

Processo orçamentário dos municípios: estudo comparativo entre Brasil e Portugal

Municipalities' budget process: a comparative study between Brazil and Portugal

DOI:10.34117/bjdv7n10-154

Recebimento dos originais: 07/09/2021

Aceitação para publicação: 13/10/2021

Fernando Aquino Scaliante

Mestre em Planejamento e Governança Pública (UTFPR) e em Administração Autárquica (IPB-Portugal),
Rua Brasília, 492, CEP 85.440-000, Ubatuba-PR, Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
E-mail: fernando.scaliantenl@gmail.com

Sónia Paula da Silva Nogueira

Doutora em Economia da Empresa, Professora do Instituto Politécnico de Bragança, Campus de Santa Apolónia, 5300-253 Bragança, Portugal
Centro de Investigação em Ciência Política, Portugal.

Antonio Gonçalves de Oliveira

Doutor em Engenharia de Produção
Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus de Curitiba
Rua Henrique Dyck, 124, CEP 81.750-250, Curitiba-PR
E-mail: agoliveira@utfpr.edu.br

RESUMO

O estudo propõe uma análise comparativa do processo orçamentário brasileiro e português, dada as características das formas de Estado de ambos os países, sendo o Brasil um Estado federal e Portugal um Estado unitário. O cenário teórico partiu da análise conceitual do orçamento, sua base legislativa, seus princípios, a concepção do planejamento orçamentário e o processo orçamentário, explorando as diferentes concepções de cada país. Trata-se de pesquisa exploratória-descritiva, de abordagem qualitativa, cuja coleta de dados deu-se por levantamento bibliográfico e documental. Evidenciou-se em Portugal uma base principiológica estruturada para os resultados orçamentários em contraposição à uma base principiológica de aspecto formal no Brasil, descompromissada com os resultados fiscais. Em relação ao sistema orçamentário, identificou-se institutos similares em ambos os países, diferindo quanto ao aspecto de ciclo de planejamento. O estudo revelou alguns princípios norteadores da formulação dos orçamentos públicos que pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e governança dos déficits fiscais dos entes subnacionais no Brasil.

Palavras-chave: Sistema orçamentário, Processo orçamentário, Orçamento, Planejamento orçamentário.

ABSTRACT

The study proposes a comparative analysis of the Brazilian and Portuguese budget process, given the characteristics of the forms of state in both countries, with Brazil being a federal state and Portugal being a unitary state. The theoretical scenario started from the conceptual analysis of the budget, its legislative basis, its principles, the conception of budget planning and the budget process, exploring the different conceptions of each country. It is an exploratory-descriptive research, with a qualitative approach, whose data collection occurred through bibliographic and documentary survey. In Portugal, a structured principiological basis for budgetary results was shown, in contrast to a formally based principiological base in Brazil, uncommitted to fiscal results. In relation to the budget system, similar institutes were identified in both countries, differing in the aspect of the planning cycle. The study revealed some guiding principles for the formulation of public budgets that can contribute to improving the management and governance of fiscal deficits of subnational entities in Brazil.

Key-words: Budget system, Budget process, Budget, Budget planning.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, o amplo desenvolvimento das sociedades impõe um aumento cada vez maior de inserção do Estado na vida das coletividades, e assim também ampliando o rol de necessidades básicas.

Para tanto, exige-se uma presença estatal cada vez mais próxima do cidadão em um movimento de descentralização das atividades administrativas do poder central para o poder local, e com isso deve-se também haver as transferências de recursos financeiros para a consecução dos objetivos de aproximação dos cidadãos.

A atuação da administração pública deve se dar de forma planejada e tudo que se envolve recursos públicos deve se inserir em um plano de arrecadação e de execução das atividades públicas. Daí se tem o orçamento como o plano operacional das atividades do poder público.

As realidades distintas de dois países como Brasil e Portugal, tanto em suas extensões territoriais quanto nos aspectos socioeconômico, bem como as formas de Estado adotadas por ambos, sendo um federal e o outro unitário, respectivamente, fustiga a pesquisar as diferenças na concepção dos orçamentos das administrações públicas locais.

Desse modo, fixa-se como objetivo analisar as simetrias entre o processo orçamentário português e brasileiro no âmbito dos municípios de Brasil e Portugal, passando pela análise da autonomia orçamentária em relação às diferentes formas de

Estado de ambos os países, tendo como pressuposto de que, embora tenham forma de Estado diferentes, o sistema e processo orçamentário são muito semelhantes.

Para tanto, a presente pesquisa visa responder a seguinte indagação: quais as simetrias entre os orçamentos municipais portugueses e brasileiros em seus respectivos sistemas e processos orçamentários?

Este estudo encontra-se dividido em cinco partes, sendo a primeira esta introdução. A segunda trata do cenário teórico sobre o tema. A terceira parte traz a metodologia empregada na pesquisa. A quarta expõe os resultados e as discussões que deles advieram. Por fim, a quinta e última parte compõe-se das conclusões, limitações da pesquisa e proposta de novos estudos.

1.1 ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1.1.1 Conceitos e Bases Legislativas

Em Portugal, houve uma proliferação de centros de decisão financeira juntamente com a descentralização da Administração Pública do Estado, criando-se organismos com autonomia financeira, administrativa e patrimonial, elevando o nível de descentralização tanto sob o ponto de vista político (vertical) quanto administrativo (horizontal) e de supraestadualidade como as competências da União Europeia em matéria fiscal que se insere o Estado português (Catarino, 2019, p.179 a 181).

Para um conceito de orçamento pode-se considerar aquele adotado para o Orçamento do Estado, o qual Catarino (2019, p.266) aglutinam os aspectos econômicos, políticos, jurídicos e de gestão. Orçamento é um

(...) instrumento financeiro aprovado pela Assembleia da República sob proposta do Governo, pelo qual se procede a uma detalhada descrição da receita e da despesa pública previstas para um determinado ano econômico, que comporta uma autorização com a força de lei conferida aos órgãos próprios da administração financeira, para a cobrança das receitas e realização das despesas previstas estimadas, ao mesmo tempo que limita a ação financeira do Estado no seu período de vigência.

Franco (1999, p. 336) fornece o conceito de orçamento como sendo:

(...) uma previsão, normalmente anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos para as cobrir, incorporando a autorização concedida à administração financeira para cobrar as receitas e realizar as despesas e limitando os poderes financeiros da administração em cada período orçamental.

Uma das mais clássicas definições do orçamento público brasileiro foi elaborada por Baleeiro (2015, p.525), segundo a qual orçamento é:

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

Para Oliveira (2015, p.606), o orçamento é uma programação da vida econômica e financeira do Estado, de modo cogente, periódico e vinculativo, que prevê as receitas e fixa as despesas. É um documento que prevê as receitas e despesas autorizadas para um determinado período financeiro (Ribeiro, 1997, p.50), ou um instrumento de planejamento do ente federativo cujos ingressos e gastos serão realizados em um período de tempo e tem por objetivo a execução de programas e ações de políticas públicas, além das transferências constitucionais, legais e voluntárias, o pagamento de dívidas e encargos próprios das atividades estatais (Bezerra Filho, 2017, p.5).

Em Portugal, atualmente, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) é o substrato normativo que regula o processo orçamental e é veiculada pela Lei nº 151/2015, de 11 de setembro, que revogou a Lei nº 91/2001, de 20 de agosto, com o intuito de modernizar o processo orçamental e melhorar qualidade e sustentabilidade das finanças públicas por meio de um cenário legislativo a permitir que em Portugal se tenha um (i) início do processo orçamentário por programas; (ii) adequação do processo orçamentário ao Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança da União Econômica e Monetária; (iii) simplificação e redução da fragmentação do processo orçamentário, privilegiando as ações setoriais por meio dos Ministérios; e (iv) melhoria da prestação de contas e da informação orçamentária (Carvalho et al., 2017, p.67).

