, e foi gerida nas preliminares do período ditatorial. A autora Oliveira (2019) registra que apesar da elaboração e votação da lei ter ocorrido antes do golpe de 1964, a vigência ocorreu em abril desse mesmo ano, e ao mesmo tempo que apresentava avanços, já estava esgotada antes mesmo da sua efetivação.

A Constituição da República trata sobre a elaboração de lei complementar que disporá sobre diversos aspectos do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei

orçamentária anual (Brasil, 1988, art. 165, §9º, inciso I), no entanto essa lei até o momento não foi elaborada. Diante disso, essa ausência legal condiciona esses aspectos do Plano Plurianual, no que se refere à vigência e prazo, à disposição do art. 35 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias (Feijó, Albuquerque, Medeiros, 2022).

O cenário de criação da lei que, ainda hoje, estatui as normas para elaboração da lei do orçamento já foi demorado e destoante frente à necessidade. Para além disso, com a Constituição de 1988 foi instaurado um período que o planejamento passou a ter prioridade e passou a tratar de três instrumentos de planejamento orçamentário.

Sobre o papel de cada instrumento, Oliveira (2019, p. 68) frisa que:

a previsão de três leis orçamentárias não quer dizer que há três orçamentos, mas que elas juntas constituem um só orçamento, que materializam as escolhas políticas do Estado em um plano de receitas e despesas. Cada uma tem sua função no sistema orçamentário: a LDO será a responsável por estabelecer as diretrizes de elaboração da Lei Orçamentária Anual. As duas serão submetidas anualmente ao Congresso Nacional para aprovação, que poderão ser emendadas nos termos previstos no art. 166. Já o Plano Plurianual será um orçamento de alcance para diferentes exercícios financeiros, submetido ao Congresso a cada 04 anos, que deverá ser elaborado em consonância com os planos econômicos.

O planejamento orçamentário, incluindo a lei orçamentária, é o conjunto de instrumentos essenciais, pois através deles o Estado atinge seus objetivos de forma eficiente, eficaz e efetiva, e somente com o cumprimento do que foi planejado é que se atingem os objetivos do Estado (Carvalho, 2011).

Se de um lado há sinais de um novo olhar da gestão pública, sob o manto da nova governança, do outro há um desafio de enfrentar a legislação desatualizada e que não corresponde aos novos anseios da gestão pública. A governança pública na sua função direcionadora necessita que a gestão esteja alinhada aos avanços da sociedade, não há como evoluir de forma eficaz se os instrumentos de gestão, que possui função realizadora, estão alinhados a uma legislação desatualizada.

Além da legislação citada, o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda emitem, anualmente, manuais técnicos como o Manual de Demonstrativos Fiscais e o Manual Técnico de Orçamento, assim como portarias que auxiliam os entes federados no momento de projetar as receitas orçamentárias. As orientações constantes nos manuais, são marcos para a atuação dos entes municipais, até porque não há legislação, conforme já dito, que apresente as minúcias da elaboração do projeto de lei que institui o plano plurianual, que orientará os demais instrumentos de planejamento orçamentário. A legislação insuficiente e esparsa apresenta-se como um desafio a ser vencido pelo ente municipal no ato de bem planejar.

Ao elaborar um orçamento, o gestor deve observar o critério da exatidão, conceituado por Torres (2014, p. 377) como um desdobramento do critério da “clareza e sinceridade orçamentária”, esses critérios garantem que os dados projetados na peça orçamentária devem ser reais, evitando imprecisões, achismos, projeções desarrozoadas ou despesas inexequíveis, a partir do contexto do ente.

Projetar de forma fictícia é um ato de irresponsabilidade orçamentária e desrespeito ao cidadão que espera a implementação do planejamento que consta a solução para os problemas sociais elencados. Nessa esteira de pensamento, “não se pode aceitar o orçamento como peça protocolar e imprecisa, uma fantasia engendrada para enganar a economia ou o cidadão” (Torres, 2014, p. 377).

O planejamento fictício é afastado pela legislação quando veda a consignação na lei orçamentária de crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada (Brasil, Lei nº 4.320/1964, §4º, art. 5º), o que reforça que o planejamento deve partir de uma realidade fática diagnosticada e com dados reais da receita e da despesa.

O planejamento contempla ações de médio e longo prazo, requer emprego de recursos orçamentários, além de ser instrumento fundamental e imprescindível para que o Estado alcance os fins propostos na Lei Maior (Torres, 2014; Conti, 2020; Horvath, 2014). Planejar o orçamento envolve o conhecimento do contexto social dos destinatários das políticas públicas. Como as soluções para as necessidades envolvem custos, é essencial conhecer, além das necessidades a receita disponível para viabilizar cada solução. Reconhecendo os custos dos direitos, Conti (2020, p.250) lembra que “as políticas públicas dependem, no mais das vezes, com maior ou menor intensidade, de recursos públicos para se viabilizarem, razão pela qual se materializam nas leis orçamentárias”.

A projeção irresponsável e fictícia levada a efeito no processo de elaboração do planejamento orçamentário cria um ambiente desfavorável à boa execução do orçamento, além de não se alinhar com a boa governança pública. Dito isso, é pressuposto para um bom planejamento o delineamento dos recursos que estarão disponíveis para o alcance das soluções pretendidas e escolhidas, deixando claro qual a metodologia utilizada para projetar cada uma das receitas.

Coerência na projeção das receitas é um desafio a ser alcançado, pois é a partir dessa estimativa que serão escolhidas as prioridades, tendo em vista que as necessidades são ilimitadas, e os recursos são limitados. Como diz Torres (2014, p. 377) “o orçamento deve ser guiado pelo princípio de moralidade e respeito às máximas instituições democráticas, a assegurar confiança na atuação do Estado”. É importante frisar que dentro dessa confiabilidade

inclui o conhecimento da capacidade de arrecadação do ente, se o gestor não se mostra capaz de aferir isso, por meios técnicos, quem dirá executar as políticas eleitas como prioritárias.

Conhecendo os recursos disponíveis e tendo o diagnóstico das necessidades do município no processo de elaboração o chefe do executivo parte para as aplicações mínimas exigidas na constituição e na lei orgânica municipal. Na elaboração de um orçamento transparente e equilibrado, que observa as normas fiscais e promove a responsabilidade fiscal do gestor, alinhando-se aos princípios da boa governança pública, a distribuição de recursos prioriza áreas essenciais, como saúde e educação, mediante a destinação de parcelas específicas das receitas. Além de apresentar a educação e a saúde como direitos de todos e dever do Estado, a Constituição apresenta um tratamento diferenciado quando a despesa se relaciona a essas áreas, garantindo aplicação mínima das receitas arrecadadas.

Com as leis orçamentárias sancionadas, passa-se ao estágio da execução da despesa pública que contempla as seguintes fases: empenho, liquidação e pagamento. A dotação orçamentária apresentada na lei do orçamento, na sua função de estimar a receita e fixar a despesa, abre o crédito para o gestor iniciar a efetiva execução. É nesse momento que “as decisões e as escolhas expressas na lei orçamentária assumem natureza financeira na forma de fluxos de recursos que entram e saem do Tesouro” (Giacomoni, 2010, p. 295).

O exercício financeiro é o período que é válida a lei orçamentária, com exceção da lei do plano plurianual que prevê quatro exercícios, a lei de diretrizes e a lei orçamentária anual perdura por um ano, e esse período coincide com o ano civil, logo cada orçamento anual tem vigência de 1º de janeiro até 31 de dezembro de cada ano (Giacomoni, 2010).

Nenhuma despesa é executada se não estiver prevista no planejamento orçamentário, e isso se justifica no fato de que todo o plano elaborado pelo executivo, em conjunto com os poderes, considerando o diagnóstico das necessidades da sociedade e a disponibilidade de receitas a serem arrecadadas pelo poder público, foi aprovado pelo legislativo e sancionado pelo chefe do Poder Executivo, tendo força normativa. Para assegurar essa vinculação e impedir o desvio do que foi planejado a Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964, art. 60) assegura que não há despesa sem prévio empenho.

Toda e qualquer despesa passa pelo estágio do empenho, como forma de garantir a execução do planejado. Nesse sentido Machado Junior e Reis (2002,2003, p. 144) apontam “o empenho é o instrumento de que serve a Administração a fim de controlar a execução do orçamento, é através dele que o Legislativo se certifica de que os créditos concedidos ao Executivo estão sendo obedecidos”.

De um lado tem-se a ordem constitucional insculpida no art. 174 (Brasil, 1988), que incentiva o planejamento e delibera que é determinante para o setor público, sendo enfatizado pela Nova Governança Pública. Do outro, de forma legítima e cumprindo seu papel, tem-se a atuação judicial lidando com o gerenciamento dos recursos públicos através das decisões judiciais.

Além da necessidade de planejar, reforça-se a obrigação de que toda despesa deve ser precedida de um empenho, que pressupõe uma dotação viabilizada pela elaboração e aprovação das leis orçamentárias. Há uma ordem legal imposta e o gestor deve obediência, sob pena do cometimento de crime de responsabilidade, conforme preconizado na Constituição da República (Brasil, 1988, art. 85, inciso V e VI) que tipifica qualquer ato que atente contra a probidade na administração e a lei orçamentária.

Na execução das leis orçamentárias, o Poder Executivo inicia o exercício financeiro dando a carga, via sistema integrado de administração financeira conforme disposto na LRF (Brasil, 2000, art. 48, §1º inciso III), do orçamento sancionado. Nesse momento, cada Poder constituído, além das instituições como Ministério Público e Defensoria Pública iniciam a execução orçamentária, tanto da receita quanto da despesa.

Durante essa execução, o Poder Executivo sofre em suas contas bancárias bloqueios judiciais, que diminuem o recurso planejado e arrecadado. Não é objeto desse estudo, todavia, discutir o mérito das decisões que ensejaram o bloqueio.

A judicialização da política no Brasil é uma realidade posta e que precisa ser avaliada. A literatura que se debruça sobre a temática, concentra-se em estudar o Judiciário e as decisões judiciais, considerando o processo de judicialização como pico de encerramento da discussão (Vasconcelos, 2014). A discussão vai para além da decisão, principalmente quando se conhece a forma de execução da despesa pública estabelecida no Brasil, bem como a repartição das receitas alinhadas ao federalismo cooperativo.

Se “demandas judiciais que discutem a efetivação de direitos sociais, se decididas contra o Estado, levam à interferência do Judiciário sobre o orçamento público” (Vasconcelos, 2014, p. 11), se torna necessário avaliar os vínculos e limites, acaso existam, dessa interferência. O fato é que ao diminuir a disponibilidade financeira do ente municipal, as despesas fixadas deixam de ser executadas na sua integralidade, pelo menos a nível de planejamento. Desse contexto, surge o tensionamento entre o bloqueio judicial e a execução do planejamento orçamentário, validado pelo diagnóstico das necessidades da sociedade.

Refletir e dimensionar os efeitos desse tensionamento entre planejado e bloqueado é importante avaliação para o redirecionamento, seja da governança, seja do planejamento da

gestão. Os reiterados bloqueios judiciais requerem uma avaliação da governança pública. É necessário realizar a averiguação desse cenário de bloqueios, para a partir dessa análise realizar os direcionamentos cabíveis, de forma a viabilizar ajustes nos instrumentos de gestão orçamentária, quais sejam: o PPA, a LDO, e a LOA.

O dinamismo entre despesa planejada e despesa oriunda de bloqueio judicial gera alteração no equilíbrio do planejamento, logo, a dimensão desses bloqueios deve ser aferida e, a partir disso, atividades preventivas ou corretivas deverão ser implementadas, tanto na função direcionadora, quanto na realizadora.

Como o planejado envolve toda uma coletividade e o bloqueio judicial das contas públicas reflete o pedido de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos, é relevante analisar o impacto do valor sequestrado frente ao planejado. No alcance da boa governança, a diretriz que trata do apoio e viabilização da inovação para agregar valor público e o aprendizado para lidar com a limitação das receitas, bem como as ameaças e as oportunidades (Brasil, 2020), é um norte que deve ser levado em conta na análise do impacto dos bloqueios.

Da decisão em tutela de urgência ou na sentença, o Poder Executivo se depara com as seguintes situações: imposição de obrigação de fazer ou entregar. Diante disso, ele pode cumprir, tentar reverter ou não cumprir. Vasconcelos (2014, p.35) elenca que “um gestor, por exemplo, pode cumprir uma determinada decisão ao prover um tratamento médico requerido liminarmente, procurar revertê-lo junto às instâncias judiciais superiores e engajar-se na empreitada de reduzir os poderes da Corte”.

Fato é que, do não cumprimento espontâneo das demandas judiciais, o Poder Judiciário procede com o bloqueio dos valores nas contas públicas do ente, executando de forma coercitiva a decisão. As reiteradas decisões ensejadoras de bloqueio, chama a atenção dessa pesquisa pelo fato de que é necessária uma avaliação desse impacto, pois o planejado está deixando de ser executado.

O cumprimento de ordens judiciais que ensejam bloqueios em contas, pessoa física ou jurídica, é viabilizado por meio do Acordo de Cooperação Técnica 041/2019 firmado entre Conselho Nacional de Justiça, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o Banco Central do Brasil. Ele possibilita a transmissão eletrônica das ordens judiciais de requisição de informações, bloqueios, desbloqueios e transferência de valores existentes nas contas dos clientes das instituições financeiras participantes que constam como devedores judiciais. Sendo assim, nas demandas ajuizadas contra o ente municipal, essa ferramenta tem sido aplicada como forma de cumprir a decisão judicial.

Além de se compreender o impacto do bloqueio nas contas do Poder Executivo, também é crucial reforçar a necessidade da visão coordenada entre os poderes. Nesse sentido de desafios do Poder Executivo na missão de gerir os recursos públicos, em várias decisões das cortes é reconhecido o impacto das decisões do Judiciário, sempre lembrando os limites que cada decisão deve observar para não desencadear um efeito sistêmico prejudicial.

Cabral (2016) afirma que um valor significativo do orçamento estadual é utilizado para cumprir decisões judiciais, comprometem o princípio da separação de poderes, mas também o da igualdade, pois acabam redirecionando recursos para o atendimento de necessidade individual, desconsiderando os demais cidadãos.

A aplicação das diretrizes da nova governança na relação entre o Poder Executivo e o Judiciário promove reflexões que incentivam a construção de soluções colaborativas, resultantes de uma atuação integrada entre as instituições envolvidas na entrega de serviços e direitos aos cidadãos. Conforme destacado por Vasconcelos (2021, p. 924), "no caso brasileiro, os impactos da judicialização de políticas sociais, como educação e saúde pública, são talvez os temas de maior atenção", evidenciando a relevância de um diálogo interinstitucional capaz de alinhar esforços para atender às demandas sociais de forma eficiente e equilibrada.

Ao se debruçar sobre a relação entre o Judiciário e o Executivo, Vasconcelos (2021, p. 924) “explora a relação criativa e colaborativa entre o sistema de justiça e a administração pública com base em estudo qualitativo da judicialização da saúde em 4 estados: São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul”. No estudo, é apresentado a essencialidade da colaboração entre os poderes. A autora concluiu que “trata-se de problema complexo e policêntrico, que envolve uma pluralidade de organizações e para o qual uma solução não poderia ser concebida ou implementada com a atuação unilateral de um único órgão” (Vasconcelos, 2021, p. 943). A dimensão complexa que envolve a questão é reconhecida, e não dá para continuar da forma que se encontra.

Um problema gerado pelo bloqueio judicial das contas públicas tem relação com a transparência na tramitação dessa despesa, já que ela faz a execução ocorrer “às avessas” ou do “fim para o início”. Isso ocorre porque como a saída do recurso ocorre por meio de ordem judicial, o gestor não consegue empenhar e liquidar a despesa antes da ocorrência do bloqueio judicial. Sendo assim, ao identificar a indisponibilidade do recurso na conta bancária, o que deve ocorrer é a regularização orçamentária da despesa oriunda do bloqueio.

Para o correto registro dessas despesas, a equipe técnica deve consultar o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (Brasil, 2023) e alocar os gastos no elemento de despesa apropriado, assegurando a contabilização de maneira precisa e conforme

as normas vigentes. De acordo com o manual, o elemento de despesa tem como objetivo "identificar os objetos de gasto" (Brasil, 2023, p. 86). No caso em análise, a despesa deve ser registrada no elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais, uma classificação específica destinada às despesas resultantes de decisões judiciais transitadas em julgado, o que reforça a necessidade de rigor técnico na categorização contábil. De todo modo, a transparência do gasto acaba não sendo garantida na integralidade, já que ao registrar como sentença, não se divulga maiores detalhes do gasto, qual o destino de forma específica, como ocorreria quando a despesa é planejada.

Se a judicialização é uma constante frente à execução do orçamento público, ela precisa ser enfrentada e compreendida através de ações estratégicas, aplicação da nova governança e gestão alinhada. Quanto às respostas dos estados à judicialização, mapeadas por Vasconcelos (2021, 954) tem-se as seguintes iniciativas: 1) unilateral, focadas na mitigação dos efeitos da judicialização ou resolução preventiva, evitando que o conflito seja judicializado; 2) multilateral, que pressupõe relações colaborativas entre a gestão pública e o sistema de justiça. Vasconcelos aponta como possível solução “a coordenação de esforços em colaboração”.

É preciso conhecer o problema e seus contornos para avaliar em que medida a prática desses bloqueios judiciais é capaz de afetar o orçamento municipal de modo a prejudicar a execução satisfatória do orçamento público municipal no contexto do federalismo cooperativo.

Reconhecendo os impactos da judicialização, em especial da saúde, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) realizou pesquisa com o objetivo de avaliar o cenário e apresentar um diagnóstico da situação, viabilizando elementos que orientem as políticas judiciais no enfrentamento do problema (CNJ, 2019), numa clara posição de governança pública, realizando a avaliação, para direcionar e viabilizar o monitoramento. Com essa análise é possível orientar a elaboração dos instrumentos orçamentários que irão impactar em cada uma dessas realidades.

Por fim, destaca-se que o tensionamento existente entre o orçamento público e a prática de bloqueios judiciais é uma realidade posta. Esse cenário demanda uma análise aprofundada e abrangente das possibilidades de atuação articulada entre os Poderes Judiciário e Executivo, com vistas à formulação de diretrizes práticas que promovam a conciliação entre a efetividade das decisões judiciais e a manutenção do equilíbrio orçamentário.

