

Sistema e Processo Orçamentário e o Desenvolvimento Local: Estudo Comparativo entre Brasil e Portugal

Fernando Aquino Scaliante

Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica, no âmbito da dupla diplomação com a Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Trabalho efetuado sob a orientação do(a):

Professora Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira

Professor Doutor Antonio Gonçalves de Oliveira

Mirandela, janeiro de 2020.

Sistema e Processo Orçamentário e o Desenvolvimento Local: Estudo Comparativo entre Brasil e Portugal

Fernando Aquino Scaliante

Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica, no âmbito da dupla diplomação com a Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Trabalho efetuado sob a orientação do(a):

Professora Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira

Professor Doutor Antonio Gonçalves de Oliveira

Mirandela, janeiro de 2020.

Dedicatória

*Dedico este trabalho à minha família, Claudemiro, Izabel, Fernanda, Guilherme, Pedro Lucca,
Maria Júlia, Fábio, Jéssica e Regiane.*

Resumo

O presente trabalho visou discutir o relacionamento entre o processo orçamentário e as políticas públicas de/para o desenvolvimento local, adotando-se um comparativo entre o Brasil e Portugal, dadas as diferenças nas Constituições de ambas as nações, sendo a primeira um Estado federal e, a segunda, um Estado unitário (central). Partindo das teorias do centralismo e federalismo, teve-se como pressuposto que ambas as formas de Estado influem significativamente na organização do sistema e processo orçamentário de alocação de recursos públicos para a execução de políticas públicas de desenvolvimento local, o que não ficou comprovado. As relações entre a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local e a alocação dos respectivos recursos financeiros no orçamento público para a sua execução – dadas as características políticas e administrativas dos Estados Federais e Unitários –, constituíram o objeto explorado neste estudo, dentro das convergências, divergências e contribuições entre Brasil e Portugal. O problema objeto desta pesquisa concentrou-se na seguinte indagação: como se materializam o sistema e o processo orçamentários em direção às Políticas Públicas para o Desenvolvimento Local no Brasil e em Portugal? Pretendeu-se ainda fomentar a discussão dos temas relativos ao desenvolvimento local tendo o município como prospecto e indutor das políticas públicas para esta temática e o ente federado, ou Central, no caso português, como financiadas destes projetos. A pesquisa foi delineada como qualitativa, de natureza aplicada, utilizando-se dos métodos de levantamento bibliográfico e documental, cujo resultado foi uma análise comparativa entre Brasil e Portugal. A análise constatou que as formas de Estado não modificam as características dos sistemas e processos orçamentários para o desenvolvimento local, sendo que em Portugal o federalismo fiscal e a descentralização administrativa são tradicionalmente reforçados pelo municipalismo. O sistema orçamentário brasileiro composto pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual são simétricos ao sistema orçamentário português no âmbito dos municípios, que se constitui pela Grandes Opções do Plano, Demonstrativo Plurianual da Programação da Despesa e orçamento, diferenciando-se tão somente quanto ao ciclo político destes documentos previsionais. Os instrumentos de descentralização financeira para o desenvolvimento local são similares em ambas as nações, embora no Brasil se tenha uma intensa e direta participação da classe política na alocação dos recursos públicos.

Palavras-chave: Sistema e Processo Orçamentário. Desenvolvimento local. Estado Federal. Estado Unitário.

Abstract

The present work aimed to discuss the relationship between the budgetary process and public policies in/for local development, adopting a comparison between Brazil and Portugal, given the differences in the Constitutions of both nations, the first being a federal and , the second, a unitary (central) state. Starting from the theories of centralism and federalism, it was assumed that both forms of State significantly influence the organization of the system and the budgetary process of allocating public resources for the execution of public policies for local development, which remained unproven. The relations between the implementation of public policies for local development and the allocation of the respective financial resources in the public budget for their execution - given the political and administrative characteristics of the Federal and Unitary States -, constituted the object explored in this study, within the convergences , divergences and contributions between Brazil and Portugal. The problem that was the object of this research was focused on the following question: how do the budget system and process materialize towards Public Policies for Local Development in Brazil and Portugal? It was also intended to encourage the discussion of issues related to local development with the municipality as a prospect and inducer of public policies for this theme and the federated entity, or Central, in the Portuguese case, as financiers of these projects. The research was outlined as qualitative, of an applied nature, using bibliographic and documentary survey methods, the result of which was a comparative analysis between Brazil and Portugal. The analysis found that the forms of State do not change the characteristics of budget systems and processes for local development, whereas in Portugal fiscal federalism and administrative decentralization are traditionally reinforced by municipalism. The Brazilian budgetary system composed of the Pluriannual Plan, the Budgetary Guidelines Law and the Annual Budgetary Law are symmetrical to the Portuguese budgetary system in the scope of the municipalities, which is constituted by the Great Options of the Plan, Multi-Annual Statement of the Expenditure Programming and budget, being so differentiated only as to the political cycle of these forward-looking documents. The instruments of financial decentralization for local development are similar in both nations, although in Brazil there is an intense and direct participation of the political class in the allocation of public resources.

Keywords: Budget System and Process. Local Development. Federal and Unitary State.

Agradecimentos

Agradeço primeiro a Deus por conceder a graça de viver. Não poderia deixar de lembrar de todos os colaboradores do Ministério Público de Contas do Estado Paraná, que sempre apoiaram a iniciativa de cursar um mestrado, os quais agradeço sem distinção.

Ao Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Flávio de Azambuja Berti, pela compreensão quando das ausências para assistir às aulas do mestrado, bem como às meninas Luanda, Mykaella, Karen e Sofia, com quem compartilhei minhas angústias em dias de seminário.

Agradeço ainda ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por permitir a realização desta dupla diplomação.

Especial agradecimento aos professores Antonio Gonçalves de Oliveira e Sônia Nogueira por sempre me incentivar e orientar da melhor maneira possível em produzir e concluir este trabalho, bem como aos professores Rogério, Ricardo e Catarina, pelas contribuições que agregaram valor a este trabalho.

Lista de Abreviaturas e/ou Siglas

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AL	Assembleia Legislativa
AM	Assembleia Municipal
AMF	Anexo de Metas Fiscais
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas
APP	Administração Pública Participativa
AR	Assembleia da República
ARF	Anexo de Riscos Fiscais
ARL	Administração Regional e Local
ATA	Autoridade Tributária e Aduaneira
CAR	Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CD	Câmara dos Deputados
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal de 1988
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGFEI	Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CM	Câmara Municipal
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CN	Congresso Nacional
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CNMVM	Conselho Nacional do Mercado de Valores Mobiliários
CR	Constituição da República
CRP	Constituição da República Portuguesa
CV	Câmara dos Vereadores
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGPSTFP	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DPU	Defensoria Pública da União
ECE	Entidade Contabilística do Estado
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FEM	Fundo de Emergência Municipal

FFD	Fundo de Financiamento para a Descentralização
FGM	Fundo Geral Municipal
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSA	Fundo e Serviços Autônomos da Administração Central
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
GOP	Grandes Opções do Plano
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e Inovação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Telecomunicações
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGTCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IHRU	Instituto de Habitação e da Reabilitação Urbana
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPB	Instituto Politécnico de Bragança
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimentos de Pessoas Singulares
ITR	Imposto Territorial Rural
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
IUC	Imposto Único sobre Circulação
LC	Lei Complementar
LCPAEP	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atrasos das Entidades Públicas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LGO	Lei das Grandes Opções
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LRFALEI	Lei do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
NFGC	Necessidade de Financiamento do Governo Central

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PE	Programa de Estabilidade
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PM	Primeiro-Ministro
PMA	Protocolos de Modernização Administrativa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPA	Plano Plurianual
PPI	Plano Plurianual de Investimento
PR	Presidente da República
QPDP	Quadro Plurianual das Despesas Públicas
QPP	Quadro Plurianual de Programação Orçamentária
RCL	Receita Corrente Líquida
SECSFR	Seção Especializada do Conselho Superior de Finanças para Reprivatizações
SEC95	Sistema Europeu de Contas
SF	Senado Federal
SIPO	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SS	Segurança Social
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Índice

Índice de Figuras.....	xii
Índice de Tabelas	xv
Índice de Quadros.....	xvi
1 Introdução	1
1.1 Delimitação do Problema	3
1.1.1 Pressupostos.....	7
1.2 Objetivos	8
1.2.1 Objetivo Geral.....	8
1.2.2 Objetivos Específicos.....	8
1.3 Justificativa, Relevância e Aderência aos Escopos dos Programas “Associados”	9
1.3.1 Contribuições da Pesquisa.....	10
1.4 Outros Estudos de Mesma ou Próxima Natureza	11
2 Fundamentação Teórica	18
2.1 Teoria do Federalismo e Centralismo.....	18
2.1.1 Contexto Histórico.....	18
2.1.2 O Estado Unitário	21
2.1.3 O Estado Federal.....	23
2.2 Funções do Estado e o Processo Orçamentário.....	30
2.2.1 Orçamento Público	33
2.2.1.1 Orçamento Participativo	37
2.2.2 Sistema e Processo Orçamentário Brasileiro.....	39
2.2.2.1 O Plano Plurianual.....	45
2.2.2.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias	50
2.2.2.3 A Lei Orçamentária Anual.....	54
2.2.2.4 Emendas Parlamentares ao PLOA	63
2.2.2.5 Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários	66
2.2.3 Sistema e Processo Legislativo Orçamentário Português.....	67
2.2.3.1 Composição dos Órgãos Governamentais de Portugal	67
2.2.3.2 Órgãos Superiores de Decisão Financeira em Portugal	72
2.2.3.3 O Orçamento Português.....	76
2.3 Políticas Públicas para o Desenvolvimento Local nos Orçamentos.....	78
2.3.1 Políticas Públicas para o Desenvolvimento Local no Brasil	81
2.3.2 Políticas Públicas para o Desenvolvimento Local em Portugal	84

3 Metodologia da Pesquisa.....	86
3.1 Delimitação do Estudo	88
3.2 Caracterização da Pesquisa	89
3.3 Delineamento da Pesquisa	91
3.4 Coleta, Tratamento e Exposição dos Dados.....	92
3.5 Limitações da Pesquisa	95
4 Apresentação e Discussão dos Resultados	96
4.1 Análise do Sistema e Processo Orçamentário Português.....	96
4.1.1 Princípios e Bases Legislativas do Processo Orçamentário Português.....	96
4.1.2 Processo de Execução do Orçamento (Despesa)	98
4.1.3 Processo de Execução do Orçamento (Receita)	109
4.1.3.1 Receita Patrimonial	110
4.1.3.2 Receita Tributária	112
4.1.3.3 Receita Creditícia	113
4.1.3.4 Receita Derivada – Perequação Financeira	116
4.2 Instrumentos de Transferências Financeiras Voluntárias Brasileiro	119
4.3 Instrumentos de Transferências Financeiras Voluntárias Português.....	124
4.4 Estrutura da Organização Político-Administrativa para o Desenvolvimento Local	131
4.4.1 Estrutura Político-Administrativa para o Desenvolvimento Local em Portugal	132
4.4.2 Estrutura Político-Administrativa para o Desenvolvimento Local no Brasil	137
4.5 Divergências, Convergências e Contribuições entre os Sistemas e Processos Orçamentários: Portugal e Brasil.....	143
4.5.1 O Estado e os Princípios do Sistema Orçamentário	143
4.5.2 Sistema Orçamentário	149
5 Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação.....	157
Referências.....	161

Índice de Figuras

Figura 1 - divisão administrativa de Portugal em distritos.....	3
Figura 2 - divisão do distrito de bragança em concelhos.....	4
Figura 3 - divisão de Mirandela em freguesias.....	5
Figura 4 - divisão político-administrativa do brasil em estados-membros.....	6
Figura 5 - etapas do método de levantamento bibliométrico.....	12
Figura 6 - formas de centralização do Estado unitário.....	22
Figura 7 - características fundamentais do Estado federal.....	25
Figura 8 - competências autônomas dos entes federados do Brasil.....	27
Figura 9 - funções econômicas do Estado.....	34
Figura 10 - ciclo do orçamento participativo.....	38
Figura 11 - conceitos de planejamento.....	39
Figura 12 - fases de um processo de planejamento.....	40
Figura 13 - planejamento segundo suas modalidades.....	41
Figura 14 - sistema integrado de planejamento e orçamento.....	43
Figura 15 - cronologia do surgimento de cada sistema orçamentário.....	44
Figura 16 - espécies de orçamento.....	45
Figura 17 - plano plurianual.....	46
Figura 18 - processo esquemático do PPA.....	48
Figura 19 - cronograma do PPA.....	49
Figura 20 - funções da LDO.....	50
Figura 21 - conteúdo mínimo da LDO.....	51
Figura 22 - conteúdo da LDO segundo a LRF.....	51
Figura 23 - conteúdo básico do AMF e ARF da LDO.....	52
Figura 24 - prazos de envio e devolução do PLDO ao poder legislativo.....	53
Figura 25 - visão do planejamento a partir dos orçamentos.....	54
Figura 26 - composição do orçamento anual.....	58
Figura 27 - planejamento do processo do PLOA.....	59
Figura 28 - fases do trâmite do projeto de lei orçamentário na CMO.....	61
Figura 29 - distribuição do saldo da reserva de recursos.....	65
Figura 30 - composição governamental de alto nível de Portugal.....	68
Figura 31 - triangulação da relação entre eleitores, partidos e deputados na AR.....	69
Figura 32 - relação de responsabilidade entre o governo e o PR.....	71
Figura 33 - autoridades financeiras dentro do governo.....	72
Figura 34 - estrutura da administração pública portuguesa.....	73
Figura 35 - estrutura administrativa do ministério das finanças de Portugal.....	74
Figura 36 - sistema orçamentário português e principais órgãos atuantes.....	77

Figura 37 - cronologia de andamento do POE	78
Figura 38 - fases do desenvolvimento local no Brasil	83
Figura 39 - despesas das administrações central e local em meio ambiente	84
Figura 40 - atos do procedimento científico.....	86
Figura 41 - procedimento científico	87
Figura 42 - proposta de desenvolvimento da pesquisa	92
Figura 43 - fases da pesquisa bibliográfica	93
Figura 44 - técnica de leitura de material bibliográfico.....	94
Figura 45 - sequenciamento dos temas a serem pesquisados	95
Figura 46 - orçamentos e respectivos órgãos deliberativos	97
Figura 47 - instrumentos que devem fazer parte do orçamento.....	98
Figura 48 - evolução da independência financeira dos municípios	100
Figura 49 - grau de execução da despesa nos municípios	101
Figura 50 - ciclo da execução da despesa pública	102
Figura 51 - fases da despesa pública.....	103
Figura 52 - proposta de contratação	104
Figura 53 - ciclo do poder local	105
Figura 54 - cadeia decrescente de limites da despesa	105
Figura 55 - tipologia de compromissos.....	107
Figura 56 - classificação das receitas	109
Figura 57 - classificação das receitas	109
Figura 58 - classificação do patrimônio autárquico.....	110
Figura 59 - noções gerais da composição do patrimônio obrigacional da autarquia	111
Figura 60 - sistema de equalização de receitas derivadas	116
Figura 61 - organização das fontes de receita derivadas.....	117
Figura 62 - esquema de formação do FEF.....	118
Figura 63 - repartição do FGM.....	118
Figura 64 - transferências financeiras entre os entes federativos brasileiro	120
Figura 65 - processo político de obtenção de recursos públicos.....	121
Figura 66 - instrumentos de transferências voluntárias	122
Figura 67 - processo de cadastro das entidades federadas e dos programas, projetos e atividades	123
Figura 68 - processo até a celebração do convênio ou contrato de repasse.....	123
Figura 69 - definição de projeto básico e termo de referência	124
Figura 70 - instrumentos de auxílio financeiro e suas diretivas.....	125
Figura 71 - processo de seleção de propostas para o PMA.....	127
Figura 72 - participantes do processo de obtenção do contratos-programa	128
Figura 73 - distribuição dos contratos-programa plurissetoriais	128
Figura 74 - distribuição dos contratos-programa setoriais	129

Figura 75 - ambiente para o desenvolvimento local	131
Figura 76 - quadro institucional da atividade municipal local	132
Figura 77 - município e suas freguesias.....	133
Figura 78 - composição dos órgãos da freguesia	134
Figura 79 - órgãos do município	135
Figura 80 - poder público municipal brasileiro	139
Figura 81 - composição dos órgãos municipais brasileiros.....	140
Figura 82 - saldo orçamental e estrutural e os princípios orçamentários.....	146
Figura 83 - funções do conselho de gestão fiscal.....	147
Figura 84 - associação dos objetivos dos instrumentos previsionais no Brasil e em Portugal	149

Índice de Tabelas

Tabela 1 - quantidade de artigos nas respectivas bases de dados conforme o vocábulo.....	15
Tabela 2 - resultado consolidado dos quantitativos de artigos	16
Tabela 3 - resultado após análise dos títulos dos artigos.....	16
Tabela 4 - resultado após a análise dos resumos dos respectivos artigos	16
Tabela 5 - quantidade de artigos efetivamente a ser empregada.....	17
Tabela 6 - limites para investimento em edifícios sede de municípios.....	130
Tabela 7 - composição da assembleia de freguesia	133
Tabela 8 - vogais para a junta de freguesia.....	134
Tabela 9 - composição da Câmara Municipal.....	135
Tabela 10 - número de vereadores segundo o número de habitantes.....	140
Tabela 11 - dados comparativos de Brasil e Portugal	149

Índice de Quadros

Quadro 1 - vocábulos e suas variações de busca	13
Quadro 2 - palavras-chave em português e inglês	13
Quadro 3 - uniões de estados e sua compreensão	23
Quadro 4 - compreensão dos obstáculos ao desempenho dos municípios.....	29
Quadro 5 - evolução histórica do orçamento no Brasil	55
Quadro 6 - categorias de classificação funcional-programática da despesa	56
Quadro 7 - conceitos dos respectivos princípios aplicados à LOA.....	57
Quadro 8 - prazos para encaminhamento dos orçamentos federais ao CN	60
Quadro 9 - relatorias setoriais no âmbito da CMO.....	61
Quadro 10 - classificação das emendas parlamentares	64
Quadro 11 - fontes de recursos para abertura de créditos adicionais	67
Quadro 12 - critério funcional das competências da AR.....	70
Quadro 13 - legenda de siglas das unidades administrativas do MF	75
Quadro 14 - delimitação do estudo - desenho da pesquisa	88
Quadro 15 - resumo das escolhas metodológicas.....	90
Quadro 16 - principais noções de tributos.....	113
Quadro 17 - principais espécies de receitas creditícias	115
Quadro 18 - classificação dos instrumentos de perequação.....	116
Quadro 19 - objetos elegíveis para protocolo de modernização administrativa.....	126
Quadro 20 - objetos elegíveis para contratos-programa.....	130
Quadro 21 - principais funções centralizadas e descentralizadas em Portugal	136
Quadro 22 - atribuições dos municípios e das freguesias.....	137
Quadro 23 - competências dos municípios brasileiros.....	142
Quadro 24 - princípios orçamentários	144
Quadro 25 - blocos de princípios orçamentários diferentes em Portugal e no Brasil.....	145
Quadro 26 - comparativo do ciclo político com o ciclo do sistema orçamentário no Brasil.....	150
Quadro 27 - termos utilizados na elaboração do orçamento português	152
Quadro 28 - comparação de conceitos contábeis utilizados no ciclo da despesa pública	154
Quadro 29 - conceitos sobre receita utilizados na elaboração do orçamento das autarquias locais	156

1 Introdução

O presente trabalho visa discutir o relacionamento entre o processo orçamentário e as políticas públicas de/para o desenvolvimento local, adotando-se um comparativo entre o Brasil e Portugal, dadas as diferenças nas constituições de ambas as nações, sendo a primeira um Estado federal e, a segunda, um Estado unitário (central).

Partindo das teorias do centralismo e federalismo, tem-se como pressuposto que ambas as formas de Estado influem significativamente na organização do sistema e processo orçamentário de alocação de recursos públicos para a execução de políticas públicas de desenvolvimento local.

A primeira teoria, o Estado Central, de origem nos Estados Absolutistas, concentra o poder político em um único centro irradiador das decisões, exercendo a soberania nacional para todo o território (Bastos, 1995, p. 96). A concentração das competências de soberania e a centralização do poder burocrático formam os pilares do Estado Unitário (Soares, 2017, p. 66).

Por sua vez, o federalismo propõe distribuir o poder político para as diferentes regiões do Estado nacional, promovendo uma integração e solidariedade entre os componentes dos poderes locais e centrais, além de contribuir para o fortalecimento da democracia ao assegurar aos cidadãos o acesso ao poder local e, assim, também participar do poder central (Dallari, 2002, p. 260).

As vicissitudes de ambas as formas de Estado não se resumem na organização do poder político. Para Dallari (2002, p. 259), ao delegar competências também se tem, ao mesmo tempo, a delegação de encargos que exigem recursos financeiros para a sua execução. Desse modo, os entes federados, quando da sua formação, além das competências políticas que lhes são outorgadas também lhes é dada a prerrogativa de arrecadar rendas para custear os seus serviços.

Ao se falar em arrecadação de rendas, necessariamente tem-se a dizer sobre o orçamento público, daí ser este o objeto de estudo deste trabalho. O orçamento público nos Estados Federais possui uma complexidade devido à multiplicidade de entes federados, ou seja, sendo estes entes federados autônomos, detentores de poderes e competências políticas, a cada qual é dado organizar-se política e administrativamente, criar o seu sistema tributário (obedecendo dos limites constitucionais federais) e participar das receitas tributárias de outros entes federados por meio de fundos e transferência intergovernamentais (Mendes & Branco, 2014, p. 803).

No Estado Unitário pressupõe-se que as competências típicas estatais são exercidas pelo poder central e as relações jurídicas entre os cidadãos e o poder são dadas sem qualquer entreposto (Canotilho, 1941, p. 359). Nesse sentido, há de cogitar que as finanças públicas também sejam

concentradas no poder central, de modo que a instituição de tributos, sua arrecadação, fiscalização e administração e, por óbvio, a constituição do seu orçamento estejam nas mãos do seu titular, ou seja, do governo central, para que a partir dele se tenha a concepção das políticas públicas como um todo, em especial aquelas destinadas ao desenvolvimento local.

E, sobre desenvolvimento local, não há como se falar deste sem vinculá-lo às políticas públicas. A partir do governo, seja federal ou central, é que as políticas públicas são definidas e implementadas, tendo em conta as capacidades de universalização, coerção e regulamentação pertinentes à autoridade do Estado que são invocadas pelo governo (Silva & Bassi, 2012, p. 16). O desenvolvimento local, que pode ser tratado como o desenvolvimento social, econômico (Constituição da República Portuguesa, 2005), científico ou tecnológico (*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*), parte da evidenciação de um problema de raízes locais e que atinge uma coletividade (sociedade) de forma a ser amparada pela intervenção estatal por intermédio das políticas públicas (Silva & Bassi, 2012, p. 17).

Desse modo, as relações entre a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local e a alocação dos respectivos recursos financeiros no orçamento público para a sua execução – dadas as características políticas e administrativas dos Estados Federais e Unitários –, constituem o objeto a ser explorado neste estudo, dentro das convergências, divergências e contribuições entre Brasil e Portugal.

A estrutura deste trabalho constitui-se em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução, subdividida em delimitação do problema, objetivos, justificativa, relevância e aderência aos escopos dos programas “associados”, contribuições da pesquisa, outros estudos de mesma ou próxima natureza e os resultados esperados.

O segundo capítulo trata do cenário teórico espectral dos temas abordados na pesquisa. Encontra-se subdividido em teoria do federalismo e centralismo, o processo legislativo, o orçamento público e as políticas públicas para o desenvolvimento local.

O terceiro capítulo detalha a metodologia empregada na pesquisa, descrevendo o percurso técnico-metódico utilizado. Subdivide-se em delimitação do estudo, caracterização e delineamento da pesquisa, levantamento bibliográfico e documental e as limitações da pesquisa.

Por sua vez, o quarto capítulo trata dos resultados e discussões advindos da pesquisa e da análise comparativa dos dois países pesquisados.

Finalmente, no quinto e último capítulo apresentam-se a análise conclusiva e as sugestões para novos estudos no âmbito do sistema e processo orçamentário, relativamente às convergências e divergências constatadas nos processos orçamentários dos dois países objetos deste estudo.

1.1 Delimitação do Problema

O orçamento público é uma peça instrumental de exercício das dimensões políticas, administrativas, jurídicas, contábeis e financeiras em um mesmo documento para um determinado ente nacional. Esta múltipla dimensão do orçamento realça a interdisciplinaridade do tema para o estudo que se almeja concretizar (Giacomoni, 2018, p. 54). É por meio do orçamento público que se executa o interesse público, concretizando o mundo dos fatos por meio das políticas públicas, sejam elas de Estado ou de Governo.

Para efeito de planejamento do orçamento público, há um rito a ser seguido que compreende a conjugação de esforços de diferentes atores na formação do plano que estima as receitas públicas e define as despesas públicas para determinado período. Dentre estes atores, no caso do Brasil, sobressai a participação dos deputados federais e senadores (no âmbito federal), os deputados estaduais (no âmbito estadual) e os vereadores (no âmbito municipal), representantes eleitos pelo povo, que discutirão e poderão propor emendas aos respectivos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Em relação a Portugal, tem-se um Estado Unitário, Central, sob um regime semipresidencialista, e que tem como estrutura administrativa-geográfica os distritos, os concelhos (municípios) e as freguesias. A figura 1 ilustra a divisão administrativa de Portugal em distritos, tendo por sede a cidade de maior população:



Figura 1 - divisão administrativa de Portugal em distritos

Fonte: Adaptado a partir dos dados disponíveis em: <<https://www.bombeiros.pt/mapas/mapas.php>>

Por sua vez, os distritos são subdivididos em Concelhos, que equivalem aos municípios,

conforme se pode visualizar, na figura 2, a subdivisão do distrito de Bragança, no norte de Portugal:



Figura 2 - divisão do distrito de bragança em concelhos

Fonte: Recuperado de <https://www.irmaos.net/recursos/braganca.html>

Este distrito se destaca para o presente estudo tendo em conta que a partir dele se traçará as importantes divergências, convergências e contribuições entre ambas as nações e abranger o concelho de Mirandela pelo qual o autor enveredará seus estudos na oportuna dupla diplomação pelo IPB.

A última organização administrativa-geográfica são as freguesias. Interessante que esta menor fração de organização administrativa-geográfica contempla uma Assembleia e um Presidente eleitos pelos eleitores da respectiva freguesia. A figura 3 mostra a divisão em freguesias do concelho de Mirandela:



Figura 3 - divisão de Mirandela em freguesias

Fonte: Recuperado de <https://geneall.net/pt/mapa/73/mirandela/>

A organização democrática do Estado português compreende a existência de autarquias locais, cuja Constituição da República (Constituição da República Portuguesa, 2005) prevê autonomia, que seguramente não se equivale à autonomia deferida aos municípios no Brasil. Além dessa organização administrativa, há outro critério relativo à densidade populacional, classificando em cidades, vilas e aldeias. Desse modo, as particularidades que cercam esta característica despertam o interesse pelo funcionamento do processo orçamentário português e a sua relação com o desenvolvimento local, comparativamente à prática brasileira.

No Brasil, a organização político-administrativa é dividido em Estados-membros, em que cada um dos Estados-membros é chefiado por um Governador de Estado, eleito por cidadãos diretamente, que representa o poder executivo. Também há no Estado-membro a Assembleia Legislativa composta por deputados estaduais eleitos também por cidadãos de forma proporcional, que exercem o poder legislativo, e um Tribunal de Justiça como expressão do poder judiciário. A figura 4 ilustra a organização político-administrativa do Estado Federal brasileiro:



Figura 4 - divisão político-administrativa do Brasil em estados-membros

Fonte: Recuperado de <https://www.todamateria.com.br/mapa-do-brasil/>

O tema não apenas adentra no processo orçamentário e seus consectários naturais, mas também inter-relaciona com o processo de políticas públicas para o desenvolvimento local.

Nesse sentido, a análise do processo orçamentário no Brasil e em Portugal, para fins de desenvolvimento local, traz à discussão a eficiência de ambos e uma velha dicotomia histórica: Estado Federal *versus* Estado Unitário em suas particularidades político-administrativas.

Desse modo, o problema objeto desta pesquisa se concentra na seguinte indagação: como se materializam o sistema e o processo orçamentários em direção às Políticas Públicas para o Desenvolvimento Local no Brasil e em Portugal?

1.1.1 Pressupostos

No Brasil, haja vista sua condição de Estado Federal gerido sob o prisma do presidencialismo de coalizão, a execução orçamentária tem se tornado um instrumento de governabilidade na medida em que é utilizada para angariar apoio político visando à aprovação da agenda de governo.

Este modelo de apoio político-partidário, dito como presidencialismo de coalizão, em que se forma nas Casas Legislativas uma base de sustentação aos interesses do governo em troca de alocação de recursos públicos ou benesses na estrutura administrativa da Administração Pública (cargos públicos), impacta diretamente nas políticas públicas para o desenvolvimento local no sentido de desequilibrar as implementações de tais políticas uma vez que em pressuposto são mais agraciados aqueles parlamentares que se convertem ao jogo político do poder em detrimento daqueles que se colocam em oposição ao governo.

O Brasil adota o federalismo em três níveis (União, Estados/Distrito Federal e Municípios) (Bastos, 1995, p. 97) e compartilha a execução de políticas públicas para o desenvolvimento local com os municípios, a menor fração político-administrativa e o ente federado mais próximo da realidade socioeconômica do povo, fato que dá substrato ao conceito de localidade.

Sendo cada um desses níveis federados autônomos entre si, cada qual possui a sua legitimidade para fazer a proposta orçamentária que mais lhe convém, desde que obedeçam igualmente aos preceitos constitucionais assim previstos para a União e adaptando-os às peculiaridades pertinentes a sua condição enquanto ente federado.

Em outras palavras, o processo orçamentário na União se inicia com a proposta do chefe do Poder Executivo, que o encaminha às respectivas Casas Legislativas, que no âmbito da União é bicameral. Do mesmo modo se tem este rito para os demais entes federados, cuja distinção, além do conteúdo material, se adota um Poder Legislativo unicameral.

Em Portugal, o Estado Unitário organizado é conduzido politicamente em um presidencialismo-parlamentarismo (ou semipresidencialismo) (Canotilho, 1941, p. 610). A organização político-administrativa também se distingue da do Brasil. Embora haja municípios em Portugal, estes possuem natureza jurídica de autarquias, ou seja, não possuem autonomia político-administrativa, com exceção dos arquipélagos de Açores e Madeira (Constituição da República Portuguesa, 2005).