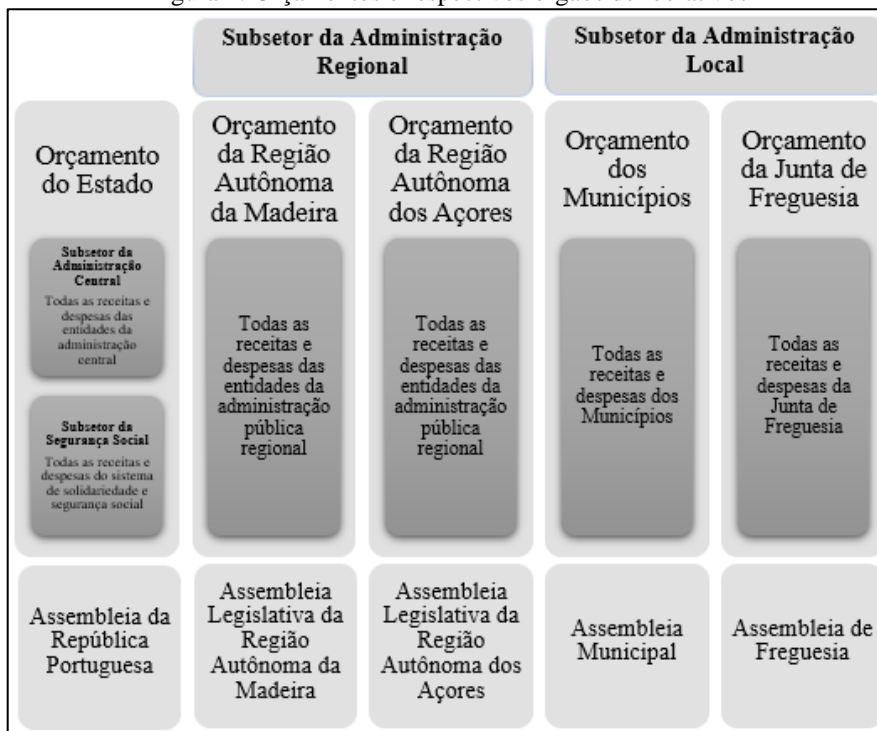
Parte dos dispositivos da atual LEO entraram em vigor desde a sua publicação e outros passaram por uma *vacatio legis* e entraram em vigor em 10 de setembro de 2018.

Desse modo, encontra-se em plena vigência todos os seus dispositivos a partir do exercício orçamental de 2019 (Catarino, 2019, p. 275).

Deve-se advertir que a LEO se reveste de caráter paramétrico para as demais leis que tratam de finanças públicas, cuja força legislativa tem a capacidade de condicionar a validade e o conteúdo de outros diplomas legislativos não providos dessa natureza de prevalência material (Catarino, 2019, p. 275).

A LEO estabelece quatro subsetores no Setor das Administrações Públicas em Portugal. A figura 1 ilustra estes subsetores e os órgãos responsáveis pela aprovação dos respectivos orçamentos:

Figura 1: Orçamentos e respectivos órgãos deliberativos



Fonte: adaptado de Carvalho et al. (2017, p.81)

Além da LEO, também há para as autarquias locais mais dois outros diplomas legislativos que regulam a atividade financeira destas entidades subnacionais, constituídas pela Lei do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais – Lei nº 73/2013, de 03 de setembro – e a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atrasos das Entidades Públicas – Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro.

No Brasil, a Lei n.º 4.320/64 é a pioneira no relacionamento entre planejamento e orçamento público (Vignoli & Funcia, 2014, p.397), tendo sido reforçada pelo Decreto-lei n.º 200/67 contemplando a integração entre planejamento e orçamento, tornando-o mais explícito em seus artigos 15 e 16, que expressamente impõem que a ação administrativa deverá seguir programas gerais, setoriais e regionais, cuja duração será plurianual, e deles serão elaborados os orçamentos anuais que detalharão os programas plurianuais (Albuquerque et al., 2013, p.109).

Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF), estabeleceram em diversos de seus dispositivos as diferentes espécies de planos, planejamentos e diretrizes para o desenvolvimento de atividades tanto privadas quanto

públicas (Vignoli & Funcia, 2014, p.403). Também se tem a Lei Complementar n.º 101/2000, que trata da responsabilidade fiscal na condução das finanças públicas e regula parte das restrições que devem ser observadas por ocasião da elaboração dos diferentes tipos orçamentários (Vignoli & Funcia, 2014, p.410).

1.1.2 Princípios Orçamentais

A nova didática orçamental inaugurada pela LEO renova a distinção entre princípios e regras. Consagra-se assim os princípios e regras orçamentais gerais e específicas, sendo as gerais aplicadas a todo o setor das administrações públicas e as específicas ao subsetor da administração central do Estado (Catarino, 2019, p. 283).

Antes de abordar os princípios e regras, cabe uma definição de quais sejam um e outra. Para Catarino (2019, p. 283), princípios orçamentais são proposições abstratas, valorativas, gerais e fundamentais que se constroem e repousam as regras de direito. As regras orçamentais são proposições obrigatórias, vinculativas que incorporam valores emergidos dos princípios e estabelecem modelos de condutas a serem observados (Catarino, 2019, p. 284).

Tanto a LEO quanto o Lei do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (LRFAL) estabelecem princípios orçamentais que devem ser seguidos pelos entes públicos. Embora os princípios consignados na LEO são exclusivamente orçamentais, há certa similitude com alguns princípios previstos na LRFAL, de modo que a figura 2 faz esta associação de um ao outro e aqueles que não estão associados:

Figura 2: Princípios Orçamentais e do Regime Financeiro



Fonte: os autores, a partir de Portugal (2015) e Portugal (2013)

Estes princípios não apenas obrigam a sua observância na elaboração do Orçamento do Estado, mas também a todos os orçamentos do setor público administrativo (Martins, 2012, p.182), ou seja, são aplicados às autarquias locais e regiões autônomas.

O primeiro princípio da figura 3 refere-se à unidade e universalidade, o qual se pode sintetizar no princípio da plenitude orçamental, cuja vertente da unidade coloca o orçamento como um instrumento único de controle das receitas e despesas, vedando a edição de documentos orçamentais contendo autorizações sobre a mesma matéria; enquanto que a outra vertente trata da universalidade orçamental pelo qual nenhuma receita ou despesa deve ser realizada ou executada sem a respectiva cobertura orçamental (Martins, 2012, p.183).

O princípio da estabilidade orçamental tem por finalidade sujeitarem os subsectores da Administração Pública a manterem uma situação de equilíbrio ou excedente orçamental em uma perspectiva de médio e longo prazo de forma que cumprem o estabelecido no Programa de Estabilidade para Portugal e é calculado de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC 2010) (Catarino, 2019, p.290).

Reforça a estabilidade orçamental um outro princípio também de mesma envergadura para o funcionamento das finanças que é o princípio da solidariedade

recíproca, segundo a qual todos os entes do setor das administrações públicas devem empenhar-se em alcançar maiores níveis de racionalidade e eficiência na elaboração dos seus orçamentos, implicando na execução de boas práticas orçamentais, disciplina interna e comprometimento com as metas orçamentais (Catarino, 2019, p.294).