3 BLOQUEIOS JUDICIAIS DE CONTAS PÚBLICAS E EXECUÇÃO SATISFATÓRIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O federalismo é um conceito relacionado à forma como um poder é organizado política e administrativamente. Ao delimitar o conceito, Soares e Machado (2018, p. 14) afirmam que ele “se expressa na realidade de um equilíbrio institucional entre forças centrípetas e centrífugas, capaz de assegurar uma situação de dupla autonomia territorial”. Segundo Abrucio (2005, p. 43), “[...] o governo federal tem prerrogativas específicas para manter o equilíbrio federativo e os governos intermediários igualmente detêm forte grau de autoridade sobre as instâncias locais ou comunais”.

Assim, na dinâmica do modelo federativo brasileiro, há uma divisão de competências e responsabilidades entre os entes federativos. A União possui um papel central, com a capacidade de regular e coordenar ações de maneira a evitar desequilíbrios entre os demais (Abrucio, 2005).

Sobre o federalismo cooperativo, Soares e Machado (2018) afirmam que a cooperação, não implica necessariamente numa total identidade de propósitos ou uma harmonia absoluta entre as partes envolvidas. Pelo contrário, ela se fundamenta no reconhecimento de que, embora existam interesses diferentes e específicos de cada parte, também há pontos de convergência em objetivos compartilhados. Dessa forma, a cooperação surge como um mecanismo para equilibrar e alinhar esses interesses comuns com os particulares, de modo a permitir a articulação entre as partes, o alcance de benefícios mútuos e o atendimento a demandas coletivas.

O federalismo busca equilibrar dois objetivos fundamentais: a divisão do poder e a preservação da unidade nacional. Por um lado, ele atua como um mecanismo de separação e limitação de poderes, distribuindo competências e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Por outro lado, essa separação ocorre dentro de um arcabouço que busca preservar a unidade do Estado. Assim, apesar da autonomia dos entes federativos, eles permanecem interligados por um pacto político e jurídico que assegura a integridade do Estado nacional. Nessa linha, Torres (2014, p. 252) pontua que o federalismo “[...] carrega consigo a missão de servir como forma de separação e limitação dos poderes, mas sempre com a função de preservar a unidade nacional do Estado”.

No Brasil, tanto a forma federativa como o princípio da separação de poderes são classificados como cláusula pétrea, consoante determina o art. 60, §4º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Para Breyner (2015), o termo “federalismo” carrega consigo a ideia de

um pacto que se operacionaliza entre os entes políticos com o objetivo de formar um todo representativo capaz de agregar funções inerentes à totalidade dos membros, sem sacrificar uma reserva das searas decisórias a cada um deles. Nesse caso, a forma federativa combina integração e descentralização, e promove a coexistência dos poderes do Estado.

No contexto da separação ou tripartição de poderes, Bonavides (1994) destaca que a evolução histórica desse princípio é permeada por uma mudança na aplicabilidade do seu próprio conceito, haja vista as transformações enfrentadas pelo Estado. Apesar dessas mudanças, o princípio continua a desempenhar sua missão moderadora contra eventuais excessos desnecessários, com o propósito de garantir a harmonia e o equilíbrio entre os poderes.

Sobre a convivência harmônica entre os poderes, Silva Filho e Medeiros (2022) ressaltam que a harmonia e a independência entre os poderes são essenciais ao desenvolvimento do Estado, além de impedirem conflitos e combaterem atuações arbitrárias que colocam em risco o exitoso funcionamento do sistema político. Nesse contexto, a Constituição atribui uma função predominante para cada Poder, de modo a organizar e estruturar o funcionamento do Estado (Brasil, 1988). Contudo, essa predominância funcional não implica exclusividade, uma vez que o princípio da harmonia e independência entre os Poderes pressupõe que cada um deles possa exercer, em caráter excepcional e complementar, funções que não lhe sejam típicas.

Segundo Bandeira de Mello (2014, p. 32), é exatamente essa divisão de atribuições como ponto de partida que promove um “equilíbrio melhor articulado entre os órgãos do Poder, já que o Poder em si é uno”. Ocorre que a distribuição funcional e orgânica das atribuições assegura a autonomia administrativa de cada esfera de governo e exige uma interação mútua e complementar, sobretudo nas áreas em que suas ações se cruzam, como na execução de políticas públicas.

Nesse contexto, a coordenação entre os Poderes não apenas promove a eficiência administrativa e a segurança jurídica, mas também fortalece o ideal republicano de cooperação entre as instituições no atendimento ao interesse público. A divisão das funções do Estado está categorizada em três funções no Brasil: administrativa, legislativa e judiciária. Tais funções são dispostas em três blocos orgânicos, que foram chamados de Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Bandeira de Mello, 2014). Sendo assim, cada um deles ficou incumbido de uma função precípua. Nessa medida, Silva Filho e Medeiros (2022) afirmam que é primordial que cada poder tenha um titular próprio, com *competência própria e específica*, para que o Estado possa desempenhar suas funções de acordo com os limites de sua atribuição, no contexto de descentralização que viabiliza a efetivação das funções do Estado.

Entretanto, a forma federativa não dispensa a *integração* desses Poderes, o que pode ser observado a partir dos contornos do princípio da unidade orçamentária, por exemplo. Todos os Poderes de uma mesma esfera de governo têm suas demandas contempladas nas leis orçamentárias, o que garante a coesão e a uniformidade na gestão dos recursos públicos (Brasil, 1988). Assim, os Poderes constituídos, organizados de forma independente e harmônica entre si, devem observar o dever de integração do orçamento do ente federativo ao qual pertencem, uma vez que as necessidades financeiras devem ser consolidadas em uma única peça orçamentária.

Isto porque, as despesas correspondentes ao Executivo, Legislativo e Judiciário são devidamente fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), o que assegura o funcionamento pleno de suas atividades e promove o respeito das competências a eles atribuídas pela Constituição Federal e pelas normas orçamentárias. Essa abordagem permite não apenas o cumprimento dos objetivos institucionais, mas também a manutenção da transparência e da eficiência na gestão dos recursos públicos.

Essa perspectiva exige que os responsáveis pela gestão orçamentária em cada esfera de atuação considerem não apenas as prioridades e demandas de seus respectivos Poderes, mas também os objetivos coletivos e os impactos de suas decisões sobre o funcionamento harmônico do ente federativo como um todo. Essa abordagem integrada é essencial para assegurar o cumprimento das finalidades institucionais, com uma alocação eficiente dos recursos públicos. Além disso, contribui para uma atuação governamental mais eficaz, transparente e alinhada às necessidades da sociedade.

Apesar de cada Poder possuir competências e atribuições específicas, o fato de integrarem o mesmo orçamento reflete a interdependência e a complementariedade entre suas atuações. Essa integração orçamentária enfatiza a necessidade de um alinhamento estratégico entre os gestores de cada Poder constituído, de modo a promover uma visão ampla e sistêmica na formulação e execução das políticas públicas.

Assim, embora determinadas funções sejam características e centrais a um Poder específico (como a função legislativa no Poder Legislativo, a função executiva no Poder Executivo e a função jurisdicional no Poder Judiciário), isso não impede que esses mesmos Poderes atuem de forma integrada em esferas que, por sua natureza, demandem a colaboração e a interação institucional. Com efeito, uma atuação coordenada entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é essencial para preservar a harmonia institucional que deve prevalecer entre os Poderes da República. A ideia de coordenação está intrinsecamente vinculada à necessidade de respeitar e implementar o equilíbrio articulado das competências e

responsabilidades estabelecidas para cada ente federado, em conformidade com o pacto federativo brasileiro.

Ademais, essa dinâmica evita que um poder atue de forma excessiva, e promove o equilíbrio entre as competências e assegura que os Poderes operem de maneira interdependente, com vistas a alcançar os objetivos constitucionais de forma eficaz e coordenada. Ao adotar esse enfoque integrativo, o orçamento público deixa de ser um documento técnico isolado e assume a função de um instrumento de gestão integrada que: a) expressa os interesses coletivos e os objetivos sociais dos entes políticos; e b) aproxima as decisões governamentais das reais demandas da população no País.

3.1 Percepção dos Poderes Executivo e Judiciário acerca do orçamento público: tensionamentos necessários para um equilíbrio articulado

Se por um lado o federalismo cooperativo compreende a distribuição de competências e responsabilidades, de forma integrada e coordenada; por outro, o bloqueio judicial de contas bancárias desafia uma atuação interdependente efetiva dos Poderes do Estado, em especial o Executivo e o Judiciário. Aplicável a pessoas físicas e jurídicas, esse bloqueio consiste na determinação judicial de retenção de recursos financeiros do Poder Executivo, com o objetivo de assegurar o cumprimento de uma obrigação estabelecida pelo Poder Judiciário. Também denominado sequestro ou penhora de valores, o instituto jurídico em análise encontra respaldo legal no art. 854, do Código de Processo Civil brasileiro (Brasil, 2015).

Almeida e Mendes da Costa (2023) alertam que, apesar de existir a separação dos poderes no sistema jurídico brasileiro, a incorporação do conceito não significa que um deles não seja capaz de exceder os limites da sua respectiva função. Segundo os autores, há três formas de controle conferidas ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, a fim de que se estabeleça um vínculo harmonioso com o Poder Judiciário, são elas: a) controle externo, que viabiliza a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas do Poder Judiciário; b) processamento e julgamento dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), pelo Poder Legislativo; e c) nomeação dos ministros do STF, após aprovação absoluta do Senado Federal. Todavia, o fato de esses mecanismos não atingirem diretamente a atuação do Poder Judiciário pode não garantir o controle da atuação, com prejuízo para a harmonia entre os Poderes.

Através da sua função típica, o Poder Judiciário pode interferir na esfera da função administrativa – titularizada, de forma precípua, pelo Poder Executivo. Contudo, cabe ao

Executivo dispor sobre a aplicação das receitas arrecadadas, de acordo com a legislação aplicável. Ademais, por vezes, há uma aplicação vinculada entre determinadas receitas e despesas administradas pelo Poder Executivo, no âmbito orçamentário.

Nesse contexto de tensionamento entre Executivo e Judiciário, a função jurisdicional pode resultar na imposição de medidas que viabilizem o sequestro de valores diretamente das contas públicas, em detrimento dos impactos que isso possa causar à sociedade e ao Estado. Essa prerrogativa do Judiciário visa atender às demandas judicializadas por indivíduos, porém interfere de forma significativa na execução orçamentária previamente planejada pelo ente público, com impactos para a coletividade.

Nesses moldes, a atuação do Poder Judiciário, em sua função tipicamente judiciária, causa impacto no orçamento público municipal. Isto porque, os desdobramentos da tensão surgida na relação do Poder Executivo com o Poder Judiciário impactam o orçamento público, com o aumento da judicialização, considerando a procedência dos pedidos demandados. Com o objetivo de solucionar a demanda, o Poder Judiciário tem lançado mão do bloqueio judicial como um instrumento processual que contribui para o cumprimento da decisão exarada.

Ao dispor sobre o fenômeno crescente da judicialização das questões referentes aos direitos do cidadão, Silva Filho e Medeiros (2022) citam que o crescente rol de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, combinado com a baixa implementação de tais direitos pelo ente, impulsionam a judicialização no sentido da efetivação de tais direitos. Todavia, o papel do Estado enquanto garantidor dos direitos também não pode ser sufocado.

A partir do momento em que a garantia, a promoção e a efetivação dos direitos fundamentais e sociais deixam de depender da atuação do Executivo e passam a contar com a atuação do Poder Judiciário, dá-se o tensionamento nas relações entre os poderes, que é preciso ser compreendido e solucionado, mediante um equilíbrio articulado. Sobre esse tensionamento, Silva Filho e Medeiros (2022, p. 127) asseveram que

[...] no desempenho da sua atribuição, o julgador se vale dos princípios constitucionais como álibis teóricos para justificar decisões solipsistas, sem qualquer critério de racionalidade, fundamentadas em escolhas, razões pessoais, tornando propícia a prática decisionista, baseada na discricionariedade judicial, afetando o funcionamento do sistema político, a partir da usurpação de competência dos demais poderes, interferindo diretamente no jogo democrático do Estado Constitucional de Direito.

Importa acrescentar, nessa dinâmica, que a interação entre o Poder Judiciário e o orçamento público pode ser analisada sob duas perspectivas: a) função administrativa: quando o Poder Executivo provoca o Poder Judiciário sobre a apresentação da proposta orçamentária

para o exercício; e b) função judiciária: no momento em que o Poder Judiciário é demandado e, ao decidir, produz impactos no orçamento público do ente demandado.

No primeiro caso, o Poder Judiciário exerce uma *função administrativa* ao se envolver ativamente no processo de planejamento orçamentário, descrever as suas necessidades financeiras e estabelecer as prioridades a serem atendidas com os recursos disponíveis. Essa perspectiva reflete uma atuação administrativa do Judiciário dentro do processo orçamentário, caracterizada pela análise e definição das necessidades do órgão, respeitando os limites financeiros e as exigências legais que regem a elaboração e execução do orçamento público.

Torres (2014, p. 136) registra que “[...] cada poder encontra-se obrigado ao cumprimento do seu conjunto de deveres na gestão do gasto público”. Destarte, a elaboração da proposta orçamentária pelo Judiciário é marcada por uma análise detalhada das áreas que demandam mais recursos e daquelas que serão priorizadas, já que as receitas são limitadas. Essa função não é atribuída apenas ao Judiciário, ao passo em que o momento de definição das prioridades orçamentárias constitui uma etapa crucial para garantir o adequado funcionamento das atividades do poder público como um todo. É nesse momento que o Judiciário deve se certificar de que suas demandas mais urgentes poderão ser atendidas a partir do montante de recursos que lhe será alocado.

Torres (2014, p. 366) alerta ainda que “[...] todas as erronias ou insuficiências da proposta deverão ser supridas diretamente pelo próprio Executivo”, o que se justifica em razão do perfil gestor do Poder Executivo no Brasil. Logo, durante o processo de elaboração orçamentária, e em detrimento da autonomia financeira do Poder Judiciário, caso a proposta por ele encaminhada não esteja alinhada com os limites estabelecidos pelas diretrizes orçamentárias, caberá ao Poder Executivo realizar os ajustes necessários. Isso também se aplica ao Poder Legislativo. Tal adequação garante a consolidação da proposta orçamentária anual, em conformidade com os parâmetros legais e o equilíbrio fiscal.

No âmbito jurídico administrativista, a função administrativa é precípua do Poder Executivo, que disciplina a função, as pessoas e os órgãos que a exercem. Cabe acrescentar, conforme Bandeira de Mello (2014), que o orçamento público constitui matéria vinculada ao direito financeiro e ao regime jurídico administrativo, apesar de a matéria não ser tratada diretamente no contexto do direito Administrativo. É, portanto, do Poder Executivo, a competência para a iniciativa do projeto de lei orçamentária, o que caracteriza sua posição central no processo de elaboração do orçamento público.

Com essa prerrogativa, a relação entre os Poderes no contexto orçamentário assume uma natureza articulada: o Executivo atua como ponto de partida e de chegada para o

desenvolvimento do planejamento orçamentário financeiro. Logo, a relação entre os dois Poderes em questão é conduzida pelo Poder Executivo, segundo o regime jurídico administrativo, durante o processo de elaboração orçamentária do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) ou dos créditos adicionais. Isto porque, no exercício da sua função administrativa, o Executivo instaura o processo administrativo de elaboração da lei, bem como realiza todos os atos, através dos institutos jurídicos regulados pelo direito administrativo no Brasil.

No cumprimento de sua função de consolidar a peça orçamentária, o Executivo mobiliza e motiva os demais Poderes a participarem do processo de planejamento. Para tanto, fornece informações essenciais, como: a) estimativa de receitas disponíveis; b) limites orçamentários que devem ser respeitados; e c) prazos estabelecidos para a finalização das etapas. Esse fluxo de informações e cooperação entre os Poderes reforça a necessidade de coordenação e responsabilidade mútua na formulação de um orçamento eficiente e alinhado aos objetivos públicos, no contexto do federalismo brasileiro. Bandeira de Mello (2014, p. 29) esclarece que a função pública é “a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica.” Logo, não importa se é função administrativa, legislativa ou judiciária, o ponto focal da atuação deve ser o interesse público.

Mesmo após o envio do projeto de lei orçamentária, Giacomoni (2010) ressalta que o Poder Executivo poderá encaminhar mensagem modificativa para propor alterações no projeto de lei enviado. Superada a fase de planejamento e de proposição das leis orçamentárias, incumbe ainda ao Poder Executivo a responsabilidade de acompanhar a execução do orçamento público. Isso inclui a gestão das emendas impositivas indicadas e abrange todas as etapas do ciclo orçamentário, desde a arrecadação das receitas previstas até a execução das despesas autorizadas. Ademais, é função do Executivo prestar contas da execução orçamentária aos órgãos de controle interno e externo, em estrita conformidade com as disposições estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outrossim, no contexto da função administrativa orçamentária, cabe ao Poder Executivo a responsabilidade de realizar os repasses financeiros devidos a cada um dos Poderes, conforme estabelecido nas leis orçamentárias, de modo a assegurar a autonomia funcional e financeira de cada um deles. Essa atribuição é fundamental para garantir o cumprimento do princípio da separação de poderes e a manutenção da independência entre os órgãos do Estado, pois permite

que o Judiciário, o Legislativo e o Executivo desempenhem suas funções constitucionais sem interferência desarrazoadas.

O repasse do duodécimo, por exemplo, é uma medida que assegura a continuidade das atividades do Judiciário, como o julgamento de questões relevantes; e do Legislativo, a exemplo do processamento de leis e da deliberação acerca de políticas públicas. Assim, o Poder Executivo exerce uma função administrativa complexa e essencial, pois sua atuação está diretamente conectada com o funcionamento do sistema institucional como um todo, e viabiliza a realização das funções legislativa e judiciária por meio da gestão e distribuição dos recursos orçamentários.

A despeito de ser detentor da capacidade de iniciativa e do seu dever de acompanhar a execução orçamentária, o Poder Executivo não tem poder de decisão sobre a totalidade do orçamento público. Isto porque deve respeito à autonomia dos Poderes, e cada um deles apresenta sua proposta orçamentária, a ser posteriormente consolidada pelo Executivo em uma peça orçamentária única, por ente federativo. No entanto, no acompanhamento da execução orçamentária, o fato do Poder Executivo ser o gestor do orçamento, atrai para si uma maior responsabilização.