A Assembleia da República – o parlamento português – também destoa da organização brasileira: é unicameral. É certo que a extensão territorial de ambos os países pode influenciar esta organização político-administrativa, de modo que a proximidade do poder público com a sociedade, com o cidadão, impacta no atendimento aos seus anseios. Desse modo, deve-se reconhecer que as políticas públicas de desenvolvimento local não devem sofrer influência em razão da extensão

territorial tendo em conta justamente a distinção da forma de Estado adotada.

Nesse sentido, a alocação de recursos públicos para o desenvolvimento local, no âmbito do processo orçamentário, pode ser distinta tanto quanto são as profundas vicissitudes que abarcam o Estado Federal e o Estado Unitário, e nesta dualidade o Estado Unitário, em pressuposto, tende a ter um processo mais sincrético, eficaz, eficiente e efetivo do ponto de vista da sua real função de planejar as políticas públicas.

Assim, tem-se como pressuposto desta pesquisa que: o sistema orçamentário brasileiro, composto pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), parece ser materialmente mais dificultoso para a formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento local em comparação com o processo orçamentário de países cuja forma de Estado é unitária ou central, como o de Portugal.

1.2 Objetivos

Tendo em vista a abrangência dos temas tratados neste estudo, faz-se importante que se fixem objetivos claros para a sua consecução. Assim, aderente à sua proposição e delimitação têm-se os seguintes objetivos geral e específicos norteadores.

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar e comparar o funcionamento do sistema e processo orçamentários brasileiro e português para as políticas públicas de desenvolvimento local.

1.2.2 Objetivos Específicos

Alinhado com o objetivo geral, constituem os objetivos específicos deste estudo e assim norteará o andamento da pesquisa e dentro da metodologia adotada os itens em seguida descritos:

- a) analisar a estrutura político-administrativa dos Estados brasileiro e português para fins das políticas públicas de desenvolvimento local;
- b) analisar o sistema e processo orçamentários brasileiro e português e suas transferências (intra/inter) governamentais para fins das políticas públicas de desenvolvimento local;
- c) apontar divergências, convergências e contribuições entre os sistemas e processos estudados nos dois países.

1.3 Justificativa, Relevância e Aderência aos Escopos dos Programas “Associados”

O presente estudo se justifica tanto no plano teórico quanto no plano prático. Sob o aspecto teórico, ultrapassando as fronteiras nacionais, a pesquisa poderá contribuir para um debate mais amplo quanto ao sistema e processo orçamentários e a implementação de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento local.

Quanto ao aspecto prático, será possível compartilhar as práticas, rotinas e convenções adotadas em ambos os países e extrair o que é possível adequar às respectivas realidades como possível melhoria nos processos orçamentários e decisórios acerca de políticas públicas para o desenvolvimento local.

A relevância do estudo se denota pelas diferenças nas estruturas de Estado de ambos os países. O Brasil é um Estado Federado, de extensão territorial continental e importantes diferenças socioeconômicas, que de certa forma assume uma considerável complexidade no processo orçamentário público tendo em conta as diferentes Fontes de recursos financeiros. O seu impacto no desenvolvimento local é significativo tendo em conta que a menor fração da organização federal do Estado brasileiro é o município, ente autônomo e que tem participação considerável na indução do desenvolvimento local, pois é nele que em última instância o beneficiário da política pública (povo) reside.

Por outro lado, o Estado português é centralizado e não possui municípios autônomos tratados como entes federativos como os municípios brasileiros, características estas que o diferem substancialmente do Brasil, seja pela extensão territorial ou pelas condições socioeconômicas. Desse modo, as descentralizações orçamentárias merecem ser estudadas e aprofundadas para melhor compreender o planejamento das políticas públicas para o desenvolvimento local nestes dois países.

Deve-se considerar que em 5 de outubro de 1988, o Estado brasileiro inaugurou um novo marco em seu processo de democratização quando promulgou a atual Constituição Federal. Encontra-se nesta Carta Constitucional todo um sistema orçamentário expressado por documentos interligados (PPA, LDO e LOA) em que os três níveis da federação deverão seguir simetricamente. Por outro lado, o Estado português tem sua Constituição desde 1976, de modo que o estudo se focará no marco constitucional mais recente.

Desse modo, ainda que a promulgação da Constituição brasileira tenha sido em 1988, vê-se que a sua aplicabilidade no tocante ao sistema orçamentário somente poderia ser notada a partir de 1990, dado que no ano anterior (1989) os entes federados passaram a seguir as disposições constitucionais com vistas ao exercício financeiro de 1990, além de todos os Estados-membros haverem promulgado suas respectivas constituições estaduais no ano de 1989 (Souza, 2005, p. 111).

Neste matiz, o presente trabalho, desenvolvido no âmbito da dupla diplomação entre a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e o Instituto Politécnico de Bragança (IPB), se alinha ao Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública, da grande área de planejamento urbano e regional/demografia e ao Programa de Mestrado em Administração Autárquica, pois a pesquisa busca estabelecer as diferenças entre Brasil e Portugal nas descentralizações orçamentárias (intra/inter) governamentais, explorando as peculiaridades que cercam ambos os países, distintos nas suas respectivas forma de Estado.

Em relação à linha de pesquisa, no âmbito da UTFPR, o estudo adere-se à linha de Governança Pública e Desenvolvimento, mais especificamente ao Projeto Estruturante “Governança Pública como Contribuição para o Planejamento e Desenvolvimento”. Vê-se assim que a temática envolve as características brasileiras e portuguesas na execução das políticas de desenvolvimento local centrado na perspectiva orçamentária, o que impacta não apenas na questão do planejamento das políticas públicas, mas também na governança pública em um Estado Federal na medida em que há centenas de entes federativos autônomos, alguns financeiramente independentes e outros não.

Em relação à linha de pesquisa no IPB, o trabalho encontra-se em sintonia com o estudo da problemática da governança local sob a perspectiva orçamentária, dada a condição do Estado português, que é Central, e de suas características de descentralização administrativa em relação aos concelhos dentro do planejamento de políticas públicas de desenvolvimento local.

1.3.1 Contribuições da Pesquisa

Inicialmente, se comprovado o pressuposto desta pesquisa, o estudo contribuirá para o aperfeiçoamento do processo orçamentário brasileiro e para o planejamento das políticas públicas de desenvolvimento local.

Pretende-se ainda fomentar a discussão dos temas relativos ao desenvolvimento local tendo o município como prospecto e indutor das políticas públicas para esta temática e o ente federado, ou Central, no caso português, como financiadores destes projetos.

Para o autor do trabalho, a pesquisa contribuirá para o aprofundamento dos temas sobre o sistema e processo orçamentário, as políticas públicas para o desenvolvimento local e as vicissitudes que permeiam Brasil e Portugal na temática estudada. O autor é servidor público brasileiro, de órgão de controle externo, o que contribuirá pessoalmente para o amadurecimento intelectual e o aperfeiçoamento técnico e prático em relação ao dia a dia no controle e qualidade dos gastos públicos.

Para a sociedade a pesquisa contribuirá para a inter-relação dos dois países em temas comuns a ambos, porém com ritos e práticas diferentes. Ademais, a pesquisa poderá fomentar outros estudos na mesma área em perspectivas diferentes, ou até mesmo servir de incentivo para

outras pesquisas que ramifiquem para diferentes áreas.

1.4 Outros Estudos de Mesma ou Próxima Natureza

Para se chegar a estudos de mesma ou próxima natureza, buscando aproximar-se do estado da arte acerca da temática abordada, é necessário que se adote um método consistente na análise das diferentes bases de indexação da produção científica nacional e estrangeira. No âmbito do levantamento de documentos, produções e trabalhos intelectuais há diferentes métodos quantitativos e qualitativos que podem ser um ou outro utilizado ou até mesmo ambos.

Vanti (2002, p. 154) discute os métodos como a cienciometria, a informetria, a bibliometria e, atualmente, a webometria como referências métricas de análise da produção científica. Para o autor (2002), fundamentada em Tague-Sutcliffe, “a bibliometria trata dos modelos matemáticos para medir os aspectos de “produção, disseminação e uso da informação registrada”.

Santos e Kobashi (2009, p. 157) definem a bibliometria como o “conjunto de métodos e técnicas quantitativos para a gestão de bibliotecas e instituições envolvidas com o tratamento de informação”. A bibliometria vai mais além como método de gestão de bibliotecas. Por meio das ferramentas bibliométricas tem-se um entendimento amplo das pesquisas anteriores, o que leva a refletir sobre o que precisa ser feito (Yin, 2013, p. 2.767), ou seja, por meio da bibliometria parametrizam-se as próximas pesquisas no sentido de crescer ou inovar a temática já estudada.

Há na bibliometria três leis que orientam os resultados que se pretende – a Lei de Bradford, a Lei de Lotka e a Lei de Zipf, sendo que Silva *et al.* (2012, p. 5) sintetizam-nas da seguinte forma: a primeira delas mede a produtividade de periódicos científicos; a segunda mede a produtividade dos autores; e a terceira e última trata de uma relação entre a frequência de determinada palavra e sua posição dentre as ordenadas, segundo a sua quantidade de ocorrência.

Entretanto, para fins deste trabalho, o levantamento bibliométrico não terá o espectro de uma bibliometria com a finalidade de avaliar qualquer destas grandezas. Vale-se então da bibliometria para averiguar a existência de pesquisas que tratam da temática objeto de estudo e diferenciá-las entre si, além de formar o estado atual da ciência sobre o tema de pesquisa.

Neste trilho para início do levantamento bibliométrico, propõe-se uma metodologia sequencial do levantamento de dados. A figura 5 sintetiza o percurso metodológico necessário para a obtenção dos resultados. Em seguida, descrevem-se a etapa e os seus resultados.

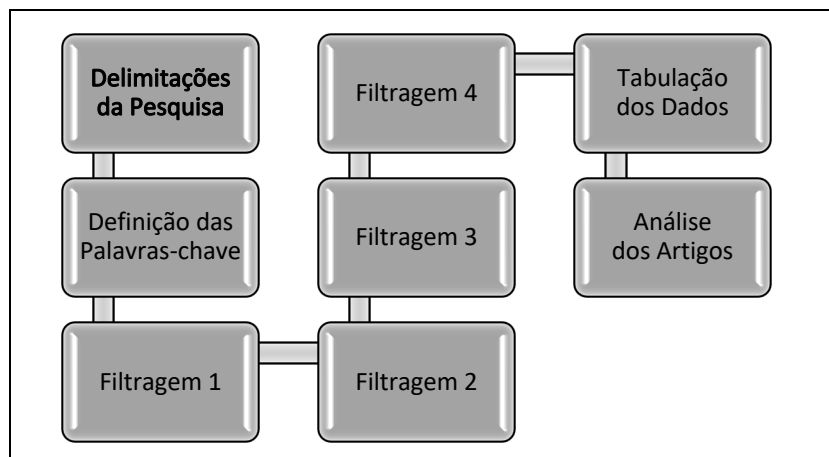


Figura 5 - etapas do método de levantamento bibliométrico

Fonte: Adaptado de Felice (2018).

A primeira etapa refere-se à definição dos bancos (bases) de dados das quais serão coletados os dados relativos à pesquisa. Para tanto, sem desmerecimento a quaisquer outros, foram definidos os seguintes: (i) Periódicos Capes do Portal Sucupira (www.periodicos.capes.gov.br), mantido pelo Ministério da Educação; (ii) *Science Direct* (www.sciencedirect.com); e, (iii) Scopus (www.scopus.com).

A segunda etapa do percurso metodológico do levantamento bibliométrico trata das delimitações da pesquisa. Assim, as delimitações foram definidas como sendo o período temporal das publicações, artigos publicados e a abrangência geográfica. O período temporal condizente adotado para pesquisa é a partir de 1990 até os dias atuais. Tal período se justifica tendo em conta que a temática do trabalho se refere ao sistema e processo orçamentários, cujas premissas se encontram fixadas na Constituição Federal de 1988; em se tratando de leis orçamentárias anuais ou plurianuais, e considerando que a Constituição Federal foi promulgada em 5 de outubro de 1988, tem-se que 1990 é o termo inicial.

Em relação a Portugal, a delimitação pode ser adotada como sendo a coincidente ao especificado para o Brasil. Isso porque a Constituição Portuguesa data de 1974 e que, embora se tenha importantes revisões cuja última é de 2005, definir como aquele ano tornaria o estudo com foco no tratamento histórico sobre o tema, o que não é o objetivo deste trabalho.

A delimitação quanto aos artigos publicados refere-se aos artigos científicos e aos artigos de revisão, excluindo os demais tipos de publicações, independentemente do país de origem.

Partindo para a terceira etapa sugerida para a pesquisa, têm-se as definições das palavras-chave para a busca nas bases de dados indexados. Adotou-se assim os vocábulos empregados no título do trabalho, que são: “Sistema e Processo Orçamentário para o Desenvolvimento Local: estudo comparativo entre Brasil e Portugal” e suas possíveis variações. Para isso, os termos foram divididos em dois grupos de palavras: o primeiro, o “orçamento”; e o segundo, “desenvol-

vimento local”, derivando-se destes núcleos as demais variações para a pesquisa. O quadro 1 traz estas construções de variações, salientando que as palavras-chave também foram traduzidas para o inglês para que a pesquisa tenha abrangência para ambos os idiomas.

Quadro 1 - vocábulos e suas variações de busca

GRUPO ORÇAMENTO	GRUPO DESENVOLVIMENTO LOCAL
“Orçamento”	“Desenvolvimento Local”
“Orçamento Público”	“Desenvolvimento Social Local”
“Processo Orçamento Público”	“Desenvolvimento Econômico Social Local”
“Ciclo Orçamento Público”	“Políticas Públicas Desenvolvimento Local”

Fonte: O autor (2019).

O quadro 2 traz a versão em inglês das palavras-chave definidas:

Quadro 2 - palavras-chave em português e inglês

PORTUGUÊS	INGLÊS
“Orçamento”	"Budget"
“Orçamento Público”	"Public Budget"
“Processo Orçamento Público”	"Public Budget Process"
“Ciclo Orçamento Público”	"Public Budget Cycle"
“Processo Orçamento Público Políticas Públicas”	"Public Budgeting Process Public Policies"
“Ciclo Orçamento Público Políticas Públicas”	"Public Budget Cycle Public Policies"
“Processo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social”	"Process Public Budget Public Policies Social Development"
“Ciclo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social”	"Cycle Public Budget Public Policies Social Development"
“Processo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social Econômico”	"Process Public Budget Public Policies Economic Social Development"
“Ciclo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social Econômico”	"Cycle Public Budget Public Policies Economic Social Development"
“Processo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social Econômico Local”	"Process Public Budget Public Policies Social Economic Development Local"
“Ciclo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social Econômico Local”	"Cycle Public Budget Public Policies Social Economic Development Local"

Fonte: O autor (2019).

Após estas definições, passou-se à pesquisa propriamente dita nos sites dos respectivos indexadores de trabalhos científicos. No Scopus foram adotados como filtros da pesquisa o ano, a partir de 1990 até 2019, e artigos (“*article*”) e revisão (“*review*”), além de as palavras-chave abrangerem todos os campos (“*all fields*”). A pesquisa no Periódicos Capes limitou-se ao idioma português, e foram utilizados como filtro “periódicos revisados pelos pares”, “artigos” e período de 1990 a 2019.

As etapas 4 a 7 tratam da filtragem relativa à aderência do conteúdo dos artigos para com a temática da pesquisa. Para tanto, delimitou-se a etapa 4 relativamente ao título do artigo e sua aderência à palavra-chave pesquisada. O filtro seguinte (etapa 5) é quanto à aderência do

resumo dos artigos com a temática de estudo. A etapa 6 se denota pela leitura breve da introdução dos artigos e sua compatibilização com o tema da presente dissertação; e, o último, trata da leitura na íntegra dos artigos e sua aderência à temática pesquisada.

A penúltima etapa refere-se à tabulação dos resultados e separação dos artigos lidos e analisados na íntegra quando do desenvolvimento da fundamentação teórica. Assim, têm-se os seguintes resultados consolidados referentes à pesquisa dos vocábulos da palavra-chave do tema de pesquisa na tabela 1:

Tabela 1 - quantidade de artigos nas respectivas bases de dados conforme o vocábulo

VOCÁBULOS	PERIÓDICOS CAPES	SCIENCE DIRECT	SCOPUS	TOTAL
"Orçamento"	2.088	182	1.645	3.915
"Orçamento Público"	1.338	50	473	1.861
"Processo Orçamento Público"	1.194	36	148	1.378
"Ciclo Orçamento Público"	358	11	27	396
"Processo Orçamento Público Políticas Públicas"	924	28	114	1.066
"Ciclo Orçamento Público Políticas Públicas"	287	10	22	319
"Processo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social"	830	21	45	896
"Ciclo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social"	262	09	09	280
"Processo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social Econômico"	614	16	15	645
"Ciclo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social Econômico"	215	08	05	228
"Processo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social Econômico Local"	436	09	11	456
"Ciclo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social Econômico Local"	153	04	02	159
"Ciclo Processo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social Econômico Local"	152	04	01	157
"Budget"	3.283	239.321	386.276	628.880
"Public Budget"	2.112	112.003	90.902	205.017
"Public Budget Process"	1.237	93.394	34.811	129.442
"Public Budget Cycle"	311	35.246	14.676	50.233
"Public Budgeting Process Public Policies"	104	72.394	6.923	79.421
"Public Budget Cycle Public Policies"	206	27.252	10.365	37.823
"Process Public Budget Public Policies Social Development"	603	48.543	12.288	61.434
"Cycle Public Budget Public Policies Social Development"	170	17.926	3.990	22.086
"Process Public Budget Public Policies Economic Social Development"	541	42.761	9.283	52.585
"Cycle Public Budget Public Policies Economic Social Development"	162	16.339	3.450	19.951
"Process Public Budget Public Policies Social Economic Development Local"	398	32.252	4.396	37.046
"Cycle Public Budget Public Policies Social Economic Development Local"	130	12.342	1.472	13.944
"Cycle or Process Public Budget Public Policies Social Economic Development Local"	123	11.746	4.985	16.854
TOTAL	18.231	761.907	586.334	1.366.472

Fonte: O autor, a partir da pesquisa nos respectivos sites das bases de dados (2019).

Utilizou-se como palavras-chaves tanto "processo" quanto "ciclo" e suas traduções para o inglês tendo em conta que os testes com ambos os vocábulos, acrescidos das demais palavras-chaves, retornavam número diferente de artigos. Ao utilizar os termos em inglês, o resultado foi um número muito elevado de artigos, de modo que se estabeleceu, também, outro critério, utilizando o operador booleano "or" entre as palavras "Cycle" e "Process" e completando com os demais termos de busca.

O resultado que se obteve de forma consolidada segundo as expressões utilizadas em inglês e

português foram os que constam da tabela 2:

Tabela 2 - resultado consolidado dos quantitativos de artigos

VOCÁBULOS	PERIÓDICOS CAPES	SCIENCE DIRECT	SCOPUS	TOTAL
“Ciclo Processo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social Econômico Local”	152	04	01	157
“Cycle or Process Public Budget Public Policies Social Economic Development Local”	122	11.746	4.985	16.853
TOTAL	274	11.750	4.986	17.010

Fonte: O autor (2019).

Tendo em conta uma quantidade ainda considerável de artigos tanto da Science Direct quanto da base de dado Scopus, optou-se por mais um refino da busca parametrizando os termos apenas para “título”, “resumos” e “palavras-chaves” (“*article title*”, “*abstract*” e “*keywords*”), o que, para a Scopus, reduziu-se a quantidade de artigos para 18. Em relação à Science Direct, o refino não foi capaz de gerar um resultado satisfatório, de modo que se mantiveram os artigos até então encontrados e procedeu-se à sua seleção pela leitura dos títulos.

Após o levantamento numérico dos artigos nas respectivas bases de dados, passou-se à análise dos títulos desses trabalhos e sua vinculação com o objeto de estudo deste trabalho de pesquisa. Os resultados quantitativos deste critério de seleção encontram-se na tabela 3:

Tabela 3 - resultado após análise dos títulos dos artigos

VOCÁBULOS	PERIÓDICOS CAPES	SCIENCE DIRECT	SCOPUS	TOTAL
“Ciclo Processo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social Econômico Local”	27	03	0	30
“Cycle or Process Public Budget Public Policies Social Economic Development Local”	11	188	18	217
TOTAL	38	191	18	247

Fonte: O autor (2019).

Em seguida, procedeu-se à análise dos resumos dos artigos que passaram pela triagem em relação ao título, conforme os quantitativos constantes da tabela 4.

Tabela 4 - resultado após a análise dos resumos dos respectivos artigos

VOCÁBULOS	PERIÓDICOS CAPES	SCIENCE DIRECT	SCOPUS	TOTAL
“Ciclo ou Processo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social Econômico Local”	17	02	0	19
“Cycle or Process Public Budget Public Policies Social Economic Development Local”	03	72	08	83
TOTAL	20	74	08	102

Fonte: O autor (2019).

Entretanto, ainda se obteve uma quantidade considerável de 102 artigos relacionados direta ou indiretamente ao tema da dissertação, e, iniciada a leitura de alguns deles, verificou-se, ainda, a

existência de incompatibilidade do conteúdo e o tema de estudo.

Desse modo, a tabela 5 traz a quantidade de artigos efetivamente separados para a leitura integral, fazendo parte do referencial teórico:

Tabela 5 - quantidade de artigos efetivamente a ser empregada

VOCÁBULOS	PERIÓDICOS CAPES	SCIENCE DIRECT	SCOPUS	TOTAL
“Ciclo ou Processo Orçamento Público Políticas Públicas Desenvolvimento Social Econômico Local”	08	0	0	08
“Cycle or Process Public Budget Public Policies Social Economic Development Local”	02	16	05	23
TOTAL	10	16	05	31

Fonte: O autor (2019).

Dada a quantidade de artigos, procedeu-se à leitura de acordo com o desenvolvimento dos temas e subtemas, ficando os artigos excedentes como suporte para eventual lacuna na etapa seguinte referente à pesquisa.

2 Fundamentação Teórica

O destaque do cenário teórico tem por finalidade demonstrar o estado da arte referente aos temas em discussão neste trabalho. Envidando passar pelos principais tópicos que possam de alguma forma se alinhar ao posicionamento da pesquisa, notou-se a necessidade de trazer a este trabalho o panorama teórico relativo à teoria do federalismo e centralismo; funções do Estado e o processo legislativo; o orçamento público; e as políticas públicas para o desenvolvimento local nos orçamentos nacionais.

2.1 Teoria do Federalismo e Centralismo

2.1.1 Contexto Histórico

As teorias do federalismo e do centralismo se relacionam à origem do Estado, e este à pessoa política com poderes para sua autoafirmação, auto-organização e autogestão com capacidade de representar o povo que reside em determinado território.

Antes de se adentrar ao federalismo e centralismo, é importante uma breve abordagem acerca da história do surgimento do Estado. Alguns autores sugerem que o vocábulo Estado tenha surgido no século XVI. Dallari (2002, p. 51) e Bonavides (2015, p. 40) afirmam que a palavra tenha aparecido primeiro em “O Príncipe”, de Maquiavel, cujas narrativas tratam do domínio de territórios e principados.

De fato, naquele livro Maquiavel (2010, p. 5) refere-se às cidades de Milão e Nápoles como se fossem cidades-estados:

Todos os estados, todos os domínios que tiveram e têm império sobre os homens foram e são ou repúblicas, ou principados. Os principados ou são hereditários – aqueles nos quais a linhagem de seu senhor é príncipe há muito tempo –, ou são novos. Os novos ou são inteiramente novos, como foi Milão para Francesco Sforza, ou são como membros anexados ao estado hereditário do príncipe que os conquista, como é o reino de Nápoles para o rei da Espanha.

Alguns documentos franceses, ingleses, alemães e espanhóis dos séculos XVI e XVII usaram a expressão “Estado” para designar as cidades independentes e até mesmo grandes extensões de terras particulares em que houvesse um poder jurisdicional (Dallari, 2002, p. 51). Na mesma direção Bobbio (1987, p. 73) traz uma tese de que o Estado, como ente político, originou-se da evolução da comunidade primitiva para a sociedade civilizada. Enfatiza o autor que a comunidade formada pelos laços de parentesco ou de uniões familiares para fins de sobrevivência, ainda na idade primitiva, levou à constituição de um estado social que, entretanto, ainda era desprovida de capacidade política para se organizar. É o que ele sugere na seguinte passagem (Bobbio, 1987, p. 74):

Com o nascimento da propriedade individual nasce a divisão do trabalho, com a divisão do trabalho a sociedade se divide em classes, na classe dos proprietários e na classe dos que nada têm, com a divisão da sociedade em classe nasce o poder político, o Estado, cuja função é essencialmente a de manter o domínio de uma classe sobre a outra recorrendo inclusive à força, e assim a de impedir que a sociedade dividida em classes se transforme num estado de permanente anarquia.

Azambuja (2008, p. 117) propõe três teorias filosóficas das quais o Estado se originou: teoria familiar; teoria contratual; e teoria violenta (da força). A teoria familiar pressupõe que o Estado surgira das relações familiares e de suas tradições, enquanto a teoria contratual estabelecia o vínculo em sociedade à semelhança de quando se firma um contrato, que posteriormente foi evidenciado na obra "Do Contrato Social", de Jean-Jacques Rousseau; por fim, a teoria violenta prega a origem do Estado na ação violenta para a sua formação (Azambuja, 2008, pp. 118-125).

Em relação à origem histórica do Estado, Azambuja (2008, pp. 126-132) destaca três modelos de formação do Estado: a formação natural, a formação histórica e a formação jurídica. O autor sustenta ainda que a formação natural do Estado tem origem na característica nômade e sedentária da humanidade, ligando-se a partir da fixação das sociedades primitivas nos territórios e os seus aspectos sociais que proporcionaria a ideia de propriedade privada e o comércio individualista fomentando a vida urbana.

Nesta linha de entendimento, o poder se originaria daquele que se destacasse em algum episódio de perigo iminente e exigisse uma liderança para afastá-lo ou de crenças de que certas pessoas tinham poderes para conversar com espíritos ou prever catástrofes (Azambuja, 2008, p. 128).

Em relação ao modelo histórico, a origem do Estado se daria de três modos: modos originários, modos secundários e modos derivados (Azambuja, 2008, pp. 129-130). No modo originário, o Estado surgiria diretamente do povo, sem que houvesse outro Estado preexistente; o modo secundário se daria por meio de fusão ou cisão de outros Estados para formar os novos; e no modo derivado o Estado se formaria por influência de outros Estados (Azambuja, 2008, pp. 129-130).

Ao tratar do modelo jurídico de formação do Estado, Azambuja (2008, pp. 131-132) vincula sua existência a partir da organização da sociedade e a criação de órgãos que o representam, dando origem a uma Constituição, sendo esta o marco do seu nascimento.

Por não se tratar de Estados como hoje são conhecidos, as cidades à época de Maquiavel não poderiam ser assim consideradas, levando alguns autores a designar como Estados apenas aqueles surgidos a partir do século XVII. Entretanto, é importante afirmar que as cidades como Babilônia, Esparta, Atenas, Roma, governadas por imperadores e tiranos que exerciam seus poderes de coerção e contenção sobre o povo da época, continham um poder cuja característica leva a uma representação de Estado (Bonavides, 2015, p. 38).

Em seguida à Idade Média, já no século XVIII, com as aspirações iluministas, surge o Estado Moderno, trazendo consigo a lapidação dos conceitos de soberania nacional juntamente com o seu contraposto, a soberania de mercado, o qual este ignorava qualquer poder ou organização estatal que pudesse criar óbices ao modelo recolonizador das associações de capital (Bonavides, 2015, pp. 39-40).

A soberania como instrumento e substância do poder e os fundamentos teológicos que colocam lado a lado o trono e o altar surtem como sustentação da Monarquia clerical em um primeiro momento como justificativa ao Estado Moderno Absolutista (Bonavides, 2015, pp. 41-42). Posteriormente, o contratualismo de Hobbes enseja a base filosófica para o rompimento da teoria do Absolutismo e os fundamentos teológicos, justificando o poder advindo do Homem, e não das divindades como antes se pensava (Bonavides, 2015, p. 42).

Sendo o Homem a nascente do poder, Hobbes então teoriza o poder infinito do governante com base no contrato social, cuja dualidade de um estado de natureza que antecede o estado de sociedade justifica a reciprocidade entre a alienação de todas as liberdades ao Estado Absoluto e a conservação social por este garantida (Bonavides, 2015, pp. 42-43).

Bonavides narra com exatidão a decadência do Estado Absoluto (2015, pp. 43-44):

O Estado absoluto secularizado por Hobbes em esferas teóricas parece haver logrado em Portugal do século XVIII sua expressão mais acabada.

A velha Monarquia Portuguesa inscreve em seus fastos o exemplo histórico deveras ilustrativo de como o Estado absoluto se trasladou da teoria à práxis. Tal ocorreu por ação de um grande ministro, braço forte da Realeza Bragantina, quando a Coroa da velha Monarquia Lusitana cingiu a cabeça de D. José. O ministro foi Pombal. Com pulso de ferro, removeu as ruínas do terremoto que devastou Lisboa, reconstruiu a metrópole do Império, expulsou os jesuítas, enfrentou a dobrez e a soberba da Aristocracia, puniu com pena capital os nobres que atentaram contra a vida do Rei, fez suprema a majestade do Cetro, fomentou e favoreceu com a mão do progresso as empresas mercantis e interrompeu a decadência portuguesa.

[...]

Com efeito, o Estado Moderno ligado à derradeira versão do Absolutismo monárquico antecipava já em Portugal [...] o advento das classes sociais cujo poder a revolução faria irresistível.

É neste cenário que o Absolutismo seria exterminado para dar lugar às aspirações revolucionárias em curso na época, prestes a inaugurar as liberdades do Estado constitucional.

No Estado Moderno Absoluto, ainda antes da chegada do Estado constitucional, com esteio na soberania, supõe-se que a proteção e a ordem somente serão garantidas se houver um poder estatal homogêneo, autônomo e único (Zippelius, 1997, pp. 73-74). É esta autonomia e unidade de poder que permite o surgimento do Estado centralizado. Zippelius (1997, p. 80) afirma que em um Estado não existem quaisquer competências de regulação que sejam autônomas em relação ao centro de poder, de modo que a soberania e a unidade de poder são faces de uma mesma moeda.

2.1.2 O Estado Unitário

É pela unidade jurídica do poder do Estado que se justifica o centralismo como sendo uma ordem homogênea de direito e de competências (Zippelius, 1997, p. 80) e daí se extrai a ideia do Estado Unitário.

Tem-se Estado Unitário quando há um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político (Dallari, 2002, p. 254), cuja unidade é uma tendência das sociedades políticas com objetivos sociais comuns e é de sua natureza convergir-se para o centro e daí se sujeitarem a uma autoridade e ordem jurídico-constitucional comum (Acquaviva, 2000, p. 101).