O princípio da equidade intergeracional significa a ponderação de receitas e despesas para o encontro de equilíbrio entre o que se gasta no presente e os gastos que se assumem para o futuro, de modo que proveitos e custos tenham uma distribuição equitativa (Martins, 2012, p. 192).

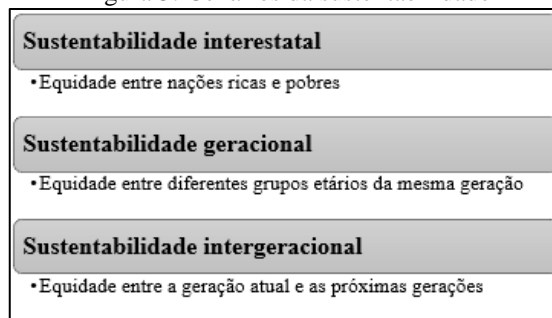
A equidade intergeracional reage à hipótese de governo fechado e estático em que o agente econômico nasce e quando jovem acessam mercados de capitais perfeitos para garantir empréstimos para a educação; já na meia idade, pagam os empréstimos, trabalham em mercados de trabalho competitivos, consomem e economizam para a velhice; na velhice, são aposentados, consomem o que têm e morrem (Andersen e Bhattacharya, 2019, p. 7).

O princípio da anualidade e plurianualidade parecem antagônicos, mas não os são. A anualidade assegura um controle popular sobre o orçamento por meio da sujeição da aprovação anual da sua proposta, além de determinar a sua elaboração segundo o ano civil, ou seja, vigorará a partir de 1º de janeiro e se encerrará em 31 de dezembro de cada ano (Catarino, 2019, p. 295).

A pluralidade do orçamento se funda na articulação de políticas públicas conjunturais, na utilização do orçamento como instrumento de política econômica plurianual e na estabilização financeira, devendo ser aplicado na execução orçamental para fins de amortização da dívida pública quando houver descumprimento do seu limite ou funcionar como reserva de estabilização para exercer função anticíclica em contextos de exceção econômica (Catarino, 2019, p. 296).

A temática da sustentabilidade financeira do Estado também se reveste de importante princípio orçamental, cuja origem se assenta no conceito de sustentabilidade ambiental previsto na Constituição da República portuguesa, e assume um princípio estruturante não apenas orçamental, mas de finanças públicas, os quais se originam de três cenários (Catarino, 2019, p. 292) como se pode notar na figura 3:

Figura 3: Cenários da sustentabilidade



Fonte: autores, a partir de Catarino (2019, p. 293)

Nesse sentido, o princípio da sustentabilidade das finanças públicas interage com o princípio da equidade intergeracional e propõe que a intervenção do Estado deve ser dimensionado de acordo com os recursos que estarão afetos sem colocar em risco os recursos necessários para garantir a sustentabilidade das próximas gerações, o que não é matéria fácil tendo em conta as circunstâncias e ciclos políticos, as preferências do eleitorado, as condições econômicas estruturais interna e externas e o próprio ciclo econômico (Catarino, 2019, p. 293), além da necessidade de desenvolvimento do sistema de relações internacionais (Tita et al, 2014, p. 271).

No Brasil, os princípios também gozam de séria importância como pilares da pacificação social e, no âmbito dos orçamentos públicos, constituem linhas norteadoras por ocasião da elaboração da proposta orçamentária.

Não apenas o princípios fazem parte de todo um sistema orçamentário, mas também as regras orçamentárias que, após a crise de 2008, foram constitucionalizadas por nações como a Dinamarca, Áustria, Itália e Espanha, juntando-se à Alemanha e Suíça que já tinham estas regras anteriormente fixadas em suas constituições, e que teria por objetivo a redução de déficits persistentes, a diminuição da dívida pública em relação ao PIB e a promoção da sustentabilidade das finanças públicas (Asatryan et al., 2018, p. 106 e 107). No entanto, a temática das regras orçamentárias mereceria um estudo específico.

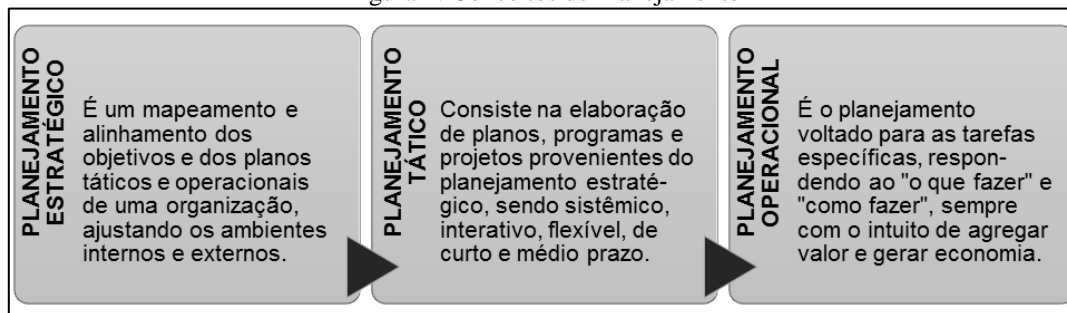
1.1.3 Planejamento Orçamental

O processo do planejamento é um ciclo contínuo, permanente e sistemático formado por estudos, decisões estratégicas e táticas, formulação de planos e programas, acompanhamento e controle de sua execução, e pressupõe uma atuação conjunta dos diversos setores da organização pública compreendidos como uma base de dados e

informações, recursos técnicos e pessoal para sua execução, acompanhamento, avaliação e tomada de decisões (Matias-Pereira, 2017, p.278-279).

Entende-se por planejar o processo lógico-racional visando às atividades intencionais voltadas para o futuro, ou seja, é o saber fazer, quando fazer, onde fazer, como fazer, com quanto fazer e para quem fazer, partindo-se do geral (planejamento estratégico) para o específico (planejamento operacional) e ligando um ao outro por meio do planejamento tático (Catapan et al., 2013, p.26). A figura 4 resume esse caminho:

Figura 4: Conceitos de Planejamento



Fonte: autores, a partir de Catapan et al. (2013, p.27-28)

O planejamento estratégico tem por função definir os objetivos e os meios, sendo uma reflexão prévia do conjunto de cenários possíveis e desejáveis, dando uma resposta à questão “será que estamos a fazer as coisas QUE devem ser feitas?”, enquanto que o planejamento operacional visa aplicar os meios necessários a curto prazo para atingir os objetivos gerais insertos no plano estratégico e deve a resposta à questão “será que estamos a fazer as coisas COMO devem ser feitas?” (Bernardes, 2001, p. 235).

A teoria do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento, de origem norte-americana e conhecido como Planning, Programming, Budgeting System (PPBS) (Bezerra Filho, 2017, p.11-12), surgiu justamente para cobrir as áreas negligenciadas em orçamentos-programa (Giacomoni, 2018, p.176).

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIPO), que foi difundido na América Latina por meio da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), organismo das Nações Unidas (ONU), baseia-se no PPBS.

O SIPO estaria esboçado em três planos: estratégia de desenvolvimento, planos de médio prazo e planos anuais operativos (Giacomoni, 2018, p.222). Em cada qual haveria projetos, programas e políticas estabelecidas para a resolução dos problemas que obstaculizam o desenvolvimento nacional (Giacomoni, 2018, p.222).

Assim, um sistema orçamentário é um conjunto de planos e programas que possibilitam mudanças concretas na realidade econômico-social, cujas definições e elementos servirão para a elaboração do orçamento público (Giacomoni, 2018, p. 222-226).