Uma segunda perspectiva da relação Judiciário-Executivo tem como ponto central a *função judiciária*. Essa interação orçamentária ocorre quando o Poder Judiciário é demandando e, ao decidir, provoca impactos no orçamento público do ente demandado. Esse vínculo estabelecido em razão de atuação jurisdicional constitui o cerne da discussão da presente pesquisa, que se propõe a identificar e analisar os impactos dos bloqueios judiciais na execução do orçamento municipal, à luz do conceito de federalismo cooperativo.

No tensionamento dessa relação, é preciso compreender em que medida uma função pode sobrepujar a outra, de forma a constranger o alcance dos fins da função do Executivo e do Judiciário. Nessa interação, é essencial pontuar que a Constituição afirma que os poderes são independentes, mas que devem guardar harmonia na sua interação. Quando uma decisão judicial impacta o orçamento previamente planejado e aprovado, há aí uma atuação em que a função judiciária atinge a função administrativa, no âmbito orçamentário. Almeida e Mendes da Costa (2023, p. 279) assinalam que

Do ponto de vista do atual sistema de freios e contrapesos adotado no Brasil, não existem mecanismos capazes de controlar a atuação excessiva do Supremo Tribunal Federal, uma vez que os freios do legislativo e executivo não interferem diretamente na atuação do Poder Judiciário, muito menos impede que o mencionado poder político pratique outras condutas que ultrapasse os limites constitucionais para que foi instituído.

Nessa via de mão dupla Judiciário-Executivo, destaca-se a importância de avaliar os impactos decorrentes da prática dos bloqueios judiciais sobre o orçamento público municipal, especificamente, a partir do conceito de federalismo cooperativo. Dessa forma, não constitui objeto da presente pesquisa uma análise do mérito das decisões judiciais que deram origem aos bloqueios, mas sim das consequências desses julgados para o orçamento dos municípios brasileiros.

Ao mesmo tempo em que garantem direitos fundamentais e sociais, as reiteradas decisões judiciais que impactam o orçamento público municipal desrespeitam outros regramentos constitucionais. Em vista disso, Silva Filho e Medeiros (2022) avaliam a atuação do Poder Judiciário e reforçam que apesar de não restar dúvidas sobre a necessidade de proteção dos direitos fundamentais, é essencial resguardar a delimitação de competências aos Poderes da República de um Estado Democrático de Direito. Para tanto, deve-se atentar para a possibilidade dessas decisões ocasionarem, por outra via, a inobservância de outras normas constitucionais importantes.

O enfrentamento do tensionamento ocasionado pela atuação do Poder Executivo (quando aprova a lei do orçamento) e do Poder Judiciário (no exercício da sua função judiciária) tem delineado novos rumos no contexto do orçamento público. Nesse contexto, em setembro de 2024, o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu decisão sobre a judicialização de medicamentos no Brasil. A temática foi objeto de um trabalho realizado por uma comissão especial de conciliação, no âmbito do Recurso Extraordinário nº 1366243. As premissas norteadoras da decisão foram “[...] a escassez de recursos e de eficiência das políticas públicas, a igualdade de acesso à saúde e o respeito à expertise técnica e à medicina baseada em evidências” (Brasil, 2024). Esse processo resultou na formulação da Súmula Vinculante nº 61, do STF (Brasil, 2024).

É preciso considerar que o processo de elaboração orçamentária é constituído por uma sequência de etapas interconectadas, permeadas por um diagnóstico social das necessidades a serem supridas em prol da comunidade destinatária. Como as receitas são limitadas e as necessidades são ilimitadas, o gestor, com base na participação social, define exatamente quais necessidades serão supridas.

Isto se justifica porque toda despesa pública deve ser acompanhada de uma fonte de receita correspondente, que a viabilize. Essa vinculação entre despesas e receitas é uma característica essencial do orçamento público e está estruturada nos três principais instrumentos orçamentários: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Desse modo, verifica-se que o governo e o orçamento possuem funções específicas; e que é o orçamento que salvaguarda os meios viabilizadores de cada função de governo instituída. Logo, as funções de Estado estão presentes no planejamento orçamentário, com sua fonte de financiamento e suas despesas prioritárias. Sem orçamento equilibrado, essas funções públicas sofrem prejuízos que afetam negativamente o interesse público e a sociedade. Destarte, é preciso analisar como promover um diálogo satisfatório entre a eventual escassez de recursos do ente municipal, frente aos bloqueios decretados pelo Judiciário, e as necessidades ilimitadas da sociedade.

3.2 Orçamento público para além das decisões judiciais: escassez de recursos do ente municipal versus necessidades ilimitadas da sociedade

A Constituição Federal impõe a obrigatoriedade do planejamento orçamentário e institui um compromisso com a transparência e a responsabilidade fiscal, ao obrigar que a alocação de recursos públicos esteja claramente prevista e aprovada por meio de leis ordinárias (Brasil, 1988), são elas: a) Plano Plurianual, que estabelece as diretrizes e as metas de médio prazo para a administração pública; b) Lei de Diretrizes Orçamentárias, que orienta a elaboração do orçamento anual e as prioridades de gastos para o exercício fiscal; e c) da Lei Orçamentária Anual, a qual detalha as estimativas de receitas e as fixações de despesas para o ano seguinte. Essa estrutura orçamentária visa garantir que as decisões de alocação de recursos sejam tomadas de forma planejada, coerente e alinhada com as necessidades da população, assegurando a eficiência e a transparência na execução do orçamento.

Sobre a compatibilidade entre as peças orçamentárias, Torres (2014, p. 405) afirma que essa vinculação e fundamentação é o que se chama de “princípio de compatibilidade constitucional obrigatória com o Plano Plurianual”. Assim, ao planejar o orçamento, deve-se ter uma visão macro das necessidades da sociedade e da disponibilidade de recursos do poder público.

Cumprir enfatizar que essa obrigatoriedade de planejamento orçamentário é aplicável a todos os entes federativos (União, estados, municípios e o Distrito Federal). Dessa forma, cada nível de governo deve elaborar seus instrumentos orçamentários com base em uma visão integrada, de modo a assegurar que todas as despesas planejadas tenham uma origem de receita correspondente; e que o gasto público seja realizado de maneira responsável, dentro dos limites estabelecidos pela legislação.

Nesse cenário, o planejamento orçamentário do que será priorizado em determinado exercício financeiro precisa ser tratado com seriedade, pois é uma escolha entre prioridades, cujo destinatário será sempre o cidadão, que também é contribuinte. Ao mesmo tempo em que ele paga os tributos, também demanda uma solução por parte do Estado, responsável pela prestação de serviços públicos e pela administração dos bens públicos.

Arretche (2004, p. 23) assinala que a União está encarregada das funções de financiamento nos setores de saúde, habitação e saneamento, por exemplo. Assim, possui ingerência sobre a formulação da política nacional orçamentária que impacta os demais entes políticos. Logo, a União, com fundamento no art. 21 da Constituição, assume um papel crucial na formulação e implementação das políticas nacionais que afetam diretamente os municípios, apesar da autonomia desses entes federados.

Contudo, e em detrimento do planejamento realizado, a escassez de recursos frente às necessidades da sociedade é uma realidade nos estados e municípios brasileiros. Nessa medida, a efetivação dos direitos fundamentais e sociais constitui um desafio complexo. De um lado, o ente público não pode desconsiderar a legislação aplicável, as obrigаторiedades atribuídas ao gestor na condução da execução orçamentária e as limitações de receitas existentes. De outro, é a própria Constituição que atribui ao poder público o dever de efetivar o extenso rol de direitos fundamentais inserido no seu art. 5º (Brasil, 1988).

Entre o dever de efetivação desses direitos e as limitações orçamentárias existentes, atuam os bloqueios judiciais, que são determinados, como o próprio nome sugere, pelo Poder Judiciário, em sua função judiciária. Diante das fronteiras orçamentárias já existentes, a diminuição da receita em razão de um bloqueio judicial afeta as necessidades da sociedade, que já não são supridas na íntegra, e altera a rota da priorização e do planejamento do Executivo. Isto porque a diminuição da disponibilidade financeira do ente demandado judicialmente agrava a limitação do recurso arrecadado pelo ente político, que advém da aplicação da legislação tributária.

Ademais, no contexto do federalismo brasileiro, o município, embora tenha sido reconhecido como ente federativo, continua a enfrentar limitações significativas em relação à sua capacidade financeira. Essas restrições são reforçadas pela dependência de transferências constitucionais e dos repasses de recursos provenientes da União e dos estados, que assumem um caráter essencial para a manutenção das funções administrativas e para a execução de políticas públicas na esfera municipal.

Essa dependência financeira reflete a fragilidade do município em termos de arrecadação própria, o que frequentemente o coloca em uma posição de vulnerabilidade no

planejamento e execução orçamentária. Essa situação desvela a fragilidade do poder público municipal, seja pela dependência comentada, pela máquina administrativa precária ou pela carência de mão de obra especializada.

Abrucio (2005, p. 47) enfatiza que a autonomia dos municípios não o exime de observar o teor da Constituição Estadual. Destarte, a Lei Orgânica Municipal perpetua a dependência política, financeira e administrativa dos entes superiores. Nesse cenário, o município precisa realizar uma aplicação mínima na saúde e na educação, conforme art. 198, §2º, inciso III e art. 212 da Constituição Federal. Contudo, há uma combinação de fatores que tensionam essa realidade, como a limitação da arrecadação das receitas próprias do município, a dependência das transferências de recursos provenientes dos estados e da União, a crescente demanda por serviços públicos em resposta às necessidades sociais e a falta de autonomia com relação ao aumento das transferências constitucionais. Além disso, a baixa arrecadação de receitas próprias municipais encontra-se relacionada com a ausência de estrutura para a instituição, cobrança e fiscalização de tais tributos.

Somado aos desafios enumerados, os municípios ainda têm que lidar com a redução das disponibilidades geradas pelo bloqueio judicial. A partir do momento em que o valor é bloqueado, há uma efetiva diminuição na disponibilidade de caixa do ente em questão. Isso gera uma série de movimentações contábeis que registram o fato e conferem transparência aos bloqueios. Como resultado, há um redirecionamento dos recursos previamente alocados ao município para outras finalidades, em detrimento das prioridades e do planejamento traçados.

O grande desafio é que, apesar da receita ter sido arrecadada em determinado montante, o índice de aplicação na educação e na saúde terá como base o valor arrecadado, mesmo que parte desse valor tenha sido sequestrado judicialmente. Isso aumenta as dificuldades do gestor, já que a alíquota para aplicação da saúde e da educação cresce, no entanto, a disponibilidade de caixa não é de fato a mesma, já que ocorreu o bloqueio judicial. Na prática, com a diminuição do recurso a ser aplicado no que fora planejado, o gestor tem que decidir o que será priorizado dentre as opções elencadas originalmente na Lei Orçamentária Anual.

Diante disso, importa considerar os contornos do processo de elaboração do orçamento público, que contempla uma estimativa das receitas a serem arrecadadas no exercício planejado e das despesas a serem realizadas. Entre essas despesas, incluídas na LOA, estão os precatórios, valores decorrentes de decisões judiciais desfavoráveis ao ente federado, regulados pelo art. 100 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Os precatórios são um exemplo prático de que as decisões judiciais podem ser incorporadas ao planejamento orçamentário. Contudo, enquanto os precatórios seguem uma

ordem de pagamento previamente estabelecida, com previsão orçamentária, os bloqueios judiciais representam uma inversão dessa ordem, não dispõem de previsão na lei orçamentária e causam prejuízos à execução das despesas planejadas.

A elaboração e a execução orçamentária dos instrumentos de planejamento orçamentário são geridas por meio do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle, de aplicação obrigatória para todos os entes federativos, nos termos do Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020 (Brasil, 2020). O Decreto regula a execução dos processos orçamentários e financeiros, assegura a integração e o cumprimento das diretrizes orçamentárias, e garante o controle adequado dos recursos públicos, em conformidade com as normas estabelecidas para a gestão fiscal. Isso viabiliza a padronização e a transparência na gestão pública.

Com efeito, a execução do orçamento público deve seguir os princípios da transparência em todas as suas etapas, desde a elaboração até a execução e a prestação de contas. A transparência assegura que as informações sobre o planejamento e a execução dos recursos públicos estejam disponíveis de forma acessível e clara, e permite o acompanhamento adequado por parte dos cidadãos e dos órgãos de controle.

Torres (2014, p. 356) assevera que “a transparência pode ser compreendida como ‘função’ ou como ‘princípio’, mas é como ‘garantia’ que ela ganha maior efetividade, ao assegurar o direito individual dos particulares de acessibilidade e de cognoscibilidade quanto ao conteúdo e fins das leis orçamentárias”. Somente através desse mecanismo é que o cidadão terá acesso às destinações orçamentárias e poderá identificar se a participação social foi de fato contemplada na lei do orçamento.

Nesse cenário, toda e qualquer movimentação da receita e da despesa deve constar nos registros contábeis do ente. Essa obrigatoriedade é regida pela Portaria Conjunta STN/SOF Nº 23, de 11 de dezembro de 2023 (Brasil, 2023), que aprova os procedimentos contábeis da 10ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). No balanço financeiro do ente, conforme disposições do MCASP (Ministério da Fazenda, 2023, p. 528) os bloqueios judiciais devem ser registrados como outras movimentações financeiras recebidas e concedidas.

Quando uma receita é arrecadada pelos cofres públicos, é realizado o registro contábil correspondente no sistema de execução orçamentária. Após esse registro, é possível utilizar os recursos por meio da constituição da despesa, a qual deve seguir os trâmites estabelecidos pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Esse processo envolve as seguintes fases, nos termos dos artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964: a) empenho, que consiste na redução da dotação

orçamentária em favor do credor; b) liquidação da despesa, que configura o reconhecimento do valor devido; e c) pagamento, que efetiva a transferência dos recursos públicos para o credor.

A sequência dessas etapas é essencial para garantir a conformidade e a legalidade na gestão das finanças públicas. Logo, para que os recursos sejam retirados da conta pública, a despesa deve passar por três etapas sequenciais: empenho, liquidação e pagamento. No entanto, quando ocorre o bloqueio judicial, surge uma despesa não programada, que não está contemplada na Lei Orçamentária Anual. Outrossim, ainda que estivesse, a despesa não seguiria o regime ordinário de execução orçamentária, pois o pagamento é realizado antes das fases de empenho e liquidação. Trata-se, assim, de uma exceção à normalidade do processo orçamentário que cria distorções no fluxo contábil e financeiro previsto pela Lei nº 4.320/1964.

Ademais, após o bloqueio judicial, o gestor deve providenciar a sua regularização através do empenho, da liquidação e da ordem bancária de regularização da despesa, a fim de validar, nas esferas orçamentária e contábil, a saída do recurso. Caso esse procedimento não seja realizado, a retirada do recurso da conta pública ficará em desconformidade com as normas de execução orçamentária, o que poderá resultar em um pedido de esclarecimentos ao ordenador de despesas responsável.

Em conformidade com os princípios de transparência no gasto público, o MCASP (Ministério da Fazenda, 2023, p. 523) alerta que o bloqueio judicial das contas públicas deve ser devidamente registrado no sistema de administração orçamentária. O registro é fundamental para: assegurar a transparência na gestão dos recursos públicos; garantir que todas as movimentações financeiras sejam devidamente documentadas; e tornar as transações acessíveis, para fins de controle e fiscalização. Esse processo possibilita identificar a dimensão do impacto, além de fornecer subsídios para que, em conjunto com a Procuradoria do Município, sejam buscadas alternativas que minimizem ou evitem a recorrência dessa prática, assegurando a continuidade da execução orçamentária de forma eficiente, em conformidade com planejamento.

Destarte, o registro do bloqueio judicial no sistema de administração orçamentária reveste-se de caráter essencial, uma vez que, ao ser formalizado, permite ao gestor avaliar o impacto financeiro dessa medida e tomar as decisões adequadas. Esse registro tem o objetivo de tornar clara e acessível para a sociedade a limitação da receita imposta ao planejamento orçamentário aprovado, através da publicação do balanço financeiro e das demais demonstrações fiscais. Com isso, possibilita ao cidadão uma visão precisa das restrições financeiras enfrentadas pelo ente municipal, em relação ao cumprimento de suas previsões orçamentárias.

Embora seja efetivo no cumprimento imediato de decisões judiciais, o bloqueio interfere diretamente no fluxo de recursos financeiros planejados para outras despesas essenciais. Com isso, compromete a execução das ações previstas no orçamento e gera distúrbios na alocação de recursos para as políticas públicas estabelecidas. Assim, pode prejudicar a continuidade de serviços públicos essenciais e afetar o cumprimento das metas fiscais previstas. Observa-se, portanto, uma dissonância entre os objetivos orçamentários e as decisões judiciais que impõem restrições aos recursos do ente federativo, via bloqueio judicial.

A prática adotada pelo Poder Judiciário de autorizar o bloqueio judicial nas contas públicas pode resolver a demanda específica que originou a medida, porém, resulta em uma série de implicações negativas para a execução orçamentária. Nesse sentido, é imprescindível abordar e esclarecer o conceito de judicialização da política, a fim de compreender os impactos e as consequências que ela acarreta às finanças públicas, especialmente no contexto municipal.

Streck (2016, p. 724) registra que a judicialização da política decorre da inconstitucionalidade da incompetência de poderes ou instituições, frequentemente resultante de ações que violam disposições constitucionais ou de um funcionamento inadequado. Trata-se de fenômeno conectado com a função judiciária do Poder Judiciário, que causa restrição aos recursos financeiros dos municípios. Para o autor, é preciso ter cuidado no julgamento da judicialização desenfreada, sob pena de o Brasil sair de uma “demo-cracia” para uma “juristo-cracia”, o que é muito mais prejudicial do que a ausência da política pública demandada.

Cabe ressaltar que os bloqueios judiciais resultam em desorganização financeira, comprometem o planejamento orçamentário e dificultam a implementação das políticas públicas de forma eficiente. Portanto, o contexto orçamentário municipal é marcado por uma série de desafios interligados, que exigem uma gestão fiscal rigorosa e estratégias adaptativas para garantir a continuidade e a efetividade das ações governamentais.