Ao tratar de Estados Unitários e Estados Federais está a classificar os Estados segundo a forma. Dentro desta classificação se destaca a que divide os Estados em simples e compostos. O Estado Unitário situa-se na ala dos Estados Simples que, embora tenham a sua complexidade (Azambuja, 2008, p. 160), são dados por alguns autores como sendo a única forma de Estado nesta categoria. Por outro lado, há outra corrente, inaugurada por Juan Ferrando Badia, que sustenta a existência dos Estados Regionais, como o são a Espanha e a Itália, que ora situam-se como Estados Unitários, ora são tomados como uma terceira forma de Estado, como sugere Badia (Dallari, 2002, p. 254).

Azambuja (2008, p. 160) reproduz a noção de Estado simples e composto proposta por Hauriou nos seguintes termos:

Pode-se denominar 'Estado simples' o que não é divisível em partes internas que mereçam o nome de Estado e não estão unidas por um vínculo de sociedade, e 'Estado composto' o que, ao contrário, é divisível em partes internas que merecem o nome de Estados e que são unidas entre si por um vínculo de sociedade.

Para Acquaviva (2000, p. 101), o Estado Unitário é um ente politicamente centralizado, assumindo uma característica de unicidade de poder que irradia para todo o território. Entretanto, ainda que esta unidade de poder seja coerente com o Estado Unitário, há outra característica dos Estados, independentemente se simples ou composto, que é a descentralização administrativa. No Estado Unitário esta característica de descentralização possui relevo na medida em que se possam confundir os centros de irradiação de poder.

Didaticamente, como o fez Bonavides (2007, pp. 162-166), o Estado Unitário pode ser centralizado ou descentralizado. Para o primeiro, a centralização pode ser política, administrativa, territorial e material, concentrada e desconcentrada (Bonavides, 2007, pp. 162-165). A figura 6 resume as formas de centralização propostas pelo autor (2007):

ESTADO UNITÁRIO					
Centralização Política	Centralização Administrativa	Centralização Territorial e Material	Centralização Concentrada	Centralização Desconcentrada	Descentralização

Figura 6 - formas de centralização do Estado unitário

Fonte: O autor, a partir da classificação de Bonavides (2007, p. 162).

A centralização política no Estado Unitário é a unidade do sistema jurídico, não havendo ordenamentos jurídicos gerais ou particulares, sendo que é da característica do Estado Unitário a exclusão de toda a normatividade plural (Bonavides, 2007, p. 162).

Por outro modo, a centralização administrativa é a aplicação da lei ou a gestão de serviços conduzida independentemente de quem se valerá da lei ou dos beneficiários dos serviços (Bonavides, 2007, p. 163).

Já a centralização territorial pressupõe a extensão do poder central a todo um território (Bonavides, 2007, p. 163); entretanto, deve-se considerar que o Estado centralizado somente é possível quando a extensão territorial é pequena e a população reduzida, uma vez que as diversidades provocadas pela grande extensão territorial e populacional levariam à necessidade de descentralizar as atividades dos serviços públicos (Azambuja, 2008, p. 162). Quanto à centralização material pode-se afirmar que esta é a absorção pelo poder central de assuntos antes tratados por poderes fracionários ou particulares (Bonavides, 2007, p. 163).

A centralização concentrada é o tipo puro do Estado simples. Este tipo puro de Estado Unitário pressupõe a existência única de um Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, com todas as autoridades executivas e judiciárias sujeitas ao poder central, sendo deste a delegação das atribuições (Azambuja, 2008, p. 161). Para Bonavides (2007, p. 163), a centralização concentrada é a combinação de um só centro de decisão para um corpo de servidores hierarquicamente subordinado diretamente à autoridade central.

Em relação à centralização desconcentrada, é importante destacar a sua distinção da descentralização. Para tanto, é oportuno reproduzir o entendimento de Bonavides (2007, p. 164) acerca do assunto:

A centralização desconcentrada importa no reconhecimento de pequena parcela de competência aos agentes do Estado, que se investem de um poder de decisão cujo exercício lhes pertence; poder, todavia, parcial, delegado pela autoridade superior, à qual continuam presos por todos os laços de dependência hierárquica.

Na centralização desconcentrada, as necessidades sociais de natureza local, quando dentro das conveniências administrativas, poderão ser executadas por uma parcela do poder central de modo delegado, e não autônomo, ao poder local, sendo este um *longa manus* do poder central (Bonavides, 2007, p. 164).

Por outro lado, a descentralização no Estado Unitário se concretiza a partir da coletividade secundária, que possui uma prerrogativa delegada pelo poder central e por meio desta prerrogativa estatuem-se os órgãos descentralizados (Bonavides, 2007, p. 164). Note-se a importante diferença entre descentralização e centralização desconcentrada, uma vez que esta advém diretamente do poder central, enquanto aquela advém da coletividade, que possui uma prerrogativa delegada pelo poder central. Também é necessário afirmar que a descentralização se refere ao aspecto administrativo do Estado Unitário, de modo que, caso caracterizada a descentralização política, se estará diante de um Estado Federal (Bonavides, 2007, p. 166).

2.1.3 O Estado Federal

Proveniente da Revolução norte-americana do século XVIII, o Estado Federal é espécie do gênero federação (Acquaviva, 2000, p. 103). Dentro daquela classificação mencionada no item anterior, o Estado Federal é dado como um Estado composto, assim como também é a confederação.

Antes de se adentrar a questão do federalismo, Bonavides (2007, p. 170) traz algumas classificações quanto à união dos Estados segundo a sua espécie, ressaltando a complexidade destas classificações tendo em conta os diversos critérios que podem ser utilizados. Assim, sugere o autor que as uniões dos Estados podem ser paritárias e desiguais; de direito internacional ou de direito constitucional; e simples ou institucionais. O quadro 3 resume estas diferentes uniões de Estados:

Quadro 3 - uniões de estados e sua compreensão

UNIÕES	COMPREENSÃO	EXEMPLOS
Paritárias	São uniões de Estados que possuem órgãos comuns e se entendem como organizações administrativas permanentes	União Pessoal e Real, Federação.
Desiguais	São uniões que se sujeitam hierarquicamente a outro(s) Estado(s), como medida de proteção, em notório caráter de dependência.	Estado vassalo, protetorado ou sob mandato.
Direito Internacional	São uniões que podem ter a forma comunitária ou societária. A forma comunitária converge para a criação de órgãos de natureza administrativa ou judiciária comuns e sob um mesmo chefe para os Estados-membros. Já a forma societária se caracteriza mediante um pacto ou acordo para a formação de organizações interestatais.	Comunitária: União Real; Societária: Confederação, FMI, ONU, UNESCO.
Direito Constitucional	São uniões que se fundam no ordenamento interno estatal.	Federação.
Simple	São uniões que não originam uma comunidade de Estados, mas promove alianças entre Estados para fins comuns.	Uniões de protetorado; Uniões de tutela.
Institucionais	São uniões que produzem uma verdadeira União de Estados. Podem ser Uniões gerais, particulares e complexas ou compostas. As primeiras são as uniões abertas e equivalem a toda a comunidade internacional. As segundas são uniões fechadas. As terceiras são Estados de Estados.	Gerais: ONU; Particulares: Federação, OEA; Complexas: Estado Federal.

Fonte: Adaptado de Bonavides (2007).

Outra classificação também trazida por Bonavides (2007, pp. 173-184) são as que categorizam em União Pessoal, União Real (Azambuja, 2008, p. 164), Confederação e *Commonwealth*.

A União Pessoal é mais presente no regime monárquico e ocorre quando, acidental e involuntariamente, um só monarca ocupa dois tronos, citando como exemplos o que ocorreu na Dinamarca e Islândia em 1918 a 1941; e na Alemanha e Espanha de 1519 a 1556 (Bonavides, 2007, p. 173).

A União Real é a vontade comum de dois monarcas em estabelecer uma relação de comunhão de coisas, interesses ou negócios como laço associativo de um Estado ao outro (Bonavides, 2007, pp. 176-177).

Em relação à Confederação, Bonavides (2007, pp. 179-180) preceitua que se trata de uma sociedade de Estados juridicamente iguais, sem perda das respectivas soberanias, cujos laços são de direito internacional e de ordem diplomática.

Por fim, Bonavides (2007, pp. 181-184) traz ainda o modelo desenvolvido pelos ingleses, o *Commonwealth*. Este modelo, segundo o autor, difere de quaisquer das uniões anteriormente citadas porque se refere a uma Comunidade de Estados que antes pertenciam à coroa britânica e daí eram chamados de Comunidade britânica (*British Commonwealth*). A partir do Terceiro Império Britânico, após paulatina autonomização das possessões coloniais, passaram à plenitude da soberania e à cooperação e solidariedade entre os povos participantes, existentes ainda hoje como na Austrália, Nova Zelândia e Canadá (Bonavides, 2007, p. 182).

Superada a introdução destas classificações quanto à União dos Estados, ingressa-se no panorama teórico dos Estados Federais, cujo surgimento, no Estado Moderno, ocorre após a independência das treze colônias inglesas na América, tornando cada qual um Estado e, posteriormente, para frear o avanço da expansão holandesa e as lutas contra os indígenas, resolveram se unir em confederação para melhor uso das suas forças (Dallari, 2002, p. 255). Em 1787, reuniram-se os Estados confederados na cidade de Filadélfia e após inúmeras discussões resolveram se unir e criar um Estado Federal (Dallari, 2002, p. 256).

Dallari (2002, pp. 254-255) traz uma noção do que seja federação. Para o autor, federação é um pacto, uma aliança, e conclui que não é qualquer aliança. Deve obedecer a certas características para que seja considerada uma federação (Dallari, 2002, p. 255), que podem ser resumidas na figura 7, em razão das quais tende esta forma de Estado a dificultar a formação de Estados totalitários e favorecer a defesa das liberdades e a participação no poder político, contrapondo-se às características do Estado Unitário:

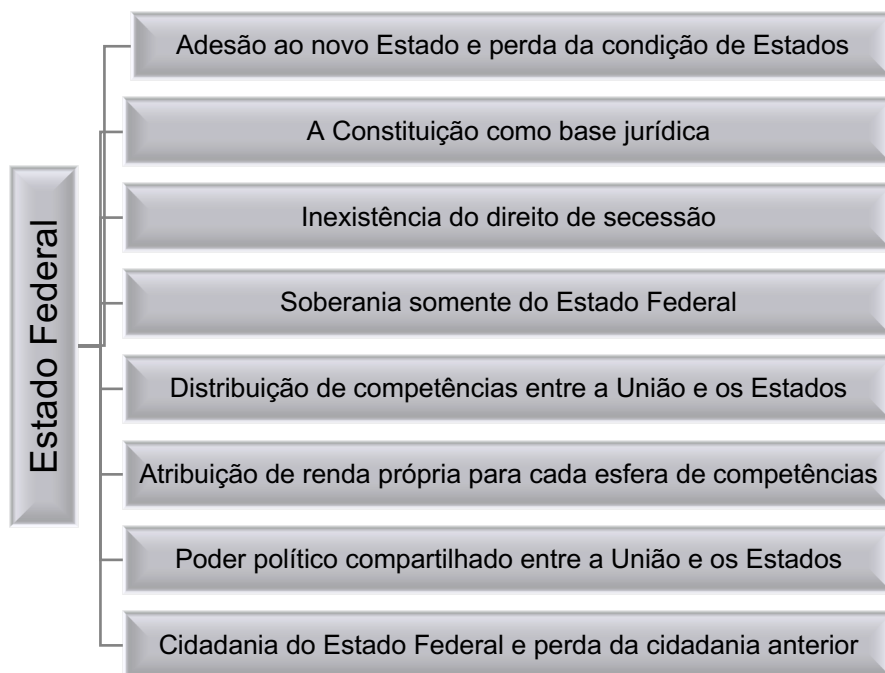


Figura 7 - características fundamentais do Estado federal

Fonte: Adaptado de Dallari (2002).

Bonavides (2007, p. 193), apoiado em Jellinek (1914), trata o Estado Federal como o “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal”. Os Estados-membros são unidades que possuem capacidade de auto-organização e autoadministração e que, entretanto, não são dotadas de soberania e se sujeitam a uma Constituição Federal (Acquaviva, 2000, p. 104). Do mesmo modo como na Carta Constitucional que originou o Estado Federal americano em 1787, o federalismo consagra a “pluralidade de centros locais de poder” detentora da capacidade de autogoverno e autoadministração, cujas competências são organizadas por uma Constituição Federal (Moraes, 2009, p. 13).

É o Estado Federal uma união de Estados, de caráter jurídico-político, cujas funções e atribuições são distribuídas entre os órgãos centrais da federação e os Estados federados, compartilhando as competências que em um Estado Unitário pertenceriam a uma organização estatal unitária (Zippelius, 1997, pp. 82-83).

Importante destacar que a federação é um mecanismo para lidar com a fragmentação do poder, ou seja, a organização do poder político territorial em Estados de grandes extensões territoriais, cujas diversidades étnicas, linguísticas, culturais, políticas e socioeconômicas impõem uma organização que agregue estes valores em um determinado território (Abrucio, 2005, p. 42).

Algumas teorias tentam sustentar o Estado Federal e, dentre elas, destacam-se a teoria de Calhoun, a teoria de Le Fur e a teoria da Escola de Viena (Azambuja, 2008, pp. 170-172). A teoria de Calhoun se apegua ao vocábulo Estado, para negar a existência do Estado Federal. Um

de seus argumentos sugere que a soberania é um atributo do Estado, não podendo ser este atributo compartilhado entre a União e os Estados-membros, de modo que se a soberania pertence aos Estados-membros, com estes se forma uma Confederação; se, ao contrário, a soberania pertence à União, os Estados-membros não são Estados (Azambuja, 2008, p. 170).

A teoria de Le Fur, segundo Azambuja (2008, p. 171), pode ser de dois modos:

- 1.º) O Estado Federal pode nascer independentemente de um tratado, de dois modos: a) Quando um Estado, unitário a princípio, se transforma em Estado Federal, outorgando a suas antigas províncias certa autonomia e concedendo-lhes participação na formação da vontade da União. Foi o que se deu com o Brasil, que, de Império unitário, se transformou em República federativa, com a promulgação de sua Constituição de 1891; b) Quando o nascimento do Estado Federal não é resultado da vontade dos Estados particulares, e sim de um movimento nacional, pacífico ou não.
Foi o que se deu com a Suíça, em 1848, que de Confederação passou a Federação, não obstante ter conservado a designação primitiva.
- 2.º) O Estado Federal pode nascer de um tratado firmado entre si pelos Estados particulares.
Resta apenas demonstrar, contra a argumentação de Calhoun, que esse tratado pode dar origem à Constituição que organiza o Estado Federal.

O nascimento de um Estado Federal resultante de um tratado é possível a partir do momento em que os Estados interessados assim se manifestem em tratado entre eles celebrado, no qual se estabelece a vontade de criar um novo Estado e se fixa a sua organização; em seguida, elabora-se a Constituição, que será submetida à aprovação por cada um dos Estados-partes no tratado, aprovando-a segundo a Constituição anterior de cada Estado; por fim, tem-se a vigência da Constituição Federal como consequência de um tratado (Azambuja, 2008, pp. 171-172).

Para a teoria da Escola de Viena o “Estado Federal é um Estado segundo o direito internacional; os Estados federados são Estados segundo o direito interno ou nacional” (Azambuja, 2008, p. 172).

Nesse sentido de participação no poder político como expressão genuína da democracia, sustentam-se os pilares da federação que, conforme ensina Georges Scelle (1948), citado por Bonavides (2007, p. 195), encontram-se na lei da participação e da autonomia a importante distinção entre o Estado Federal e o Estado Unitário.

A lei da participação, como na teoria de Le Fur, citado alhures, é a contribuição do Estado-membro na formação da soberania nacional, sendo parte no processo de constituição do poder político e das instituições da federação (Bonavides, 2007, p. 195). Já a lei da autonomia sustenta a capacidade de cada Estado-membro exercer suas competências estatais, sem qualquer óbice, desde que previstas nos princípios da Constituição Federal (Bonavides, 2007, pp. 195-196).

As soberanias de competências, quando deferidas aos órgãos da federação, possibilitariam a estes reduzirem ilimitadamente ou abolirem as competências dos Estados-membros, e daí o Estado Federal seria um Estado Unitário (Zippelius, 1997, p. 83). Por outro lado, se os Estados-

membros dispusessem da soberania das competências, estes poderiam subtrair as competências da federação, fugindo do que seja Estado Federal (Zippelius, 1997, p. 83).

Desse modo, a existência do Estado Federal se vincula a uma soberania popular, deferida pelo voto aos cidadãos capazes de elegerem “um poder constituinte, plenamente soberano”, que estabelecerá as linhas básicas da organização federal, as competências materiais, legislativas, administrativas e judiciárias; as instituições e as esferas para a execução das competências e a autonomia dos respectivos Estados-membros (Bonavides, 2007, pp. 196-199), bem como os direitos e garantias fundamentais deferidas ao povo.

A figura 8 demonstra a amplitude das competências distribuídas em um Estado Federal como o Brasil, que possui três níveis de autonomização das competências estatais.

Registre-se como interessante a figura do Município neste cenário de entes federados. A adoção de uma federação de três níveis, como a brasileira, advém de um processo histórico de reconhecimento das autonomias estaduais e municipais e da ausência de controle por parte dos Estados-membros em relação às questões locais (Souza, 2005, p. 110).

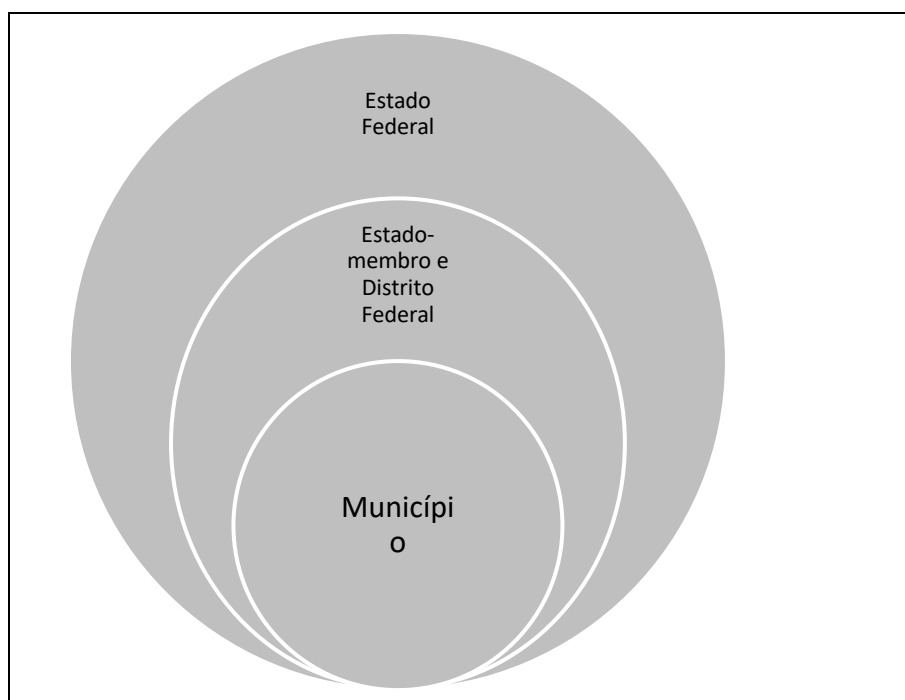


Figura 8 - competências autônomas dos entes federados do Brasil

Fonte: O autor (2019).

Deve-se ressaltar que os Estados-membros, como entes federados, participam diretamente das competências do Estado Federal como elemento constitutivo da federação por meio de representantes na conhecida Câmara Alta, ou Senado Federal, no caso brasileiro (Bonavides, 2007, p. 200).

Os ditos senadores da República são representantes dos Estados-membros fixados em número

igual para todos os componentes do Estado Federal. O detalhe é que o Município não possui tal representação no Senado Federal. Sobre isso Bonavides (2007, p. 201) destaca que:

O “bicameralismo” ou legislativo dual confere ao Estado-membro através da câmara representativa dos Estados ingerência ativa em matéria de revisão constitucional, tornando-se ponto dos mais característicos do sistema federativo.

O sistema de duas Câmaras, da essência da ordem federativa, testemunha precisamente uma técnica vertical de separação de poderes. Um ramo de poder legislativo – o Senado – exprime a vontade dos Estados, mas o poder político soberano se manifesta também através da segunda casa legislativa: a Câmara de Deputados ou Casa de Representantes por onde se filtra a vontade dos cidadãos, vontade democrática, vontade popular, que expressa, na produção da ordem jurídica, o sentimento nacional unificado.

Assim, se é da essência do sistema federativo o bicameralismo com a participação do Estado-membro, não se inclui nesta essência o Município, de modo que não se lhe defere o caráter de ente federado. Outra característica que também reforça a exclusão da qualidade de ente federado ao Município é a inexistência do terceiro poder, o Poder Judiciário. Este Poder não só equivale à existência de tribunais para dirimir os conflitos da sociedade que compõe o Estado-membro, mas também pela necessidade de haver uma Corte Suprema para guardar a Constituição Federal e “operar o equilíbrio de toda a ordem, a estrita conformidade dos poderes da União e dos Estados com os princípios básicos da Constituição.” (Bonavides, 2007, p. 196).

No caso do Brasil, anote-se que os atos contestados em face de lei federal não se sujeitam a julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Corte Guardiã da Constituição Federal (*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*), conforme descrito por Bonavides. Como não é permitido o direito de secessão¹ aos Estados-membros, sob pena de sofrer uma intervenção federal, não se denota a mesma sanção ao Município desejoso em se destacar do Estado brasileiro para se unir a um outro Estado estrangeiro, ou até mesmo de se autoproclamar independente.

Deve-se destacar que o processo de democratização do país culminou com o fortalecimento de um federalismo estadualista graças à atuação das lideranças regionais no Congresso Nacional, deferindo aos Estados-membros um poder administrativo e financeiro por meio de empresas estratégicas e bancos estaduais, além de uma autonomia inédita simbolizada pela inserção do federalismo como cláusula pétrea na CF (Abrucio, 2005, p. 47).

Dentro destas questões de Estado Unitário e Estado Federal e com esta característica dos Municípios no caso do Brasil – uma vez que são de sua competência os assuntos de interesse local –, repercute neste estudo a temática das descentralizações orçamentárias para a execução de políticas públicas de desenvolvimento local uma vez que as características das formas de Estado podem não interferir na formatação da distribuição de recursos orçamentários. Para tanto, há que se debruçar sobre o cenário teórico do processo legislativo de ambas as formas de Estado tratadas neste trabalho, para

¹ Direito de secessão é um processo unilateral em que determinado grupo procura se separar do Estado, sem o seu consentimento, formando um novo Estado (Carnesella, 2018).

então adentrar-se ao ponto orçamentário.

Outro ponto fundamental para este estudo, e que pode auxiliar por ocasião da pesquisa, é quanto ao elenco de cinco questões que obstaculizam o desempenho dos municípios e interferem nas relações intergovernamentais (Abrucio, 2005, pp. 48-49). O quadro 4 resume estes cinco pontos, bem como a sua compreensão:

Quadro 4 - compreensão dos obstáculos ao desempenho dos municípios

OBSTÁCULOS AO DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS	COMPREENSÃO
Desigualdades de condições econômicas e administrativas	Desigualdades regionais nos aspectos socioeconômicos e desigualdade administrativa reforçada pelo grande número de municípios pequenos sem condições de sobreviver com suas próprias arrecadações e máquina administrativa precária.
Discurso do “municipalismo autárquico”	Ideia de que os governos locais podem resolver sozinhos todos os dilemas da ação coletiva de suas populações, incentivando os prefeitos a se tornarem atores por excelência, defendendo o seu município como unidade legítima e separada dos demais.
“Metropolização” acelerada	Crescimento acelerado das áreas metropolitanas, aumentando os problemas sociais, sendo ainda desfavorecido em razão das estruturas financeiras, que privilegia a criação de pequenos municípios em detrimento à metropolização, e político-jurídica, com o enfraquecimento da gestão compartilhada do território.
<i>Accountability</i> democrática	A existência de resquícios antirrepublicanos no âmbito local, sendo que muitos governos locais são administrados por oligarquias.
Padrão das relações intergovernamentais	O processo descentralizador não leva à democracia se não houver uma mudança de postura dos cidadãos em relação aos governantes e reformas nas instituições políticas subnacionais.

Fonte: O autor, a partir de Abrucio (2005, pp. 48-49).

Mencione-se que historicamente o Estado brasileiro como Estado Federal sempre manteve um rígido regime em relação aos demais entes federados no tocante às disponibilidades orçamentárias e financeiras, centralizando na União as maiores arrecadações, o que foi mitigado por ocasião do governo militar ao criar os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) (Souza, 2005, pp. 108-109).

2.2 Funções do Estado e o Processo Orçamentário

Ainda na seara da Ciência Política e Teoria do Estado, antes de avançar para o cenário teórico do processo orçamentário tecem-se, a seguir, considerações introdutórias quanto às funções do Estado.

Dallari (2002, pp. 102-107) propõe diversas classificações quanto aos fins do Estado para sintetizar, ao final, que o Estado é um meio para os indivíduos e as sociedades atingirem os respectivos fins particulares, concluindo que o fim do Estado é o bem comum como sendo o “conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”.

Esse desenvolvimento da personalidade humana não prescinde da necessária presença estatal, estando a sua expressão na previsão dos direitos e no resguardo das garantias fundamentais.

Para tanto, o Estado se vale da sua força e vontade, que é traduzida em sua função diante dos indivíduos e da sociedade. Tais funções, afirma Azambuja (2008, p. 208), podem ser divididas em: função legislativa, executiva e judiciária. Este autor coloca a função legislativa como aquela que estabelece os regramentos em sociedade, ou seja, a edição de leis e normas legislativas que sujeitará toda a sociedade. A função executiva, segundo o autor, são os atos materiais para promover a atividade do Estado para o bem comum, por meio da execução dos serviços públicos, provimentos de cargos e funções, implementação de políticas públicas, entre outros. Por fim, a função judiciária é necessária para dirimir os conflitos das relações sociais e estabelecer a paz social aplicando a lei ao caso concreto (Azambuja, 2008, pp. 208-209).

Desse modo, as funções do Estado encontram-se divididas de forma especializada obedecendo à atual complexidade do Estado moderno e ao progresso dos povos (Azambuja, 2008, p. 209), cada qual com círculos de atribuições definidos constitucionalmente, correspondendo a um órgão próprio, autônomo e independente, expressado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dando ensejo à teoria da separação dos poderes que, porém, mantém-no como uno e indivisível (Bastos, 1995, p. 76).

Esta divisão de funções e alocação em cada um dos poderes funciona como um meio de limitação do próprio poder, os chamados freios e contrapesos (*checks and balances*), criação genuína de Montesquieu e que se tornou um dogma do constitucionalismo (Soares, 2017, pp. 57-58), prevista na Constituição Federal brasileira logo em seu artigo 2.º, que prenuncia que os poderes são harmônicos entre si (Constituição, 1988).

O controle mútuo do poder é essencial em uma federação tendo em conta o seu mecanismo de fiscalização recíproca, que previne a concentração indevida de poder e reforça a busca pela interdependência federativa democrática (Abrucio, 2005, p. 44).

A importância da separação dos poderes é tão substancial para a composição do Estado moderno que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 fez constar em seu artigo 16º que “qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes, não tem Constituição” (Nohara, 2017, p. 40).

Esse mecanismo de equilíbrio e controle recíproco que deve permear os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário proveio da evolução na teoria da trajetória dos astros, segundo a qual estes seguem a sua trajetória sem se chocar uns com os outros (Bastos, 1995, p. 76).

Em boa síntese, Azambuja (2008, p. 212) esclarece que:

[...] a função legislativa é desempenhada principalmente pelo órgão legislativo, o Parlamento, mas o órgão executivo coopera na função, propondo leis, e limita-o negando a sanção ou vetando as leis. O órgão judiciário igualmente, porque pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei. Por sua vez, o Legislativo colabora com o Executivo e limita-o, pois muitos atos deste ficam dependendo da aprovação do primeiro. Além disso, cada órgão exerce principalmente sua função peculiar, porém não exclusivamente, pois pratica atos que por sua natureza pertencem à função diversa.

Mello (2009, p. 30) traz um compêndio dos diferentes pensadores políticos e publicistas em relação às funções do Estado. Afirma ele que Kelsen propõe apenas as funções de criar e executar o direito, sendo este último tanto da competência da administração quanto da jurisdição (Mello, 2009, p. 29). Cita também Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, para quem há as seguintes funções: a administrativa e a jurisdicional, sendo que a administrativa engloba legislar e executar (Mello, 2009, p. 30).

Por outro lado, pondera Mello (2009, p. 30) que há autores que acrescem às funções do Estado. É o que para ele pensa Francis-Paul Benoît, para quem as funções devem se distinguir entre as que pertencem ao Estado-nação e as que se encontram no Estado-coletividade (Mello, 2009, p. 30). Para Benoît, segundo Mello (2009), o Estado-nação possui duas funções: a parlamentar e a governamental. No Estado-coletividade, as funções também são divididas em dois grupos, sendo um deles o das funções administrativas e o outro um conjunto de serviços diferentes da função administrativa, compreendendo a função judiciária, de ensino, de defesa, de pesquisa, dentre outras (Mello, 2009, p. 30).

Otto Mayer, também citado por Mello (2009, p. 30), menciona outras funções que não se encaixam em qualquer uma das funções tricotômicas. Trata-se da função de *governo*, que teria por finalidade assessorar o príncipe e seus auxiliares; também menciona a função de *auxiliares do direito constitucional*, que pratica atos para colocar a Constituição em movimento; e, por fim, Mayer também se refere a *atividades que o Estado atua fora da sua própria ordem jurídica*, como as relações diplomáticas, a guerra externa, a guerra civil (Mello, 2009, p. 30).

Nesta dimensão de atividades do Estado que não se encaixam em qualquer daquelas funções estatais tripartites, Mello (2009, pp. 36-37) sugere que estas funções podem ser tidas como do

tipo políticas ou de governo, assim como é na Europa, com reparo de que não as afastem do controle jurisdicional. Cite-se o trecho pelo qual o autor exemplifica tais atos insuscetíveis de serem classificados como legislativo, executivo ou jurisdicional (Mello, 2009, p. 36):

Assim, a iniciativa das leis pelo Chefe do Poder Executivo, a sanção, o veto, a dissolução dos parlamentos nos regimes parlamentaristas e convocação de eleições gerais, ou a destituição de altas autoridades por crime de responsabilidade (*impeachment*) no presidencialismo, a declaração de estado de sítio (e no Brasil também o estado de defesa), a decretação de calamidade pública, a declaração de guerra são atos jurídicos que manifestamente não se encaixam na função jurisdicional. Também não se enquadram na função legislativa, como é visível, até por serem atos concretos.

Outrossim, não se afeiçoam à função executiva nem de um ponto de vista material, isto é, baseado na índole de tais atos, nem de um ponto de vista formal.