1.2 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Para Catarino (2019, p. 330), o processo orçamental é um:

Conjunto estruturado de procedimentos legais que tem por objeto a determinação, execução e controlo dos meios financeiros públicos para um determinado ano económico a partir das medidas de política económica e das projeções financeiras já definidas para esse ano e os anos seguintes e por objetivo a alocação dos recursos financeiros num quadro de qualidade, estabilidade e sustentabilidade das finanças públicas no curto, médio e longo prazo e bem assim o crescimento económico.

Em Portugal, tendo em conta que a legitimidade orgânica das autarquias locais provém do sufrágio universal, os seus orçamentos são independentes do Orçamento do Estado e são elaborados pela Câmara Municipal (poder executivo local) ou pelas Juntas de Freguesia e são submetidos à aprovação da Assembleia Municipal (poder legislativo local) e das Assembleias de Freguesia, respectivamente (Carvalho et al, 2017, p. 82).

Inicia-se o processo orçamental quando o Presidente do Poder Executivo traça as linhas gerais quanto à orientação política e administrativa, nos quais as direções dos serviços municipais quantificará monetariamente as necessidades e fundamentará o pedido de dotação que, após reunir todos os reclamos de despesa, decidirá de acordo com os objetivos da administração e as disponibilidades de receita (Almeida & Correia, 1999, p. 74).

Compatibilizadas despesas com as receitas e definido sucintamente os principais objetivos a serem atingidos no exercício financeiro para o qual está se elaborando o orçamento, a Câmara Municipal elaborará os atos financeiros autárquicos consistentes nos atos previsionais e os submeterá a apreciação e aprovação da Assembleia Municipal, quando então se poderá executar o orçamento.

Constituem-se os atos previsionais (i) as grandes opções do plano (GOP's); (ii) o quadro plurianual de programação orçamental (QPP); e (iii) o orçamento (Rocha, 2019, p. 92). As características destes atos previsionais podem ser conferidos na figura 5:

Figura 5: Características dos atos previsionais

Grandes opções do plano (GOP)	Instrumento técnico-financeiro de programação de médio prazo
	Define as linhas estratégicas da autarquia local
	Compõe-se ainda do plano plurianual de investimento e do plano das atividades mais relevantes
Quadro plurianual de programação orçamental (QPP)	Consiste em instrumento de concretização dos princípios da equidade intergeracional e da anualidade
	Documento que contém o quadro de médio prazo em que se articula com as GOP's, define os limites das despesas do município, bem como a projeção das receitas em uma base móvel de quatro exercícios seguintes
Orçamento	É o documento que se prevê as receitas e fixam as despesas para um exercício financeiro
	É veiculado por um regulamento autárquico, que é submetido a deliberação da Assembleia Municipal

Fonte: autores, a partir de Rocha (2019, p. 94-96)

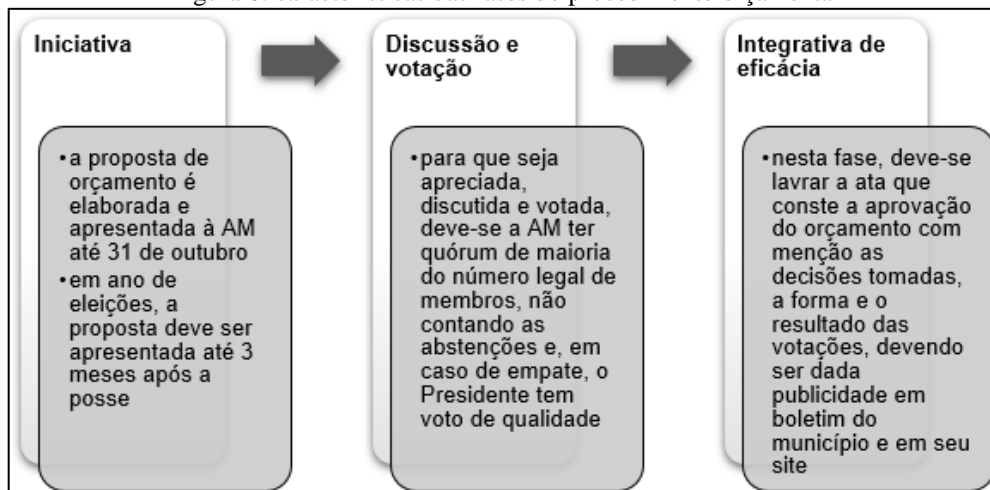
Compõe-se as GOP's o Plano Plurianual de Investimento (PPI) e o Plano de Atividades mais Relevantes da Gestão Autárquica (PARGA) (Rocha, 2019, p. 92-93). O PPI tem por finalidade projetar as ações de investimento que se pretende executar, bem como prever as suas despesas para um período de quatro exercícios seguintes (Rocha, 2019, p. 92).

O PARGA é um documento não financeiro e que prevê atividades desportivas, recreativas e culturais, bem como apoios a entidades diversas (Rocha, 2019, p. 93).

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPP) é encaminhado à Assembleia Municipal juntamente com a proposta do orçamento onde se fixa a despesa e projeta a receita para os próximos quatro anos, sendo que no primeiro ano os limites de despesas são vinculativos e para os demais exercícios são meramente indicativos (Rocha, 2019, p. 93).

Segundo Rocha (2019, p. 97), o orçamento da autarquia local se constitui de três fases: (i) de iniciativa; (ii) de discussão e votação; e (iii) de integração de eficácia. A figura 6 ilustra cada uma destas fases e suas principais características:

Figura 6: características das fases do procedimento orçamental



Fonte: autores, a partir de Rocha (2019, p. 96-98)

Aprovado o orçamento e realizada a fase integrativa de eficácia, passa-se a sua execução quando do início do exercício financeiro que coincide com o ano civil (Rocha, 2019, p. 98).

1.3 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A Constituição Federal (CF) traz a inter/intra relação dos planejamentos orçamentários, os quais são enumerados pelo artigo 165 como sendo o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), todos compatibilizados com o planejamento econômico e social (Torres, 2010, p.172).

Além destas espécies de orçamento, ainda há três tipos de orçamento anual: orçamento fiscal, orçamento de investimentos e orçamento da seguridade social (Pascoal, 2009, p.36). Tanto as modalidades de orçamento quanto os tipos de orçamento anual são veiculados por meio de lei de iniciativa do Poder Executivo (Oliveira, 2015, p.639), que será encaminhada ao Poder Legislativo para sua discussão e deliberação, devendo estes preceitos contidos na CF ser repetidos em cada ente governamental, consoante previsões nas Constituições Estaduais (para Estados-membros) e Leis Orgânicas Municipais (para os municípios) (Pascoal, 2009, p.37).

O plano plurianual (PPA) deve ser precedido de um planejamento estratégico ou por técnicas que se utilizem de uma visão estratégica (Albuquerque et al., 2013, p.25), de modo que possa corresponder ao desdobramento do orçamento-programa e à definição do planejamento das atividades governamentais (Oliveira, 2015, p.639), devendo ser formulado, executado, monitorado e avaliado em critérios que garantam a sua (i)

credibilidade, como sendo um compromisso entre o governo e a sociedade; (ii) universalidade, com capacidade de adequar-se às várias estruturas administrativas e diversidades sociais e regionais; e, (iii) vitalidade, no sentido de se alinhar às prioridades do governo, adequar-se aos recursos disponíveis e ter coerência com a realidade vivenciada pelos órgãos públicos (Albuquerque et al., 2013, p.25).