Esse fenômeno reflete não apenas a fragilidade no equilíbrio institucional entre os poderes, mas também à necessidade de um aprimoramento nas práticas alicerçadas nos princípios da Nova Governança Pública, e no planejamento orçamentário, para mitigar os efeitos de uma gestão pública municipal vulnerável aos recorrentes bloqueios judiciais.

Compreender a judicialização da política permite identificar que as decisões judiciais são válidas e constitucionais, no entanto, o desdobramento em bloqueios judiciais, sem uma avaliação preliminar, pode extrapolar os limites de atuação do Judiciário e interferir direta e drasticamente na execução das políticas públicas, impactando a autonomia dos entes municipais.

3.3 Contribuições do federalismo cooperativo para uma execução satisfatória do orçamento público de Mossoró/RN

Segundo Arretche (2002), a gestão de políticas públicas ainda continua centralizada no governo federal no início dos anos 1990, em virtude do legado do regime militar. Apesar de terem autonomia, a grande maioria dos municípios possui dependência financeira da União na implementação das políticas públicas; e há casos em que o município depende do governo federal até mesmo para a manutenção das atividades administrativas. Assim, é importante discutir e avaliar os desdobramentos do federalismo cooperativo para uma execução orçamentária satisfatória no contexto dos municípios do Brasil.

O federalismo brasileiro sofreu ajustes desde a sua implementação, e foi essencial para a evolução da garantia dos direitos sociais e a diminuição das desigualdades sociais. Nesse contexto, Soares e Machado (2018) afirmam que o processo de descentralização territorial não foi impeditivo para o alcance dos objetivos constitucionais, e que a combinação entre federalismo e políticas sociais mostrou-se positiva. Bonavides (1994, p. 233) esclarece que

Há Estado federal quando um poder constituinte, plenamente soberano, dispõe na Constituição federal os lineamentos básicos da organização federal, traça ali o raio de competência do Estado federal, dá forma às suas instituições e estatui órgãos legislativos com ampla competência para elaborar regras jurídicas de amplitude nacional, cujos destinatários diretos e imediatos não são os Estados-membros, mas as pessoas que vivem nestes, cidadãos sujeitos à observância tanto das leis específicas dos Estados-membros a que pertencem, como da legislação federal.

Dessa afirmação é possível destacar cinco características de um Estado federal: a) delineamento de uma organização federal; b) distribuição de competências; c) contornos das instituições; d) previsão de órgãos legislativos com ampla competência para criar regras jurídicas de caráter nacional dirigidas às pessoas; e e) cidadãos que devem observar tanto a legislação federal, quanto a estadual e a municipal (Bonavides, 1994).

Nesse contexto, Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) destacam que há uma dupla tendência no contexto federativo brasileiro: a descentralização de competências e a transferência de recursos. Com efeito, tanto a distribuição de competências quanto a repartição de recursos fiscais estão intrinsecamente relacionadas ao modelo federativo brasileiro. Todavia, a implementação de cada uma delas observou ritmos diferentes, o que gerou um descompasso no desenvolvimento dessas dimensões no contexto do federalismo cooperativo brasileiro.

Ao analisar a evolução histórica do federalismo brasileiro, Arretche (2002) afirma que houve uma recuperação dos alicerces do Estado Federativo brasileiro após a Constituição de

1988. Nessa linha, aponta uma expansão da autoridade local sobre os recursos fiscais que são repassados, de forma imediata, pelo governo federal, bem como a presença de autoridade tributária sobre os impostos de grande importância.

Importa considerar que cada ente vai conhecendo o nível de necessidades da população a partir do seu ponto de observação. Com isso, busca o equilíbrio entre a manutenção da integridade nacional e o atendimento das demandas da população. Para Soares e Machado (2018), a descentralização fiscal é uma condição necessária para a existência do federalismo. Os autores ainda evidenciam que a descentralização política e fiscal são fundamentais na configuração do próprio federalismo.

Nessa discussão, é necessário evidenciar quais os desdobramentos do federalismo cooperativo na execução satisfatória do orçamento público municipal, ao passo em que essa tarefa executiva consiste em viabilizar as políticas públicas priorizadas e incluídas na lei do orçamento. Nesse contexto, os programas criados pela União moldam a política local, quando estabelece requisitos, através de portarias, para a transferência de recursos.

Nas palavras de Saldanha (2017, p. 202), “[...] os municípios foram erigidos à condição de entes federativos, avançando não apenas na sua autonomia, mas também em sua estatura política”. O autor acrescenta que os municípios passaram a contar com uma base tributária significativa, principalmente em razão da distinção formal entre a circulação de mercadorias e prestação de serviços. Além disso, assumiu uma participação substancial nas receitas arrecadadas pelos demais entes federativos, o que reforçou sua capacidade financeira e contribuiu para a manutenção da autonomia conquistada.

Essa participação se dá mediante transferências constitucionais obrigatórias e os repasses, também chamados de transferências voluntárias. As primeiras estão previstas nos artigos 157 a 162 da Constituição Federal de 1988, que disciplinam a repartição das receitas tributárias entre os entes federativos, visando à promoção do equilíbrio no pacto federativo. Exemplos dessas transferências incluem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e a cota-parte municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Já os repasses federais, regulamentados pela Lei nº 4.320/1964 e pela Lei Complementar nº 101/2000, possuem natureza discricionária e estão vinculados à celebração de convênios ou instrumentos jurídicos específicos, com finalidades delimitadas e condicionadas ao cumprimento de contrapartidas.

O município não possui ingerência para decidir sobre a destinação do recurso, que deve ser aplicado exclusivamente no objetivo previamente definido no ato do repasse. Sobre isso, Arretche (2004) preceitua que o conteúdo das portarias é em grande parte condicionar as

transferências federais voluntárias à adesão de estados e municípios aos objetivos estabelecidos na política federal.

Com a autonomia dos municípios, observa-se uma expressiva transferência de funções de gestão para o ente municipal, seja de forma direta ou indireta. Por outro lado, essa situação reforça o desafio enfrentado pelos municípios quanto à escassez de recursos, diante da dependência das transferências obrigatórias e dos repasses. Nesse cenário de mitigação da autonomia federativa, o município deve investir na busca pela efetivação da arrecadação que lhe é própria, com vistas a garantir e a consolidar a sua condição autônoma, bem como a reduzir a relação de dependência perante outros entes. As receitas tributárias cobradas diretamente pelo município são distribuídas entre impostos, taxas e contribuições. Entre os impostos, figuram o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer natureza (ISS) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Todavia, diante da escassez de recursos, combinada à insuficiência técnica da equipe, à infraestrutura deficiente e as limitações na arrecadação própria, os municípios com frequência recorrem ao aumento da captação de recursos por meio da adesão a programas do Governo Federal. Essa prática enseja a tendência dos municípios em priorizar metas definidas pelo Governo Federal, e reflete uma influência sobre os objetivos locais, direcionando-os conforme os interesses da União.

No município de Mossoró/RN, a análise dos dados relativos a esse contexto revela receitas decorrentes de repasses federais nas leis orçamentárias de 2019 a 2022, no âmbito da saúde, da educação e da assistência social.

Quadro 1. Repasses federais da saúde, educação e assistência social no orçamento Mossoró/RN

Recursos provenientes de repasses federais - SAÚDE			
2019	2020	2021	2022
81.205.270,00	104.501.366,00	110.871.232,00	124.104.552,00
Recursos provenientes de repasses federais - EDUCAÇÃO			
2019	2020	2021	2022
4.880.079,00	5.999.132,00	5.835.007,00	5.178.316,00
Recursos provenientes de repasses federais - ASSISTÊNCIA SOCIAL			
2019	2020	2021	2022
4.541.866,00	5.280.148,00	4.163.949,00	5.632.056,00

Fonte: elaborado pela autora, com base nos anexos das leis orçamentárias de cada exercício financeiro de 2019 a 2022 (Mossoró, 2019; 2020; 2021; 2022).

Os valores foram retirados do Anexo Receita Orçamentária por órgão e fonte da Lei nº 3.680 de 12 de dezembro de 2018; da Lei nº 3.743 de 18 de dezembro de 2019; da Lei nº 3.873

de 30 de dezembro de 2020 e Lei nº 3.926 de 21 de janeiro de 2022 (Mossoró, 2019; 2020; 2021; 2022).

É fundamental destacar a relevância da classificação da receita e da despesa por fonte de recursos. Essa categorização, realizada por meio de códigos, permite a identificação dos recursos, possibilitando uma análise mais eficiente do orçamento público e facilitando o processo de tomada de decisões. Sobre o assunto, Giacomoni (2010) reforça que a classificação por fonte de recurso representa a base fundamental para a análise do financiamento das ações governamentais. Nesse mesmo sentido, o Tesouro Nacional (Brasil, 2024) registra que essa classificação tem como objetivo agrupar receitas que possuem as mesmas normas de aplicação na despesa, de forma a identificar as vinculações legais e promover a integração da receita e despesa.

Ao tratar sobre a cooperação no federalismo, Soares e Machado (2018) apresentam alguns mecanismos de coordenação vertical que induzem a prática cooperativa, como: a obrigação de vincular os gastos das receitas orçamentárias próprias com educação e saúde em cada nível de governo; a fixação de parâmetros para a administração pública no que se refere a gastos com pessoal e endividamento.

Ao analisar a tabela de bloqueios enviada pelo município de Mossoró/RN (Tabela 1), identifica-se a conta bancária que sofreu bloqueio de valores na coluna referente à fonte vinculada. Com isso, é possível constatar a presença das fontes específicas, que são aquelas relacionadas aos recursos vinculados. Os valores bloqueados foram distribuídos entre as diferentes fontes de recursos afetadas, conforme apresentado a seguir:

Tabela 1. Valores bloqueados por fonte de recursos

VALORES BLOQUEADOS POR FONTE DE RECURSO			
2019		2020	
FONTE DE RECURSO	VALOR BLOQUEADO	FONTE DE RECURSO	VALOR BLOQUEADO
10010000 - Recursos Ordinários	13.338.536,92	10010000 - Recursos Ordinários	9.450.759,89
11210000 - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	297.770,06	15300000 - Transferência da União Referente a Royalties do Petróleo	314.545,91

16200000 - Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública -COSIP	5.992.926,35	16200000 - Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP	3.064.242,46
11250000 -Transferências de Convênios ou de Contratos de Repasse vinculados à Educação	247.907,58	11220000 - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	779.747,77
11220000 - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	284.863,34	11210000 - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	15.847,03
11200000 - Transferência do Salário-Educação	351.632,66	15400000 - Transferência dos Estados Referente a Royalties do Petróleo	349.748,23
11120000 - Transferências do FUNDEB 60%	388.234,56	11120000 - Transferências do FUNDEB 60%	61.657,97
11240000 - Outras Transferências de Recursos do FNDE	464,79	11250000 -Transferências de Convênios ou de Contratos de Repasse vinculados à Educação	9.967,69
11230000 - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	110.707,70	11240000 - Outras Transferências de Recursos do FNDE	6.238,75
16100000 - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico -CIDE	16.482,84		
TOTAL	21.029.526,80	TOTAL	14.052.755,70

2021		2022	
FONTE DE RECURSO	VALOR BLOQUEADO	FONTE DE RECURSO	VALOR BLOQUEADO

10010000 - Recursos Ordinários	15.937.726,46	15000000 - Recursos não Vinculados de Impostos	16.912.443,16
11220000 - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	227.981,67	15700000 - Transferências do Governo Federal referentes a Convênios e Instrumentos Congêneres vinculados à Educação	1.381,00
		15520000 - Transferências de Recursos do FNDE referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	216.983,18
		17040000 - Transferência da União Referente a Royalties do Petróleo e Gás Natura	2.900.321,74
		15690000 - Outras Transferências de Recursos do FNDE	800,00
TOTAL	16.165.708,13	TOTAL	20.031.929,08

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos das LOA's 2019 a 2022 (Mossoró, 2018, 2019, 2020, 2022) e da tabela fornecida pelo Município de Mossoró/RN.

Pela análise dos dados, verifica-se que houve bloqueio de valores com destinação vinculada a determinado objetivo, inclusive de recursos repassados pelo Governo Federal. Se não fosse a classificação por fonte ou destinação de recursos, não seria possível fazer a leitura das informações. Nesse cenário, a responsabilidade quanto à execução do recurso é do gestor que atua como ordenador de despesas.

Toda aplicação do recurso público deve ser submetida à devida prestação de contas. No caso dos bloqueios judiciais incidentes sobre contas com recursos vinculados, há um contrassenso: o gestor que assume a função de ordenador de despesas pode ser responsabilizado e convocado a justificar a não aplicação dos valores, uma vez que a destinação desses recursos está legalmente determinada.

Uma das formas de participação do Poder Legislativo no processo de elaboração orçamentária ocorre por meio da proposição das emendas ao projeto de lei, incluindo as chamadas emendas impositivas. Essas emendas representam a destinação obrigatória de um percentual da receita do ente, indicadas pelos parlamentares, para alocações específicas de sua escolha.

Ao registrar a receita proveniente de emenda parlamentares estaduais (através dos deputados federais) ou federais (por meio dos deputados federais ou senadores) na conta pública, o município que recebe o recurso pode estar sujeito a bloqueio judiciais. Considerando que o bloqueio pode recair em qualquer conta, cuja titularidade pertença ao ente municipal, o Poder Judiciário poderá ocasionar o bloqueio de recursos oriundos das emendas impositivas. Nesses casos, a destinação previamente indicada pelo parlamentar pode ser comprometida, prejudicando a execução da finalidade prevista.

Como se vê, a dimensão fiscal do federalismo desempenha um papel central nas relações entre os entes federados, e exerce influência significativa na formulação e execução das políticas públicas. Além disso, ao elaborar as leis do orçamento, cada ente leva em consideração as competências e responsabilidades que lhes pertencem, e isso se deve ao federalismo, à forma que o Estado se organiza. Soares e Machado (2018) apontam que a divisão das competências de arrecadar e gastar, as transferências intergovernamentais de recursos e o endividamento público constituem elementos centrais do federalismo fiscal, e desempenham um papel determinante na redução ou perpetuação das desigualdades sociais.

Apesar de não estar inserido na mesma realidade orçamentária do polo passivo municipal, o Poder Judiciário estadual ou federal deve adotar uma postura de compreensão, com enfoque sistêmico, para emprestar eficácia às suas decisões, que devem ser sustentáveis e alinhadas ao planejamento orçamentário municipal. Essa abordagem é fundamental, haja vista o arcabouço de vinculações e destinações legais asseguradas constitucionalmente, que podem ser comprometidas em decorrência do bloqueio judicial das contas públicas.

O desenho federativo brasileiro deve ser observado pelo Poder Judiciário. Dentre as balizas norteadoras, cabe ao Judiciário considerar a competência de implementação do bloqueio, ao passo em que a União é a detentora da maior parcela dos recursos arrecadados. Na Política Nacional de Saúde, por exemplo, os municípios, na maioria das vezes, dependem dos valores repassados. Isto porque, como bem ressalva Arretche (2004), as políticas locais são dependentes das transferências federais.

Sem levar em consideração o orçamento aprovado e a definição das competências de cada ente, o bloqueio judicial afeta a continuidade do orçamento, e afronta a sustentabilidade.

Diante da limitação de recursos disponíveis, e considerando a importância de executar de forma eficaz o orçamento aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo Executivo, o município enfrenta o desafio de alcançar a realização das receitas previstas, sob o risco de comprometer o cumprimento das metas estabelecidas no planejamento orçamentário. É válido frisar que, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o ente municipal estabelece metas fiscais para serem alcançadas.

Quando um município aprova um orçamento público em conformidade com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e depois enfrenta bloqueios judiciais recorrentes, torna-se essencial investigar as causas e os contextos desses bloqueios. Essa análise busca identificar se há um desalinhamento no orçamento ou verificar a possibilidade de judicialização inadequada em relação ao polo passivo envolvido na demanda. De um lado, é importante que o Executivo analise o motivo da frequente judicialização; e de outro, o Judiciário precisa ponderar ou limitar os bloqueios, sob pena de inviabilizar o todo.

Outra problemática que compromete a execução satisfatória do orçamento, decorrente dos bloqueios judiciais, é a necessidade de ajustes orçamentários através de créditos adicionais. Essa situação ocorre porque os bloqueios judiciais não são fixados, e por isso exigem a viabilização dos estágios da despesa (empenho e liquidação), para sua regularização contábil. Para isso, é necessário a criação de dotação orçamentária específica, realizada através da movimentação orçamentária. Todavia, há limite para a alteração do orçamento aprovado pelo Legislativo.

Nessa perspectiva, ao ser demandado pelo particular ou por um grupo de pessoas, acerca da implementação de política pública que resultará em custos ao ente municipal, o Poder Judiciário deve observar os contornos do planejamento nas peças orçamentárias aprovadas, além de observar as competências e responsabilidades advindas do modelo federativo.

Quando se ignora os limites de atuação do Poder Judiciário, na sua função judiciária, a autorização do bloqueio judicial de conta pública municipal pode prejudicar e constranger a continuidade do planejamento orçamentário do ente local. Isso justifica a necessidade de sistematização de condutas do Judiciário no âmbito das decisões que envolvem bloqueios judiciais. Com efeito, o federalismo deve garantir ao município a autonomia necessária, em prol da execução satisfatória do orçamento aprovado.

Assim, ao proferir decisões sobre demandas, o Poder Judiciário deve considerar o risco de gerar uma distorção orçamentária e de fomentar, de maneira inadequada, a judicialização de políticas públicas. Ao levar em consideração as balizas apresentadas, fazendo uma análise

apurada do caso, o Poder Judiciário adota a agenda da nova governança pública, o que garante uma atuação estratégica, alinhada à sustentabilidade.

A execução satisfatória do orçamento público depende da realização da receita prevista e da execução da despesa fixada na lei orçamentária. No entanto, esse processo pode ser comprometido pela imposição de bloqueios judiciais nas contas públicas. Os bloqueios reduzem a disponibilidade de receitas e inviabilizam a execução da despesa previamente autorizada, em virtude da ausência de recursos para seu financiamento.

Para dimensionar, em valores, o impacto dos bloqueios judiciais no município de Mossoró/RN, foram levantados os processos que ensejaram bloqueios. Na próxima seção, propõe-se uma comparação dos valores dos bloqueios com os valores constantes na lei orçamentária aprovada no Município em questão.