Para finalizar este tópico, é importante destacar a evolução desta teoria da separação de poderes. Na perspectiva de que tais funções do Estado se encontram segregadas umas das outras, de modo que é absolutamente perceptível a distinção entre legislativo, executivo e jurisdicional e cada um destes cuidando do que é de sua atribuição, é uma utopia que não vingou nem mesmo quando da origem do federalismo norte-americano (Bastos, 1995, p. 77). É então pertinente a citação de Bastos (1995, p. 77) trazendo as lições de Bernard Schwartz:

A interpretação apropriada dos casos que envolvem uma suposta violação da separação dos poderes é a contida num dos mais famosos votos vencidos do Juiz Holmes. 'Parece não haver necessidade de discussão', argumentou ele, 'para demonstrar que por mais que disfarçemos por meio de palavras veladas não conseguimos evidenciar a distinção entre a ação legislativa e a executiva com precisão matemática e dividir os órgãos governamentais em compartimentos estanques, mesmo que fosse desejável fazer isso, o que estou longe de acreditar que de fato o seja, ou que a Constituição assim o exija'.

Se por um lado há este viés de unidade do poder e a impossibilidade de dividir as funções do Estado, deve-se considerar que na atualidade as funções do Estado passaram por uma pequena e substancial reformulação ao serem classificadas em atividades típicas e atípicas ou próprias e impróprias. A perda gradativa da pureza de cada uma das funções fez com que se observasse o Poder Legislativo não apenas com a sua função típica de legislar e fiscalizar, mas também de administrar os seus bens e serviços e de decidir seus processos administrativos, como se juiz fosse (Bastos, 1995, p. 79), dotando-o, como já havia dotado, de real independência, competência e harmonia (CF, art. 2.º). O mesmo há de afirmar em relação ao Poder Executivo e Judiciário, que, além das suas funções típicas ou próprias, também exercem funções atípicas ou impróprias.

Como se pode notar, o panorama teórico das funções do Estado retratou a clássica tripartição destas funções, apresentando outras teorias que defendem tanto a sua redução quanto a sua ampliação, bem como a sua inexistência e, por fim, a sua evolução.

Não obstante, interessam a este trabalho as funções legislativa e executiva, uma vez que em matéria orçamentária há conjugação de esforços entre o Poder Executivo, que elabora a proposta orçamentária, e o Poder Legislativo, que a discute e aprova como representantes do povo e da federação (o Senado Federal, no caso brasileiro), o que verte para um aprofundamento

da relação entre orçamento público e processo legislativo.

2.2.1 Orçamento Público

Como foi tratado no tópico antecedente acerca das funções do Estado, tem-se aqui a aplicação de ao menos duas delas. Trata-se da atuação concertada do Poder Executivo e do Poder Legislativo na elaboração do orçamento público de determinado ente político. Uma das mais clássicas definições do orçamento público brasileiro, elaborada por Baleeiro (2015, p. 525), já demonstra a estreita relação entre as duas funções ao considerá-lo como:

[...] 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.

Na vertente lusitana do conceito de orçamento público (ou do Estado, como vulgarmente designado na realidade portuguesa) vale-se do que traz Catarino (2019, p. 266) como:

[...] o 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 força de lei conferida aos órgãos próprios da administração financeira, para a cobrança das receitas e realização das despesas previstas estimadas, ao mesmo tempo em que limita a ação financeira do Estado no seu período de vigência.

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).

Guardada a importância da inserção do orçamento público nos diferentes critérios de natureza, tais como a econômica, jurídica, financeira, contábil, este instrumento possuía como função o controle político, e possui, hoje, além daquele, um controle instrumental de gestão (GIACOMONI, 2018, pp. 55-57), na medida em que as receitas públicas previstas no orçamento dimensionam a capacidade governamental de fixar as despesas públicas (Soares *et al.*, 2011, p. 469).

Grande parte da literatura brasileira traz as funções econômicas do Estado enumerando-as como sendo: função alocativa, distributiva e estabilizadora, de modo que as insere no contexto do orçamento público dado que este é o principal instrumento de atuação do Estado na economia (Bezerra Filho, 2017, p. 6). De forma resumida, podem-se definir as funções econômicas do Estado conforme ilustra a figura 9.

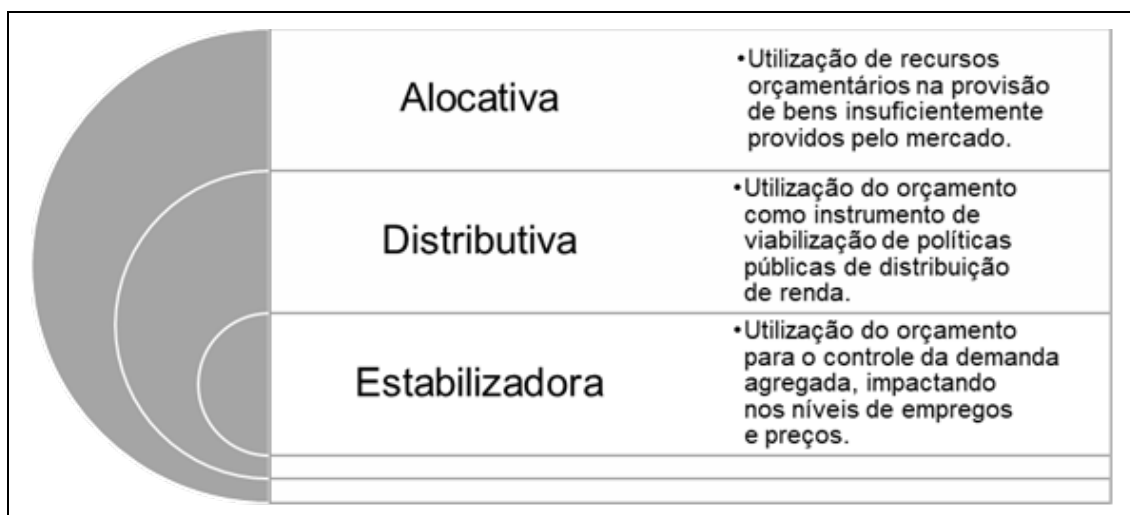


Figura 9 - funções econômicas do Estado

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

Na literatura portuguesa, Catarino (2019, pp. 277-280) também vê importância às funções econômicas apontadas na figura, e acrescenta as funções jurídicas e políticas do Orçamento do Estado.

As funções jurídicas do orçamento caracterizam-se pela sua generalidade, coercibilidade e vinculação ao que nelas consta tendo em conta que seu ato de veiculação é uma lei (Catarino, 2019, p. 278). Em relação às funções políticas do orçamento identificam-se a garantia dos direitos fundamentais e a garantia de equilíbrio e separação dos poderes, sob o viés da defesa do cidadão contra os excessos financeiros, a proteção da propriedade privada e a prudente escolha nas afetações dos recursos públicos (Catarino, 2019, pp. 279-280).

Na literatura nacional brasileira, Oliveira, Pisa e Augustinho (2016, pp. 278-292) retratam as funções jurídicas e políticas do orçamento, tecem considerações desde o embrião da matéria orçamentária brasileira na Constituição Imperial até os dias atuais tanto pela série de leis e regulamentos que demonstram a faceta jurídica quanto pelo remodelamento do orçamento para a efetiva participação política em seu cerne.

Dentro destas funções econômicas do orçamento há dois mecanismos que atualmente são utilizados na Administração Pública e que possuem desdobramentos práticos e teóricos interessantes de serem explorados na pesquisa objeto deste trabalho. Trata-se das descentralizações fiscais e os orçamentos participativos.

Em um Estado Federal extenso geograficamente, complexo no aspecto socioeconômico e cultural, as descentralizações de recursos orçamentários são um mecanismo que aproxima a sociedade e o Estado uma vez que os governos locais contatam os cidadãos diretamente (Neyapti, 2010, p. 156), como é o caso do Brasil. Os entes municipais, terceiro nível de federação brasileira, passaram a receber recursos por meio de transferências intergovernamentais da

União e dos Estados-membros, e estes daqueles, elevando a sua responsabilidade como atores fundamentais na provisão de serviços públicos para as comunidades (Gonçalves, 2014, p. 96).

Descentralizações fiscais são a desconcentração dos gastos públicos e das receitas públicas de responsabilidade do governo central para o governo local, tendo em conta que os governos locais possuem maior aderência aos reclames dos cidadãos, além de haver maior responsabilização, transparência e cooperação entre os contribuintes e o governo local (Neyapti, 2010, p. 155).

Tais recursos públicos são transferidos em diferentes modalidades, ora previstos expressamente em ato normativo, ora consubstanciam objeto de acordos entre as pessoas políticas envolvidas.

As descentralizações orçamentárias podem ser classificadas em transferências constitucionais, previstas na Constituição Federal, transferências legais, transferências diretas ao cidadão – como os programas que concedem benefícios monetários, tais como o programa “Bolsa Família” (Matias-Pereira, 2017, p. 200) –, transferências diretas ao Sistema Único de Saúde (SUS) e transferências voluntárias, sendo estas últimas com maior participação dos atores do poder político (Moutinho & Kniess, 2017, p. 91).

O que chama a atenção são as transferências voluntárias, uma vez que as demais transferências não dependem da vontade do dono do orçamento. São descentralizações orçamentárias obrigatórias.

Esta participação dos atores políticos, dados como sendo os ocupantes de cargos eletivos (senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores), incluindo os eleitos para os cargos do Poder Executivo, tenta capitalizar-se politicamente por meio das transferências voluntárias indicando recursos públicos nos orçamentos dos governos centrais para os governos regionais e locais (Khemani, 2007, p. 466) com o intuito de ser correspondida por ocasião das eleições. Assim, deixam-se de lado outros aspectos objetivos importantes de ser considerados por ocasião de uma descentralização orçamentária para determinada política pública (Moutinho & Kniess, 2017, p. 94), sobressaindo os interesses eleitoreiros.

Um estudo conduzido por Oto-Peralías, Romero-Ávila e Usabiaga (2013, pp. 205-231) demonstrou as relações entre descentralização fiscal, déficits fiscais e corrupção no âmbito de países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As suas conclusões são de que a descentralização fiscal baixa faz com que a corrupção aumente os déficits públicos, e, inversamente, uma alta descentralização conduz os efeitos dos déficits fiscais a níveis insignificantes; sugere ainda que “a descentralização das finanças públicas tem maior probabilidade de reduzir os déficits fiscais em países relativamente mais corruptos”, advertindo que a sua pesquisa se limita a países desenvolvidos integrantes da OCDE, cujos níveis de corrupção são baixos têm alto grau de democratização e seus cidadãos apresentam níveis de educação mais elevados (Oto-Peralías *et al.*, 2013, p. 226).

Em alguns países as transferências governamentais são utilizadas como instrumentos de compensação das desigualdades regionais, embora haja dificuldades em promover esta compensação em razão das informações assimétricas no âmbito fiscal, econômico e político, e incentivos que acabam por promover gastos excessivos e pouco esforço fiscal dos entes subnacionais, além de uma tributação distorcida e excessiva (Sanguinetti & Tommasi, 2004, pp. 152-154).

Em países como a China houve ciclos fiscais que descentralizaram e recentralizaram as receitas e despesas em determinadas épocas (1970-1994), havendo inclusive uma descentralização inversa em que o governo local realizava transferências de receitas para o governo central, tendo em vista o declínio de algumas receitas próprias do governo central e aumento das receitas extra-orçamentárias dos governos subnacionais em razão de empresas locais (Rogers, 2014, p. 198). A partir de 1994 o governo chinês procedeu a uma reforma que centralizou as receitas no governo central e passou a realizar transferências fiscais às províncias e destas para os municípios e aldeias, aumentando, conseqüentemente, as suas responsabilidades (Rogers, 2014, p. 198).

Ao avesso a estas práticas de utilização do orçamento público como meio de angariar apoio político-partidário, há em alguns países a criação de instituição independente com o objetivo de alocar os recursos orçamentários segundo os critérios de eficiência econômica² e equidade³ (Khemani, 2007, p. 465). Segundo Khemani (2007, p. 466), a Índia é um exemplo das disparidades entre os critérios político-partidários e os de eficiência e equidade quando do uso das transferências intergovernamentais, tendo em vista que existem dois organismos que tratam das descentralizações fiscais, sendo um composto pelos chefes dos governos subnacionais e o governo central – Comissão de Planejamento – e outro de extração constitucional e com membros que não se vinculam a partidos políticos – Comissão de Finanças.

Notou-se no estudo desse autor que os entes federados alinhados com as ideias partidárias do governo central recebem mais recursos orçamentários quando estes são descentralizados por força de decisão do colegiado político (Comissão de Planejamento). Por outro lado, as descentralizações efetuadas pelo organismo técnico-constitucional (Comissão de Finanças) demonstram adotar um critério de equidade, favorecendo Estados tecnicamente desprovidos de recursos (Khemani, 2007, p. 466).

² Em um sentido estrito, eficiência econômica é a relação do custo-benefício, buscando maximizar o resultado de um objetivo, adaptar os objetivos aos recursos disponíveis ou alterar os objetivos e recursos disponíveis de acordo com a decisão política (Abreu & Câmara, 2015, pp.85-86).

³ Equidade, segundo uma visão socialista, é a distribuição de bens e serviços conforme a necessidade de cada pessoa (Campos, 2006, p.25).

2.2.1.1 Orçamento Participativo

Adentrando ao tema do orçamento participativo no Brasil, o contexto de descentralizações fiscais facilitou a introdução deste mecanismo por entes autônomos municipais, inicialmente por prefeitos do Partido dos Trabalhadores (partido de esquerda), em diferentes municípios do Brasil (Gonçalves, 2014, p. 96).

A origem do Orçamento Participativo (OP) se assenta na Administração Pública Participativa (APP), que consiste na aproximação da Administração Pública com a participação do cidadão, sendo governo e comunidade, juntos, conduzindo a gestão pública e a concepção das políticas públicas necessárias para a resolução dos problemas da sociedade, contrapondo-se ao modelo gerencial, ao mesmo tempo em que se promove o rompimento com as bases autoritárias de condução do poder público (Ferreira & Santos, 2008, pp. 20-21).

Trata-se de mecanismo visando à criação de conselhos sociais deliberativos, orçamentos participativos e comissões de definição das prioridades locais, mediante a partilha de poder e cogestão dos bens públicos (Ferreira & Santos, 2008, p. 21).

A literatura atual identifica dois modos de intervenção do cidadão no planejamento orçamentário. Trata-se da *Community-driven development* (desenvolvimento conduzido pela comunidade) e do OP (Saguin, 2018, p. 221). Ambos se assemelham nos elementos processuais e se diferem quanto aos objetivos e finalidades (Saguin, 2018, p. 221). O *Community-driven development* envolve a deliberação da comunidade para melhor atender as suas necessidades de desenvolvimento e por demandas ao nível de comunidade (Saguin, 2018, p. 221). O OP trata de uma deliberação sobre a alocação de recursos por meio de programas a serem implementados e resulta da pressão de cidadãos por maior transparência e prestação de contas (Saguin, 2018, p. 221).

A importância de ambos os processos participativos está no empoderamento das pessoas mais necessitadas e na sua aproximação aos aspectos da governança local, uma vez que a contribuição das pessoas mais pobres no planejamento e processo orçamentário possibilitará o direcionamento do desenvolvimento diretamente às suas necessidades (Saguin, 2018, p. 222).

Durante o período da ditadura militar (para alguns, entendida como revolução) de 1964, as decisões político-administrativas eram centralizadas no governo federal. A partir do final da década de 1980, os governos subnacionais passaram a ter maior autonomia financeira e fiscal e a corresponsabilidade de inúmeros serviços essenciais (Gonçalves, 2014, p. 96).

A evolução do orçamento público trouxe a noção de orçamento participativo, atrelado ao conceito de democracia deliberativa proveniente da própria Constituição Federal brasileira, que indica a necessidade de participação da sociedade na elaboração, implementação e deliberação das políticas públicas, com considerável participação de membros da sociedade em conferências e

conselhos sociais (Horochovski & Clemente, 2012, p. 128).

O orçamento participativo promove uma maior integração entre os formuladores de políticas públicas e os destinatários destas políticas, aproximando o Estado e a sociedade, além de estabelecer um compromisso dos atores políticos com os cidadãos (Gonçalves, 2014, p. 94).

Embora as evidências de uma pesquisa conduzida por Gonçalves (2014, pp. 107-108) tenham mostrado que os municípios que adotaram o orçamento participativo incrementaram recursos públicos no âmbito da saúde e houve uma melhoria no saneamento básico e redução da mortalidade infantil, a verdade é que há poucas respostas do Estado em relação aos reclames dos cidadãos.

O orçamento participativo no Brasil segue um ciclo que geralmente é repetido nos diferentes entes federativos, guardadas as peculiaridades de cada lugar. Geralmente a prefeitura municipal é responsável pela coordenação de todo o processo do orçamento participativo, que se inicia com a formação de um conselho que organizará e divulgará as reuniões, procederá à divisão do município em regiões ao nível de bairros e, em seguida, promoverá as audiências em que se discutirão as necessidades locais, os investimentos que serão listados, além de eleger os representantes do bairro para compor o conselho (Gonçalves, 2014, p. 96). A figura 10 resume um ciclo de orçamento participativo:

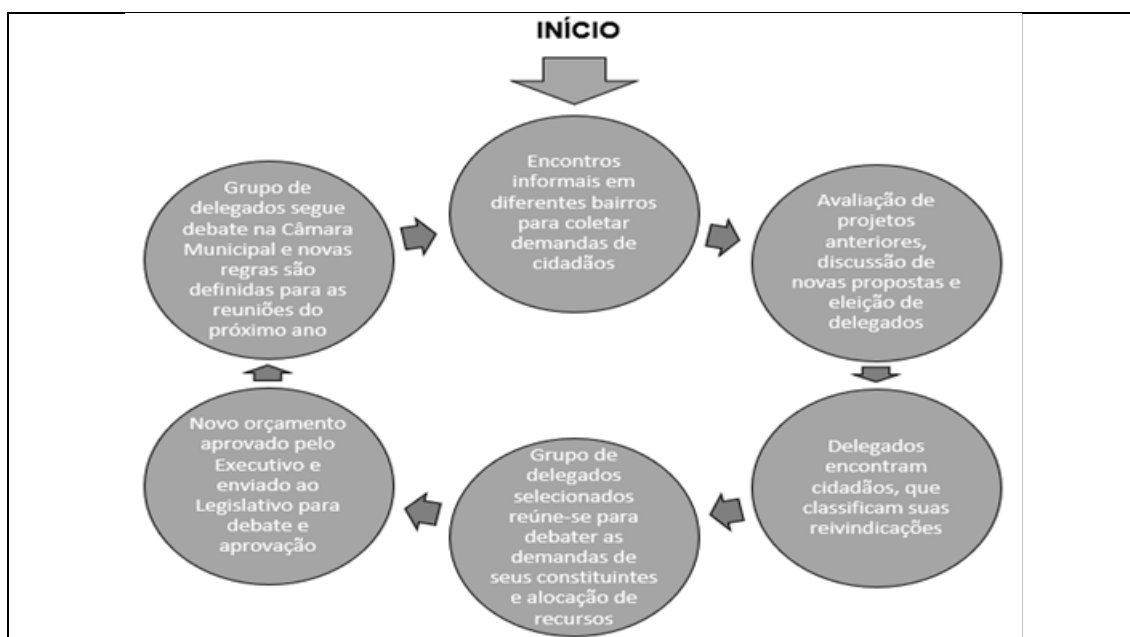


Figura 10 - ciclo do orçamento participativo

Fonte: Adaptado de Gonçalves (2014, p. 97).

Há uma característica do Estado português em relação a sua divisão administrativa e territorial. Trata-se das freguesias, que são subdivisões territoriais dos municípios, e detêm poder político, os quais seus líderes são eleitos, e financeiro uma vez que tem o seu próprio orçamento. Tendo em conta que os orçamentos de Portugal também assumem certa independência ao prever em sua Constituição da República, além do Orçamento do Estado, o Orçamento das Regiões

Autônomas e os Orçamentos das Autarquias Locais, conforme o disposto no artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto – LEO, que abrange “a atividade financeira dos municípios, das freguesias e demais organismos com ou sem autonomia financeira” (Catarino, 2019, p. 260), deve-se evidenciar se este Orçamento das Autarquias Locais possui traços do orçamento participativo devido ao seu nível de especialização ao chegar nas freguesias.

2.2.2 Sistema e Processo Orçamentário Brasileiro

O sistema e processo orçamentário se relacionam diretamente à questão do planejamento da Administração Pública, o que, para esta, é determinante segundo o que dispõe o artigo 174 da Constituição Federal brasileira (Constituição, 1988).

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, Bernardoni, & Cruz, 2013, p. 26). É o que ficará mais claro logo mais no item sobre a Lei Orçamentária (LOA). Entretanto, para não perder o foco, explica-se então, ligeiramente, cada um dos planejamentos, conforme a figura 11:

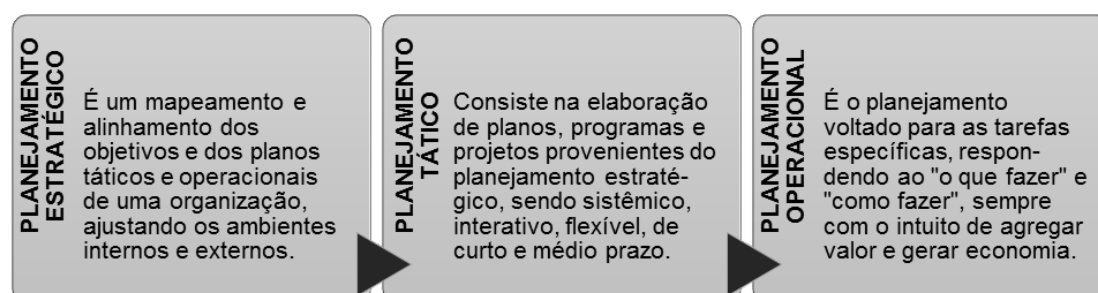


Figura 11 - conceitos de planejamento

Fonte: O autor, a partir de Catapan *et al.* (2013, pp. 27-28).

Embora haja quem afirme que o sistema orçamentário brasileiro decorre de um conjunto pouco consistente de previsões normativas, o que ressoaria uma prática de duvidosa constitucionalidade (Mendonça, 2010, p. 7), deve-se reconhecer, entretanto, um microsistema legislativo que regulamenta o planejamento e sua relação com os diferentes tipos de orçamentos previstos na Norma Constitucional brasileira.

Essencialmente, 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, Medeiros e Silva, 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).

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, pp. 278-279).

O planejamento é desenvolvido segundo as suas fases, as quais podem ser assim demonstradas na figura 12:

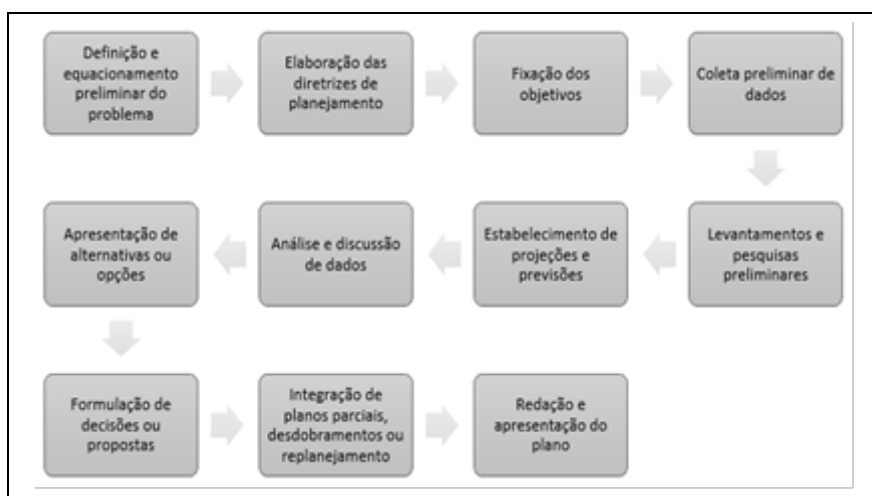


Figura 12 - fases de um processo de planejamento

Fonte: Adaptado de Matias-Pereira (2017, p. 282).

O planejamento ainda pode ser de diferentes modalidades, a depender da sua finalidade. Assim, quanto ao modo, pode ser democrático, totalitário e misto; em relação ao tempo, o planejamento pode ser conjuntural, de curto, médio e longo prazos; e pelo viés do interesse, o planejamento pode ser global, setorial, macroeconômico e microeconômico (Matias-Pereira, 2017, p. 283). A figura 13 demonstra resumidamente estas modalidades e suas principais características:



Figura 13 - planejamento segundo suas modalidades

Fonte: Adaptado de Matias-Pereira (2017, p. 283).

Além de pessoal técnico preparado para a execução, acompanhamento e avaliação de um planejamento, é essencial que haja dados e informações objetivas acessíveis para formular as propostas de resolução de problemas que ensejaram o planejamento (Jan & Tsai, 2002, pp. 192-194).

Esta questão pode ser de fácil resolução em um Estado Unitário, cujos órgãos de contabilidade podem ser centrais, interligados entre si e hierarquizado ao próprio sistema contábil nacional. Para um Estado Federal a dificuldade estará na multiplicidade de entidades subnacionais autônomas administrativa e financeiramente.

Em estudo de Jan e Tsai (2002, p. 192-194), apresentou-se uma estrutura de sistema contábil de Taiwan em que os diferentes Ministérios possuem setores próprios de contabilidade, mas os seus servidores são distribuídos, nomeados, afastados ou aposentados pelo sistema contábil nacional, sujeitando-se às normas deste. Além disso, segundo os autores, todo o sistema de contabilidade governamental é centralizado, uniforme e padronizado, de modo que os dados e informações contábeis são consolidados e servirão tanto para a correção de eventuais inconsistências durante a alocação e utilização do orçamento, quanto para o futuro planejamento com informações mais objetivas e confiáveis.

Com o desenvolvimento do pensamento empresarial por meio da teoria da administração de Fayol, houve discussões acerca do controle da função administrativa e o surgimento de novas técnicas orçamentárias aplicadas à gestão empresarial e que embasaram a sua aplicação para o setor público, surgindo algumas espécies de técnicas orçamentárias, tais como: orçamento tradicional, orçamento base zero, orçamento de desempenho, orçamento-programa, sistema de

planejamento, programação e orçamento, sistema de racionalização do orçamento, etc. (Matias-Pereira, 2017, p. 293).

Em breve síntese destas técnicas, tem-se que o orçamento tradicional era um documento contábil desvinculado de qualquer planejamento, sem menção a objetivos e metas a serem atingidas, despreocupado em atender os anseios da população, vocacionado em apresentar as receitas e despesas (Leite, 2015, p. 68).

O orçamento base zero se constitui de uma técnica que reexamine criticamente cada área governamental, não tendo qualquer compromisso com os dispêndios ou níveis de atividade do exercício anterior, de modo que a cada novo exercício o gestor deverá justificar detalhadamente os recursos solicitados (Bezerra Filho, 2017, pp. 16-17).

De outra forma, o orçamento por desempenho é baseado em funções, atividades e projetos, surgido a partir de esforços para controlar os gastos públicos dentro das reformas trazidas pela teoria da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), incluindo nas propostas de orçamento informações relativas aos custos e performance por programa e por unidade organizacional (Matias-Pereira, 2017, p. 294).

O orçamento por programas ou orçamento-programa é um aperfeiçoamento do orçamento por desempenho, cujo foco de ambos é no resultado, sendo que, todavia, no orçamento por desempenho não há a vinculação ao planejamento governamental, o qual é essencial ao orçamento-programa (Bezerra Filho, 2017, pp. 11-12). O orçamento-programa pode ser definido como sendo um sistema que relaciona os objetivos, as metas e os projetos de um plano de governo (Leite, 2015, p. 68).

A teoria do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento, de origem norte-americana e conhecido como *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS) (Bezerra Filho, 2017, pp. 11-12), surgiu justamente para cobrir as áreas negligenciadas no orçamento-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 da Organização 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). A figura 14 ilustra de forma concisa como se daria este sistema:



Legenda:

B.P.: Balanços Projetados

O.B.P.: Orçamento do Balanço de Pagamentos

O.E.: Orçamento Econômico

O.M.: Orçamento Monetário

O.S.P.: Orçamento do Setor Público

P.E.M.P.E.: Programa de Execução e Medidas de Política Econômica

Figura 14 - sistema integrado de planejamento e orçamento

Fonte: Adaptado de Giacomoni (2018).

Matias-Pereira (2017, p. 298) traz ainda o novo orçamento por desempenho. Trata-se, segundo o autor, de um redirecionamento do processo orçamentário na década de 1990 para uma “base de resultados com referências específicas para o uso de informações sobre desempenho para fins de orçamento”. Suas características principais seriam (Matias-Pereira, 2017, p. 298):

[...] agregação de todos os custos associados ao resultado, observando o número de agências envolvidas na sua produção; definição de resultados em termos de indicadores para avaliação da qualidade de bens e serviços entregues à sociedade, de forma análoga ao que é feito no setor privado; ênfase nos custos totais, inclusive nos indiretos; comparação com o atual nível de produto/resultado para medir a eficiência e efetividade.

Este novo orçamento por desempenho vem se relacionar com a *New Public Management*, ou seja, as reformas da nova gestão pública, em que se contemplam uma maior flexibilidade dos órgãos governamentais, uma gestão baseada em contratos de desempenho e a contabilização por meio do critério de competência, de modo que sejam utilizados indicadores explícitos e técnicas de mensuração do desempenho (Matias-Pereira, 2017, pp. 298-299).

De forma sucinta, a figura 15 traz a cronologia do surgimento dos diferentes sistemas orçamentários tratados:

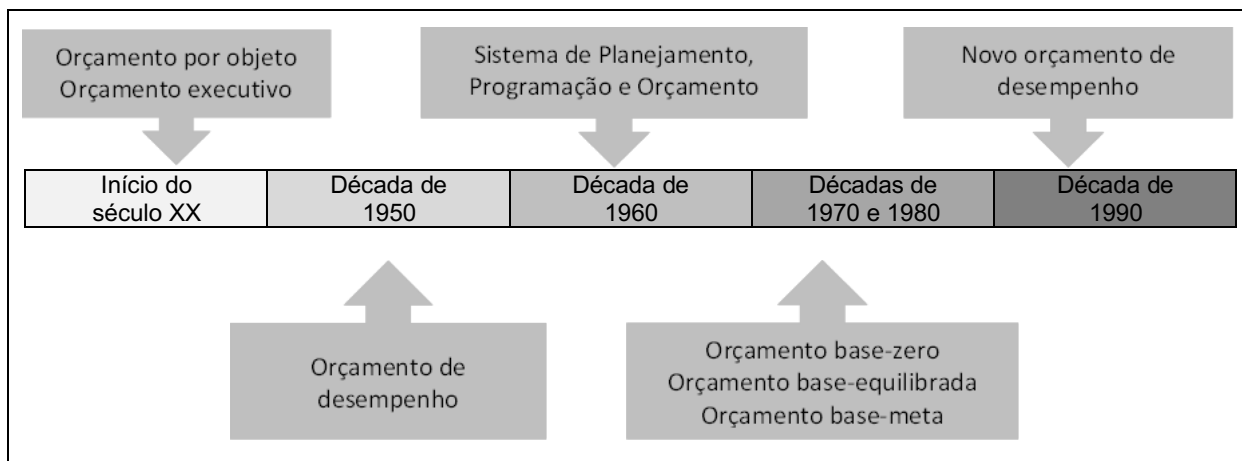


Figura 15 - cronologia do surgimento de cada sistema orçamentário

Fonte: Adaptado de Giacomoni (2018).