Nesse sentido, levando-se em conta a definição de planejamento de médio prazo de Matias-Pereira (2017, p.283), o PPA é um plano de médio prazo que deverá conter as despesas de capital e outras despesas derivadas daquela, sendo consideradas despesas de tal natureza aquelas relativas a investimentos, inversões financeiras e transferências de capital; deve-se também incluir no PPA os programas de duração continuada e os investimentos em que a sua execução ultrapasse um exercício financeiro; além disso, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais deverão estar em consonância com o PPA (Oliveira, 2015, p.639-640).

O PPA trata de três competências conceituais em que a Administração Pública desenvolverá suas ações: diretrizes, objetivos e metas (Matias-Pereira, 2017, p.326). As diretrizes constituem-se de linhas gerais que formatam o PPA; os objetivos se associam à programação do PPA, cujos programas temáticos encontram-se organizados em objetivos; as metas, por sua vez, são indicações de realização esperada para o período do PPA, ou seja, associam-se a uma métrica qualitativa ou quantitativa (Albuquerque et al., 2013, p.28-29).

O projeto de PPA será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto (quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro) do primeiro ano de exercício do Prefeito Municipal e deverá ser devolvido para sanção até 22 de dezembro (data de encerramento da sessão legislativa) do mesmo ano (Albuquerque et al., 2013, p.30-31), sendo que os entes da federação poderão estipular outro calendário que atenda às suas peculiaridades locais (Giacomoni, 2018, p.238).

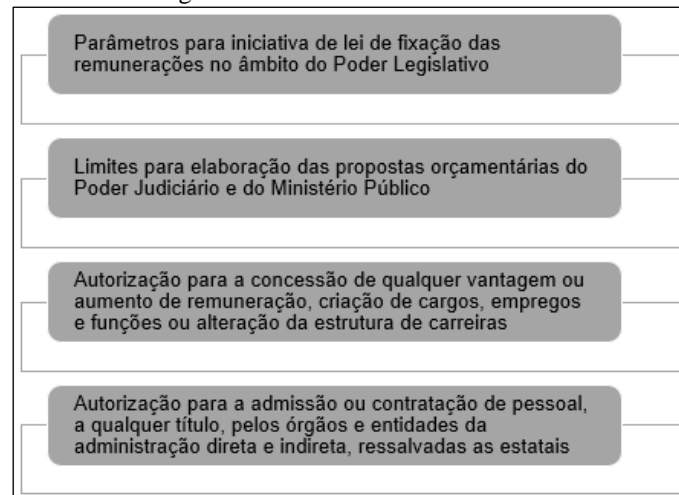
A sua vigência é de quatro anos, iniciando-se em 1º de janeiro do 2.º ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e se encerrando em 31 de dezembro do 1.º ano do mandato subsequente, não podendo esta regra ser alterada pelos demais entes da federação (Giacomoni, 2018, p.238).

A LDO foi introduzida pela CF de 1988 atribuindo-lhe a função de estabelecer as metas, prioridades governamentais, possíveis alterações nas leis tributárias e como diretriz para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (Giacomoni, 2018, p.239). A LDO é o elo entre o PPA, como um plano de governo, e a LOA, instrumento que viabiliza a

execução dos programas governamentais, de modo que a LDO estabelece como e com qual intensidade os programas incluídos no PPA serão executados (Albuquerque et al., 2013, p.53).

No que se refere à orientação para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), a CF fixou alguns conteúdos da LDO que podem ser sintetizados conforme a figura 7:

Figura 7: Conteúdo mínimo da LDO



Fonte: O autor, a partir de Giacomoni (2018, p.239)

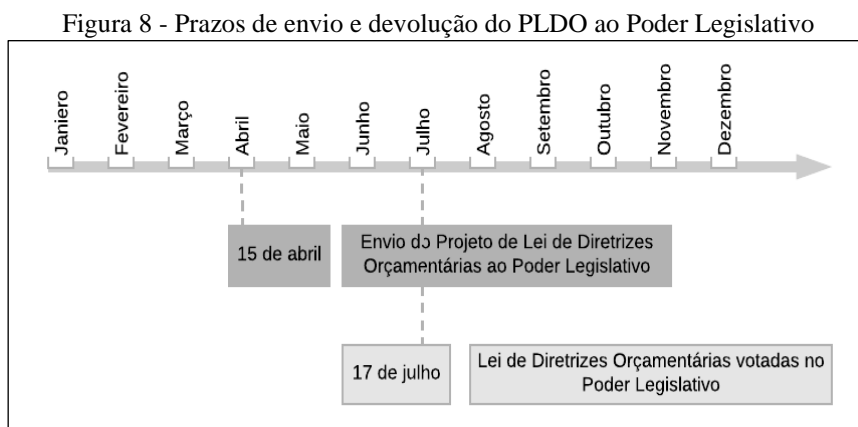
Além destes conteúdos, a LDO também deverá dispor de inúmeros temas específicos trazidos pela Lei Complementar n.º 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que pode ser resumido em: (i) equilíbrio entre receitas e despesas; (ii) metas e riscos fiscais; (iii) programação financeira; (iv) cronograma de execução mensal; (v) limitação de empenho; (vi) exigências para transferências voluntárias; (vii) concessão de incentivos fiscais (Giacomoni, 2018, p.240).

Há ainda na LDO dois documentos importantes para fins de gestão e responsabilidade fiscal dos entes governamentais. Trata-se do Anexo de Metas Fiscais (AMF) e do Anexo de Riscos Fiscais (ARF). Basicamente o AMF deverá conter as metas anuais relativas às receitas, despesas, resultado nominal e primário e o montante da dívida pública, tudo referente ao exercício financeiro para o qual a LDO está sendo editada e para os dois seguintes (Albuquerque et al., 2013, p.54).

O ARF também é imprescindível na LDO. Por meio dele os riscos e os passivos contingentes deverão ser avaliados no sentido de se evitar que o gestor seja pego de surpresa na eventualidade de se concretizar quaisquer desses riscos, sendo necessário que

constem as providências a serem tomadas caso venham a ocorrer (Albuquerque et al., 2013, p.54).

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) deverá ser encaminhado ao Poder Legislativo até oito meses e meio antes do fim do exercício, ou seja, até 15 de abril de cada ano, e deverá ser devolvido para sanção até o fim da primeira sessão legislativa, em 17 de julho, podendo os entes subnacionais estabelecer um calendário diferente para o processamento legislativo de seu PLDO (Giacomoni, 2018, p.242). A figura 8 ilustra as datas de envio e devolução do PLDO ao Poder Legislativo:



Fonte: autores (2019)

Por fim, a última das leis orçamentárias brasileiras é a LOA. A LOA se constitui de outros três sub-orçamentos, que são o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimentos.

O Orçamento Fiscal trata das receitas e despesas de todos os poderes, dos fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, sem qualquer segregação (Oliveira, 2015, p.646). Em relação ao Orçamento da Seguridade Social, do mesmo modo, abrange todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta, com a diferença de que seu objeto estimará a receita e fixará as despesas relativas à seguridade social, que abrange a saúde, a previdência e a assistência social (Oliveira, 2015, p.646).

Já o Orçamento de Investimento refere-se às receitas e despesas de investimento das empresas públicas e sociedades de economia mista em que o ente público tem maioria do capital social com direito a voto e, além disso, estas estatais sejam independentes relativamente às despesas de pessoal, de custeio ou de capital (Albuquerque *et al.*, 2013, p.126-127).