4 DIÁLOGO NECESSÁRIO ENTRE A PRÁTICA DOS BLOQUEIOS JUDICIAIS, O FEDERALISMO COOPERATIVO E O ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN

A imposição de um bloqueio fundamentado unicamente na urgência da demanda, sem considerar os impactos financeiros e sociais dele decorrentes, pode gerar novas emergências, além de desequilibrar o pacto federativo. Isto porque, pode comprometer a execução de políticas públicas previstas no orçamento municipal, afetando negativamente um contingente mais amplo da população, que depende da ação estatal para a garantia de direitos e serviços essenciais.

Por outro lado, as exigências da sociedade por uma atuação estatal mais eficiente, capaz de garantir os direitos constitucionalmente assegurados, cresce cada vez mais, tanto em nível de consciência, quanto mediante o acionamento do Poder Judiciário, a fim de obter a efetividade de direitos fundamentais, previstos expressamente na Constituição. Torres (2014, p. 153) ressalva, entretanto, que:

Nesta praxe, o direito asfixia a política, mediante o fenômeno da “despolitização da Constituição”, numa absorção de todos os seus modos de decisão (político e jurídico), e, pela “judicialização da política”, promove o fenecimento da autoridade de escolhas legítimas na atividade financeira do Estado, segundo as preferências democráticas.

A judicialização é uma forma de pressionar e exigir que o Poder Público cumpra o papel estabelecido na norma constitucional. Streck (2016, p. 724) avalia que esse fenômeno está relacionado ao “funcionamento inadequado das instituições”, frente ao que foi disposto pela Constituição. Sobre a crescente judicialização dos direitos fundamentais e sociais, Silva Filho e Medeiros (2022, p. 130) preceituam que

A judicialização de demandas requerendo a concretização de direitos e garantias fundamentais, portanto, não pode ensejar deturpação da harmonia e do funcionamento constitucional dos demais poderes, sob pena de violação do sistema do check and balances: um poder estatal não pode ter mais destaque em relação aos demais em um Estado Democrático de Direito, não pode invadir a esfera de competência do outro. Um poder deve limitar o outro e, todos, em conjunto, no desempenhar de suas funções, devem agir em consonância com os preceitos constitucionais, atuando para o adequado funcionamento do Estado.

Torres (2014, p. 153) ratifica que, além de ser gravosa, no que concerne às escolhas públicas, a judicialização de conflitos acontece frequentemente no Brasil, de modo que a “[...] política e a força da democracia são, passo a passo, substituídas pela expectativa da decisão judicial”. Nesse cenário, um dos impactos da judicialização manifesta-se quando um cidadão recorre ao Poder Judiciário para exigir a implementação de determinada política pública, de

modo a influenciar, diretamente, a alocação de despesas públicas. Antes de proferir sua decisão, torna-se imprescindível que o Judiciário avalie cuidadosamente o planejamento orçamentário do ente demandado; e considere a competência do ente que sofrerá o bloqueio, no que se refere à implementação da política pública em análise. Essa cautela é fundamental para garantir que a demanda de um indivíduo ou grupo não prevaleça sobre as prioridades coletivas fixadas na Lei Orçamentária Anual.

Além disso, antes de determinar a realização de um bloqueio judicial, é essencial *avaliar* a proporcionalidade entre o valor a ser bloqueado e a capacidade arrecadatória do ente municipal. Essa avaliação prévia é fundamentada no fato de que as receitas arrecadadas pelo ente municipal estão vinculadas às despesas previamente aprovadas na LOA. Dessa forma, a utilização dos bloqueios judiciais sem uma análise criteriosa pode comprometer o atendimento das demandas da comunidade, em detrimento da satisfação de uma demanda individual.

Ademais, a análise do perfil dos bloqueios judiciais é fundamental para subsidiar a tomada de decisões estratégica por parte do gestor público. Essa avaliação possibilita a adoção de medidas que permitam mitigar a recorrência dos bloqueios e verificar se o objeto da demanda está efetivamente no âmbito de competência do ente municipal, à luz do modelo federativo cooperativo.

Nessa seção, serão expostos os resultados da análise dos dados referentes aos bloqueios judiciais que incidiram sobre o município de Mossoró/RN, coletados através do Ofício nº 01/2024, enviado à Secretaria Municipal de Finanças do município de Mossoró/RN. Diante dos dados obtidos, são apresentadas reflexões e sugestões acerca do dimensionamento dos impactos gerados pela prática do bloqueio judicial, considerando a distribuição de competências e receitas provenientes do modelo federativo brasileiro, bem como a execução satisfatória do orçamento público municipal.

Ao final dessa seção, serão propostas boas práticas para a transparência e execução orçamentária, fundamentadas nas reflexões decorrentes da análise dos dados e da experiência prática da pesquisadora. O objetivo é contribuir para o aprimoramento da gestão pública e fortalecer a efetividade das políticas orçamentárias no contexto municipal.

4.1 Análise das contas públicas bloqueadas pelo Poder Judiciário no Município de Mossoró/RN, entre 2019 e 2022

A prática do bloqueio judicial de contas bancárias foi inicialmente viabilizada por meio do sistema Bacenjud, regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Resolução

nº 61, de 07 de outubro de 2008. O Bacenjud consiste em um sistema informatizado que permite o envio de ordens judiciais e o acesso às respostas das instituições financeiras, pelos magistrados cadastrados. Esse sistema foi criado para agilizar a execução das decisões judiciais, de modo a permitir que os juízes pudessem ordenar os bloqueios de forma célere e eficiente, por meio da integração direta com os bancos.

Embora o sistema Bacenjud tenha representado um avanço significativo, os relatórios gerenciais elaborados a partir de sua utilização evidenciaram a necessidade de modernização e aprimoramento da ferramenta. Diante disso, foi alocada uma dotação na ação orçamentária 1k27 – Modernização da Infraestrutura da Tecnologia da Informação da Justiça Brasileira, no exercício financeiro de 2019, nos termos da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019, que estimou a receita e fixou a despesa da União no valor de R\$ 17.192.520,00. Esse investimento teve como objetivo aprimorar a infraestrutura tecnológica da Justiça, assegurando maior eficiência e qualidade na prestação de serviços à população.

No mesmo ano, observa-se a celebração do Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2019, entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Banco Central e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. A partir dessa cooperação, foi desenvolvido um novo sistema para substituir o Bacenjud, o qual foi chamado de Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário – SISBAJUD (Brasil, 2019). Destaca-se, assim, a importância da implementação efetiva das ações previamente planejadas como elemento fundamental para o adequado desenvolvimento e execução de políticas públicas, garantindo maior eficiência e alinhamento aos objetivos traçados anteriormente.

A criação e otimização do SISBAJUD reflete o empenho contínuo do Poder Judiciário em fortalecer a eficácia da sua função judiciária. Por meio de ferramentas modernas que conferem agilidade aos processos, busca-se garantir a efetividade das decisões judiciais e promover uma maior eficiência na execução e no cumprimento do seu papel, perante a sociedade.

Nesses moldes, é importante ressaltar a relevância do orçamento público para a efetividade da função judiciária. Com efeito, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão integrante da estrutura orçamentária da União, é financiado por dotações previstas no orçamento federal. Foi o CNJ que regulamentou o uso e o funcionamento do SISBAJUD, por meio da Portaria nº 03, de 14 outubro de 2024. Em seu art. 22, essa Portaria prevê duas possibilidades em relação aos valores bloqueados em contas bancárias: a) realização do desbloqueio; ou b) transferência dos valores para uma contra conta bancária vinculada, com o objetivo de assegurar o cumprimento da decisão judicial (Brasil, 2024).

Diante desse contexto, observa-se que a efetividade do bloqueio judicial na atuação do Poder Judiciário está diretamente associada aos investimentos previstos na lei orçamentária. Contudo, por se tratar de um mecanismo de grande impacto e caráter excepcional, sua aplicação deve ser criteriosa e pautada em parâmetros rigorosos, evitando-se o uso desordenado e inadequado.

Outro ponto a ser destacado na Portaria nº 03/2024 do CNJ é o teor do art. 19, §2º, que prevê a possibilidade de *bloqueio múltiplo*, ou seja: bloqueio do valor da ação em mais de uma conta, considerando a diferença da instituição bancária. Quando a ordem de bloqueio é exarada, cada instituição financeira recebe a ordem e procede com a varredura do valor, até a satisfação total do crédito. Logo, é possível que ocorra bloqueio, simultaneamente, em duas ou mais instituições bancárias. Nessa hipótese, o Poder Executivo municipal tem uma situação ainda mais gravosa. Enquanto isso, há políticas públicas aguardando o desbloqueio a maior, para serem implementadas.

Em Mossoró/RN, os dados colhidos a partir da resposta ao Ofício nº 01/2024, encaminhado à Secretaria de Finanças do Município, apresentam um conjunto de 2.301 (dois mil e trezentos e um) processos judiciais que ensejaram bloqueio judicial nas contas municipais, no período de 2019 a 2022. Pela análise inicial do conjunto de processos, foi comparado o montante bloqueado em cada ano, frente aos valores da receita estimada e realizada:

Quadro 2 – Valores de receita versus bloqueio judicial, no município de Mossoró/RN, entre 2019 e 2022

2019	
LOA - Receita estimada (Lei Municipal nº 3.680/2018)	R\$ 515.757.114,00
Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Receita realizada	R\$ 653.204.082,36
Valor bloqueado judicialmente	R\$ 21.029.526,80
2020	
LOA - Receita estimada (Lei Municipal nº 3.743/2019)	R\$ 568.178.594,00
Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Receita realizada	R\$ 776.857.249,66
Valor bloqueado judicialmente	R\$ 14.052.755,70
2021	
LOA - Receita estimada (Lei Municipal nº 3.873/2020)	R\$ 654.569.686,00
Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Receita realizada	R\$ 880.680.900,11
Valor bloqueado judicialmente	R\$ 16.165.708,13
2022	
LOA - Receita estimada (Lei Municipal nº 3.926/2022)	R\$ 841.286.192,00
Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Receita realizada	R\$ 946.886.109,34
Valor bloqueado judicialmente	R\$ 20.031.929,08

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados extraídos da LOA (Mossoró, 2019; 2020; 2021; 2022), do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e da tabela fornecida pelo Município de Mossoró/RN.

Conforme o disposto no art. 22 da Portaria nº 03, de 14 outubro de 2024, que regulamenta o uso e o funcionamento do SISBAJUD, deve-se considerar também o levantamento dos valores transferidos. Nessa lógica, identifica-se a seguinte situação: em cada ano há recursos bloqueados e recursos transferidos. A diferença em cada um desses períodos está relacionada à fase de cada processo judicial.

Quando ocorre o bloqueio judicial dos valores, o recurso permanece na conta bancária do ente, porém sem possibilidade de movimentação. Posteriormente, esse recurso bloqueado passa para o status de desbloqueado e, de imediato, é transferido para a conta judicial. Por ocasião da transferência do valor, opera-se a baixa efetiva na disponibilidade financeira do ente municipal. Nessa linha, o Quadro 3 abaixo apresenta os valores transferidos em cada exercício.

Quadro 3 – Comparação entre os valores de receita versus transferência judicial, no município de Mossoró/RN, entre 2019 e 2022.

2019	
LOA - Receita estimada (Lei Municipal nº 3.680/2018)	R\$ 515.757.114,00
Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Receita realizada	R\$ 653.204.082,36
Valor transferido judicialmente	R\$ 10.979.884,09
2020	
LOA - Receita estimada (Lei Municipal nº 3.743/2019)	R\$ 568.178.594,00
Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Receita realizada	R\$ 776.857.249,66
Valor transferido judicialmente	R\$ 10.816.849,01
2021	
LOA - Receita estimada (Lei Municipal nº 3.873/2020)	R\$ 654.569.686,00
Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Receita realizada	R\$ 880.680.900,11
Valor transferido judicialmente	R\$ 15.895.669,79
2022	
LOA - Receita estimada (Lei Municipal nº 3.926/2022)	R\$ 841.286.192,00
Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Receita realizada	R\$ 946.886.109,34
Valor transferido judicialmente	R\$ 19.382.226,41

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados extraídos da LOA (Mossoró, 2019; 2020; 2021; 2022), do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e da tabela fornecida pelo Município de Mossoró/RN.

Diante do teor dos dados obtidos, e com o aprofundamento da análise dos dados, foi viabilizada uma avaliação concreta sobre o valor do impacto no orçamento municipal de cada ano, na Tabela 2.

Tabela 2 - Valores transferidos judicialmente por exercício financeiro.

EXERCÍCIO	VALOR TRANSFERIDO
2019	R\$ 10.979.884,09
2020	R\$ 10.816.849,01
2021	R\$ 15.895.669,79
2022	R\$ 19.382.226,41

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados fornecidos pelo Município de Mossoró/RN (2019; 2020; 2021; 2024).

Nesses moldes, a possibilidade de uma atuação coordenada favorece um alinhamento entre a demanda ajuizada e o orçamento aprovado. Por isso, há necessidade de discutir uma

atuação conjunta e dialógica entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, uma vez que se constata uma progressão do valor transferido judicialmente, no período analisado.

Outra consideração importante, passível de ser extraída dos dados, é que a grande maioria dos bloqueios judiciais ocorrem em decorrência de demandas que versam sobre o direito à saúde. Assim, ao decidir sobre o bloqueio judicial, o Poder Judiciário deve levar em consideração que o governo federal é o normatizador e principal financiador das políticas ligadas à saúde; ao passo em que os municípios atuam apenas como executores dos objetivos da União, em determinadas políticas. Nessa medida, importa trazer ao debate a afirmação de Arretche (2005), que caracteriza a União como a principal arrecadadora, apesar da descentralização da arrecadação tributária no âmbito do federalismo brasileiro.

O art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) exige que tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto a Lei Orçamentária Anual contemplem a reserva de contingência (b). Giacomoni (2010, p. 110) esclarece que a reserva de contingência consiste em um “[...] montante de recursos estabelecidos na LDO, calculado com base na receita corrente líquida, com a finalidade de atender passivos contingentes, mitigar riscos fiscais e reservar recursos para eventos imprevistos, incluindo a abertura de créditos adicionais”.

Diante disso, pode-se afirmar que a reserva de contingência é um instrumento presente no orçamento que é essencial para uma gestão responsável, que garante uma certa previsibilidade diante de eventos inesperados, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir desse conceito, o Quadro 4 abaixo permite uma comparação dos valores transferidos em cada exercício financeiro com o valor alocado na reserva de contingência.

Quadro 4 –Valor transferido e valor alocado na Reserva de Contingência

2019		2021	
VALOR DA RESERVA DE CONTINGENCIA	R\$ 4.153.319,00	VALOR DA RESERVA DE CONTINGENCIA	R\$ 12.617.101,00
VALOR TRANSFERIDO JUDICIALMENTE	R\$ 10.979.884,09	VALOR TRANSFERIDO JUDICIALMENTE	R\$ 15.895.669,79
DIFERENÇA	-R\$ 6.826.565,09	DIFERENÇA	-R\$ 3.278.568,79
2020		2022	
VALOR DA RESERVA DE CONTINGENCIA	R\$ 5.879.536,00	VALOR DA RESERVA DE CONTINGENCIA	R\$ 9.966.971,00
VALOR TRANSFERIDO JUDICIALMENTE	R\$ 10.816.849,01	VALOR TRANSFERIDO JUDICIALMENTE	R\$ 19.382.226,41
DIFERENÇA	-R\$ 4.937.313,01	DIFERENÇA	-R\$ 9.415.255,41

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados extraídos da LOA (Mossoró, 2019; 2020; 2021; 2022) e da tabela fornecida pelo Município de Mossoró/RN.

Como se vê, a análise das figuras apresentadas evidencia que os valores transferidos judicialmente das contas do Município superam o valor da reserva de contingência. Esse descompasso demonstra que, ainda que os bloqueios judiciais tivessem sido enquadrados como eventos inesperados, a reserva estabelecida em lei não seria suficiente. Nesse contexto, a alocação da reserva de contingência revela-se insuficiente diante da magnitude e da frequência dos bloqueios judiciais, que comprometem a capacidade do município de atender as despesas previamente fixadas na Lei Orçamentária Anual.

Outro achado relevante acerca desses bloqueios é que o montante bloqueado judicialmente nas contas municipais nem sempre corresponde ao valor efetivamente transferido no mesmo exercício financeiro. Essa variação acaba por aumentar o impacto da decisão do Judiciário no orçamento público municipal e não corrobora para o caráter de urgência atribuído ao bloqueio judicial, que desafia o planejamento e a execução satisfatórias do orçamento municipal. Com efeito, se há urgência não se justifica a demora em transferir o recurso.

Esse cenário aponta para a necessidade de aprimoramento da gestão orçamentária e do diálogo entre os Poderes Executivo e Judiciário, haja vista a inexistência de critérios proporcionais na determinação dos bloqueios e a ausência de uma análise de contexto e dos potenciais impactos das decisões judiciais.

4.2 Entre a projeção fictícia das receitas e a execução satisfatória do orçamento público municipal

Ao estabelecer as diretrizes para a transparência da gestão fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não se limita à regulamentação dos instrumentos de planejamento orçamentário, mas também inclui a exigência de mecanismos que apresentem como se efetivou a execução orçamentária do ente em questão. Nessa linha, na elaboração da Lei Orçamentária Anual devem ser previstos dois elementos fundamentais à execução orçamentária: a *previsão da receita* e a *fixação da despesa*.

A projeção de receitas constitui um exercício técnico e estratégico que demanda atenção minuciosa e conhecimento técnico do assunto, por parte de quem projeta. Esse processo envolve a análise de variáveis econômicas, como a projeção da inflação prevista no Relatório Focus do Banco Central; observância da metodologia de cálculo prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais (Brasil, 2024); bem como o conhecimento das peculiaridades de cada receita a ser projetada.

Outrossim, merecem destaque os avanços trazidos pela LRF no que se refere à transparência da gestão orçamentária, financeira e fiscal das entidades públicas. Ao estudar a

evolução dessa lei, Albuquerque e Feijó (2022, p. 503) afirmam que “[...] para se ter ideia do nível de transparência da gestão fiscal do Brasil, no período pré-LRF, dados sobre a dívida dos estados e municípios eram considerados sigilosos”.