Por fim, em relação a sistemas orçamentários, pode-se adotar o entendimento de Giacomoni (2018, pp. 222-226), o qual propõe que um sistema orçamentário é um conjunto de planos e programas que possibilita mudanças concretas na realidade econômico-social, cujas definições e elementos servirão para a elaboração do orçamento público.

Há duas teorias que podem influenciar de alguma forma a fase da pesquisa deste trabalho e que também se relacionam às políticas públicas. Trata-se das teorias da orçamentação decremental e incremental (Matias-Pereira, 2017, pp. 292-293).

O orçamento é normalmente incremental, tendo em conta que os responsáveis pela sua elaboração sempre revisitam o orçamento do ano anterior, de modo que se acrescente ou reforce o que foi objeto do orçamento anterior, tanto na quantidade de gastos, quanto nas distribuições das ações, limitando os cálculos orçamentários e privilegiando uma suposta estabilidade política, de forma que os questionamentos sejam direcionados apenas ao que foi incrementado e não ao total de gastos (White, 2013, p. 165).

Por outro lado, a teoria da orçamentação decremental se traduz basicamente no corte de gastos dentro dos aspectos quantitativos previstos no orçamento, sem necessidade de alteração da norma jurídica, o que certamente fomentará divergências e conflitos na administração, pelo qual haverá protestos daqueles que foram prejudicados pelos cortes, exigindo novas alterações e, assim, sucessivamente, até se transformar o ato de planejar e executar em um círculo vicioso indesejável (Matias-Pereira, 2017, p. 293).

Na sequência deste trabalho é tratado o processo orçamentário brasileiro. Inicialmente, menciona-se que a Constituição Federal traz um catálogo de normas constituídas por princípios e regras quanto à matéria orçamentária. Fala-se em Constituição Orçamentária como um subsistema da Constituição Financeira, constituindo o Estado Orçamentário como uma dimensão do Estado de Direito (Torres, 2010, p. 171).

Daquilo que deriva da teoria do sistema orçamentário, vê-se na Constituição Federal a inter/intra relação dos planejamentos orçamentários, os quais são enumerados pelo artigo 165 da CF como sendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, todos compatibilizados com o planejamento econômico e social (Torres, 2010, p. 172). Esquemáticamente estes orçamentos podem ser traduzidos conforme a figura 16:

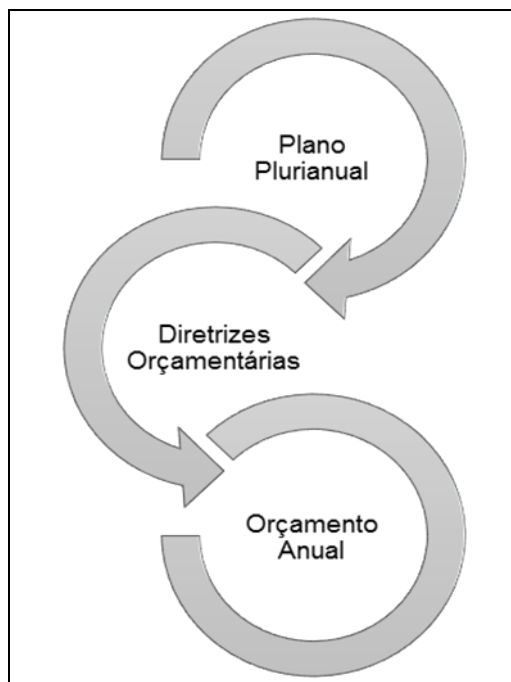


Figura 16 - espécies de orçamento

Fonte: O autor (2019).

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 e Leis Orgânicas Municipais (Pascoal, 2009, p. 37).

2.2.2.1 O Plano Plurianual

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), e contrariando alguns autores que afirmam ser de longo prazo (Torres, 2010, p. 172), 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, pp. 639-640).

Outro ponto de importância do PPA é quanto a sua regionalização em relação à elaboração, implantação e avaliação, de forma que tal regionalização tem por objetivos contemplar as diferenças e desigualdades do território nacional, operacionalizar a atuação do governo em razão das diversidades regionais e promover a redução das desigualdades (Albuquerque *et al.*, 2013, pp. 26-27).

Esta regionalização foi por muito tempo focada nas cinco regiões do Brasil, Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste, além de uma sexta região tratada como nacional – para tratar de políticas públicas que possuem efeitos em todo o território nacional (Albuquerque *et al.*, 2013, pp. 27-28). A partir do PPA de 2012-2015, passou essa regionalização para um outro critério, como Bioma Amazônia, Municípios com até 50.000 habitantes, áreas de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 28).

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 (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 28). Os objetivos se associam à programação do PPA, cujos programas temáticos encontram-se organizados em objetivos (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 29). 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. 29). A figura 17 demonstra esquematicamente o PPA:

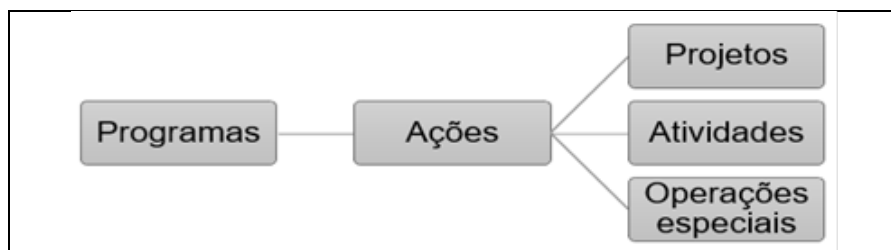


Figura 17 - plano plurianual

Fonte: O autor (2019).

O processo legislativo do PPA é de iniciativa exclusiva do Presidente da República, afastando-se qualquer outro interessado, até mesmo projetos de iniciativa popular, além de ser vedada a edição de medida provisória sobre quaisquer dos orçamentos, com exceção das despesas imprevisíveis e urgentes como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (Oliveira, 2015, pp. 50-51). Esquemáticamente, pode-se resumir o processo do PPA conforme a figura 18.

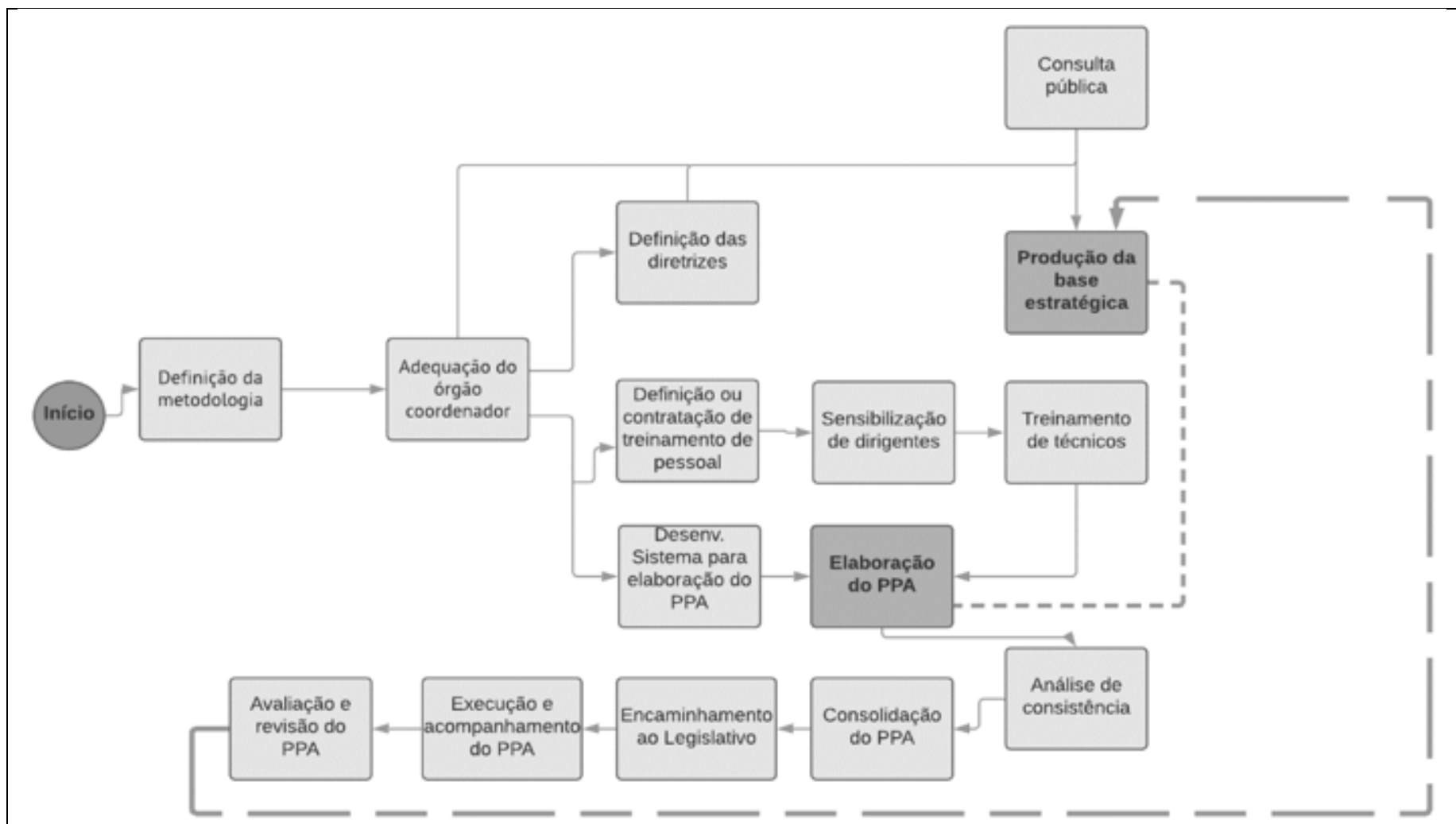


Figura 18 - processo esquemático do PPA

Fonte: Albuquerque *et al.* (2013, p. 35).

O projeto de PPA será encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto (quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro) do primeiro ano de exercício do Presidente da República e deverá ser devolvido para sanção até 22 de dezembro (data de encerramento da sessão legislativa) do mesmo ano (Albuquerque *et al.*, 2013, pp. 30-31), sendo que os demais entes da federação poderão estipular outro calendário que atenda às suas peculiaridades locais (GIACOMONI, 2018, p. 238), como é o caso do Estado do Paraná, cujo prazo para envio do PPA é até o dia 30 de setembro do 1.º ano de mandato do Governador (três meses antes do encerramento do exercício financeiro), conforme estabelece a Constituição do Estado do Paraná em seu artigo 22, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Constituição do Estado do Paraná, 1989).

A sua vigência é de quatro anos, iniciando-se em 1.º de janeiro do 2.º ano do mandato do Presidente da República 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 figura 19 ilustra a vigência do PPA:

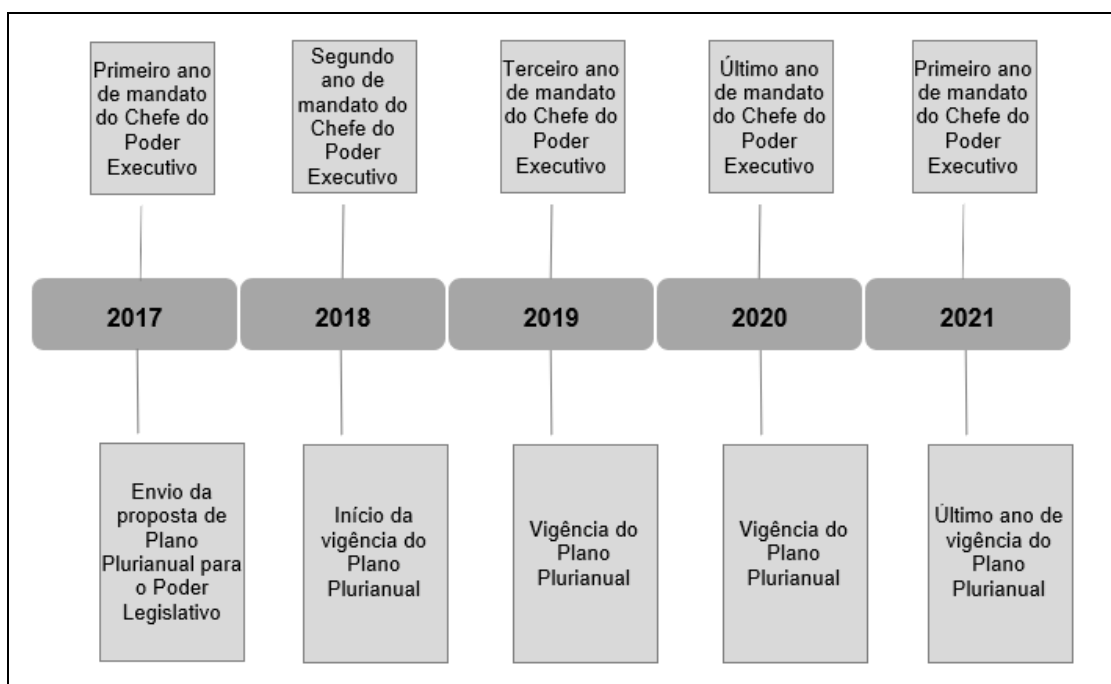


Figura 19 - cronograma do PPA

Fonte: O autor (2019).

É possível que um PPA não seja aprovado no seu termo final. Nesta situação, a orientação é que a ausência de PPA não obsta a execução do orçamento, de forma que as políticas públicas que estiverem em execução nada sofrerão, diferentemente dos programas ainda não iniciados e projetos novos cuja previsão de execução seja superior a um exercício financeiro, os quais serão obstados a prosseguir (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 31).

2.2.2.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi introduzida pela Constituição Federal 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). A figura 20 resume as finalidades da LDO:

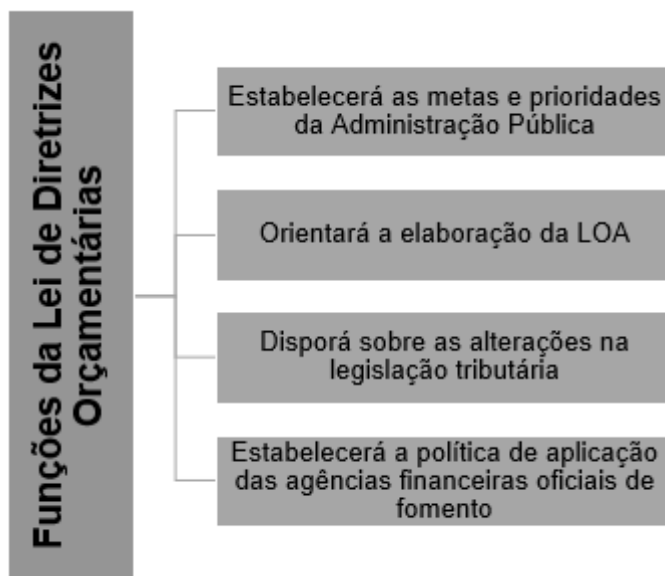


Figura 20 - funções da LDO

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

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 21:

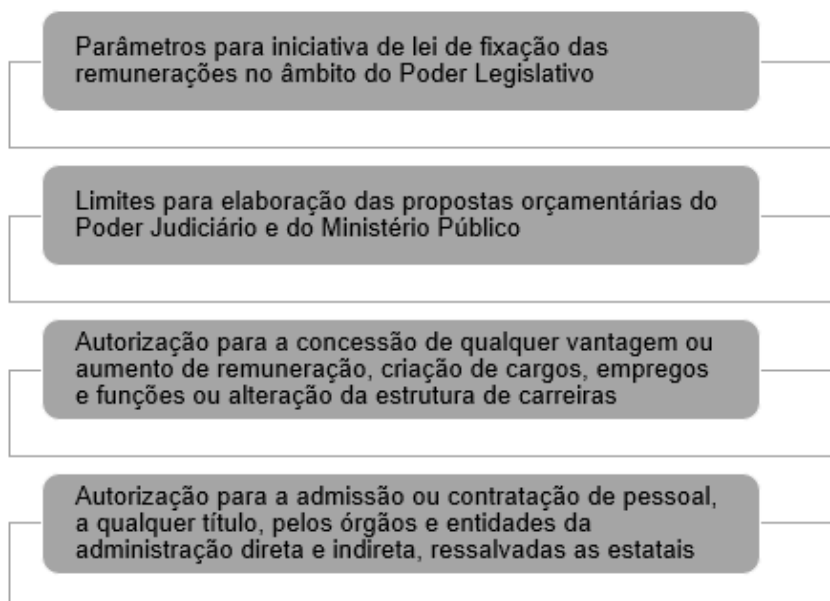


Figura 21 - conteúdo mínimo da LDO

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) (GIACOMONI, 2018, p. 240). A figura 22 sintetiza os principais componentes da LDO conforme exige a LRF:



Figura 22 - conteúdo da LDO segundo a LRF

Fonte: O autor, a partir de Giacomoni (2018, pp. 240-241).

Como se nota na figura 20, na LDO são estabelecidos a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, que deverá ser estabelecido por decreto do Poder Executivo em até 30 dias após a publicação da LOA (Giacomoni, 2018, p. 240). Também será na LDO que se estabelecerão os critérios e a forma de limitação de empenho nas hipóteses de risco do não cumprimento das metas fiscais ou dos limites da dívida consolidada (Giacomoni, 2018, p. 240).

A LDO ainda é o instrumento apropriado para disciplinar o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários, além de estabelecer a forma de utilização e o montante da reserva de contingência, bem como deverá conter as demonstrações trimestrais apresentadas pelo Banco Central em relação ao impacto e o custo fiscal das suas operações (Giacomoni, 2018, p. 240).

Também entram na disciplina da LDO os prováveis incentivos e benefícios fiscais de natureza tributária, cuja concessão decorra de renúncia de receitas (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). Além disso, a AMF e o ARF devem conter as informações constantes da figura 23:

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).

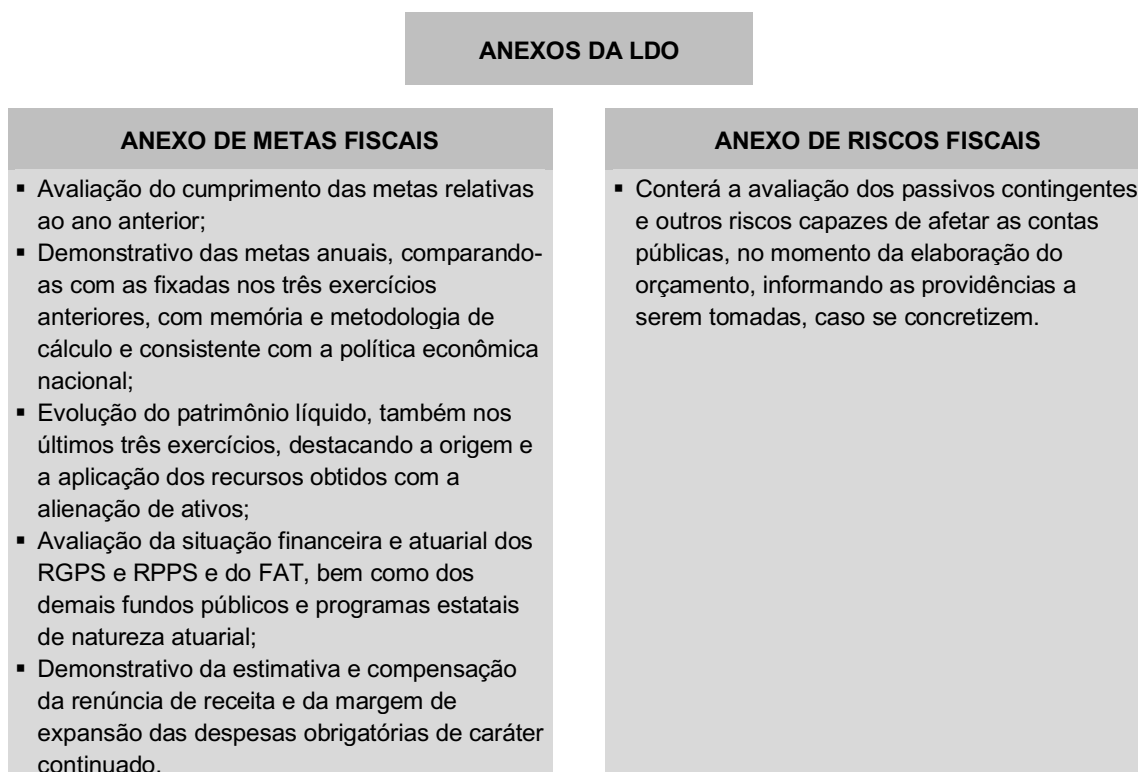


Figura 23 - conteúdo básico do AMF e ARF da LDO

Fonte: Albuquerque *et al.* (2013, p. 89).

Para o governo federal, a LDO deverá conter um anexo próprio em que explicita os objetivos das políticas monetárias, creditícia e cambial, os parâmetros e projeções para os principais agregados e variáveis e as metas de inflação para o exercício seguinte (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 54). Os governos de outros níveis federativos podem fazer constar em suas respectivas normas constitutivas (Constituição Estadual ou Lei Orgânica do Município) outros itens a serem tratados nas respectivas LDOs (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 53).

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) do governo federal deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional 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 (Giacomoni, 2018, p. 242). Os demais entes federativos poderão estabelecer prazos diversos para seus respectivos PLDOs. A figura 24 ilustra as datas de envio e devolução do PLDO ao Poder Legislativo:

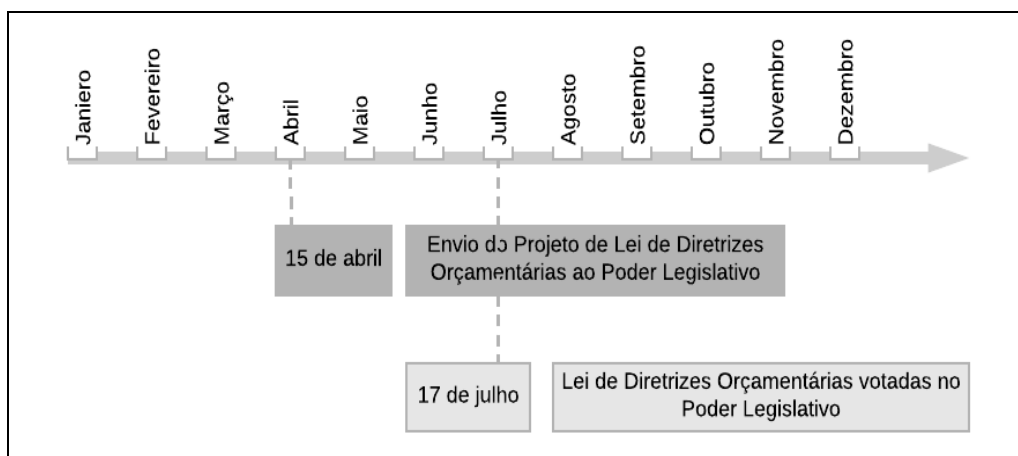


Figura 24 - prazos de envio e devolução do PLDO ao poder legislativo

Fonte: O autor (2019).

Importante destacar que a LDO do último ano de vigência do PPA será aprovada antes da aprovação do PPA que vigorará nos anos seguintes, daí notando-se certa incongruência uma vez que a LDO não poderá se referir ao próximo PPA, já que ainda não foi aprovado. Todavia, vê-se que o PLDO do último ano de vigência do PPA (primeiro ano de mandato do Chefe do Poder Executivo) terá por função fazer esse ligamento entre o PPA que se encerra e o que terá por vir, que ainda será aprovado pelo Parlamento.

2.2.2.3 A Lei Orçamentária Anual

A última das leis orçamentárias brasileiras que formam o sistema orçamentário é a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por ela se preveem as receitas e fixam as despesas. É o plano governamental em execução, é o que dá concretude ao planejamento estratégico e tático, é o planejamento operacional dos entes federativos brasileiros em quaisquer de seus níveis. A figura 25 pode representar a visão geral de planejamento por meio dos orçamentos:



Figura 25 - visão do planejamento a partir dos orçamentos

Fonte: O autor (2019).

O orçamento tem sua origem em 1215 com a Magna Carta de João Sem Terra, que assim dispunha em seu artigo 12 (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 101):

(12) Nenhuma “taxa” ou “auxílio” pode ser cobrado em nosso reino sem o seu consentimento geral, a menos que seja para o resgate de nossa pessoa, para tornar o nosso filho mais velho um cavaleiro, e para casar nossa filha mais velha. Para esses efeitos apenas um “auxílio” razoável pode ser cobrado. “Auxílios”, da cidade de Londres devem ser tratados da mesma forma.

No Brasil, a Constituição Imperial de 1824 trouxe as primeiras disposições sobre o orçamento. O quadro 5 mostra a evolução histórica do orçamento no Brasil:

Quadro 5 - evolução histórica do orçamento no Brasil

ANO	FATO
1824	Constituição Imperial Surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais Executivo: elaboração do PLOA Assembleia Geral: aprovação da LOA Câmara dos Deputados: lei sobre impostos
1830	Primeiro orçamento brasileiro para o período de 01/07/1831 a 30/06/1832
1891	Constituição Republicana Criação do Tribunal de Contas da União (TCU)
1922	Aprovação do Código de Contabilidade da União
1934	Constituição de 1934 Legislativo encarrega-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do presidente
1939	1.ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários
1940	2.ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários
196	Constituição da redemocratização Traz princípios orçamentários básicos (unidade, universalidade, exclusividade e especialização)
1949	3.ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários
1964	Lei n.º 4.320/64 Padronização dos procedimentos orçamentários para os diversos níveis de governo Adoção de classificação econômica e funcional
1967	Constituição do regime militar Limitação ao exercício de emendas ao PLOA por parte dos legisladores Decreto-lei n.º 200/67 Define o “planejamento” como um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração
1974	Introduziu a classificação funcional-programática da despesa orçamentária
1988	Constituição cidadã Associação entre planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema Institui a LDO Determina que lei complementar trate sobre exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração e organização dos orçamentos, normas de gestão financeira e patrimonial
1998	Reforma gerencial do orçamento Fim da classificação funcional-programática Instituição da classificação funcional e estrutura programática

Fonte: Adaptado de Albuquerque *et al.* (2013, pp. 105-106).

A partir de 1998 estabeleceu-se uma reorganização orçamentária na esteira da reforma gerencial da Administração Pública partindo também para uma reforma gerencial do orçamento. Por normativa do Ministério de Planejamento e Orçamento (posteriormente renomeado para Ministério de Orçamento e Gestão) e obedecendo a determinações contidas no Decreto Federal n.º 2.829/98, todos os entes federados obedecerão à nova classificação funcional-programática, que atualizou a discriminação da despesa por função e estabeleceu os conceitos de seu desdobramento (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 110). O quadro 6 sintetiza as ideias de cada categoria de classificação funcional-programática da despesa:

Quadro 6 - categorias de classificação funcional-programática da despesa

CATEGORIAS FUNCIONAL-BPROGRAMÁTICAS	CONCEITO
FUNÇÃO	As funções são as grandes linhas de atuação governamental, sendo maior nível de agregação das diversas áreas da despesa pública.
SUBFUNÇÃO	Representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa pública.
PROGRAMA	Instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.
PROJETO	Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo.
ATIVIDADE	Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.
OPERAÇÕES ESPECIAIS	As despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Fonte: O autor, a partir de Giacomoni (2018, pp. 97-99).

Para a elaboração do orçamento anual, necessária se faz a observância de determinados princípios aplicáveis à Lei Orçamentária Anual como linhas norteadoras por ocasião da elaboração da proposta orçamentária. São eles, como se vê no quadro 7 (Bezerra Filho, 2017, pp. 35-38):

Quadro 7 - conceitos dos respectivos princípios aplicados à LOA

PRINCÍPIO	CONCEITO
LEGALIDADE	Os instrumentos de planejamento e orçamento devem ser compatíveis com a formalidade legal.
ANUALIDADE	Este princípio, também conhecido como princípio da periodicidade, estabelece que as previsões de receitas e despesas devem se limitar a um determinado período, que no Brasil equivale ao exercício financeiro e coincide com o ano civil.
UNIDADE	Também conhecido como princípio da totalidade, garante que os orçamentos devem ser unos, ou seja, para cada ente federado deve haver um único orçamento para cada exercício financeiro, convergindo para o princípio da unidade de caixa previsto na Lei n.º 4.320/64.
UNIVERSALIDADE	Este princípio determina que todas as receitas e despesas devem conter no orçamento, independente dos Poderes, órgãos, fundos, entidades da administração direta ou indireta, fundações, etc.
ORÇAMENTO BRUTO	As parcelas do orçamento, tanto a receita quanto a despesa, devem constar de forma bruta, sem qualquer dedução.
EQUILÍBRIO	O equilíbrio do orçamento significa que as despesas fixadas não poderão ultrapassar as estimativas de receitas previstas, embora admita-se que os excessos de gastos possam ser cobertos com operações de crédito.
EXCLUSIVIDADE	O princípio da exclusividade assegura que não poderá ser objeto da LOA dispositivos estranhos ao orçamento.
ESPECIFICAÇÃO	Este princípio também pode ser nominado como “discriminação” ou “especialização”. Tal princípio veda que as despesas sejam autorizadas de forma global, sem o detalhamento necessário para a análise das pessoas, com exceção apenas com a dotação destinada a “reserva de contingência”.
PUBLICIDADE	Este princípio assegura que o orçamento deve ser publicado pelos veículos oficiais de publicidade, que no caso da União é o Diário Oficial da União. Nos demais entes federados em que não haja imprensa oficial, o orçamento deve ser exposto em local público. Com a disseminação da internet, é dever dos entes federados que o orçamento conste a cada exercício no <i>site</i> oficial do respectivo ente.
UNIFORMIDADE	O orçamento deve ser uniforme de forma que possa ser comparável entre os exercícios financeiros.
NÃO VINCULAÇÃO	Também conhecido como princípio da não afetação, significa que o orçamento, em regra, não pode vincular determinada receita proveniente dos impostos a qualquer despesa, salvo as disposições contidas expressamente na Constituição Federal.
TRANSPARÊNCIA	A transparência do orçamento encontra-se prevista nos artigos 48, 48-A e 49 da LRF e dispõe quanto ao acesso irrestrito aos dados orçamentários, sua execução e gestão fiscal, além da divulgação pormenorizada da receita arrecadada e da despesa executada.
CLAREZA	Tem por finalidade este princípio a redação acessível do PLOA para que qualquer pessoa possa compreendê-lo.
EXATIDÃO	Corresponde a conduta proba no sentido de mensurar as políticas públicas que necessitem de recursos orçamentários a sua exata dimensão, para que não ocorra superestimação do orçamento e consequentes cortes.
PROGRAMAÇÃO	Trata de um moderno princípio que evidencia a ligação entre o planejamento e a gerência, veiculando a programação de objetivos e metas do governo.