O processo legislativo da proposta da LOA, no âmbito dos municípios, inicia-se com a remessa da proposta orçamentária pelo Chefe do Poder Executivo (Prefeito Municipal) à Câmara Municipal, que no Brasil é o poder legislativo municipal. O projeto de lei orçamentária anual (PLOA) deverá ser encaminhado até o dia 31 de agosto de cada exercício financeiro, para serem devolvidos devidamente aprovado antes do término do 2º período legislativo, ou seja, em 22 de dezembro (Assis, 2012, p. 214).

No âmbito do poder legislativo municipal, o PLOA é submetido pelo menos a duas comissões permanentes, sendo uma analisará os aspectos econômico-financeiros da proposta orçamentária e a outra apreciará a legalidade e constitucionalidade de sua redação, além do acolhimento ou não de emendas ao projeto, emitindo cada uma, um parecer. Em seguida, o PLOA é encaminhado ao plenário do órgão legislativo e submetido à discussão e aprovação (Giacomoni, 2019, p. 7901).

Importante consignar que todos estes mecanismos de planejamento financeiro dos entes subnacionais sofre uma forte influência dos ciclos político-eleitorais, de modo que este planejamento visará os anseios das lideranças políticas que estão no governo conforme os possíveis resultados das eleições (Baldissera, Costa, Dall'Asta & Fiirst, 2019).

Note-se que essas influências podem ser percebidas pelas duas categorias de transferências de recursos do governo central para os governos subnacionais: as constitucionais obrigatórias e as voluntárias.

As transferências constitucionais obrigatórias impactam no planejamento e elaboração do orçamento municipal na medida em que os municípios diminuem os esforços fiscais, ou seja, concedendo benefícios fiscais aos seus eleitores visando um melhor resultado nas eleições municipais, o que difere quando os recursos são provenientes das transferências voluntárias, os quais para obtê-los exige-se o preenchimento de certas condições fiscais (Araújo, Queiroz, Paulo & Nobre, 2020).

2 METODOLOGIA

O presente estudo visa descrever o sistema e processo de proposta de orçamento dos municípios portugueses e compará-lo com o sistema e processo orçamentário dos municípios brasileiros.

Desta forma, a pesquisa pode ser classificada quanto à abordagem, a sua natureza, os seus objetivos e quanto ao delineamento do estudo. Assim, quanto à abordagem, a pesquisa se revela qualitativa, ou seja, caracteriza-se como uma pesquisa descritiva relativa

ao processo em detrimento do resultado, examinando os dados de maneira indutiva e privilegiando o significado (Boaventura, 2004).

Em relação à natureza, denota-se que a pesquisa é aplicada, de modo que os conhecimentos por ela adquiridos podem ser aplicados em uma situação específica ou para a ampliação do conhecimento científico para posteriores estudos mais avançados (Gil, 2019).

Quanto aos objetivos, o estudo encontra-se classificado como exploratório-descritivo uma vez que, por um lado, tem-se por finalidade tornar o assunto mais explícito para comunidade científica brasileira e, por outro, descrever os fenômenos e identificar as relações com um sistema exterior (Gil, 2019).

Por fim, no tocante ao delineamento da pesquisa e a coleta de dados, trata-se de um estudo bibliográfico e documental tendo em conta que se baseia em literatura científica (Marconi & Lakatos, 2017) e em documentos não bibliográficos elaborados sem um propósito específico (Gil, 2019), como os atos legislativos que serão explorados.

O levantamento bibliográfico partiu de pesquisas em livros e revistas especializadas, e notadamente em relação à Portugal os livros foram aqueles disponíveis na biblioteca da Escola de Administração, Comunicação e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança, situado no município de Mirandela, Portugal. Os artigos foram aqueles obtidos em pesquisa no indexador Scopus (www.scopus.com), no Science Direct (www.sciencedirect.com) e no Periódicos Capes (www.periodicos.capes.gov.br).

Quanto ao levantamento documental, em relação à Portugal foram utilizados os atos legislativos disponíveis e atualizados no sítio da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa (www.pgdlisboa.pt) e no Diário da República Eletrónico (www.dre.pt). Além destes, também se fez uso de documentos constantes na Diretoria-Geral de Orçamento (www.gdo.pt). No Brasil, os atos legislativos foram pesquisados na parte de legislação do site do Planalto (www.planalto.gov.br).

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Relativamente quanto ao modelo de estrutura do Estado financeiro, denota-se que Portugal assumiu o federalismo fiscal ao distribuir o poder político-administrativo às suas autarquias locais no tocante ao poder de arrecadar receitas e executar suas despesas. Estes entes, embora esteja sob tutela do Estado, possuem autonomia para eleger seus governantes e seu colegiado legislativo, de estabelecer suas receitas dentro de um quadro autorizado pelo Estado e fixar as suas despesas para o cumprimento de suas obrigações enquanto ente local.

A forma de Estado unitário não interfere na gestão administrativa das autarquias locais, exceto quanto a observância de leis gerais, o que não diferencia do Estado federal brasileiro que também tem competências legislativas de edição de normas gerais.

A nível de organização das contas nacionais, o Estado federal brasileiro consolidadas no âmbito do Tesouro Nacional de modo que se tenha uma visão global das contas do setor público brasileiro. Em Portugal, esta sistemática não é diferente. Os orçamentos das autarquias locais obedecem a Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26, que determina a consolidação das contas orçamentais.

Os conceitos de orçamento público no Brasil e em Portugal se revelam uniformes, contemplando as características políticas, financeiras, contábeis e jurídicas de ambos os países, de modo que ao tratar de orçamento do setor público estar a se falar do mesmo instrumento. Nem mesmo as expressões “Orçamento do Estado” para os portugueses e “orçamento público” para os brasileiros implica em uma distinção material, sendo justificada a diferença em face de que Orçamento do Estado é mais apropriado para uma forma de Estado unitário, enquanto em um Estado federal tal expressão poderia confundir com os estados-membros.

No que tange às bases legislativas, há em Portugal, assim como no Brasil, os fundamentos constitucionais do orçamento que se revela uma Ordem Constitucional das Finanças Públicas. As diferenças, entretanto, encontra-se no volume de regras constitucionais para elaboração do orçamento, nos quais a Constituição brasileira detalha o conteúdo de cada modalidade de orçamento e sua espécie, além de prever regras fiscais restritivas.

Em relação aos princípios aplicáveis ao orçamento público, sete deles convergem para o mesmo sentido em ambos os países. O quadro 1 resume as divergências e convergências dos princípios nos respectivos países:

Quadro 1 - princípios orçamentários

PRINCÍPIOS	BRASIL	PORTUGAL	
		LEO	RFALEI
Unidade e universalidade	√	√	√
Anualidade e plurianualidade	√	√	√
Não consignação	√	√	√
Transparência orçamental	√	√	√
Legalidade	√	√	√
Não compensação	√	√	√
Especificação	√	√	√
Publicidade	√	√	√
Estabilidade orçamental	parcial	√	√
Solidariedade recíproca	×	√	√

Equidade intergeracional	×	√	√
Sustentabilidade das finanças públicas	×	√	√
Justa repartição dos recursos entre Estado e Autarquias	×	×	√
Coordenação entre finanças locais e Estado	×	×	√
Economia, eficiência e eficácia	×	√	×
Tutela inspetiva	×	×	√
Exclusividade	√	×	×
Uniformidade	√	×	×
Clareza	√	×	×
Exatidão	√	×	×
Programação	√	√	√

Fonte: O autor, a partir de Giacomoni (2018, pp. 62-83); Catarino (2019)

O princípio do equilíbrio orçamental no Brasil e o princípio da estabilidade orçamental em Portugal aparentam comungar da mesma ideia. Entretanto, não é assim e em razão disso que se preferiu indicar atendimento parcial deste princípio.