As dificuldades encontradas na projeção da receita podem ser percebidas quando da comparação entre o instrumento de planejamento orçamentário que estima a receita e fixa as despesas, a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), que tem como principal função fornecer informações sobre a execução da receita e da despesa que foi planejada.

No que tange ao período compreendido entre 2019 e 2022, ao realizar uma análise comparativa entre a previsão contida na LOA e os dados apresentados no RREO em Mossoró/RN, é possível observar e identificar os seguintes valores:

Quadro 5 – Análise comparativa entre a LOA e o RREO, no Município de Mossoró/RN, entre 2019 e 2022

2019		2020	
PREVISAO DA RECEITA NA LOA	R\$ 515.757.114,00	PREVISAO DA RECEITA NA LOA	R\$ 568.178.594,00
RREO - RECEITAS REALIZADAS ATÉ O 6º BIMESTRE	R\$ 653.204.082,36	RREO - RECEITAS REALIZADAS ATÉ O 6º BIMESTRE	R\$ 776.857.249,66
DESPESA EMPENHADA	R\$ 617.672.445,88	DESPESA EMPENHADA	R\$ 795.599.212,78
DIFERENÇA ENTRE RECEITA REALIZADA - DESPESA EMPENHADA	R\$ 35.531.636,48	DIFERENÇA ENTRE RECEITA REALIZADA - DESPESA EMPENHADA	-R\$ 18.741.963,12
VALOR BLOQUEADO JUDICIALMENTE	R\$ 21.029.526,80	VALOR BLOQUEADO JUDICIALMENTE	R\$ 14.052.755,70

2021		2022	
PREVISAO DA RECEITA NA LOA	R\$ 670.221.591,00	PREVISAO DA RECEITA NA LOA	R\$ 841.286.192,00
RREO - RECEITAS REALIZADAS ATÉ O 6º BIMESTRE	R\$ 880.680.900,11	RREO - RECEITAS REALIZADAS ATÉ O 6º BIMESTRE	R\$ 946.896.109,34
DESPESA EMPENHADA	R\$ 824.740.830,37	DESPESA EMPENHADA	R\$ 967.648.087,72
DIFERENÇA ENTRE RECEITA REALIZADA - DESPESA EMPENHADA	R\$ 55.940.069,74	DIFERENÇA ENTRE RECEITA REALIZADA - DESPESA EMPENHADA	-R\$ 20.751.978,38
VALOR BLOQUEADO JUDICIALMENTE	R\$ 16.165.708,13	VALOR BLOQUEADO JUDICIALMENTE	R\$ 20.031.929,08

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos das LOA (Mossoró, 2019; 2020; 2021; 2022), da publicação do RREO (Mossoró, 2019; 2020; 2021; 2022) e da tabela fornecida pelo Município de Mossoró/RN.

No exercício de 2019 e 2021, a análise comparativa entre a receita arrecadada e a despesa empenhada revela um crescimento das receitas, o que não impactou diretamente o planejamento estabelecido na Lei Orçamentária Anual. Os impactos identificados nesses anos foram os seguintes: com o crescimento da receita de impostos, taxas, contribuições de melhoria e transferências correntes, o aumento identificado implicou na elevação do montante referente à aplicação mínima na saúde e na educação. Contudo, apesar do crescimento da receita apurada, a totalidade dos recursos financeiros não esteve disponível para execução, em razão da ocorrência dos bloqueios judiciais.

Outra reflexão levantada é que, quando há um excesso de receita, ou o Poder Executivo suplementa uma dotação já existente, por meio do crédito adicional suplementar, ou cria uma dotação através do crédito adicional especial, que deve ser aprovado pelo Poder Legislativo. Essas movimentações orçamentárias estão previstas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seus artigos 40 e 41 (Brasil, 1964). Nesse contexto, importa trazer ao debate o conceito de crédito adicional, enquanto mecanismo retificador do orçamento. Giacomoni (2010, p. 309) afirma que

Os créditos adicionais resolvem as duas situações clássicas de imprevisão na elaboração orçamentária: na primeira, o orçamento contém o crédito adequado, mas a dotação respectiva apresenta saldo insuficiente para o atendimento de despesas necessárias; na segunda, não existe o crédito orçamentário para atender às despesas a serem realizadas.

A Lei nº 4.320/1964 traz a classificação de cada um dos créditos adicionais, são eles: a) *suplementares*, os destinados a reforço de dotação orçamentária; b) *especiais*, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e c) *extraordinários*, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. Todos eles dependem de aprovação do Poder Legislativo, como forma de assegurar a participação dos representantes do povo no processo de escolha sobre a destinação dos recursos apresentados (Brasil, 1964).

Outrossim, Giacomoni (2010) pontua a necessidade de autorização legislativa para abertura dos créditos. Uma análise das leis orçamentárias do município de Mossoró/RN, de 2019 a 2022, aponta que o índice pré-fixado é de 25% do total das despesas fixadas na lei. No que tange ao crédito adicional especial, é necessário o envio de lei específica ao Poder Legislativo.

Dito isso, importa reforçar que a receita arrecadada por excesso de arrecadação nos exercícios de 2019 e 2021 poderia custear crédito adicional suplementar em uma dotação já existente ou criar uma atividade ou projeto na lei dos anos citados. No entanto, isso não foi

possível, haja vista a destinação dada pelo bloqueio judicial, sem previsão na Lei Orçamentária Anual.

Com relação aos exercícios de 2020 e 2022, mesmo com a apuração do excesso, o valor planejado foi suplementado nas despesas previamente alocadas na Lei Orçamentária Anual. Observa-se que foi empenhado todo o valor planejado, bem como os valores atualizados. Assim, o bloqueio afetou diretamente a execução do orçamento, tornando o orçamento empenhado sem o devido lastro financeiro.

Assim, é essencial que tanto o planejamento orçamentário do Poder Executivo contemple estratégias para mitigar o risco do bloqueio, quanto o Poder Judiciário adote uma postura cautelosa, a partir de uma avaliação de requisitos mínimos antes de autorizar o bloqueio judicial da conta pública.

4.3 Federalismo cooperativo e a atuação dos Poderes executivo municipal e judiciário estadual: boas práticas para a transparência e para a execução do orçamento na esfera municipal

A prática dos bloqueios judiciais impõe desafios ao equilíbrio e à execução do orçamento municipal, o que justifica a necessidade de se adotar estratégias e mecanismos que favoreçam uma cooperação efetiva e harmoniosa entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Esse alinhamento é essencial para assegurar que, mesmo em cenários em que a arrecadação da receita supere as projeções iniciais, a execução orçamentária e financeira não seja comprometida de maneira desproporcional em decorrência de decisões judiciais que limitem a alocação de recursos, inclusive em projetos novos.

Nessa medida, o federalismo cooperativo, estabelecido pela Constituição de 1988, pressupõe uma atuação cooperativa entre os entes federados que traga equilíbrio entre os interesses comuns e os interesses próprios de cada um deles. Sobre os desafios enfrentados nessa relação, Soares e Machado (2018, p. 95) ponderam que “[...] a configuração de padrões cooperativos não é um resultado trivial e pode ser perturbada por uma série de fatores externos à vontade dos entes governamentais”.

Dada a complexidade e interdisciplinariedade inerente ao orçamento público, o desconhecimento, das diversas vinculações de receitas por parte do Poder Judiciário, bem como da análise preliminar realizada pelo Poder Executivo, por meio das audiências públicas, pode gerar decisões que desconsiderem os reais impactos na execução orçamentária do município.

A participação da sociedade na elaboração da LOA encontra-se assegurada pela Lei Complementar nº 101/2000, que dispõe sobre a responsabilidade dos entes políticos o contexto da gestão fiscal. Essa Lei também estabelece o incentivo à participação social durante a fase do planejamento orçamentário. Com razão, a realização de audiências públicas no processo de elaboração das leis orçamentárias assegura a aplicação prática do princípio da transparência. Além disso, a consulta aos destinatários das políticas públicas configura um elemento essencial para a efetivação de um orçamento adequado.

Todavia, o aumento da tutela judicial dos direitos fundamentais e sociais pelo Poder Judiciário não tem sido acompanhado por uma participação proporcional da sociedade no processo de elaboração orçamentária. Por outro lado, ao refletirem sobre o aumento da judicialização, inclusive na área da saúde, Wang, Vasconcelos, Oliveira e Terrazas (2014, p. 1193) alertam que:

O Judiciário brasileiro também tende a desconsiderar o impacto orçamentário de uma decisão judicial que obriga o sistema de saúde a fornecer um determinado tratamento. Para os juízes, em geral, questões relativas ao orçamento público, como a escassez de recursos e a não previsão de gasto, bem como o não pertencimento do medicamento pedido às listas de medicamentos do SUS, não são razões suficientes para se denegar o pedido de um tratamento médico, dado que este encontra respaldo no direito à saúde assegurado pela Constituição Federal.

Nos casos de judicialização relacionados ao direito à saúde, é importante destacar que o cidadão pode acionar qualquer ente federativo, uma vez que a competência é compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme disposto no art. 23, inciso II da Constituição de 1988 (Brasil, 1988). Esse compartilhamento reflete a lógica do federalismo cooperativo, no qual a atuação conjunta dos entes federados é essencial para a efetivação das políticas públicas.

Contudo, é necessário diferenciar a possibilidade de direcionar demandas judiciais relacionadas à saúde para qualquer ente federativo da atribuição específica de competências existente entre eles. Enquanto o federalismo cooperativo permite a atuação conjunta para alcançar objetivos comuns, a distribuição de competências administrativas e financeiras entre os entes deve ser respeitada, com vistas a evitar que o ônus decorrente da judicialização seja desproporcionalmente alocado, com impactos indesejados nos orçamentos municipais. Sobre o contexto de judicialização da saúde em São Paulo, Wang, Vasconcelos, Oliveira e Terrazas (2014, p. 1201) alertam que:

Os efeitos para o sistema são deletérios, por pelo menos três motivos: i) porque acarretam um acesso desigual ao SUS, pois aqueles que litigam têm acesso a um rol mais amplo de ações e serviços de saúde, enquanto o restante da população conta

apenas com aquilo que está definido nas políticas; ii) porque geram um desequilíbrio na distribuição de competências dentro do sistema, sobrecarregando o ente mais frágil do conjunto, o município; e iii) por fim, porque geram um elevado grau de incerteza ao gestor público, não apenas sobre quanto recurso público precisará disponibilizar para a compra de medicamentos demandados judicialmente, mas também sobre o impacto nas contas públicas e os cortes necessários em outras despesas e políticas.

Em termos de impacto das decisões judiciais para a gestão orçamentária do município de São Paulo/SP, Wang, Vasconcelos, Oliveira e Terrazas (2014) afirmam que os gestores do orçamento e os planejadores de políticas públicas devem ter em mente a existência de dois fatores relevantes: o número de ações pleiteando medicamentos contra o sistema público só aumenta e o impacto dessa judicialização está longe de ser insignificante.

Importa considerar, nesse cenário, se o orçamento municipal contempla a previsão de despesa necessária para atender a demanda apreciada. Isto porque, uma atuação do Poder Judiciário que prioriza o direito à saúde assegurado pela Constituição de 1988 – na esfera individual, sem levar em conta as limitações orçamentárias enfrentadas pelo Poder Executivo, acaba por ocasionar impactos adversos sobre o orçamento público, que, por sua vez, constitui um meio de viabilizar a efetivação de direitos fundamentais enumerados na mesma Constituição à coletividade, inclusive no contexto da saúde. Com efeito, nas demandas judiciais que versam sobre saúde, o fortalecimento de políticas públicas de saúde preventiva e a revisão nas listas de medicamentos com base na recorrência das medicações mais pleiteadas podem até mesmo reduzir a judicialização, tornando o atendimento mais eficiente e alinhado às demandas sociais.

Nesse contexto, é importante que qualquer decisão judicial de bloqueio de valores em conta pública seja precedida de uma análise criteriosa e abrangente, capaz de compreender o panorama das prioridades elencadas e as fixações vinculadas por lei, a partir da compreensão de que a prática do bloqueio judicial impacta as contas municipais, com prejuízo para a execução orçamentária e financeira do município.

Essa situação ressalta a necessidade de uma maior interlocução entre os poderes que viabilize decisões judiciais mais informadas e sensíveis ao impacto orçamentário e financeiro decorrente desses bloqueios. Assim, o equilíbrio entre a prática do bloqueio, o orçamento público e o federalismo cooperativo residem na adoção de boas práticas, especialmente pelo Poder Judiciário.

Logo, considerando os impactos orçamentários e financeiros decorrentes dos bloqueios judiciais, sobretudo na esfera municipal, a exemplo do que acontece no Município de Mossoró/RN, cabe ao Judiciário observar boas práticas que permitem equilibrar a proteção dos direitos fundamentais, como o direito à saúde, com a preservação do planejamento orçamentário

e da gestão fiscal responsiva, de modo a assegurar maior previsibilidade e eficiência na alocação dos recursos públicos.

Com efeito, quando o Poder Judiciário define a destinação de determinado recurso, impõe limitações à capacidade de ação do gestor municipal. Primeiramente, é essencial verificar se o objeto da demanda, embora constitucionalmente assegurado, foi priorizado no planejamento do exercício financeiro em questão. Na sequência, deve-se avaliar em que medida o atendimento da demanda judicializada compromete as prioridades estabelecidas para a coletividade. Ademais, deve-se analisar se a demanda, ainda que legítima e não prevista no orçamento público, está efetivamente inserida na competência do ente federativo demandado.

Importa enfatizar que, ao decidir pelo bloqueio judicial, o Judiciário deve levar em conta a distribuição das *competências e responsabilidades* de cada ente, pois não há no federalismo brasileiro uma distribuição clara de competências alinhadas à descentralização dos recursos, conforme pontuam Soares e Machado (2018).

No que diz respeito à competência, diante do modelo federativo cooperativo, vislumbra-se que a adoção de uma medida extrema como o bloqueio judicial exige uma avaliação preliminar criteriosa. Nesse sentido, cabe ao Poder Judiciário verificar se a competência relacionada à demanda judicial é atribuída ao município ou a outro ente federativo.

No âmbito da responsabilidade, Wang, Vasconcelos, Oliveira e Terrazas (2014, p. 1202) salientam que

De fato, a cooperação é um dos princípios estruturantes das federações, mas não o único. Dizer que a gestão é compartilhada e que deve haver cooperação não significa que todos os entes devem igualmente ser responsabilizados pela disponibilização de tratamentos e serviços dos mais variados níveis de complexidade. O que vale salientar, quando se analisam as políticas públicas e a divisão de competências em sistemas federativos, é o fato de que cooperação não significa corresponsabilização.

Nessa linha, é essencial que haja uma compreensão mútua sobre as limitações orçamentárias enfrentadas pelo município, bem como os impactos que tais decisões podem causar no cumprimento das políticas públicas de saúde e educação, por exemplo.

O fortalecimento desse diálogo requer a adoção de boas práticas que envolvam a troca constante de informações, a transparência nas decisões e o compromisso com a efetivação dos direitos, sem comprometer a capacidade de gestão financeira do município. O Poder Judiciário, ao analisar a viabilidade de suas decisões, deve levar em consideração a situação orçamentária municipal e, sempre que possível, buscar alternativas que não sobrecarreguem as finanças públicas. O Poder Executivo, por sua vez, deve garantir que a gestão orçamentária seja realizada de maneira eficiente, de forma a minimizar os impactos de decisões externas no planejamento orçamentário.

A efetiva cooperação entre esses poderes, baseada no respeito à autonomia e nas limitações orçamentárias de cada ente, tem potencial para fortalecer a implementação de políticas públicas e de um federalismo cooperativo mais harmonioso e funcional. Nesse contexto, é importante que qualquer decisão judicial de bloqueio de valores em conta pública seja precedida de uma análise criteriosa e abrangente, capaz de compreender o panorama das prioridades elencadas pelo ente e as fixações vinculadas por lei, a partir da compreensão de que a prática do bloqueio judicial impacta as contas públicas, com prejuízo para a execução orçamentária e financeira do município.

Para a formulação de estratégias voltadas ao enfrentamento da prática dos bloqueios judiciais das contas públicas, destacam-se as contribuições de Vasconcelos (2021, p. 924), que se dedica a “[...] explorar a relação criativa e colaborativa entre o sistema de justiça e a administração pública com base em estudo qualitativo da judicialização da saúde em 4 estados brasileiros”. Os estudos e análises desenvolvidos pela autora oferecem uma abordagem aprofundada sobre as respostas institucionais frente à crescente judicialização de questões relacionadas à implementação de políticas públicas.

Na classificação adotada por Vasconcelos (2021), as respostas do Poder Executivo à judicialização podem ser agrupadas em três fases: a) respostas pré-processuais, que se refere às ações que procuram evitar a judicialização, de forma administrativa; b) respostas processuais, momento de efetiva defesa judicial por parte do ente; e c) respostas metaprocessuais, fase em que são desenhadas medidas gerais de compreensão, gestão ou governança da judicialização.

A análise prévia de requisitos, antes da decisão sobre o bloqueio judicial, tem se consolidado como uma prática fundamental no sistema jurídico brasileiro. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu tese de repercussão geral no âmbito do Recurso Extraordinário nº 1366243, cujo relator foi Gilmar Mendes, e apresentou uma análise sobre a judicialização da saúde, apresentando um cenário de avaliação e condutas a serem observadas pelo judiciário.

O debate sobre a judicialização de políticas públicas e seus impactos na execução orçamentária ganhou novos contornos com o julgamento do Recurso Extraordinário 1366243 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Este recurso, submetido à sistemática da repercussão geral, abordou questões centrais sobre a legitimidade dos bloqueios judiciais em contas públicas, a observância das competências federativas e os limites impostos às decisões judiciais diante da necessidade de proteção ao equilíbrio financeiro e orçamentário dos entes municipais. A ementa da decisão cita:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.234. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO E COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL NAS DEMANDAS QUE VERSAM SOBRE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS REGISTRADOS NA ANVISA, MAS NÃO INCORPORADOS NO SUS. NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DO DIÁLOGO, DADA A COMPLEXIDADE DO TEMA, DESDE O CUSTEIO ATÉ A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. DESIGNAÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL COMO MÉTODO AUTOCOMPOSITIVO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS. INSTAURAÇÃO DE UMA INSTÂNCIA DE DIÁLOGO INTERFEDERATIVA.