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

Há três tipos de orçamento que devem fazer parte do PLOA e devem ser repetidos nos respectivos entes federados. São eles: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimentos. A figura 26 representa a composição do Orçamento Anual:

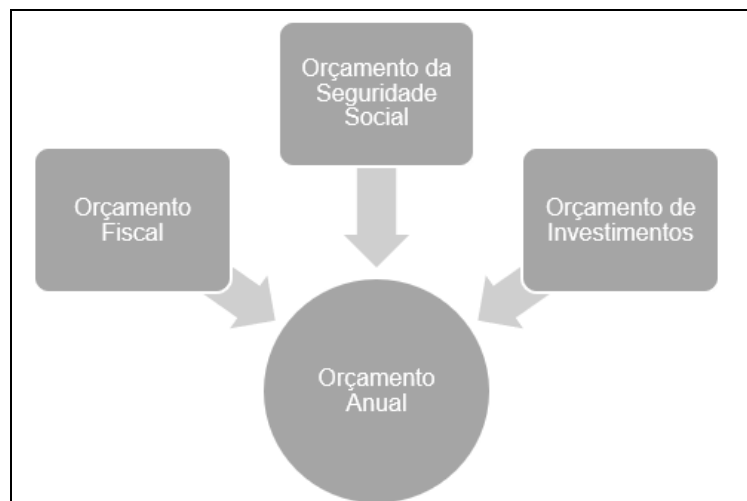


Figura 26 - composição do orçamento anual

Fonte: O autor (2019).

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, pp. 126-127).

No âmbito da União, antes de encaminhar o PLOA ao Congresso Nacional, haverá o planejamento do seu processo nos órgãos encarregados de sua captação e consolidação em relação aos orçamentos dos demais poderes e unidades setoriais. A figura 27 demonstra esquematicamente o planejamento do processo do PLOA:

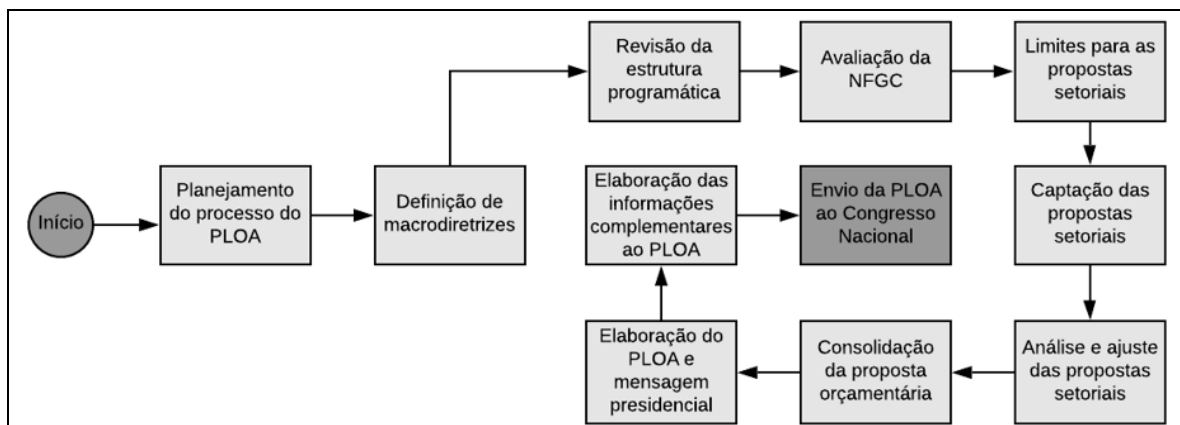


Figura 27 - planejamento do processo do PLOA

Fonte: O autor, a partir de Giacomini (2018, pp. 263-265).

Todo este processo culminará com o início de outro processo, agora no Congresso Nacional. Trata-se do processo legislativo do PLOA. Importante salientar inicialmente que no Brasil, no âmbito federal, vigora o bicameralismo, composto pela Câmara dos Deputados – representantes do povo eleitos de forma proporcional – e o Senado Federal, representantes dos Estados-membros eleitos pelo modelo majoritário. Já na esfera estadual, o Poder Legislativo corresponde à Assembleia Legislativa composta por deputados estaduais, eleitos de forma proporcional. Por fim, nos municípios o Poder Legislativo é composto pelos vereadores, eleitos de forma proporcional, os quais compõem a Câmara de Vereadores.

Note-se que, diferentemente dos demais diplomas legais, cujos projetos de leis se iniciam em uma das Casas Legislativas (Câmara ou Senado), os projetos de leis orçamentárias federais, de iniciativa do Presidente da República, quando enviados para o Poder Legislativo, para tramitar pelo escrutínio da vontade representativa do povo (Câmara dos Deputados) e dos entes da federação (Senado Federal), se iniciam direto no âmbito do Congresso Nacional (CN), não tramitando alternadamente pelas comissões de cada Casa, e sim por meio de uma comissão mista de deputados e senadores (Assis, 2012, pp. 206-207).

Cada um dos orçamentos possui prazo para ser encaminhado ao Poder Legislativo. Como já afirmado neste trabalho para o PPA e a LDO, estes prazos podem ser diferentes a depender de cada ente federativo, que poderá regulá-lo conforme as peculiaridades locais. Em geral, adotam-se os prazos previstos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em seu artigo 35.º. O quadro 8 mostra os prazos dos respectivos orçamentos federais para serem encaminhados ao Congresso Nacional, segundo o ADCT:

Quadro 8 - prazos para encaminhamento dos orçamentos federais ao CN

ORÇAMENTO	PRAZO DE ENCAMINHAMENTO AO CN	DATA
PLANO PLURIANUAL	Quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro é devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.	31 de agosto
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	Oito meses antes do encerramento do exercício financeiro é devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.	30 de abril
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	Quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro é devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.	31 de agosto

Fonte: O autor, a partir de Assis (2012, pp. 210-211).

O rito do processo legislativo dos projetos de leis orçamentárias se inicia com o encaminhamento das respectivas propostas por meio de Mensagem do Presidente da República ao Presidente do Senador Federal (SF), que também é o Presidente do Congresso Nacional (Assis, 2012, p. 214). Em quarenta e oito horas, o Presidente do CN deverá ler a Mensagem em sessão conjunta das duas Casas Legislativas (Assis, 2012, p. 214).

Em seguida, o projeto de lei do respectivo orçamento deverá ser encaminhado para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), formada por membros das respectivas Casas Legislativas, designados pelo Presidente do CN por meio de indicação das lideranças (Assis, 2012, p. 214).

A CMO é uma comissão permanente, composta por 40 congressistas, sendo 30 deputados federais e 10 senadores da República, distribuídos de acordo com a composição dos partidos das respectivas Casas Legislativas, cuja direção se perfaz por um Presidente e três vice-presidentes, alternando-se entre deputados e senadores (Mendonça, 2010, p. 29).

Tem por atribuições – além de analisar e dar parecer nos projetos de leis orçamentárias – concentrar a votação das emendas parlamentares, acolher Mensagem do Presidente da República para alterar o projeto na parte que ainda não foi votada e fiscalizar a execução dos orçamentos (Mendonça, 2010, p. 26-27), sendo que também atua na fiscalização e emissão de parecer sobre as contas anuais do Presidente da República e examina e elabora parecer quanto à fiscalização da execução orçamentária e financeira e de gestão fiscal (Assis, 2012, p. 2014).

Pode a CMO solicitar o apoio das Comissões permanentes da Câmara dos Deputados (CD) ou do Senado Federal (SF) para a análise da lei orçamentária, Comissões estas que podem, também, solicitar ao Presidente da CMO o envio do projeto de lei orçamentária para sua análise (Assis, 2012, p. 215).

A estrutura da CMO é composta por comitês e relatorias. Os comitês são temáticos e possuem as seguintes funções: (i) avaliação, fiscalização e controle da execução orçamentária; (ii) avaliação da receita; (iii) avaliação das informações sobre obras e serviços com irregularidades graves; e (iv) admissibilidade de emendas (Mendonça, 2010, p. 29).

As relatorias são divididas da seguinte forma: (i) relator-geral; (ii) relator para a receita pública; e, (iii)

relatores setoriais, responsáveis por cada área temática (Mendonça, 2010, p. 29), que atualmente são em número de 16 (*Resolução n.º 1, 2006*), conforme nominados no quadro 9:

Quadro 9 - relatorias setoriais no âmbito da CMO

RELATORES SETORIAIS	
Transporte	Minas e Energia
Saúde	Esporte
Educação e Cultura	Meio Ambiente
Integração Nacional	Fazenda e Planejamento
Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário	Trabalho, Previdência e Assistência Social
Desenvolvimento Urbano	Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas
Turismo	Defesa e Justiça
Ciência e Tecnologia e Comunicações	Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores

Fonte: O autor, a partir *Resolução n.º 1, 2006*.

O trâmite dos projetos de leis orçamentárias federais na CMO pode ser didaticamente distribuído em quatro fases, conforme ilustração da figura 28:

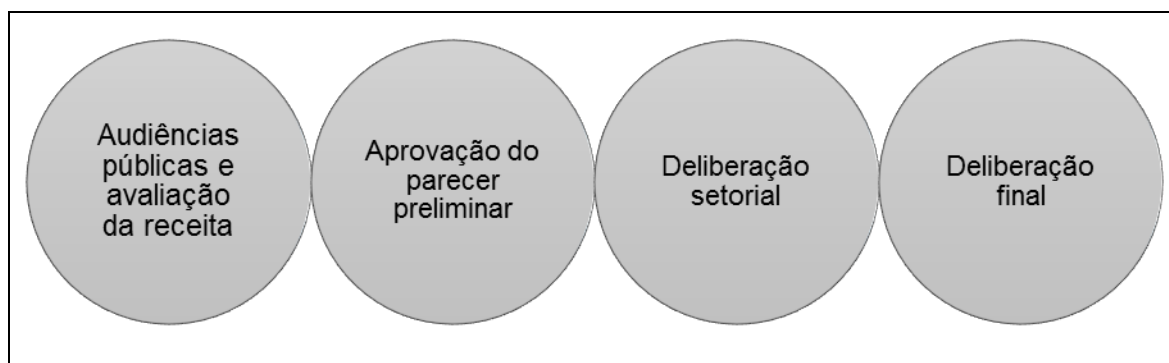


Figura 28 - fases do trâmite do projeto de lei orçamentário na CMO

Fonte: O autor, a partir de Mendonça (2010, p. 30).

As audiências públicas, cujas finalidades são buscar informações mais precisas para a promoção de intervenções no projeto de orçamento, são obrigatórias e podem ser realizadas de forma regionalizada ou por Estados da federação, além de poderem ser setoriais (Mendonça, 2010, p. 31).

Concomitantemente às audiências públicas ocorre a avaliação da receita, que somente pode ser alterada em razão de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, ou em caso de cortes iminentes nas Fontes de custeio, de modo que se estará diante de uma renúncia de receita que exige alguns requisitos, tais como: (i) deve ser decorrente de projeto de lei de iniciativa do CN; (ii) o projeto tenha sido aprovado pelas comissões permanentes da Casa de origem; (iii) esteja acompanhado de estimativa técnica do seu impacto financeiro; e, (iv) indicação de uma Fonte compensatória ou as despesas que deverão ser anuladas (Mendonça, 2010, p. 31).

A avaliação da receita gera um relatório em que se avaliam a previsão inicial e as emendas apresentadas, sendo este, em seguida, encaminhado ao plenário da CMO para aprovação (Mendonça, 2010, p. 32).

A fase seguinte é a elaboração do Parecer Preliminar pelo Relator-geral, na qual, em uma primeira

parte, analisa-se comparativamente a proposta atual do orçamento com o orçamento do exercício anterior; e, na segunda parte, fixam-se as condições e limites para a proposição de emendas parlamentares (Mendonça, 2010, p. 32).

Além de fixar os limites de valores para a proposição de emendas parlamentares, é também nesta fase que se estabelece a “reserva de recursos”, que é um conjunto de recursos desvinculados de qualquer dotação orçamentária, provenientes da reestimativa de receita, redução da reserva de contingência ou cancelamento preliminar de dotações, e que servirá para o custeio de emendas individuais e algumas coletivas dos parlamentares (Mendonça, 2010, p. 33).

O parecer preliminar é encaminhado ao plenário da CMO, onde é discutido e votado, encerrando-se assim a segunda fase e iniciando-se a terceira. (Mendonça, 2010, p. 33).

A terceira fase, basicamente, refere-se às deliberações setoriais acerca do orçamento correspondente e respectivas emendas parlamentares, podendo estas serem individuais de cada parlamentar, coletivas por comissões permanentes ou bancadas estaduais (Mendonça, 2010, p. 33). Estas emendas passam pelo crivo do Comitê de Admissibilidade de Emendas e, em seguida, são encaminhadas aos relatores setoriais para análise em face do orçamento do respectivo setor e emissão de relatório, que são discutidos e votados no plenário da CMO (Mendonça, 2010, p. 33).

A quarta e última fase a cargo da CMO refere-se à deliberação final. Todavia, ainda é possível nesta fase uma nova avaliação da receita por parte do relator-geral motivada por manifestação do Comitê de Receita que aponte alteração da legislação tributária ou revisão dos parâmetros iniciais; em seguida, o próprio relator-geral pode propor suas emendas, que deverão ser submetidas ao Comitê de Admissibilidade (Mendonça, 2010, p. 34).

Superados os incidentes citados, o relator-geral elaborará o seu relatório final e submeterá ao plenário da CMO para discussão e votação e, se aprovado, converte-se em Parecer da Comissão Mista, seguindo ao plenário do Congresso Nacional para discussão e votação (Mendonça, 2010, p. 34).

2.2.2.4 Emendas Parlamentares ao PLOA

O penúltimo ponto a ser tratado neste subitem refere-se ao sensível tema das emendas parlamentares. A sensibilidade do tema está na questão da participação do parlamento no processo orçamentário, sendo as emendas parlamentares um dos meios de que se valem deputados e senadores para intervir ou direcionar uma política pública prevista no orçamento anual, servindo, ao mesmo tempo, de mecanismo de governabilidade para o presidencialismo vigente.

Aponta-se que o parlamentar, não obstante sua relevância enquanto representante do povo (Deputados Federais) e dos Entes federados (senadores), é reduzido a mero coadjuvante no processo orçamentário haja vista as inúmeras limitações impostas para se propor uma emenda parlamentar ao PLOA, fazendo com que o parlamentar esgote suas forças em aprovar suas emendas em detrimento da análise do PLOA como um todo e reduzindo a participação do parlamento a mero ratificador – carimbador – da vontade imposta pelo Poder Executivo (Assis, 2012, p. 217).

Inicialmente, para a proposta de emendas parlamentares ao PLOA é necessário que se obedecem a algumas regras constitucionais: (i) não podem aumentar a despesa total prevista no orçamento, salvo se decorrentes de erros ou omissões nas receitas; (ii) a indicação de recursos a serem cancelados de outra programação; (iii) não poderão cancelar despesas relativas a pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização da dívida; e, (iv) compatibilidade da emenda com as disposições do PPA e da LDO (Albuquerque *et al.*, 2013, pp. 129-130).

As emendas parlamentares podem ser classificadas segundo o objeto e em função do órgão de origem (Mendonça, 2010, p. 41). O quadro 10 traz resumidamente os conceitos dessa classificação:

Quadro 10 - classificação das emendas parlamentares

QUANTO AO OBJETO	
Cancelamento	São emendas que anulam total ou parcialmente dotações sem a transferência de recursos. Qualquer membro da CMO pode propô-la, entretanto, a prática indica que o relator-geral o faz por ocasião do relatório preliminar.
Remanejamento	Estas emendas são elaboradas pelas bancadas estaduais e comissões permanentes. Têm por finalidade propor novas dotações ou reforçar as já existentes, anulando total ou parcialmente outras dotações. Entretanto, há uma limitação: o remanejamento somente pode ocorrer dentro da mesma subárea temática ou órgão ou Estado-membro quando estas são propostas por bancada estadual.
Apropriação	São emendas que podem ser propostas por comissões, bancadas estaduais e parlamentares, cujo objeto é a proposição de novas dotações ou reforço das já existentes por meio da reserva de recursos ou pelo cancelamento de dotações especificadas no parecer preliminar.
QUANTO À FUNÇÃO DO ÓRGÃO DE ORIGEM	
Relator	As emendas de relator são apresentadas por relatores setoriais e pelo relator-geral e são geralmente de cancelamento ou remanejamento. Destinam-se normalmente para o saneamento do PLOA e sistematização das propostas de emendas das bancadas, comissões e parlamentares individuais.
Comissão	São as emendas de comissões permanentes temáticas de ambas as Casas Legislativas e podem ser de cancelamento, remanejamento ou apropriação.
Bancada Estadual	As propostas de emendas das bancadas estaduais devem ser endossadas por 3/4 dos deputados e 2/3 dos senadores eleitos pelo respectivo Estado-membro, independentemente de partidos. Estas emendas podem ser de cancelamento, remanejamento ou apropriação.
Individuais	Estas emendas são propostas por cada deputado ou senador e podem ser de cancelamento ou de apropriação.

Fonte: O autor, a partir de Mendonça (2010, pp. 41-57).

A “reserva de recursos” mencionada nas emendas de apropriação compõe-se, como já tratado neste trabalho, de reestimativa de receita, redução da reserva de contingência ou cancelamento preliminar de dotações (Mendonça, 2010, p. 33).

O artigo 57 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional estabelece a distribuição dos recursos destinados às emendas de apropriação (Resolução n.º 1, de 2006-CN), a qual pode ser ilustrada conforme a figura 29.

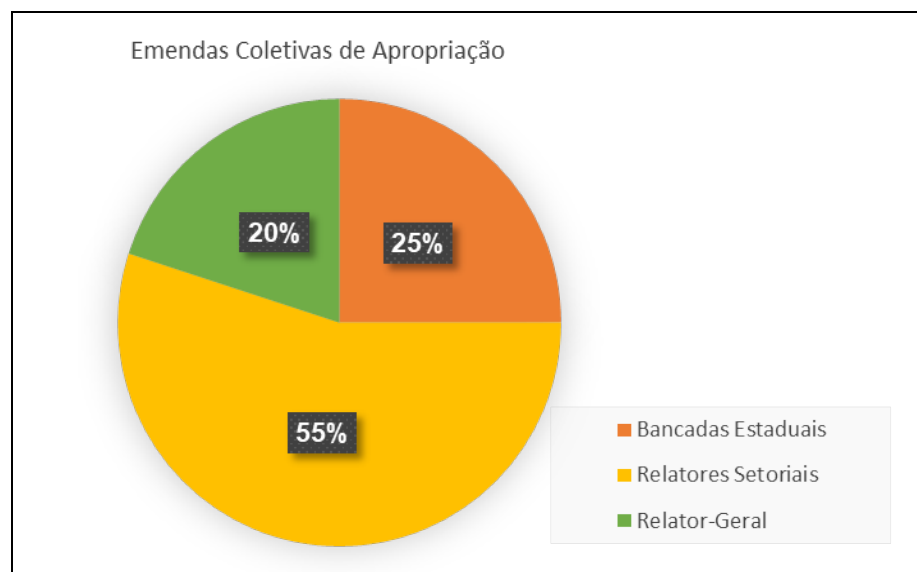


Figura 29 - distribuição do saldo da reserva de recursos

Fonte: O autor, a partir de Resolução n.º 1, de 2006-CN.

Além desta distribuição, o dispositivo da Resolução n.º 1/2006-CN também estabelece uma distribuição dentro dos percentuais. Os 25% destinados às emendas das Bancadas Estaduais deverão ser distribuídos em 50% com base nos critérios para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); 40% com base na média histórica de atendimento das respectivas Bancadas Estaduais nos últimos três anos; e 10% com base na população residente estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Resolução n.º 1, 2006).

Em relação às emendas do Relator-Geral, dos 20% que lhe cabem 15% deverão ser garantidos para o atendimento de emendas de comissões permanentes temáticas (Resolução n.º 1, de 2006-CN).

O Parecer da Comissão Mista, como já citado, segue para o Congresso Nacional – Plenário – para a sua deliberação, sendo submetido à discussão e votação. Pode um décimo dos parlamentares subscrever requerimento a ser apresentado à Mesa do CN para votar em separado (destaque) determinadas emendas com o objetivo de alterar os pareceres da CMO (Assis, 2012, p. 221).

Aprovado o PLOA, a matéria será devolvida à CMO para a redação final e encaminhamento ao Presidente do CN para que seja enviado à Casa Civil da Presidência da República (Assis, 2012, p. 221). O Presidente da República poderá vetar o PLOA no prazo de 15 dias úteis contados a partir do seu recebimento, sendo que esse veto poderá ser derrubado pelo Congresso Nacional (Assis, 2012, p. 221). Se não houver vetos, ou, os havendo, a parte que não foi vetada será publicada como Lei no Diário Oficial da União (Assis, 2012, p. 221).

Por fim, o último tema a ser considerado neste subitem refere-se aos créditos adicionais. Os créditos adicionais são autorizações de despesas que não estavam inclusas no orçamento ou previstas insuficientemente (Bezerra Filho, 2017, p. 48).

2.2.2.5 Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários

Tais créditos podem ser classificados em suplementares, especiais e extraordinários. Os créditos suplementares são aqueles destinados a reforçar uma dotação orçamentária já existente no orçamento, podendo ser realizados por decreto quando assim autorizado na própria LOA e dentro dos limites nela previstos (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 131). Caso não haja previsão de limites para os créditos suplementares, será necessária lei aprovada pelo Poder Legislativo respectivo (Mendonça, 2010, pp. 66-67) e posterior abertura por meio de decreto do Poder Executivo (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 132).

Os créditos especiais são aqueles destinados para programas novos não previstos no orçamento (Bezerra Filho, 2017, p. 48). Dependem de autorização legislativa e de existência de recursos disponíveis para atender à despesa, devendo, após a aprovação da lei que os autoriza, serem abertos por decreto do Poder Executivo (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 132).

Os créditos extraordinários destinam-se a atender despesas imprevisíveis e urgentes decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (Bezerra Filho, 2017, p. 48). O crédito extraordinário poderá assumir características de crédito especial ou suplementar, não sendo a sua prévia existência ou a autorização na LOA ponto fundamental (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 133).

Em relação à vigência dos créditos adicionais, tem-se que os créditos suplementares se confundem com o próprio orçamento, de modo que se extinguem com o fim do exercício financeiro (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 134).

Já os créditos especiais e extraordinários, quando promulgados até 31 de agosto – data em que se deve enviar o PLOA para o Poder Legislativo –, terão a mesma vigência do orçamento que o corresponde, ou seja, até o fim do exercício financeiro; entretanto, se os créditos especiais e extraordinários forem abertos após 31 de agosto, os seus saldos poderão ser reabertos no exercício financeiro subsequente e sua vigência será até o fim desse exercício financeiro (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 134).

Para a abertura de créditos adicionais é necessária a existência de recursos financeiros. O quadro 11 traz, resumidamente, as Fontes dos recursos financeiros que podem ser utilizados para abertura dos créditos adicionais e seus respectivos entendimentos:

Quadro 11 - fontes de recursos para abertura de créditos adicionais

FONTES DE RECURSOS	ENTENDIMENTO
Superávit financeiro	É a diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, conjugando-se os saldos de créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculados.
Excesso de arrecadação	É o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, devendo ser deduzidos os créditos extraordinários abertos no exercício.
Anulação de dotações orçamentárias	É o cancelamento parcial ou total das dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, ou seja, é deixar de executar determinada despesa já autorizada e utilizar o valor para determinadas ações.
Operações de crédito	São empréstimos obtidos pelo governo para financiar despesas orçamentárias.
Reserva de contingência	São recursos destinados a atender os riscos fiscais previstos no ARF, sem destinação específica a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica.
Recursos sem despesas	São recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição da LOA, ficaram sem as correspondentes despesas.

Fonte: O autor, a partir de Albuquerque (2013, pp. 135-139).

As despesas provenientes de convênios ou de Fontes vinculadas também são Fontes de recursos para a abertura de créditos adicionais desde que não estejam previstos na receita da LOA e sejam destinadas às despesas previstas na lei (SUS, FUNDEP, Convênios) (Bezerra Filho, 2017, p. 53).

2.2.3 Sistema e Processo Legislativo Orçamentário Português

Relativamente ao sistema e processo orçamentário português, é importante que se pondere, neste momento, o exíguo material bibliográfico encontrado sobre tal assunto. Máxime, porém, que por ocasião da etapa de pesquisa, foram aprofundados estes temas tendo em conta que parte da pesquisa se efetivou em solo português no âmbito do Programa de Dupla Diplomação.

Para se entender o sistema e o processo orçamentário português é necessário que se compreenda a estrutura da administração financeira daquele Estado soberano.

2.2.3.1 Composição dos Órgãos Governamentais de Portugal

As instituições financeiras portuguesas se distinguem em três grupos: (i) instituições com competência financeira de alto nível; (ii) instituições com competência para a execução financeira; e (iii) instituições para o controle financeiro (Catarino, 2019, pp. 115-116).

Compõem-se basicamente desta forma as instituições financeiras de alto nível: a Assembleia da República (AR) e o Governo, atribuindo-se à primeira a supremacia da decisão financeira (Catarino, 2019, pp. 115-116).

Organicamente o Estado português se constitui em: Presidência da República (PR); Assembleia da República (AR); Governo; e Conselho de Estado (Canotilho, 1941, pp. 617-618), cujas principais

características e funções são descritas na sequência. A figura 30 representa a composição do Estado português de alto nível:

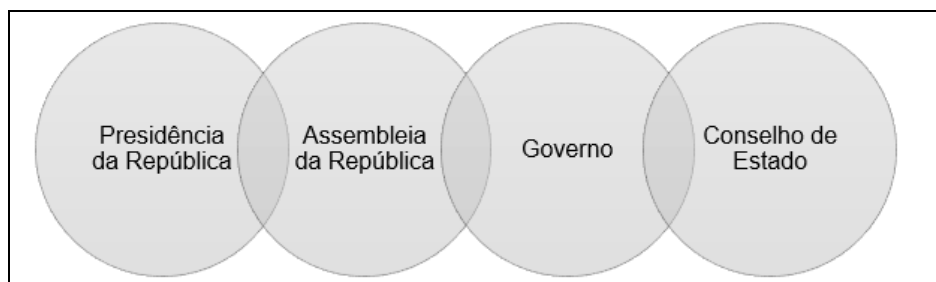


Figura 30 - composição governamental de alto nível de Portugal

Fonte: O autor (2019).

A Presidência da República em Portugal é um órgão constitucional de soberania, autônomo, com poderes próprios e partilhados e, na medida em que é co-defensor e cumpridor da CRP, é também o seu guardião como Chefe de Estado; é eleito por sufrágio direto e universal, desempenhando o papel de representante da comunidade nacional e representante do Estado na ordem jurídica internacional, desempenhando também a importante função de “reserva da República” quando é chamado para tomar decisões políticas importantes em meio ao caos institucional provocado pela inação dos órgãos constitucionais competentes (Canotilho, 1941, pp. 619-621).

Os poderes do Presidente da República podem ser classificados em próprios e partilhados, sendo os primeiros praticados única e pessoalmente pelo Presidente da República, ainda que condicionado a outras formalidades constitucionais; os poderes partilhados, por sua vez, são atos que impõem uma responsabilidade política do Governo, fazendo com que referende as decisões da PR (Canotilho, 1941, p. 622).

A AR é um órgão de extração constitucional de alto nível, de soberania autônoma, permanente, unicameral, colegial, tendo competência para regular seus atos, eleger seu presidente e membros da mesa, podendo se reunir quando quiser e pelo tempo que desejar, fixar a ordem do dia, regular seus poderes administrativos e de polícia, gozando ainda de autonomia administrativa e financeira; sua sessão legislativa tem duração de um ano, iniciando-se em 15 de setembro e encerrando-se em 15 de junho⁴, podendo deliberar quanto a sua suspensão ou prorrogação (Canotilho, 1941, pp. 630-633).

Compõe-se de deputados em número mínimo de 180 e máximo de 230, que representam os cidadãos, eleitos pelo método proporcional por meio do voto geral, direto, livre e secreto, formando uma relação triangular de eleitores, partidos e parlamentares, conforme a figura 31 (Canotilho, 1941, p. 628):

⁴ Computa-se no período de um ano as férias e recessos do Parlamento.



Figura 31 - triangulação da relação entre eleitores, partidos e deputados na AR

Fonte: O autor, a partir de Canotilho (1941, p. 628).

Entretanto, diferentemente do Brasil, o deputado na AR Portuguesa tem o mandato livre, ou seja, ainda que ele seja filiado a um partido, o parlamentar é um representante do povo e não apenas do partido ao qual pertence. O efeito prático disto é, então, que o mandato eletivo pertence ao deputado e não ao partido (Canotilho, 1941, pp. 628-629).

São seus órgãos auxiliares o Presidente da AR, a mesa da AR, as comissões e, eventualmente, grupos parlamentares. As comissões podem ser permanentes e facultativas, constituídas de acordo com o Regimento Interno da AR, podendo ser especializadas em determinados assuntos. Quando a AR é dissolvida será obrigatoriamente instituída uma Comissão Permanente para desempenhar algumas funções de transição da nova AR (Canotilho, 1941, p. 632).

Os grupos parlamentares são uma espécie de associação entre os parlamentares levando em conta a filiação partidária, tendo poderes autônomos e relativa capacidade jurídica, que “Pelas funções e tarefas que lhes são constitucionalmente atribuídas (cfr. Art. 180º/2) são entidades estruturais do parlamento e garantias institucionais do funcionamento democrático da assembleia representativa dos cidadãos.” (Canotilho, 1941, pp. 632-633).

Em relação às competências e funções da AR, Canotilho (1941, p. 634) as divide em (i) funcionais, que determinam as funções de um órgão; e (ii) formais, que se importam com a forma de desenvolvimento da atividade parlamentar. Pelo critério formal, segundo o autor, as competências são exercidas por meio de decretos, resoluções, moções e interpelações.