O primeiro prevê que as despesas fixadas não poderão superar as estimativas de receitas previstas, mas permite que os excessos de gastos sejam cobertos com operações de crédito. Por sua vez, a estabilidade orçamental é uma obrigatoriedade imposta a todos os subsectores da administração pública de manter as finanças em equilíbrio ou criar um excedente orçamental.

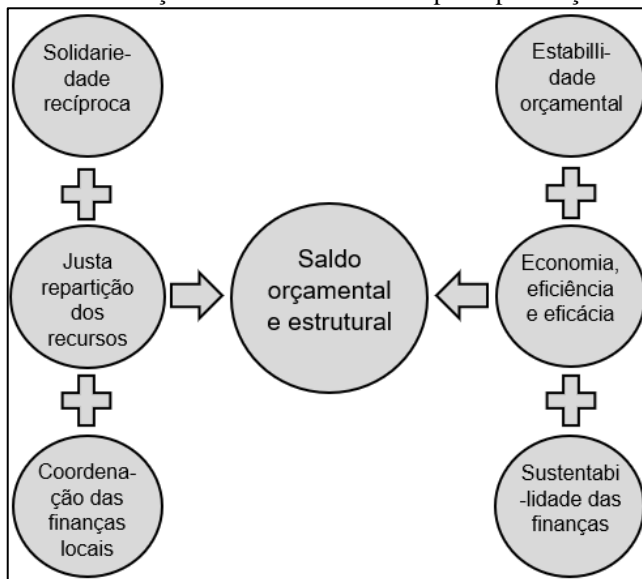
Denota-se que a estabilidade orçamental vai além do equilíbrio, que para o seu cumprimento basta a acomodação da despesa com a receita, incluindo nesta os empréstimos. A estabilidade orçamental tem uma característica de promover uma estabilidade das finanças públicas ao exigir pelo menos o equilíbrio e indicar o excedente orçamental como objetivo principal, de modo que para tanto perpassa pela execução e monitoração constante das despesas e uma antevisão das contas públicas como um todo.

Note-se que os princípios alocados na coluna de Portugal são princípios de conteúdo estruturante das finanças públicas que extravasa o aspecto formal da produção do orçamento público, diferentemente dos princípios contidos na coluna do Brasil, que procura realçar as qualidades do documento orçamental em si, ou seja, prima pela exclusividade do seu conteúdo, uniformidade das estruturas de contas, clareza na descrição, exatidão em relação as propostas de políticas públicas e a programação que faz um elo entre o orçamento e sua gerência qualitativa.

A solidariedade recíproca, a justa repartição dos recursos entre Estado e autarquias e a coordenação entre finanças locais e Estado são princípios que andam lado a lado, ou seja, busca organizar o Estado financeiro e harmonizá-lo de acordo com as preferências políticas e socioeconômicas dos cidadãos portugueses, de um modo local por meio das freguesias e concelhos em direção ao poder central, o Estado.

Do outro lado temos os princípios da estabilidade orçamental, da sustentabilidade das finanças e da economia, eficiência e eficácia constituindo em um bloco de princípios estruturantes da mensuração das dotações orçamentárias, contribuindo, assim como os demais princípios, para a obtenção de saldo orçamental e saldo estrutural previsto no artigo 20º da LEO. A figura 9 ilustra as relações entre os princípios e seu objetivo final:

Figura 9: Saldo orçamental e estrutural e os princípios orçamentários



Fonte: autores (2019)

No Brasil, os princípios orientadores dos orçamentos públicos não buscam essa interrelação com os equilíbrios fiscais e a coordenação entre os entes federados, constituindo o seu foco nos aspectos de alinhamento do conteúdo do orçamento público.

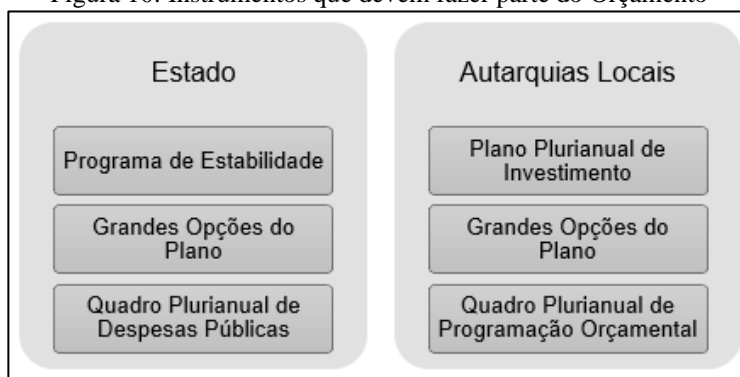
Relativamente quanto ao processo orçamentário, importante destacar uma distinção entre o Orçamento do Estado e os orçamentos das autarquias locais. Segundo alterações promovidas pela LEO, a partir do exercício financeiro de 2019, haverá um processo orçamentário em duas fases.

A primeira fase refere-se à atualização do Programa de Estabilidade (PE) – que é elaborado no primeiro ano da legislatura –, a proposta de lei das Grandes Opções em Matéria de Planejamento e da Programação Orçamental Plurianual (Lei das Grandes Opções) e o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP). Estes instrumentos são encaminhados à Assembleia da República até o dia 15 de abril, sendo o primeiro para conhecimento e o segundo para aprovação.

A segunda fase trata do Orçamento do Estado propriamente dito, que se inicia em 1º de outubro e segue para discussão e aprovação da Assembleia da República.

As autarquias locais também têm que elaborar documentos semelhantes, como as Grandes Opções do Plano (GOP), o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) e o Plano Plurianual de Investimento (PPI), entretanto, não segue a mesma ritualística prevista para o Governo. As GOP's, o QPPO e o PPI, no âmbito do município, são encaminhadas juntamente com a proposta de orçamento anual. A figura 10 ilustra os instrumentos necessários para o processo orçamentário no Estado e nas autarquias locais:

Figura 10: Instrumentos que devem fazer parte do Orçamento



Fonte: autores, a partir de Portugal (2015)

Estes instrumentos guardam semelhança com outro instrumento orçamentário utilizado no Brasil, que é o Plano Plurianual (PPA), proposto pelo Chefe do Poder Executivo eleito no ano anterior e vigorará pelos três anos seguintes de seu mandato e mais um ano do mandatário subsequente. A razão para a intersecção do mandato seguinte é que tal modelo reforce ao governante a necessidade de continuidade do plano de investimentos.

Como se pode ver, o PPA tem prazo de início e fim, de modo que seu ciclo é de quatro anos e a sua articulação com o orçamento anual é realizado por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que é proposta a cada exercício para vigor a partir da sua publicação até o fim do exercício seguinte, e a LOA, que vige a partir de 01 de janeiro e se encerra em 31 de dezembro do exercício que lhe corresponde.

Já os quadros plurianuais tanto do Estado quanto das autarquias locais deverão demonstrar os investimentos e despesas para os quatro anos seguintes, porém, a cada exercício será realizado novo prognóstico, ou seja, haverá uma constância do seu

planejamento estratégico de modo que a cada exercício passará por uma revisão e dessa forma o ciclo de planejamento plurianual retroalimentado a cada exercício financeiro.

Tanto o PPI quanto o QPP são plurianuais e suas previsões são para quatro anos, o que se assemelha ao PPA brasileiro, que também é para quatro anos, com a diferença de que este é proposto apenas no primeiro ano do mandato do chefe do poder executivo, enquanto que o PPI e o QPP anualmente é revisto e incrementado.