A relevância desse julgamento para a presente pesquisa reside no fato de que ele reafirma a necessidade de ponderação entre a garantia de direitos fundamentais e a autonomia dos entes federativos, além de propor parâmetros que o Judiciário deve observar antes de determinar bloqueios de recursos. A análise do referido recurso permite explorar como o STF tem se posicionado acerca dos impactos da judicialização na administração pública e quais diretrizes têm sido apontadas para equilibrar a atuação dos Poderes Executivo e Judiciário no contexto do federalismo brasileiro.

O tema da judicialização das políticas públicas, especialmente na área da saúde, foi abordado de maneira contundente no voto do Ministro Gilmar Mendes no Recurso Extraordinário 1366243. Para o Ministro (STF, 2024)

A complexidade do tema impunha a instauração de instância de diálogos verdadeiramente interfederativa e representativa, tanto sob o ângulo das instituições quanto dos interesses potencialmente colidentes. Nesse sentido, reputo pertinente designar Comissão Especial, no âmbito da qual foram conduzidas as discussões sobre a estrutura de financiamento e dispensação de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde, passando pela judicialização do tema e eventuais desdobramentos daí decorrentes.

Os problemas que circundam o tema da judicialização da saúde eram— e continuam sendo— de conhecimento público e, apesar de sua notoriedade, o quadro está estagnado e em franca constatação de desgovernança pública [...]. a sociedade, os Entes Federativos e os demais Órgãos Públicos estavam amadurecidos para a abertura dialógica e colaborativa, sendo aquele o momento de fomentar soluções eficazes, efetivas e céleres, que, ao mesmo tempo, assegurem a economicidade ao erário e propiciem a satisfação do cidadão, na medida de suas necessidades, proporcionais às possibilidades do Estado, além de condizentes com a capacidade institucional do Poder Judiciário.

O voto do Ministro é relevante para esta pesquisa porque reconhece a necessidade de compatibilizar direitos fundamentais com as limitações orçamentárias e administrativas dos entes públicos. Além disso, reforça a importância do diálogo interinstitucional como ferramenta para promover soluções que equilibrem a autonomia dos entes federativos com a eficácia na implementação de políticas públicas.

Caso o bloqueio se caracterize como inevitável, é fundamental que o Poder Executivo seja solicitado a indicar contas bancárias nas quais são creditados recursos desvinculados, de

modo a assegurar que recursos vinculados não sejam indevidamente bloqueados, como, por exemplo, recursos vinculados à educação, convênios, saúde e assistência social.

Na última fase, caso o bloqueio judicial seja inevitável, propõe-se que seja denominado de “bloqueio judicial educativo”. Neste caso, o Poder Executivo deve avaliar sua dimensão e verificar se a responsabilidade pela demanda pertence ao município. Se não, o gestor deverá propor ação de regresso contra o ente competente. Caso contrário, deverá ajustar a Lei Orçamentária Anual vigente e a subsequente. Nesta pesquisa, o conceito de “bloqueio judicial educativo” remete à circunstância na qual o Poder Judiciário adota uma abordagem criteriosa e fundamentada antes de decidir pelo bloqueio, levando em consideração os aspectos apresentados nessa pesquisa.

Por sua vez, é fundamental que o Poder Judiciário adote uma abordagem criteriosa e fundamentada na fase que antecede a decisão pelo bloqueio. Nessa linha, deve primeiramente proceder à verificação prévia da existência ou não de dotação orçamentária específica na Lei Orçamentária Anual para o atendimento da demanda judicial. Caso seja constatada uma resposta afirmativa, o julgador deverá proceder à análise da formalização de contrato administrativo para a prestação do serviço ou fornecimento do insumo requerido.

Do contrário, na ausência de dotação orçamentária específica ou suficiente, o Judiciário deverá avaliar a possibilidade de solicitação de criação de crédito especial ou crédito suplementar por anulação, em caráter de urgência, ao ente público, como forma de compatibilizar a demanda com a legalidade orçamentária. Por fim, cabe ao Poder Judiciário realizar uma análise detalhada da execução financeira do montante na reserva de contingência prevista na LOA, com o intuito de verificar se ele pode ser utilizado – total ou parcialmente, de forma a atender à demanda sem comprometer outros riscos e responsabilidades fiscais do ente público.

Se, mesmo analisando os aspectos em questão, o Judiciário proceder à decisão de bloqueio, isso serve como um alerta ao Executivo como uma possível desconexão entre a Lei Orçamentária Anual do ente municipal e as necessidades efetivas da comunidade a que se destina. Esse tipo de bloqueio visa chamar a atenção para a necessidade de revisar e ajustar o planejamento orçamentário, de forma a garantir que os recursos alocados sejam mais adequados às demandas reais da população e evitar a desvinculação entre o orçamento e as necessidades enfrentadas pelo município.

Essa abordagem reforça a importância de o Poder Judiciário promover uma análise abrangente e responsável do assunto, de forma a minimizar os impactos negativos sobre o

orçamento público e a gestão financeira do ente municipal, alinhando suas decisões ao contexto de um federalismo cooperativo, antes mesmo de determinar o bloqueio.

As boas práticas a serem consideradas pelos municípios que sofrem bloqueio judicial das contas são, portanto: a) publicização dos montantes aplicados em razão de bloqueio judicial, como forma de deixar transparente ao cidadão quanto está sendo aplicado no cumprimento dessas decisões; e b) incentivo à participação social no processo de elaboração orçamentária, com o intuito de mitigar a ausência de políticas que, por não estarem previstas na LOA, poderão gerar uma futura demanda judicial.

Outrossim, na hipótese de o Poder Judiciário desconsiderar as análises preliminares apresentadas, e decidir, de imediato, pela imposição do bloqueio judicial, restará configurada uma *intervenção direta na gestão orçamentária e financeira*, o que por sua natureza, configura uma ordenação judicial de despesa pública e exige a consideração de mecanismos de responsabilização fiscal.

Ademais, no contexto de bloqueio judicial sobre contas vinculadas a convênios ou obrigações legais específicas, é fundamental que o magistrado compartilhe a responsabilidade com o ordenador de despesas, em razão do impacto sobre a execução orçamentária e a correta aplicação dos recursos públicos. Esse tema justifica a realização de uma pesquisa futura, para um maior aprofundamento, uma vez que extrapola os contornos e a delimitação do objeto da presente pesquisa.

A exigência dos requisitos apresentados nessa pesquisa busca garantir que o bloqueio não interfira indevidamente no planejamento orçamentário do ente público, em respeito aos princípios da legalidade, da eficiência e da responsabilidade fiscal. Nesse sentido, a determinação do STF, no Recurso Extraordinário 1366243, reflete uma tendência mais ampla de promoção de uma governança pública mais transparente, equilibrada e alinhada com os princípios constitucionais, nesse contexto.

Como se vê, a influência do Poder Judiciário sobre o orçamento público municipal transcende os aspectos discutidos até o momento. Isto porque, além das decisões que resultam diretamente em bloqueios judiciais, existem outras decisões judiciais que, embora não impliquem no bloqueio de recursos em determinadas situações, orientam ou obrigam o Poder Executivo a adotar determinadas posturas, como a aquisição de certos medicamentos ou a implementação de políticas públicas específicas. Essas decisões também geram impactos significativos no orçamento municipal, pois direcionam a alocação de recursos com o propósito de atender às demandas determinadas pelo Judiciário, o que amplia a abrangência da influência judicial sobre a gestão orçamentária municipal.

Nessa linha, o diálogo interinstitucional entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário é fundamental para a construção de um federalismo cooperativo efetivo, especialmente no que tange à execução orçamentária municipal. Isto porque, a comunicação e a colaboração entre esses Poderes não apenas garantem a transparência nas ações do governo, mas também possibilitam uma gestão pública mais eficiente, capaz de conciliar os direitos individuais com as necessidades coletivas.

Ademais, importa avaliar se as demandas deferidas pelo Poder Judiciário poderiam ser contempladas na Lei Orçamentária Anual subsequente, o que reduziria a necessidade de intervenções judiciais. Além disso, é importante analisar em que medida o atendimento a essas demandas judiciais pode ser caracterizado como uma necessidade coletiva, o que impactaria diretamente a definição de despesas no âmbito do orçamento público.

No contexto específico do Município de Mossoró/RN, no que se refere aos dados coletados, não foi localizada a informação sobre os bloqueios no Portal de Transparência do ente municipal. Logo, importa ressaltar a necessidade de conferir publicidade aos bloqueios judiciais ocorridos nas contas municipais em apreço, com o objetivo de efetivar a transparência da aplicação dos gastos definidos pelo Poder Judiciário.

Analisando os impactos dos gastos com processos judiciais da União, o Tribunal de Contas da União (TCU), conduziu um estudo que revelou dados alarmantes sobre os impactos financeiros e administrativos da judicialização da saúde no Brasil, abrangendo os âmbitos federal, estadual e municipal. Em 2015, os gastos da União com processos judiciais nessa área alcançaram a expressiva cifra de R\$ 1 bilhão, evidenciando um aumento de mais de 1.300% em um intervalo de sete anos. A auditoria destacou que aproximadamente 80% dessas ações judiciais estavam relacionadas ao fornecimento de medicamentos, incluindo alguns que não possuíam registro no Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, o estudo identificou a ocorrência de fraudes voltadas à obtenção de benefícios indevidos, o que agrava ainda mais o cenário (Brasil, 2017).

Ademais, faz-se necessária a investigação futura que viabilize uma análise pormenorizada das ações que versam sobre direito à saúde, especificamente, a fim de verificar se há competência do município de Mossoró/RN que justifique o bloqueio. Com isso, seria possível identificar soluções eficazes para mitigar os principais fatores que geram demandas judiciais e bloqueios nessas contas municipais.

5 CONCLUSÃO

Conclui-se que os bloqueios judiciais de contas públicas municipais representam um grande desafio à gestão orçamentária e financeira do ente municipal, principalmente em um contexto de federalismo cooperativo. Com efeito, a prática de bloqueios sem uma análise criteriosa e sem a devida observância das competências constitucionais e legais dos entes federados pode comprometer significativamente a execução de políticas públicas e a concretização das prioridades coletivas, previamente estabelecidas nos instrumentos de planejamento orçamentário.

Por esse motivo, vislumbra-se que, apesar das funções predominantes atribuídas a cada Poder, a interdependência e a complementariedade entre eles são indispensáveis para o funcionamento do sistema político no Brasil. Isto porque, o federalismo brasileiro é mais do que uma simples divisão de competências: trata-se de um pacto político e jurídico que promove a coexistência harmônica e integrada entre os entes e Poderes.

Constata-se, assim que o sistema jurídico brasileiro combina descentralização e cooperação, com vistas a assegurar a unidade do Estado nacional e a efetividade na implementação das políticas públicas. Logo, no modelo federativo brasileiro, a interação entre os entes federativos e os Poderes constituídos, em casa esfera, revela-se essencial para a consolidação de um sistema que equilibre autonomia e integração.

Portanto, a pesquisa desvela que a eficiência da gestão pública no modelo federativo depende tanto da autonomia administrativa dos entes quanto da integração estratégica entre os Poderes. Somente por meio dessa articulação harmoniosa é que se torna possível alcançar o equilíbrio entre descentralização e unidade, garantindo que o orçamento público atenda não apenas aos requisitos técnicos e legais, mas, sobretudo, às necessidades da população.

Vislumbra-se que a integração orçamentária em cada esfera de governo, garantida pelo princípio da unidade orçamentária, ilustra de forma prática como as necessidades financeiras de todos os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – são consolidadas para assegurar a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos.

Nesses moldes, conclui-se que é por meio de uma atuação coordenada e alinhada aos princípios do federalismo cooperativo, que os Poderes podem contribuir para a promoção de políticas públicas mais eficazes e alinhadas à responsabilidade fiscal. Essa abordagem integrativa reforça a importância do diálogo interinstitucional, essencial para o equilíbrio das competências constitucionais e para a concretização de ações governamentais que respeitem os limites financeiros e as responsabilidades legais.

Nesse cenário, constata-se que o orçamento público é mais do que um instrumento técnico de planejamento, pois se consubstancia em um mecanismo estratégico que conecta decisões governamentais às demandas reais da sociedade. Verifica-se, também, que a execução orçamentária não constitui uma responsabilidade exclusiva de um único ente, pois depende da articulação entre União, estados e municípios, diante das particularidades do federalismo brasileiro.

Para tanto, conclui-se que é preciso promover uma análise dialógica do bloqueio judicial, em um cenário de convergência entre Executivo e Judiciário. Isto se justifica porque o bloqueio representa uma exceção ao fluxo ordinário de execução orçamentária, e acarreta distorções significativas no planejamento e na execução das despesas públicas. Nesse caso, em relação aos valores bloqueados em contas bancárias, a Portaria nº 03/2024 prevê apenas duas possibilidades: realização do desbloqueio ou transferência dos valores para uma contra conta bancária vinculada, com o objetivo de assegurar o cumprimento da decisão judicial.

Observa-se que os bloqueios judiciais são muitas vezes imprevisíveis, no que se refere à Lei Orçamentária Anual. Todavia, constata-se que, embora decisões judiciais sejam indispensáveis para a garantia de direitos fundamentais, como a saúde, não se pode ignorar os impactos imediatos e de longo prazo que essas intervenções possuem sobre o orçamento municipal.

Conclui-se que a prática de bloqueios judiciais é capaz de afetar o orçamento municipal, à luz do conceito de federalismo cooperativo, de diversas maneiras. Em virtude dos bloqueios judiciais, vislumbra-se impactos de natureza orçamentária, que comprometem o planejamento previamente estabelecido, elevando a aplicação mínima de recursos mesmo na ausência de respaldo financeiro suficiente; financeira, pois eles reduzem a disponibilidade de caixa para atender outras despesas previstas; contábil, uma vez que acarretam desequilíbrios na execução contábil, dificultando a conformidade com as normas de responsabilidade fiscal; e social, ao passo em que geram a frustração de expectativas na sociedade e ampliam as demandas por serviços públicos, agravando as pressões sobre o ente municipal.

Diante dessas consequências gravosas, cabe ao Judiciário avaliar com cautela o planejamento orçamentário do ente demandado e considerar a competência do ente que sofrerá o bloqueio, antes de proferir sua decisão. Outrossim, o julgador deve avaliar a proporcionalidade entre o valor a ser bloqueado e a capacidade arrecadatória do ente municipal.

Por outro lado, a análise do perfil dos bloqueios judiciais pelo Executivo é essencial para subsidiar a tomada de decisões estratégica por parte do gestor público. Isto porque, essa avaliação viabiliza a implementação de medidas que possam mitigar a recorrência dos bloqueios. Além disso, permite ao poder público verificar se o objeto da demanda está efetivamente no âmbito de competência do ente municipal, em respeito ao modelo federativo cooperativo.

Nesse cenário, reforça-se a necessidade de aprimoramento do diálogo institucional entre os Poderes Executivo e Judiciário, para que decisões judiciais considerem os impactos orçamentários e respeitem as limitações financeiras dos municípios. Vislumbra-se que a integração entre os Poderes e a observância dos limites e prerrogativas de cada um deles mostram-se indispensáveis para que o orçamento público deixe de ser um instrumento técnico isolado, e se torne um verdadeiro facilitador das demandas coletivas.

Observa-se que a avaliação criteriosa de aspectos como a existência de dotação orçamentária, a compatibilidade da demanda judicializada com as competências do ente municipal e a proporcionalidade entre o valor bloqueado e a capacidade arrecadatória do ente são elementos essenciais para promover o equilíbrio entre a preservação dos direitos individuais e a execução eficiente das políticas públicas. Ademais, o fortalecimento de mecanismos de planejamento orçamentário, com a incorporação de instrumentos que permitam prever e gerenciar riscos associados à judicialização, constitui uma medida indispensável para assegurar maior previsibilidade no cumprimento das obrigações financeiras.

Destarte, constata-se que, para uma gestão eficiente dos recursos públicos, é imprescindível que o planejamento orçamentário seja respeitado e que o diálogo entre os Poderes seja contínuo e estratégico. Essa integração deve considerar tanto os direitos individuais e coletivos quanto a necessidade de manutenção de serviços públicos essenciais, com vistas a garantir a transparência e a responsabilidade fiscal no âmbito da administração pública.

Além disso, conclui-se que é fundamental que os gestores municipais adotem estratégias preventivas para mitigar os impactos decorrentes da judicialização sobre a execução orçamentária e financeira. Entre essas estratégias, destaca-se a publicização dos valores aplicados em virtude de decisões judiciais, como forma de assegurar a transparência e o controle social sobre os gastos públicos. Essa prática fortalece a confiança da sociedade na gestão pública e permite que os cidadãos compreendam melhor os desafios enfrentados pela administração municipal, em decorrência de decisões judiciais impositivas.

Verifica-se, ainda, que o incentivo à participação social no processo de formulação orçamentária é fundamental, pois amplia o debate sobre as prioridades de políticas públicas e alinha as demandas sociais à capacidade financeira do município. Com isso, a participação pode reduzir o surgimento de demandas não contempladas no orçamento público e, consequentemente, diminuir a necessidade de judicialização por parte dos indivíduos.

Para tanto, destaca-se a importância de uma postura mais compreensiva e alinhada à realidade orçamentária por parte do Poder Judiciário. Para emprestar maior eficácia às suas decisões, é necessário que Judiciário contemple o planejamento orçamentário e as competências dos entes federativos, de maneira sistêmica. Essa abordagem não apenas respeita os princípios do pacto federativo, mas também contribui para a sustentabilidade das políticas públicas e para a harmonia entre os Poderes da República.

Ao decidir pelo bloqueio judicial, constata-se que o Judiciário deve levar em conta a distribuição das competências e responsabilidades de cada ente. No que diz respeito à competência, é preciso observar que uma medida extrema como o bloqueio judicial exige uma avaliação preliminar criteriosa subjacente. Se por um lado o federalismo cooperativo permite a atuação conjunta para alcançar objetivos comuns, por outro conclui-se que a distribuição de competências administrativas e financeiras entre os entes deve ser respeitada.