No tocante ao critério funcional, o quadro 12 evidencia as suas respectivas características (Canotilho, 1941, pp. 634-640) consoante as competências/funções:

Quadro 12 - critério funcional das competências da AR

COMPETÊNCIA/FUNÇÃO	ENTENDIMENTO
Eletiva e de criação de determinados órgãos	A AR tem competência para a eleição de determinados órgãos constitucionais e nomeação de alguns membros destes, a saber: a) 10 juizes do Tribunal Constitucional, do Provedor de Justiça, do Presidente do Conselho Económico e Social; b) 7 vogais do Conselho Superior da Magistratura; c) 5 membros do Conselho de Estado.
Controle	Esta função se destina ao controle político dos atos do governo, da magistratura, da administração pública, etc., podendo fazer uso dos seguintes meios: a) perguntas e interpelações; b) inquéritos como as CPIs; c) petições; d) moções de censura.
Fiscalização	A função de fiscalização vai mais além do controle político, passando pelo controle financeiro, apreciação dos relatórios de execução dos planos nacionais e a fiscalização dos <i>estados de necessidade constitucional</i> .
Legislativa	A função legislativa atribui à AR a sua competência legislativa absoluta e relativa a depender da matéria a ser tratada. Faz da AR a casa de leis do Estado Português, com o monopólio legiferante.
Autorizante	Esta função refere-se a atos eminentemente políticos e também pode ser nominada como “competência de co-decisão”. São exemplos desta competência a autorização para contrair ou conceder empréstimos, autorização ou confirmação de declaração do estado de sítio e estado de emergência, para a declaração de guerra ou celebração da paz.
Representação	A função de representação tem íntima ligação com a corresponsabilidade e participação da AR na celebração de acordos, convenções e tratados.
“Europeia”	A função europeia tem por finalidade o acompanhamento da construção da união europeia, de modo que os atos comunitários com força legislativa devem ser comunicados à AR.

Fonte: O autor, a partir de Canotilho (1941, pp. 634-640).

Por sua vez, o Governo é um órgão constitucional de soberania com competência para dirigir a política geral da nação e superintender a administração pública (Canotilho, 1941, p. 640). Compõe-se do Primeiro-Ministro, do Conselho de Ministros e dos Ministros que estão intrinsecamente ligados, entendendo-se o Governo como um órgão colegiado, complexo, autónomo, solidário e estruturado hierarquicamente, cujas competências podem ser exclusivas (Canotilho, 1941, pp. 640-641).

O Primeiro-Ministro (PM) é o Chefe de Governo e dirigente da política geral, gozando de preeminência em relação às demais autoridades. Tendo em conta a sua posição de Chefe de Governo e coordenador das diretrizes políticas dos ministérios, tem a prerrogativa de indicar os Vice-Primeiros-Ministros, se houver, e os respectivos ministros, que serão nomeados pelo Presidente da República (Canotilho, 1941, p. 641). Importante destacar que o PM tem responsabilidade perante o Presidente da República, enquanto os Vice-Primeiros-Ministros, quando houver, e os ministros são responsáveis perante o PM (Canotilho, 1941, p. 642). A figura 32 demonstra esta relação de responsabilidade entre o Governo e o PR:

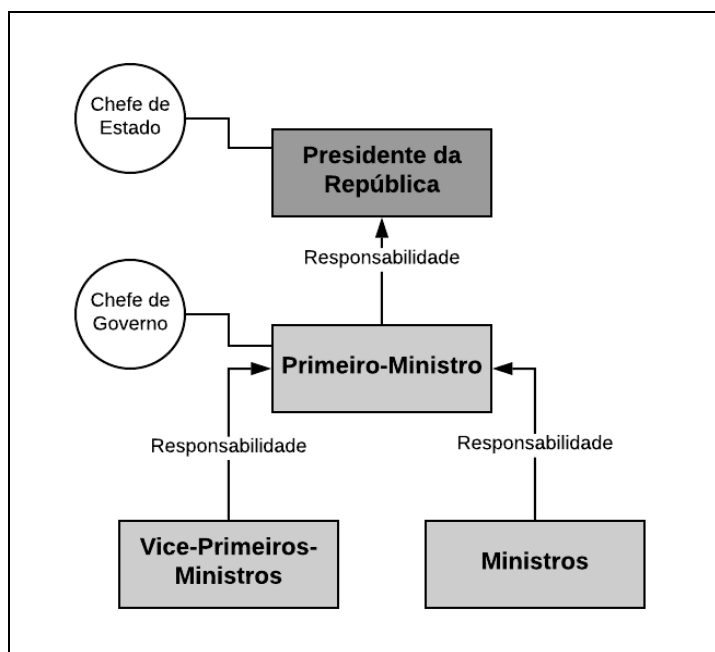


Figura 32 - relação de responsabilidade entre o governo e o PR

Fonte: O autor, a partir de Canotilho (1941, p. 642).

O Governo é responsável perante a Assembleia da República e esta responsabilidade é de carácter político, de modo que o Primeiro-Ministro e seus Ministros têm o dever de prestar contas de seus atos à AR (Canotilho, 1941, p. 644). Esta responsabilidade circunscreve ao Governo e seus órgãos administrativos hierarquicamente dependentes, não se incluindo a responsabilidade dos órgãos das Regiões Autónomas e das Autarquias locais (Canotilho, 1941, p. 645).

A responsabilidade do Governo perante o Presidente da República também se caracteriza como de natureza política, entretanto com menor amplitude que a responsabilidade perante a AR, já que, dentre as tipologias de demissão do Governo, apenas a demissão voluntária do PM por desacordo com o PR coloca em choque a fideducia entre eles, o que difere da demissão por cortesia (demissão após a eleição presidencial) e da demissão imposta (início de nova legislatura, rejeição do programa de Governo, não aprovação de moção de confiança ou aprovação de moção de censura), que não se ressentem do fator confiança (Canotilho, 1941, p. 646).

Por fim, o Conselho de Estado. É um órgão auxiliar do Presidente da República, de natureza consultiva, composto por no mínimo 16 membros, sendo o PR o seu presidente. Tem por função emitir pareceres de atos praticados pelo PR, tais como a dissolução da AR e dos órgãos das Regiões Autónomas, demissão do Governo, nomeação e exoneração de Ministros da República para as Regiões Autónomas (Canotilho, 1941, p. 652).

2.2.3.2 Órgãos Superiores de Decisão Financeira em Portugal

A Constituição da República Portuguesa (CRP) define o órgão superior de decisão financeira em Portugal como sendo a Assembleia da República (AR), que tem como atribuições mais relevantes a aprovação do Orçamento do Estado, a autorização para contrair e conceder empréstimos, tomar as contas do Estado, aprovar o regime de finanças das regiões autónomas, aprovar o regime de finanças locais, apreciar a execução dos planos nacionais, etc. (Catarino, 2019, p. 116).

Denota-se, entretanto, que o Governo (entendido este como o Poder Executivo) também possui sua função deliberativa em relação a algumas matérias financeiras. Consoante, é de competência do Governo submeter o Orçamento Anual à aprovação do Conselho de Ministros antes do encaminhamento da proposta à Assembleia da República, de modo que, após a aprovação pela AR, as decisões serão limitadas por aquilo que ali foi deliberado, lembrando que a AR é a representante do povo, que lhes outorga a supremacia financeira do Estado (Catarino, 2019, p. 118).

Dentro do Governo, a mais alta autoridade financeira é o Ministro das Finanças, que é assessorado pelos: Secretário de Estado do Orçamento; Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças; e Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais; bem como pelo Primeiro-Ministro e pelo Conselho de Ministros (Catarino, 2019, pp. 118-119). A figura 33 traz resumidamente estas atribuições:

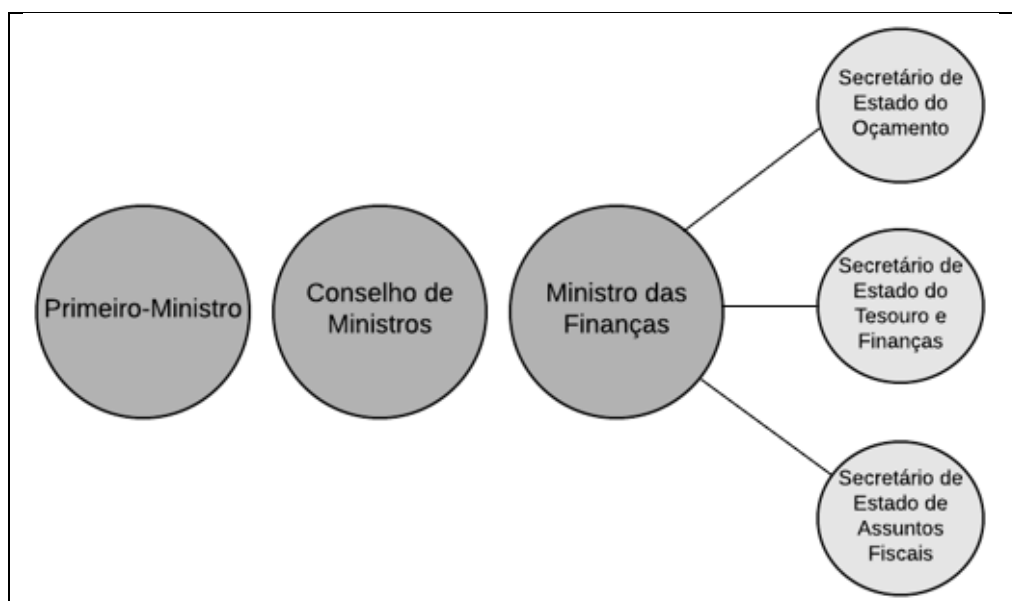


Figura 33 - autoridades financeiras dentro do governo

Fonte: O autor, a partir de Catarino (2019, pp. 118-119).

Importante destacar que as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira também possuem competências financeiras cuja autoridade são as Assembleias Legislativas dos Governos Regionais, obedecidas as leis gerais de Portugal (Catarino, 2019, p. 119).

Além das Autoridades Superiores Financeiras, Portugal também possui uma estrutura administrativa-institucional descentralizada com a finalidade de persecução dos fins do Estado. Tal estrutura descentralizada sob o ponto de vista territorial é classificada em Administração Direta e Indireta quanto

à Administração do Estado, e de base territorial e associativa quanto à Administração Autónoma. A figura 34 ilustra a estrutura da administração pública portuguesa.

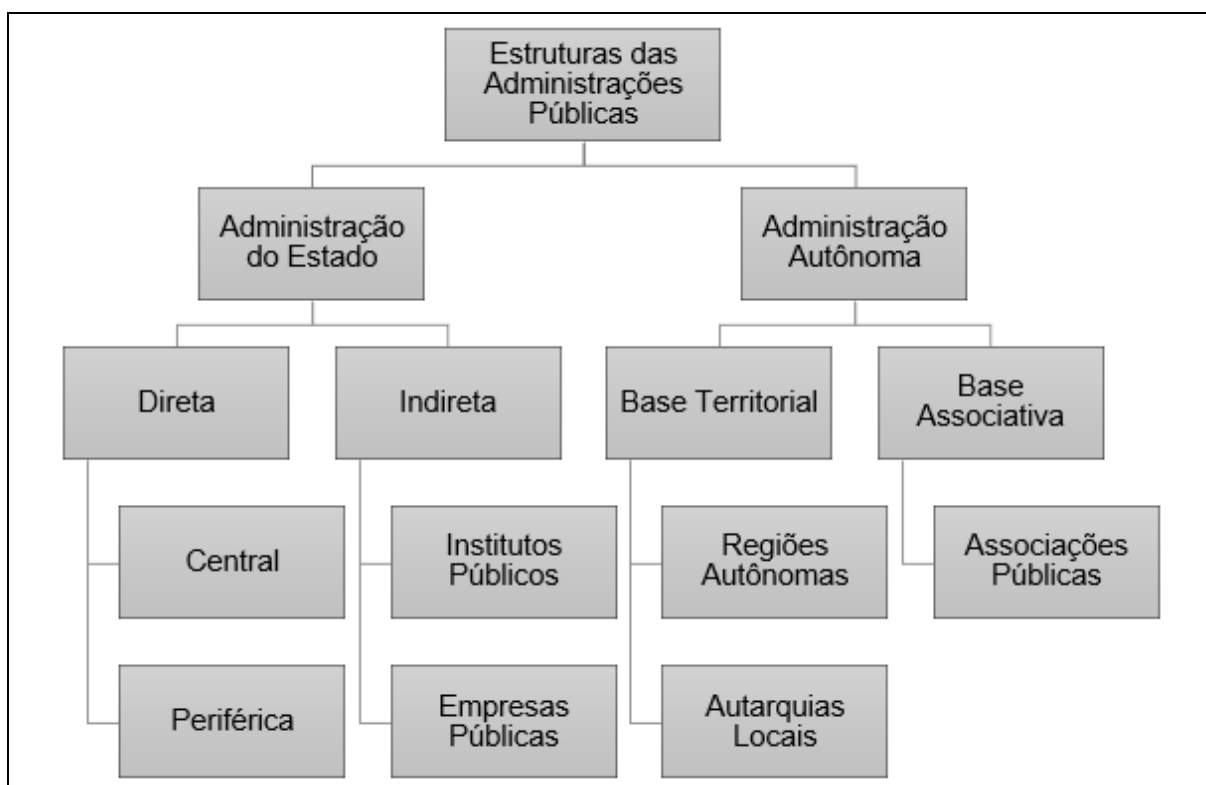


Figura 34 - estrutura da administração pública portuguesa

Fonte: O autor, a partir de Catarino (2019, p. 127).

Dentro desta estrutura administrativa-institucional também há a estrutura funcional do Ministério das Finanças (MF), órgão de execução dos assuntos financeiros em Portugal. Estes órgãos que compõem o MF são divididos em Serviços de Administração Direta e Indireta, Organismos sob tutela e de tutela conjunta e outros Órgãos e Entidades. A figura 35 e o quadro 13 resumem estes quadros orgânicos do Ministério.

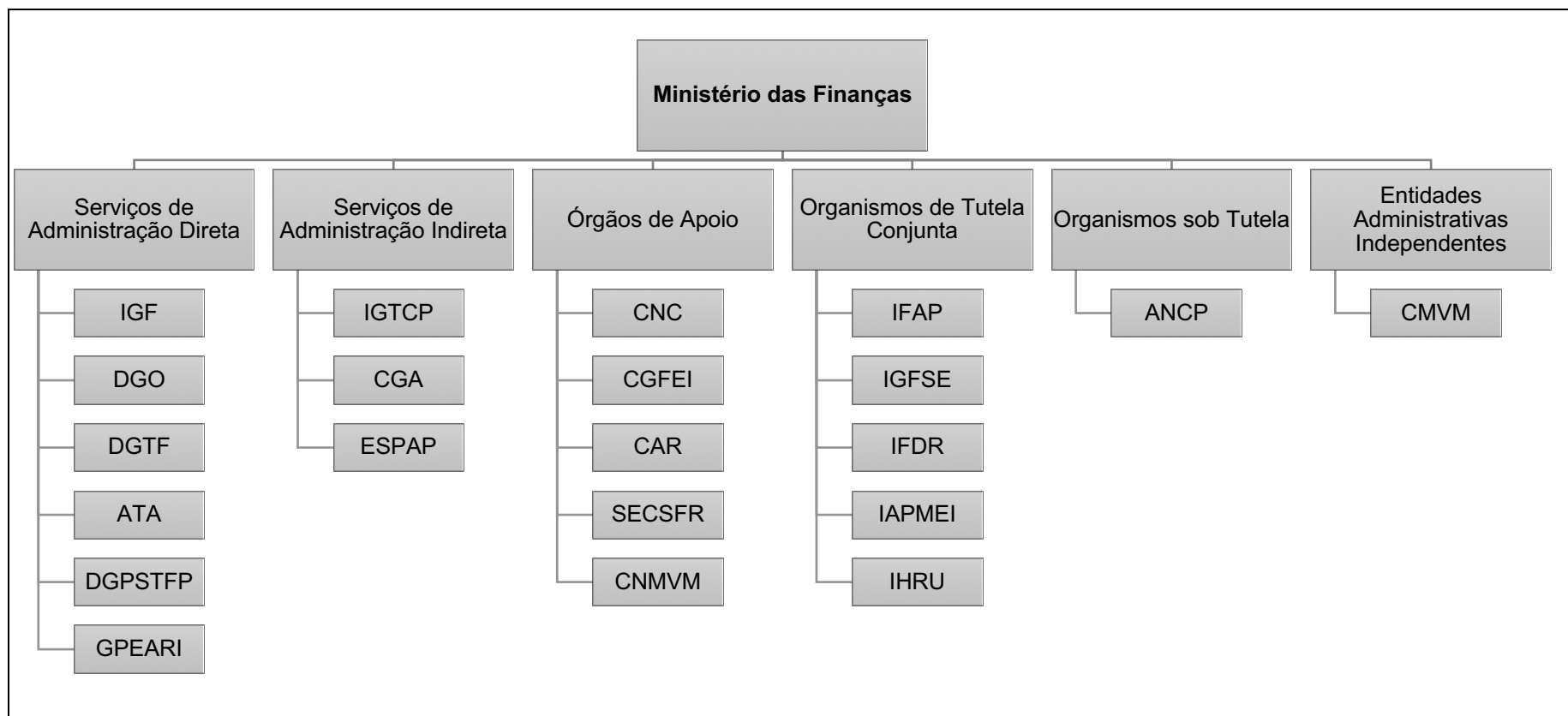


Figura 35 - estrutura administrativa do ministério das finanças de Portugal
 Fonte: O autor, a partir de Catarino (2019, pp. 128-129).

Para melhor identificar as unidades administrativas que compõem os órgãos do Ministério das Finanças de Portugal, o quadro 13 traz o significado de cada sigla constante da figura 35:

Quadro 13 - legenda de siglas das unidades administrativas do MF

SIGLAS	UNIDADES ADMINISTRATIVAS
Serviços de Administração Direta	
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
ATA	Autoridade Tributária e Aduaneira
DGPSTFP	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
Serviços de Administração Indireta	
IGTCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
CGA	Caixa Geral de Aposentações
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
Órgãos de Apoio	
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CGFEI	Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento
CAR	Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações
SECSFR	Seção Especializada do Conselho Superior de Finanças para as Reprivatizações
CNMVM	Conselho Nacional do Mercado de Valores Mobiliários
Organismos de Tutela Conjunta	
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e Inovação
IHRU	Instituto de Habitação e da Reabilitação Urbana
Organismo sob Tutela	
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas
Entidades Administrativas Independentes	
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

Fonte: O autor, a partir de Catarino (2019, pp. 128-129).

Chamam a atenção, relativamente ao objeto deste trabalho, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e a Direção-Geral do Orçamento (DGO), sendo que a primeira tem por função assegurar o controle estratégico da administração financeira do Estado, por meio dos controles de legalidade e financeiro dos atos de gestão, estando sujeitos à sua fiscalização não apenas os órgãos da administração direta, mas também qualquer organismo do setor privado que tenha alguma relação financeira ou tributária com o Estado português ou com a União Europeia (Catarino, 2019, p. 130).

O segundo órgão, a DGO, tem por função gerenciar toda a elaboração e execução do orçamento do Estado, promover os controles de legalidade, financeiro, contábil, conformidade e econômico, bem como participar da negociação do orçamento e da programação financeira plurianual das Comunidades Europeias e elaboração e gestão do Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento

(Catarino, 2019, p. 130-131).

2.2.3.3 O Orçamento Português

O Orçamento do Estado é um dos instrumentos mais importantes para definição das políticas públicas do referido Estado, além de permitir uma visão global da sua atividade financeira e suas limitações, as quais a sociedade terá que suportar no exercício financeiro que lhe corresponder (Catarino, 2019, p. 259-260).

Atualmente a atividade financeira do Estado Português é concebida por meio de três instrumentos orçamentais: (i) o Orçamento do Estado (art. 105º da CRP); (ii) os Orçamentos da Regiões Autônomas (art. 227º, n.º 1, “p”, da CRP); e, (iii) os Orçamentos das Autarquias Locais (art. 238.º, n.º 1, da CRP) (Catarino, 2019, p. 260).

Diferentemente do Brasil, o conceito de orçamento em Portugal agrega a questão da autorização para a cobrança de receitas pelo Estado. Nesse sentido, é importante trazer o conceito elaborado por Catarino (2019, p. 266), que retrata o orçamento como:

[...] o 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.

Além dos orçamentos das respectivas descentralizações administrativas portuguesas, vê-se ainda que há em Portugal uma espécie de sistema orçamentário muito próximo do sistema orçamentário brasileiro. Embora o Orçamento do Estado seja o principal instrumento da atividade financeira do Estado, denota-se que a Constituição da República Portuguesa estabelece outros planos que ao Orçamento se anexam para assim tomar as decisões políticas acerca das ações do Estado.

Assim, a CRP prevê a elaboração de planos setoriais em diversas áreas, destacando-se as ligadas à energia, educação, saúde, economia, etc., os quais são utilizados na elaboração do Orçamento do Estado (Catarino, 2019, p. 269).

Além dos referenciados planos setoriais, também é elaborado o plano das Grandes Opções em matéria de planejamento e da programação orçamental plurianual – Lei das Grandes Opções (LGO), cuja finalidade é constar orientações gerais e estratégicas para o desenvolvimento do país no período das legislaturas abrangidas, tais como as seguintes (Catarino, 2019, p. 271):

1. Estimular o crescimento, promover o emprego e a modernização do País;
2. Reforçar a coesão social, reduzir a pobreza e promover a igualdade;
3. Melhorar e alargar o acesso à educação, ensino superior, ciência e cultura;
4. Melhorar a qualidade de vida e promover a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável;

5. Elevar a qualidade da democracia, modernizar o sistema político e melhorar a justiça e a segurança dos cidadãos;
6. Valorizar o posicionamento externo de Portugal e reforçar as comunidades portuguesas.

O sistema orçamentário português também deve se alinhar ao prescrito para a União Europeia, ou seja, os planos e programas, os investimentos de curto, médio e longo prazos, sendo que as estratégias das grandes opções devem obedecer ao Pacto de Estabilidade e Crescimento⁵ da União Europeia (Catarino, 2019, p. 272).

Em 2015, foi aprovada a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), com força de lei geral aplicável, prevalecendo sobre outras leis que são contrárias a ela, e que regulou um novo modelo orçamental para o Estado Português, assentado em um sistema integrado visando melhorar o desempenho do orçamento no curto e médio prazo, e reforçar a transparência e a qualidade da informação contabilística e de gestão (Catarino, 2019, p. 275).

A LEO entrou em vigor integralmente neste ano de 2019, e trouxe novos instrumentos para o sistema orçamentário português. Dentre eles estão o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) e a Entidade Contabilística do Estado (ECE) (Catarino, 2019, p. 275).

Segundo consta na LEO, o sistema orçamentário português é composto por duas fases: a primeira é a atualização anual do Programa de Estabilidade (PE), exigência da própria União Europeia, e a proposta da Lei das Grandes Opções; a segunda fase é a elaboração da proposta de Lei do Orçamento do Estado (Lei n.º 151, 2015). A figura 36 apresenta de forma sintética o sistema orçamentário português:

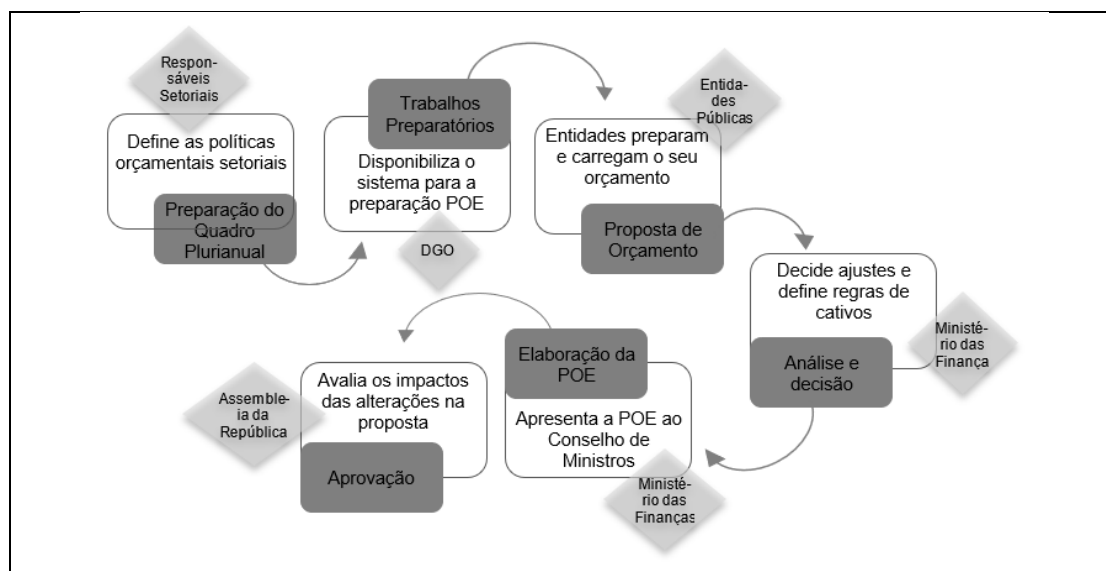


Figura 36 - sistema orçamentário português e principais órgãos atuantes

Fonte: O autor, adaptado de DGO (2016).

⁵ O Pacto de Estabilidade e Crescimento é um mecanismo que gera comprometimento dos países membros da União Europeia para manterem-se vigilantes em relação ao orçamento para se evitar déficits superiores a 3% do PIB (Meneguín & Bugarin, 2006).

De forma cronológica, a POE inicia seu trâmite em fevereiro de cada exercício, se se considerar que o Quadro Plurianual de Despesas Públicas se inclui no processamento do Orçamento do Estado. A figura 37 demonstra cronologicamente o andamento do POE:

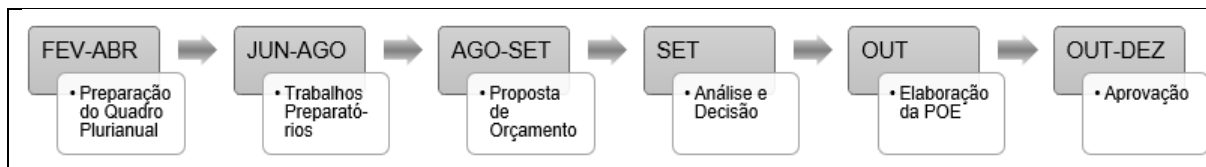


Figura 37 - cronologia de andamento do POE

Fonte: Adaptado de DGO (2016).

Frise-se ainda que, por ocasião da preparação do QPDP, deverá ser entregue até o dia 30 de abril o Programa de Estabilidade na Comissão Europeia, e a data limite para entrega da POE à Assembleia da República é 15 de outubro de cada ano (DGO, 2016).

2.3 Políticas Públicas para o Desenvolvimento Local nos Orçamentos

As políticas públicas, entendidas como o Estado em ação, nascem da conjugação dos estudos de Administração Pública e ciência política ainda na década de 50 do século XX nos Estados Unidos da América (EUA), implantando-se no Brasil quase que concomitantemente, tendo seus primeiros estudos publicados em 1969; sendo fortemente estimuladas na década de 80 e no período pós-democratização, passou-se a enfatizar os estudos sobre políticas públicas locais dentro dos currículos dos cursos de administração pública (Farah, 2011, pp. 813-836).

Logo nos primeiros modelos de reforma do Estado, fins dos anos 80 e início dos anos 90, havia uma convergência no ideal de que a participação do cidadão nas políticas públicas locais poderia resolver os problemas da crise do bem-estar e constituir a oportunidade de rever a relação entre o governo e a sociedade na definição das estratégias de desenvolvimento local (Milani, 2006, p. 185).

As Fontes das políticas públicas em governos democráticos são as propostas e plataformas eleitorais que são/serão convertidas em programas e ações, o que leva a concluir que as políticas públicas partem sempre de um cenário político, ou seja, de uma relação extremamente próxima ao poder público enquanto local embrionário das políticas públicas (Souza, 2006, p. 26).

Muitos dos conceitos de políticas públicas se voltam para a análise da solução de problemas, gravitando-se em torno do foco dos governos, que são os impulsionadores das medidas que corrigirão tais problemas, deixando no plano secundário as questões ideológicas e os interesses da coletividade, bem como a composição de outros arranjos institucionais que poderiam auxiliar na promoção das políticas públicas (Souza, 2006, p. 25).

As políticas públicas no Brasil encontram barreiras de ordem institucional, relativamente à origem do aspecto

formal da Administração Pública, ainda enraizada no modelo patrimonialista (Heidemann & Salm, 2009, p. 31), de forma que grande parte dos municípios não possui corpo técnico capaz de analisar uma política pública.

O ciclo de políticas públicas pode ser dividido em quatro etapas: formulação de políticas públicas; implementação; controle dos impactos; e avaliação das políticas públicas (Heidemann & Salm, 2009, p. 34).

Frey (2000, pp. 226-227) propõe um ciclo de política pública um pouco mais extenso e analítico em relação ao ciclo defendido pela teoria tradicional. Sugere que as políticas públicas sejam analisadas primeiro sob o ponto de vista da percepção e definição dos problemas, para em seguida construir uma *agenda-setting*. Na sequência, com a delimitação do problema e sua avaliação no meio político, parte-se para a elaboração de programas e decisão, implementação, avaliação e correção de eventuais rumos.

A compreensão do problema parte de diversos atores envolvidos na política pública, tais como grupos sociais, políticos e a própria Administração Pública. Mas a principal Fonte de externalização do problema é a mídia, que com o seu papel de informar e noticiar acaba por denunciar as ações e omissões que se revelam imprescindíveis à intervenção estatal (Frey, 2000, p. 227).

Em seguida, a etapa posterior é a *agenda-setting*, em que, por meio de uma análise de custos e benefícios e da importância do projeto para a arena política, com envolvimento de atores políticos, verifica-se a (in)viabilidade das opções disponíveis para solucionar o problema destacado (Frey, 2000, p. 227).

A implementação da política pública é a ação que produzirá resultados e impactos sobre o problema que se quer corrigir. E o desafio nesta etapa é a efetiva compreensão de que estes resultados e impactos não correspondam àqueles desenhados na etapa de formulação das políticas públicas (Frey, 2000, pp. 227-228).

Por fim, segundo Frey (2000, pp. 228-229), a avaliação dos impactos é a etapa pela qual se quantifica o efeito da política pública na resolução do problema, ou seja, mensuram-se os déficits e os efeitos colaterais causados pela ação, a qual servirá para a tomada de decisões relativas à própria ação, podendo esta ser reduzida ou ampliada, ou até mesmo descontinuada. A avaliação de impactos também determinará ações futuras com a consequente redução dos efeitos nocivos.

Destaca-se na Europa a teoria da Economia do Bem Comum, que inclusive foi aprovada pelo Comitê Econômico e Social Europeu, cujo modelo também tem se manifestado na Alemanha, Itália, Suíça, Inglaterra e Chile, com a finalidade de melhor desenhar as políticas públicas de aplicação no âmbito municipal, tendo três pilares fundamentais: (i) o bem comum como objetivo da economia; (ii) a

cooperação como base para as relações econômicas; e, (iii) a democracia como legitimador de qualquer sistema social; sendo que a atividade humana será o bem comum se ela favorecer o desenvolvimento destes valores (Díaz, Sánchez, & Morilla, 2017, p. 195).