Segundo Rocha (2019, p. 93), o QPP deve se articular com as GOP's, o que se denota uma similitude com o sistema orçamentário brasileiro em relação a articulação da LDO entre o PPA e a LOA.

Note-se que as GOP's são compostas pelo PPI e pelo PARGA que, embora também sejam documentos propostos anualmente, o PPI é um instrumento cujo conteúdo são projetos de investimentos da autarquia local dentro dos objetivos estabelecidos pela administração autárquica, se identificando com o PPA brasileiro, que também é um programa de investimentos a médio prazo. Assim, as GOP's e o PPA apresentam compatibilidades entre si, com exceção ao seu ciclo, que nas GOP's é anual e no PPA é quadrienal.

Em relação ao QPP, que é o instrumento articulador entre as GOP's e o orçamento da autarquia, vê-se que é um instrumento que limita a despesa pública, o que se revela simetria com a LDO brasileira, cuja função principal é de medir a intensidade de execução do PPA, estabelecendo limites para as despesas que deverão conter o PLOA. Entretanto, a LDO trata de diversos assuntos relacionados aos limites de despesas públicas e em relação aos aspectos fiscais do orçamento, buscando sempre um equilíbrio.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o sistema orçamentário português possui simetria com o sistema orçamentário brasileiro, diferenciando relativamente quanto ao ciclo do PPA, que é renovado há cada quatro anos, e o ciclo das GOP's e QPP que são renovados anualmente.

4 CONCLUSÃO, LIMITAÇÕES DA PESQUISA E PROPOSTA DE NOVOS ESTUDOS

Observou-se que o sistema e processo orçamental dos municípios portugueses se assemelha em sua composição relativamente quanto aos instrumentos orçamentários, obtendo-se uma simetria formal entre as grandes opções de plano em Portugal e o plano plurianual no Brasil.

Do mesmo modo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, como mecanismo de limitação de despesa, também se assemelha ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental, diferindo este instrumento quanto ao prognóstico que é de quatro anos em detrimento da LDO que é para o exercício em curso e o subsequente, além dos aspectos de articulação entre o plano maior (GOP's e PPA) de cada país e o seu orçamento local.

A presente pesquisa se limitou a descrever o processo e sistema orçamentário português e brasileiro, sem se preocupar com as diferenças socioeconômicas, o que pode implicar em obstáculos para se afirmar uma simetria entre os sistemas orçamentários. Além disso, uma metodologia descritiva sempre se carrega de subjetivismos do pesquisador e pode as impressões pessoais intervir na comparação de dois países bem diferentes.

Novos estudos podem avançar na temática da orçamentação de municípios da União Europeia, especialmente nas questões de regras orçamentárias tendo em conta o avançado sistema de contenção dos déficits fiscais dos países europeus, cuja observância assume caráter de supraestadualidade. Também se denota a possibilidade de estudos quanto a aplicação dos princípios equidade intergeracional e da sustentabilidade das finanças públicas no âmbito dos municípios brasileiros. Outra vertente para futuros estudos são as implicações orçamentárias da União Europeia e a relação com o Mercosul, no sentido de que a negociação dos dois mercados comuns prevê a ampliação das compras governamentais, que impactam no orçamento público.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, C. M., Medeiros, M. B. e Silva, P. H. F. (2013). *Gestão de finanças públicas*. 3.ed. 1. Brasília: Editora Gestão Pública, 2013. V.1.
- Almeida, J. R. N. e Correia, A. P. (1999). *Manual de Contabilidade das Autarquias Locais*. Editora Rei dos Livros: Lisboa, 1999.
- Andersen, T. M. & Bhattacharya, J. (2019). Intergenerational debt dynamics without tears. *Review of Economic Dynamics* (2019). Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.red.2019.06.002>>. Acesso em: 10/12/2019.
- Araújo, R. J. R. de, Queiroz, D. B. de, Paulo, E., & Nobre, C. J. F. N. (2020). A Relação da Natureza das Transferências Governamentais e a Responsabilidade Fiscal de Governos Municipais Brasileiros. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 23(1), 124-140. <http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925_2020v23n1a8>. Acesso em: 16/06/2020.
- Asatryan, Z., Castellón, C. & Stratmann, T. (2018). Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions. *Journal of Public Economics* 167 (2018) 105–119. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.09.001>>. Acesso em: 11/12/2019.
- Assis, L. G. B. (2012). *Processo legislativo e orçamento público: função de controle do parlamento*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- Baldissera, J. F., Costa, R. F. S., Dall'Asta, D. & Fiirst, C. (2019). Influência das Características Políticas e Eleitorais Sobre a Abertura de Créditos Adicionais. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança* · v. 22 · n. 1 · p.101-117 · jan./abr. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925_2019v22n1a6>. Acesso em: 30/05/2020.
- Baleeiro, A. (2015). *Uma introdução à ciência das finanças*. 19.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- Bernardes, A. F. (2001). *Contabilidade Pública e Autárquica (POCP e POCAL)*. Centro de Estudos e Formação Autárquica: Coimbra, 2001.
- Bezerra Filho, J. E. (2017). *Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- Boaventura, E. M. (2004). *Metodologia da pesquisa: monografia, dissertação, tese*. São Paulo: Atlas, 2004.
- Carvalho, J., Silveira, O., Caiado, P. e Simões, V. (2017). *Contabilidade Orçamental Pública de Acordo com o SNC-AP*. Áreas Editora: Lisboa, 2017.
- Catarino, J. R. (2019). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2019.
- Catapan, A., Bernardoni, D. L. e Cruz, J. A. W. (2013). *Planejamento e orçamento na administração pública*. 2.ed. Curitiba: Intersaberes, 2013.

- Franco, A. S. (1999). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4ª edição. Coimbra: Almedina, 1999.
- Giacomoni, J. (2019). *Orçamento Governamental – teoria, sistema, processo*. São Paulo: Atlas, 2019. (Livro digital).
- Giacomoni, J. (2018). *Orçamento público*. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- Gil, A. C. (2019). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- Marconi, M. A. e Lakatos, E. M. (2017). *Fundamentos de metodologia científica*. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- Martins, M. d’O. (2019). *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019.
- Matias-Pereira, J. (2017). *Finanças públicas*. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- Oliveira, R. F. (2015). *Curso de direito financeiro*. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- Pascoal, V. (2009). *Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões*. 7.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- Portugal, Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa (2013). Lei nº 73/2013, de 03 de setembro. Lei do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (LRFAL). Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1989&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=>>. Acesso em: 04/12/2019.
- Portugal, Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa (2015). Lei nº 151/2015, de 11 de setembro. Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2572&tabela=leis&ficha=1&pagina=1>>. Acesso em: 03/12/2019.
- Ribeiro, J. J. T. (1997). *Lições de finanças públicas*. 5.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- Rocha, J. F. (2019). *Direito Financeiro Local – Finanças Locais*. 3ª ed. Almedina: Coimbra, 2019.
- Tita, C. B., Otetea, A. V. & Banu, I. (2014). The Importance of a Medium-Term Budgetary Framework in Enhancing the Sustainability of Public Finances in Romania. *Procedia Economics and Finance*, vol. 16, 2014, pp. 270-274. Disponível em: <[http://doi:10.1016/S2212-5671\(14\)00800-4](http://doi:10.1016/S2212-5671(14)00800-4)>. Acesso em: 10/12/2019.
- Torres, R. L. (2010). *Curso de direito financeiro e tributário*. 17.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.
- Vignoli, F. H. e Funcia, F. R. (2014). *Planejamento e orçamento público*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. (Livro digital).