Ao desempenhar seu papel na resolução de conflitos que envolvem políticas públicas, conclui-se que o Judiciário deve avaliar cuidadosamente o planejamento orçamentário do ente demandado; e identificar a competência do ente que sofrerá o bloqueio. O ônus decorrente da judicialização não pode ser alocado de forma desproporcional alocado, com impactos indesejados no orçamento do ente municipal. No que se refere ao direito à saúde, especificamente, o Poder Judiciário deve observar que o governo federal é o normatizador e principal financiador das políticas públicas; enquanto os municípios são, muitas vezes, os meros executores dos objetivos da União.

Verifica-se que a decisão judicial não pode desconsiderar o fato de que a União é a principal arrecadadora, apesar da descentralização da arrecadação tributária no âmbito do federalismo brasileiro. Isto porque, a exemplo do que ocorre em Mossoró/RN, a alocação da reserva de contingência é insuficiente diante do montante e da frequência dos bloqueios judiciais, que prejudicam a capacidade do município de atender as despesas previamente fixadas na Lei Orçamentária Anual.

Constata-se que, com a cautela de identificar a competência, o Judiciário estará a resguardar os municípios, de forma a favorecer a compatibilização dos bloqueios com o valor da reserva de contingência. Todavia, o que se observa a partir do exemplo do Município de Mossoró/RN, é que mesmo que os bloqueios judiciais tivessem sido enquadrados como eventos inesperados, a reserva estabelecida em lei não seria suficiente.

No âmbito da responsabilidade, em matéria de políticas públicas e da divisão de competências no federalismo, observa-se que cooperação não é sinônimo de corresponsabilização. Deve haver uma compreensão mútua sobre as limitações orçamentárias enfrentadas pelo município, bem como os impactos que tais decisões podem causar no cumprimento das políticas públicas de saúde e educação, por exemplo.

Conclui-se que o fortalecimento desse diálogo requer a adoção de boas práticas que envolvam compartilhamento de informações, transparência nas decisões e compromisso acerca da efetivação dos direitos – sem descuidar da capacidade de gestão financeira do município. O Poder Judiciário, ao analisar a viabilidade de suas decisões, deve levar em consideração a situação orçamentária municipal e, sempre que possível, buscar alternativas que não sobrecarreguem as finanças públicas. O Poder Executivo, por sua vez, deve garantir que a gestão orçamentária seja realizada de maneira eficiente, de forma a minimizar os impactos de decisões externas no planejamento orçamentário.

Outro achado relevante da pesquisa diz respeito ao fato de que o montante bloqueado judicialmente nas contas municipais nem sempre corresponde ao valor efetivamente transferido no mesmo exercício financeiro. Isso aumenta o impacto da decisão do Judiciário no orçamento público municipal e não condiz com o caráter de urgência do qual se reveste um bloqueio judicial.

Verifica-se que uma cooperação efetiva entre Executivo e Judiciário deve estar fundamentada no respeito à autonomia e nas limitações orçamentárias de cada ente. Isso fortalece a implementação de políticas públicas e de um federalismo cooperativo mais harmonioso e funcional. Para tanto, observa-se a necessidade de transparência na gestão orçamentária e do diálogo entre os Poderes Executivo e Judiciário, frente a inexistência de critérios proporcionais explícitos para a determinação dos bloqueios. Com isso, é possível suprir a ausência de uma análise de contexto e dos potenciais impactos das decisões judiciais.

Verifica-se que o planejamento orçamentário do Executivo deve contemplar estratégias para mitigar o risco do bloqueio, e que o Poder Judiciário deve adotar estratégias e mecanismos que mobilizem uma cooperação efetiva e harmoniosa junto ao Executivo. Isso é essencial para assegurar que a execução orçamentária e financeira não seja comprometida de maneira desproporcional, em razão de decisões judiciais. Contudo, assumir padrões cooperativos é um desafio complexo, passível de ser afetado por uma série de fatores externos à vontade do poder público.

Dada a complexidade e interdisciplinariedade que permeiam o orçamento público, constata-se a necessidade de um canal de comunicação eficaz entre Executivo e Judiciário capaz de promover o conhecimento das diversas vinculações de receitas por parte do Poder Judiciário. Nessa linha, observa-se a relevância das audiências públicas para a construção de um orçamento que atenda às necessidades da sociedade, sem descuidar da relação entre o orçamento e a previsão de despesa necessária para atender a demanda previamente planejada, especialmente na esfera municipal.

Ao definir a destinação de determinado recurso, observa-se que o Poder Judiciário impõe limitações à capacidade de ação do gestor municipal. Logo, a primeira iniciativa deve ser verificar se houve priorização do objeto da demanda no planejamento do exercício financeiro em questão. Em seguida, cabe avaliar em que medida o potencial comprometimento das prioridades elencadas para a coletividade. Depois, é preciso averiguar se a demanda está inserida na competência do ente federativo em questão. As decisões judiciais precisam ser informadas e sensíveis ao impacto orçamentário e financeiro decorrente dos bloqueios judiciais.

Dada a insuficiência ou inexistência de dotação orçamentária específica, o Poder Judiciário deve avaliar a viabilidade de solicitar, com urgência, crédito especial ou suplementar por anulação. Conclui-se que tal medida visa compatibilizar a demanda com as normas orçamentárias. Adicionalmente, recomenda-se uma análise minuciosa da reserva de contingência prevista na Lei Orçamentária Anual, a fim de averiguar a possibilidade de utilização total ou parcial do montante, desde que isso não comprometa outros passivos e a responsabilidade fiscal do ente público.

Caso o Judiciário venha a desconsiderar as análises preliminares acima propostas, e decidir, de imediato, pela imposição do bloqueio judicial, conclui-se que resultará desse fato uma intervenção direta na gestão orçamentária e financeira. Trata-se de uma ordenação judicial de despesa pública, que justifica a consideração de mecanismos de responsabilização fiscal para o próprio Judiciário.

Em casos de bloqueio judicial de contas vinculadas a convênios ou obrigações legais específicas, a corresponsabilização entre magistrado e ordenador de despesas torna-se crucial, considerando o impacto na execução orçamentária e na alocação de recursos públicos. A complexidade dessa interação, extrapolando o escopo deste estudo, justifica investigações futuras.

Vislumbra-se, de outro giro, que as respostas do Poder Executivo à judicialização classificam-se em três categorias: pré-processuais, caracterizadas por ações administrativas preventivas à judicialização; processuais, referentes à defesa judicial do ente; e metaprocessuais, constituídas por medidas estratégicas de compreensão, gestão e governança da judicialização. Por essa lógica, propõe-se uma abordagem trifásica para o bloqueio judicial: a) fase pré-bloqueio, com foco em medidas preventivas; b) fase intra-bloqueio, voltada à gestão do impacto imediato; e c) fase pós-bloqueio, direcionada à mitigação dos efeitos e ao aprimoramento da governança do ente político.

À luz da experiência de Mossoró/RN, recomenda-se aos municípios afetados por bloqueios judiciais a adoção das seguintes práticas: a) transparência na divulgação dos valores despendidos em decorrência de decisões judiciais, informando o cidadão sobre a aplicação dos recursos; e b) fomento à participação social na elaboração orçamentária, visando mitigar a omissão de políticas públicas na Lei Orçamentária Anual e, consequentemente, a judicialização.

Por fim, conclui-se que a comunicação e a colaboração entre os Poderes é capaz de contribuir de maneira decisiva para a garantia da transparência nas ações do governo, e possibilita uma gestão pública mais eficiente, apta a conciliar os direitos individuais com as necessidades coletivas em tempos de complexidade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24. p. 41-67, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 jan. 2024.
- ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 4. ed. Brasília: Editora Gestão Pública, 2022.
- ALMEIDA, Paulo Henrique Carvalho; COSTA, Sebastião Patrício Mendes da. O (des)controle do Poder Judiciário no Brasil: uma análise crítica sobre o sistema de freios e contrapesos a contenção do exercício do Supremo Tribunal Federal. **Revista Videre**, Dourados, v. 15, n. 33, p. 267-281, 2023. DOI: 10.30612/videre.v15i33.17153. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/17153/10370>. Acesso em: 07 jan. 2025.
- ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: Enap, 2002. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/661/1/A%20conceitua%20a7%20a3o%20de%20governabilidade%20e%20governan%20a7a%20c%20da%20sua%20rela%20a7%20a3o%20entre%20si%20e%20com%20o%20conjunto%20da%20reforma%20do%20Estado%20e%20do%20seu%20aparelho.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, n. 18, v. 2, p. 17-26, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 out. 2024.
- ARRETHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/jJTPxytv9ggSJ3swbX74bmw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 jan. 2025.
- ARRETHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educação & Sociedade** - Revista de Ciência da Educação, Campinas, v.23, n. 80, 2002, p. 25-48. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/wwqJXkLSM4GMwcfP3pZfKB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 out. 2024.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da Política e Controle Judicial de Políticas Públicas. **Direito GV**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, jan.- jun.

2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/Tmw8X7GPj4Htghzm54XrHvC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2025.

BERCOVICI, Gilberto. A Descentralização de Políticas Sociais e o Federalismo Cooperativo Brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 3, n. 1, mar. 2002. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v3i1p13-28>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291/84931>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1994. Disponível em: https://www.academia.edu/38881440/PAULO_BONAVIDES_Ci%C3%A4ncia_Pol%C3%A4tica. Acesso em: 04 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 10. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2023. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48458. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. 14. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Focus Relatório de Mercado**. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.540, de 05 de novembro de 2020**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10540.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **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 abr. 2024.

BRASIL. **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, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 06 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.808 de 15 de janeiro de 2019**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113808.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria Conjunta STN/SOF nº 23, de 11 de dezembro de 2023. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 10ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 236, p. 81, 13 dez. 2021. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/530892/1/PORTARIA%20CONJUNTA%20STN_SOF%20N%c2%ba%2023%2c%20DE%2011%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202023%20-%20PORTARIA%20CONJUNTA%20STN_SOF%20N%c2%ba%2023%2c%20DE%2011%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202023%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante nº 61. A concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, deve observar as teses firmadas no julgamento do Tema 6 da Repercussão Geral (RE 566.471). **Diário da Justiça**: seção 1, Brasília, DF, p.1, 03 out. 2024.

BRASIL. Tesouro Nacional. Fonte ou destinação de recursos. **Gov.br**, Brasília, 13 dez. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/fonte-ou-destinacao-de-recursos>. Acesso em: 30 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional**: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 06 jan. 2024.

BREYNER, Frederico Menezes. A regras atuais do FPM: questões jurídicas e econômicas pertinentes ao impacto dos benefícios fiscais concedidos pela União Federal no âmbito do IPI e do IR. *In*: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes (org.). **Estado federal e tributação**: das origens à crise atual. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. (Coleção Federalismo e Tributação). p.175-188.

CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. **Direitos Sociais, Orçamento Público e Escassez de Recursos Financeiros do Estado**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/23434/1/2016_dis_dmacabral.pdf. Acesso em: 11 abr. 2024.

CARMO, Rodrigo Coelho do. Direito Fundamental à Boa Governança: governança e gestão de riscos. **Instituto Rui Barbosa**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/direito-fundamental-a-boa-governanca/>. Acesso em: 28 jan. 2025.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. Regime Constitucional do orçamento público e os princípios orçamentários. *In*: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Acordo de Cooperação Técnica 041/2019**. Acordo de cooperação técnica que entre si celebram [...]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/TCOT-041_2019_PT.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Judicialização na Saúde no Brasil**: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília: INSPER, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/f74c66d46cfea933bf22005ca50ec915.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 61, de 07 de outubro de 2008**. Disciplina o procedimento de cadastramento de conta única [...]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2008. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_61_07102008_08052014195115.pdf. Acesso em: 09 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **SISBAJUD - Sistema de busca de ativos do Poder Judiciário**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/manual-complet-sisbajud-2a-edicao.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2024.

CONTI, José Mauricio. (coord.) **Planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

LEITE FILHO, Geraldo Alemandro; CRUZ, Claudia Ferreira; NASCIMENTO, João Paulo de Brito; SILVA, Tatiane Gomes. Relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23. n. 76, p.337-355, São Paulo, 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75408>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75408/74677>. Acesso em: 11 abr. 2024.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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

MACHADO JR. José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4320 comentada: e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITEMAN, Marina Farkas. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19. n. 64, 2014. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.5817>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/5817/25223>. Acesso em: 28 jan. 2025.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n.1, p. 109-134, 2010. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.4015>. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015/2246>. Acesso em: 07 abr. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. Governança no Setor Público: foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos. *In: Encontro da ANPAD – EnANPAD*, 46., 2022, [s. l.]. **Anais [...]/s. l.]: ANPAD**, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/6e0917469214d8fbd8c517dc6b8dcf.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024.

CARTE, Regy. Audiência na Câmara confirma débito do Estado com PMM. **Câmara Municipal de Mossoró/RN**, Mossoró, 17 ago. 2023. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br/institucional/noticias/audiencia-na-camara-confirma-debito-do-estado-com-pmm>. Acesso em: 08 abr. 2024.

PERSALI, Valéria. Mossoró integrará paralisação em protesto contra redução do FPM e dívida do Governo do Estado. **Portal da prefeitura municipal de Mossoró**, Mossoró, 24 ago. 2023. Disponível em: <https://prefeiturademossoro.com.br/noticias/mossoro-integrara-paralisacao-em-protesto-contrareducao-do-fpm-e-divida-do-governo-do-estado/10894>. Acesso em: 08 abr. 2024.

SANTOS, Carlos. Estado reconhece R\$55 milhões de dívida; prefeitura cobra quase 118. **Coluna do Herzog**, Rio Grande do Norte, 17 ago. 2023. Disponível em: <https://blogcarlossantos.com.br/estado-reconhece-55-milhoes-de-divida-prefeitura-cobra-quase-118/>. Acesso em: 08 abr. 2024.

MOSSORÓ. 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. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Mossoró, 12 dez. 2018.

MOSSORÓ. 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. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Mossoró, 18 dez. 2019.

MOSSORÓ. 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. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Mossoró, 30 dez. 2020.

MOSSORÓ. Lei nº 3.926 de 21 de janeiro de 2022. Estima a receita e fixa a despesa do município de Mossoró para o exercício financeiro de 2022 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Mossoró, 21 jan. 2022.

MOSSORÓ. Portaria nº 4, de 30 de janeiro de 2020. Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2019. **Jornal Oficial de Mossoró**, ano XII, n. 546C, RREO-Anexo 14, 30 jan. 2020. Disponível em: <https://jom.mossoro.rn.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/546c.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2024.

MOSSORÓ. Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2020. **Jornal Oficial de Mossoró**, ano XIII, n. 607A, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://jom.mossoro.rn.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/607a.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2024.

MOSSORÓ. Portaria nº 3, de 31 de janeiro de 2022. Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2021. **Jornal Oficial de Mossoró**, ano XIV, n. 651, 31 jan. 2022. Disponível em: <https://jom.mossoro.rn.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/JOM-N-651-Segunda-Feira-31-de-Janeiro-de-2022.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2024.

MOSSORÓ. Portaria nº 1, de 30 de janeiro de 2023. Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2022. **Diário Oficial de Mossoró**, ano I, n. 21, 30 jan. 2023. Disponível em: <https://dom.mossoro.rn.gov.br/dom/publicacao/933>. Acesso em: 11 abr. 2024.

OLIVEIRA, Lizziane Souza Queiroz Franco de. **Orçamento Público na História do Constitucionalismo Brasileiro**: a lei 4.320/64 e a permanência do projeto político-institucional militar na Constituição de 1988. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/39849/3/2019_tese_lsqfoliveira.pdf. Acesso em: 15 mar. 2024.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. Os caminhos para os direitos sociais na Constituição Brasileira. **Revista Brasileira de Orçamento Público – RBPO**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 4-24, 2016. Disponível em: <https://assecor.org.br/rbpo-revista-brasileira-de-planejamento-e-orcamento/vol-6-numero-1-2016/>. Acesso em: 28 jan. 2025.

SECOM. Tribunal de Contas da União. Aumentam os gastos públicos com judicialização da saúde. **TCU**, Brasília, 23 ago. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumentam-os-gastos-publicos-com-judicializacao-da-saude>. Acesso em: 20 jan. 2025.

SALDANHA, Daniel Cabaleiro. **Formação Jurídica no Brasil**: uma história do federalismo à brasileira. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASUHKV/1/cabaleiro_saldanha_hist_ria_federalismo.pdf. Acesso em: 04 mar. 2024.

SILVA FILHO, Edson Vieira da; MEDEIROS, Juliana Helena Almeida. O protagonismo do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito: a diferença entre escolha e decisão judicial. **Revista Eletrônica Direito e Sociedades – REDES**, Canoas, v. 10, n. 1, p. 121-138, 2022. DOI <https://doi.org/10.18316/redes.v10i1.7605>. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/7605>. Acesso em: 07 jan. 2025.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%c3%adticas%20P%c3%ablicas.pdf. Acesso em: 07 nov. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Entenda julgamento do STF sobre critérios para fornecimento de medicamentos de alto custo. Brasília: STF, 13 set. 2024. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/entenda-julgamento-do-stf-sobre-criterios-para-fornecimento-de-medicamentos-de-alto-custo/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 07 jan. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Extraordinário nº 1366243 SC**. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, STJ, 29 set. 2024. Disponível em: <https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/185559/conteudo.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2024.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, [s. l.], v. 17, n. 3, p. 721–732, 2016. DOI: 10.18593/ejll.v17i3.12206. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/12206/pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 4.048-1**. Relator: Gilmar Mendes. Diário da Justiça Eletrônico nº 157, Brasília, DF, 22 ago. 2008. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/18253855>. Acesso: 10 jan. 2025.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança Pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089/2325>. Acesso em: 10 abr. 2024.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VASCONCELOS, Natália Pires de. Entre justiça e gestão: colaboração interinstitucional na judicialização da saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 923-949, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200121>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/9tTLBHPyj4ygN3pnwgQw4ng/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 abr. 2024.

VASCONCELOS, Natália Pires de. **Judiciário e Orçamento Público: Considerações sobre o impacto orçamentário de decisões judiciais**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03082016-144546/publico/DissertacaoMestrado2014_NataliaPires.pdf. Acesso em: 09 nov. 2024.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da Política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WATERSTON, Albert. Os dilemas do planejamento. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 11, p. 39-40, 1973.

WANG, Daniel Wei L.; VASCONCELOS, Natália Pires de; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; TERRAZAS, Fernanda Vargas. Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1191-1206, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121666>.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/5YcctKRJTVmQnp5mRHkBBcj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 abr. 2024.