O crescimento econômico como objetivo primordial tem elevado a teoria do desenvolvimento local como um planejamento microeconômico para o aproveitamento de recursos endógenos do território para que gere emprego, renda e riqueza, aumentando assim o bem-estar social e a qualidade de vida (Díaz *et al.*, 2017, p. 193). Essa teoria da economia do bem comum realça a defesa da pessoa como cidadão, o sentimento da organização econômica como instituição e as decisões políticas (Díaz *et al.*, 2017, p. 198).

As políticas macroeconômicas globais em desconexão das realidades locais, juntamente com o lançamento do Programa das Nações para o Desenvolvimento (PNUD), estabeleceram dois princípios essenciais, sendo o primeiro o pensar de forma global e atuar localmente, e, o segundo, a participação das comunidades locais nos planos de desenvolvimento (Díaz *et al.*, 2017, p. 198).

A Economia do Bem Comum tem a metodologia baseada na reflexão coletiva e participativa e centra-se na ideia de que as pessoas dialoguem e construam espaços comuns, criando interesses comuns em território que inter-relacione interesses individuais (Díaz *et al.*, 2017, p. 216).

O estudo de Monterroso-Rivas (2009) demonstra que as descentralizações orçamentárias e financeiras e o fortalecimento das autonomias locais, ou seja, dos municípios, são um importante passo para a eficiência e eficácia das políticas públicas locais, ao menos para políticas agrárias, que é o objeto de seu estudo.

O arranjo institucional de formulação e implementação de políticas públicas é, portanto, determinante no êxito dessas políticas na medida em que a coordenação com o Governo Central e sua articulação estratégica favoreça enfaticamente o fortalecimento das políticas locais com maior autonomia dos Municípios em todos os aspectos (Monterroso-Rivas, 2009, pp. 154-164).

Como exemplo, na Argentina, os Governadores das Províncias e os prefeitos municipais exercem considerável influência nas decisões de gastos em política pública devido a sua ingerência no controle discricionário de programas financiados pelo governo federal (Simpson, 2017, p. 307).

2.3.1 Políticas Públicas para o Desenvolvimento Local no Brasil

A divisão de poder inerente ao federalismo é insuficiente para mensurar o gerenciamento da agenda de políticas públicas, dado, ainda, o contexto de conflitos naturais gerados no âmbito de um Estado Federal, o que demanda uma capacidade das federações em gerar mecanismos de coordenação entre as partes constitutivas para a implementação de políticas públicas (Simpson, 2017, pp. 294-295).

A forma como se estrutura a relação política entre o Governo central e os Governos subnacionais na federação é que ditará a capacidade das federações de resolverem os problemas de coordenação entre os atores de políticas públicas dos diferentes entes federativos (SIMPSON, 2017, p. 296).

Mas não é só isso. A crise de governança – enquanto passagem da lógica do governo para governança –, e da governabilidade, entendida como a capacidade de formulação, gestão, implementação e articulação das políticas públicas, coloca em dúvida a posição do Estado como ator e arena política do processo decisório (Milani, 2006, p. 182).

O federalismo brasileiro não sobrevive sem que haja um equilíbrio de forças, e a descentralização do sistema partidário e seu enraizamento na arena nacional é determinante para a sua capacidade de sobrevivência, sendo que a política pública é o resultado de uma rede de contratos entre atores políticos no âmbito local (Simpson, 2017, pp. 296-297).

O Brasil é um país de grandes extensões territoriais, marcado por diversidades e complexidades que formam um contexto multicultural no qual passou a desenhar algumas políticas públicas que mantivessem num nível de inserção local com articulação de temáticas intersetoriais e, paralelamente, um modelo de gestão de políticas públicas coordenadas entre os entes federativos e a sociedade civil (Lotta & Favareto, 2016, pp. 49-50).

Deve-se reconhecer ainda que, por meio do processo de redemocratização do país – com intensos debates em relação à descentralização e o discurso municipalista associando-se ao exercício da democracia (Abrucio, 2005, p. 46) –, a CF dinamizou a execução de políticas públicas descentralizando-as para os entes subnacionais, sendo que o mesmo não ocorreu em relação à autonomia necessária para a efetivação dessas políticas públicas, somando-se ainda os obstáculos institucionais como das políticas sociais, cuja regulação e repasses de recursos dependem do governo central (Lotta & Favareto, 2016, p. 55), além de um acentuado grau de detalhamento e extensão da CF que limita a atuação dos entes subnacionais (Simpson, 2017, p. 303).

Frise-se ainda que o modelo de Estado federativo da CF autorizou que as elites políticas do governo central apresentassem projetos legislativos em todas as áreas relevantes de políticas públicas, especialmente aquelas de competência dos Estados e Municípios (Simpson, 2017, p. 305), demonstrando um certo controle do governo central nas medidas que possam os governos

subnacionais adotarem.

Ainda assim, o aumento das transferências constitucionais da União e dos Estados para os municípios possibilitou o aumento da receita e, juntamente com as receitas obtidas por convênios, conferiu maior responsabilidade aos entes federativos locais na promoção do desenvolvimento local e de bens públicos (Marenco, Strohschoen, & Joner, 2017, p. 4).

No federalismo brasileiro, os diferentes desenhos de arranjos institucionais levam a graus de autonomia e integração também diferenciados quando se leva em conta ao menos três perspectivas: (i) normatização; (ii) financiamento; e, (iii) execução das políticas públicas (Lotta & Favareto, 2016, p. 55).

A dimensão territorial é um fator que interfere diretamente na execução das políticas públicas, de modo que as políticas nacionais apresentam indicadores variáveis nos diversos municípios em que são implementadas, o que sugere a importância dos fatores locais como condição de êxito dos investimentos (Lotta & Favareto, 2016, p. 55). Assim, Lotta e Favareto (2016, p. 55) concluem que:

Em síntese, a literatura associa à ideia de território a necessidade de mobilizar três dimensões da vida social local: (i) intermunicipalidade, isto é, uma escala geográfica de planejamento dos investimentos mais ampla do que os municípios e mais restrita do que os estados; (ii) uma perspectiva intersetorial, capaz de articular interesses e capacidades coerentes com a heterogeneidade das estruturas sociais locais; (iii) permeabilidade à participação dessas forças sociais nos mecanismos de planejamento e gestão.

Para orientar o desenvolvimento de políticas públicas levando em conta a dimensão territorial, há a necessidade de evitar desequilíbrios que derivam da excessiva concentração, conectem mais e melhor os territórios e desenvolvam ou aperfeiçoem a eficácia dos mecanismos de cooperação territorial em diferentes escalas (Pérez & Pizarro, 2012, p. 232).

Por outro lado, a capacidade estatal municipal – compreendida esta como a profissionalização da burocracia governamental municipal – possui forte correlação entre os índices de profissionalização do serviço público municipal e o desenvolvimento econômico, de modo que a seleção meritocrática e carreiras públicas profissionais estáveis promovem uma autonomia desses servidores em relação aos ciclos políticos e eleitorais e, paralelamente, o conhecimento técnico acumulado incrementa as agendas de políticas públicas (Marenco *et al.*, 2017, p. 5).

Do mesmo modo, o fomento à participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada no processo de formulação das políticas públicas locais foi transformado em gestão pública local contemporânea, criando-se uma rede de colaboradores das decisões políticas que contribuem como paradigma de projetos de desenvolvimento local inovadores e políticas públicas progressistas, embora se tenham exemplos de participação não-institucionalizada na gestão das políticas públicas cuja espontaneidade da relação entre governo local e sociedade impactou de forma negativa nas políticas públicas locais (Milani, 2006, p. 182-202).

O desenvolvimento local como instância espacial das políticas públicas nasce no Brasil na década de

70, e se caracteriza por fases longitudinais que podem ser divididas conforme a figura 38:

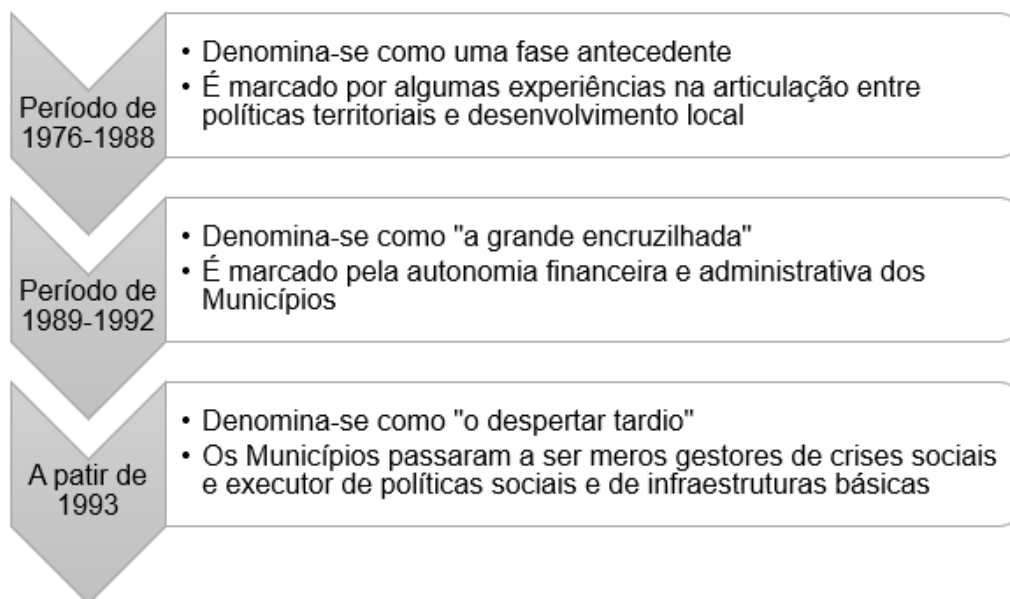


Figura 38 - fases do desenvolvimento local no Brasil

Fonte: O autor, a partir de Martins, Vaz e Joner (2010, pp. 566-567).

No período da “fase antecedente”, entre 1970 e 1980, houve experiências que demonstraram a possibilidade de instituir novas práticas de gestão pública local, dadas as limitações dos entes municipais, que não eram entes federados, não possuíam leis orgânicas e tampouco autonomia orçamentária-financeira e eram dependente dos escassos recursos públicos do governo central (Martins *et al.*, 2010, p. 566).

Já na denominada fase “a grande encruzilhada”, os municípios receberam da CF uma maior autonomia administrativa e financeira e atribuições que lhes conferiam maior visibilidade em um Estado Federal, o que, entretanto, não serviu para a inserção dos municípios como protagonistas do desenvolvimento local, os quais, ao contrário, passaram a ser pressionados para a execução de políticas sociais, de infraestrutura urbana e serviços públicos que se encontravam reprimidos (Martins *et al.*, 2010, p. 566).

A fase seguinte: “o despertar tardio” coloca o governo local como um gestor dos problemas sociais vivenciados nos municípios, levando-os a adotar políticas fiscais de incentivo ao emprego, as quais causaram impactos nas finanças municipais e, conseqüentemente, reduziram-se os recursos para a implementação de políticas públicas (Martins *et al.*, 2010, p. 567).

Os instrumentos de desenvolvimento econômico local não são padronizados a ponto de serem aplicáveis a todo e qualquer contexto local, devendo a sua articulação estrategicamente contemplar as políticas regionais e nacionais e, também, articulá-las tanto em relação aos instrumentos entre si quanto aos atores sociais de modo que contribuam para novos padrões de governança e no conteúdo das políticas e iniciativas de desenvolvimento local (Martins *et al.*, 2010, pp. 585-586).

A inobservância desta estrutura de articulação das políticas de desenvolvimento local pode levar a problemas de formulação de políticas públicas consistentes da imobilidade, no sentido de não se saber o que vem primeiro (a estrutura ou os atores) e à recorrência de fórmulas prontas em uma visão pragmática elegendo qualquer uma das articulações e dela se esperando todo o sucesso no desenvolvimento local (Martins *et al.*, 2010, p. 586).

2.3.2 Políticas Públicas para o Desenvolvimento Local em Portugal

Denota-se que as políticas públicas portuguesas guardam uma característica de intersectoriedade, envolvendo diferentes ministérios para políticas públicas que envolvem um macrotema, como é o caso das políticas para o meio ambiente, que teriam como atores o Ministério do Equipamento Social e do Ambiente, o Ministério da Habitação e Obras Públicas, o Ministério da Qualidade de Vida, o Ministério do Planeamento e da Administração do Território, entre outros (Queirós, 2002, p. 36).

Há um cenário de conjugação de esforços para a execução de políticas públicas associadas aos macrotemas, de modo que concomitantemente à política pública de diagnóstico da situação ambiental lançada pelo Ministério da Habitação e Obras Públicas há também uma política de defesa da natureza desenvolvida pelo Ministério da Agricultura e Pescas (Queirós, 2002, p. 40).

Sob um viés orçamentário-financeiro das políticas públicas do meio ambiente, a figura 39 demonstra uma despesa considerável das autarquias portuguesas nos anos de 1989 a 1997, de modo que as políticas públicas de desenvolvimento local na área do meio ambiente conferem um protagonismo às administrações locais (Queirós, 2002, p. 45):

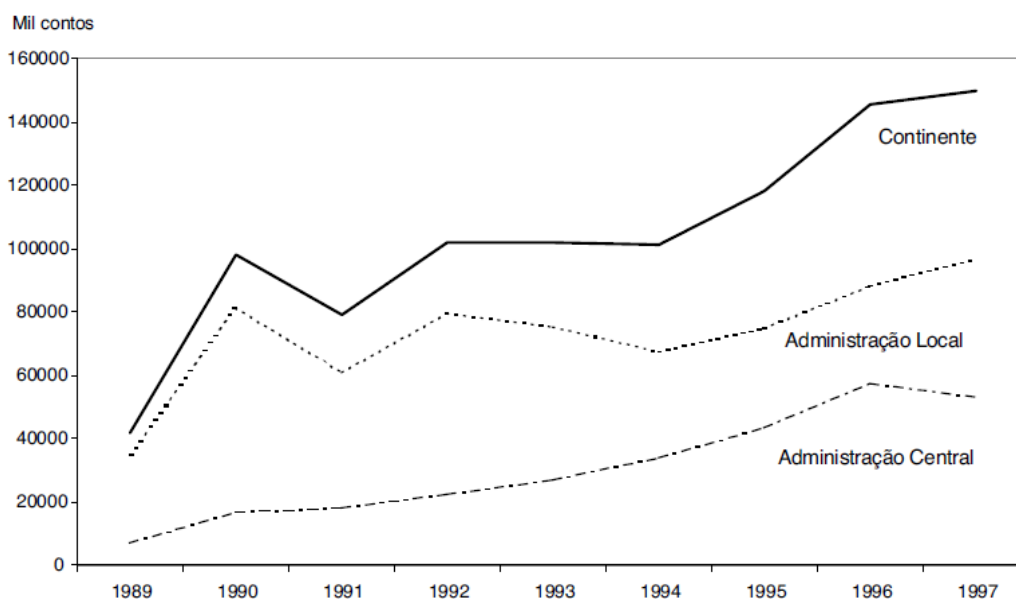


Figura 39 - despesas das administrações central e local em meio ambiente

Fonte: Queirós (2002, p. 45).

O exemplo das políticas públicas do meio ambiente também retrata as múltiplas realidades das

capacidades financeiras e técnicas das Câmaras Municipais (em Portugal as Câmaras Municipais equivalem às Prefeituras no Brasil), levando à inter-relação entre as administrações locais e central e à cooperação intermunicipal (Queirós, 2002, p. 46).

Dentre os recursos financeiros das administrações locais destinados ao meio ambiente, grande parte é utilizada principalmente em políticas públicas de abastecimento de água e de resíduos em detrimento de outras políticas como a qualidade do ar, a proteção contra ruídos e radiações e as atividades de inovação e desenvolvimento em gestão e proteção ambiental (Queirós, 2002, p. 46).

Considere-se que o Orçamento do Estado prevê e autoriza as despesas que atenderão às políticas públicas, estando estas limitadas pelos valores, pelas possibilidades financeiras e pelos princípios jurídicos, de forma que a relação entre o Orçamento e as políticas públicas é dialética (Catarino, 2019, pp. 267-268).

O fato é que, em se tratando de um Estado Unitário, aventa-se que as políticas públicas portuguesas possuem uma origem financeira comum, ou seja, o Orçamento do Estado. Entretanto, esta questão pode não se concretizar ante a informação de que haja uma acentuada descentralização orçamentária para compatibilizar a descentralização territorial do Estado Português.

3 Metodologia da Pesquisa

O presente estudo tem por objetivo trazer ao conhecimento do público brasileiro o sistema e processo orçamentário português e levar ao território lusitano as características do sistema e processo orçamentário brasileiro.

Para tanto, a pesquisa deve obedecer ao rigor metodológico para a sua validação científica e, a partir daí, ser útil para as relações da vida. Nesse propósito, seguem-se os atos de uma pesquisa científica que podem ser assim esclarecidos, conforme se vê na figura 40 (Quivy & Campenhoudt, 2005, pp. 15-16):

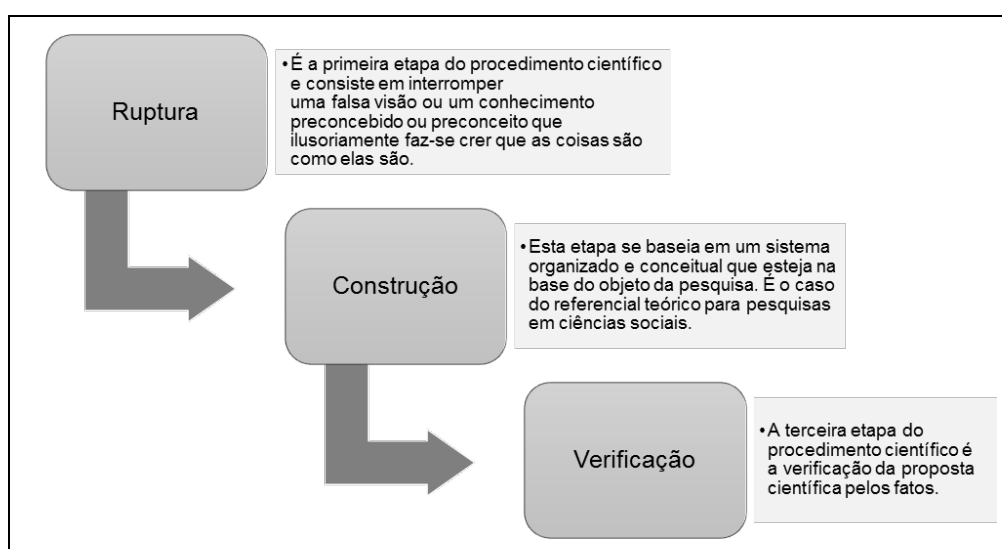


Figura 40 - atos do procedimento científico

Fonte: O autor, a partir de Quivy e Campenhoudt (2005, pp. 15-16).

Estes atos estão interlaçados entre si, não podendo ser independentes, e são executados ao longo de qualquer pesquisa, interagindo nas etapas do procedimento científico por meio de retroalimentação permanente, como demonstra a figura 41 (Quivy & Campenhoudt, 2005, p. 16):

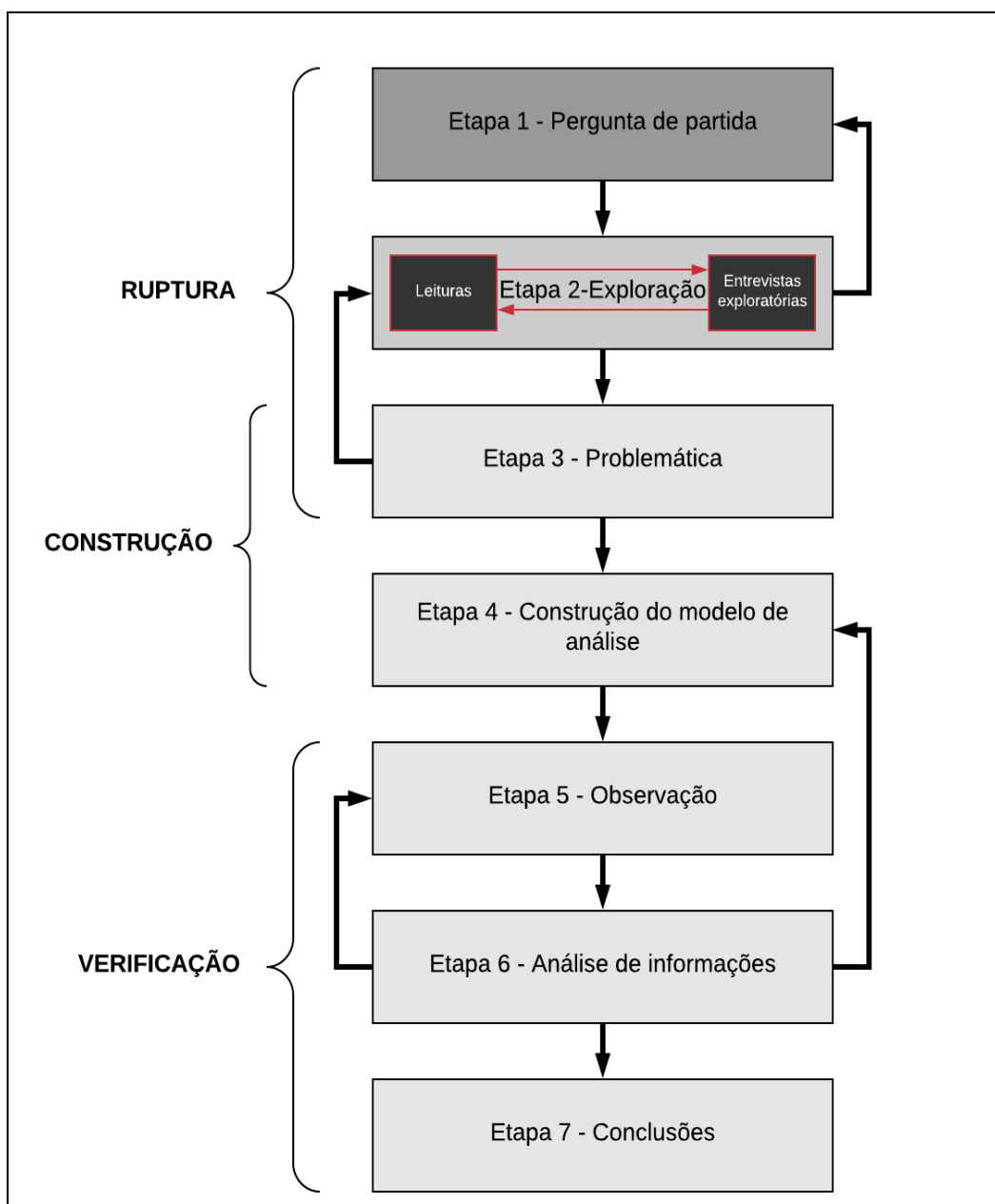


Figura 41 - procedimento científico

Fonte: Quivy e Campenhoudt (2005, p. 15).

Esse hipotético procedimento científico apenas ilustra o desencadeamento de uma pesquisa na área das ciências sociais. Na sequência são tratados a delimitação do estudo, sua caracterização, delineamento e proposição para o tratamento dos dados, transformando-os em informações, bem como as limitações que possam implicar para a pesquisa.

3.1 Delimitação do Estudo

O presente estudo visa explorar o contexto de formação do orçamento público no Brasil e em Portugal sob o foco de sua aplicação nas políticas públicas locais. Nesse sentido, encontra-se como elemento norteador no escopo desta pesquisa comparar a estrutura dos sistemas e processos orçamentários brasileiro e portugueses.

Para tanto, a pesquisa se debruçará nas diferentes perspectivas de organização político-administrativa dos Estados brasileiro e português, dadas as distinções decorrentes de um ser Estado Federal e o outro Estado Unitário, centralizado.

A análise também perpassará pelos mecanismos de descentralização orçamentária no âmbito do sistema e processo orçamentário de cada um dos países em estudo e pela constatação de divergências, convergências e contribuições que possam fazer os respectivos sistemas entre si. O quadro 14 demonstra resumidamente a delimitação do estudo:

Quadro 14 - delimitação do estudo - desenho da pesquisa

TÓPICO	DESCRIÇÃO	
Tema	Planejamento e Governança Pública com foco no desenvolvimento local.	
Título	Sistema e Processo Orçamentário e o Desenvolvimento Local: Estudo Comparativo entre Brasil e Portugal.	
Objetivos	Objetivo Geral	
	Descrição	Forma Atingimento
	Analisar e comparar o funcionamento do sistema e processo orçamentários brasileiro e português para as políticas públicas de desenvolvimento local.	Levantamento Bibliográfico e Documental
	Objetivos Específicos	
	Descrição	Forma Atingimento
	a) analisar a estrutura político-administrativa dos Estados brasileiro e português para fins das políticas públicas de desenvolvimento local;	Levantamento Bibliográfico e Documental
	b) analisar o sistema e processo orçamentários brasileiro e português e suas transferências (intra/inter)governamentais para fins das políticas públicas de desenvolvimento local;	Levantamento Bibliográfico e Documental
c) apontar divergências, convergências e contribuições entre os sistemas e processos estudados nos dois países;	Levantamento Bibliográfico e Documental	
Problema de Pesquisa	Como se materializam o sistema e o processo orçamentários em direção às Políticas Públicas para o Desenvolvimento Local no Brasil e em Portugal?	
Teoria Central	Federalismo e Centralismo	
Abrangência	Brasil e Portugal	
Categorias de análise definidas a priori	Sistema Orçamentário; Modelo de Alocação de Recursos para Políticas Públicas de Desenvolvimento Local em um Estado Unitário; e Arranjo Institucional das Descentralizações Orçamentárias.	

Fonte: O autor, a partir de Oliveira (2018).

Destaque-se que parte da pesquisa se deu em Portugal, no âmbito do programa de dupla diplomação

entre a UTFPR e o IPB, no *campus* de Mirandela, onde se obteve acesso aos dados, informações, documentos e bibliografia apropriada para o desenvolvimento empírico do estudo.

3.2 Caracterização da Pesquisa

A pesquisa é um exame crítico de fatos e princípios para fins de resolver um problema, seja para analisar, verificar, avaliar, definir ou examinar, para então se chegar a uma possível solução (Marconi & Lakatos, 2017). Para tanto se utiliza de técnicas e procedimentos controlados visando ao máximo de efetividade e eficácia, o que exige um enquadramento dentre os pressupostos técnicos e procedimentais de uma pesquisa científica.

Nesse sentido, tem-se que a pesquisa pode ser classificada quanto à abordagem, quanto à natureza, quanto aos objetivos e quanto aos procedimentos (Silveira & Córdova, 2009).

Assim, a presente pesquisa se classifica quanto à abordagem em qualitativa, uma vez que não tem em seus objetivos qualquer representação numérica de fatos a serem investigados.

Relativamente à natureza, o estudo busca conhecer as práticas orçamentais em políticas públicas de desenvolvimento local e aplicá-las no que for compatível nos contextos orgânico-funcionais dos Estados brasileiro e português. Assim, a pesquisa se classifica como aplicada segundo a sua natureza.

No que tange aos objetivos da pesquisa, denota-se que é descritiva-exploratória. Descritiva porque propõe-se a descrever os fatos que cercam o fenômeno a ser estudado. É exploratória tendo em conta o desconhecimento da sociedade brasileira de como se efetivam as políticas públicas por meio do orçamento do Estado quando este é centralizado. Do mesmo modo, o estudo pode trazer uma novidade à sociedade portuguesa porque esta pode não conhecer a atividade, dinâmica e nuances da gestão financeira de um Estado Federal.

Quanto aos procedimentos a serem adotados na pesquisa, esta classifica-se em bibliográfica e documental, sendo a primeira em decorrência da utilização de livros, artigos, teses, dissertações, revistas; e a segunda pela utilização de documentos disponíveis nos diversos meios físicos ou eletrônicos. Ambas servirão para o aprofundamento teórico e possível ampliação do atual estado da arte sobre a temática. O quadro 15 resume a caracterização metodológica da pesquisa:

Quadro 15 - resumo das escolhas metodológicas

PLANEJAMENTO DA PESQUISA		DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA	MOTIVAÇÃO/APLICAÇÃO OPERACIONAL
Quanto à abordagem	Qualitativa	Caracteriza-se a pesquisa qualitativa como uma pesquisa descritiva relativa ao processo em detrimento do resultado, examinando os dados de maneira indutiva e privilegiando o significado, sendo extraídos de uma Fonte direta de dados no ambiente natural, constituindo o pesquisador no principal instrumento da investigação (Boaventura, 2004, p. 56).	Tratando-se de uma pesquisa qualitativa, há preponderância da análise subjetiva dos dados coletados. Entretanto, os dados coletados (bibliográfico e documental) serão analisados seguindo a proposição de Gil (2019, pp. 54-55) mediante uma leitura exploratória, seguida de leitura seletiva, leitura analítica e, por fim, leitura interpretativa.
Quanto à natureza	Aplicada	A pesquisa aplicada tem por finalidade a aquisição de conhecimentos para a sua aplicação em uma determinada situação específica (Gil, 2019, p. 26). Além disso, pode a pesquisa aplicada também ser utilizada para a ampliação do conhecimento científico e determinar novos problemas a serem pesquisados (Gil, 2019, p. 25).	Trata-se de pesquisa aplicada tendo em conta a necessidade de investigar outros contextos sociais na relação entre a alocação de recursos financeiros para as políticas públicas de desenvolvimento local e a influência da forma de Estado, contribuindo com possível intercâmbio de conhecimento em relação à formulação e implementação de políticas públicas.
Quanto aos objetivos	Descritiva	A pesquisa descritiva tem por objetivo descrever as características de determinado fenômeno ou identificar possíveis relações entre as variáveis (Gil, 2019, p. 26). Contudo, Andrade (2010, p. 112) ressalta a equidistância do pesquisador em relação aos fatos a serem descritos, de modo que neles não interfira.	Propõe-se a descrever as características do fenômeno que está sendo pesquisado, de modo que se possa extrair um comparativo em relação aos sistemas orçamentários e sua alocação de recursos para políticas públicas de desenvolvimento local, os quais serão observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem a interferência do pesquisador no conteúdo das Fontes.
Quanto aos objetivos	Exploratória	A pesquisa exploratória visa tornar o assunto pesquisado mais explícito ou a construir hipóteses, com o objetivo de familiarizar-se com o problema (Gil, 2019, p. 26). Este tipo de pesquisa restringe-se ao levantamento bibliográfico, baseado em textos e informações divulgadas na literatura científica (Medeiros & Tomasi, 2015).	Além de descritiva, a pesquisa também é exploratória na medida em que a temática relativa ao sistema orçamentário e políticas públicas de desenvolvimento local é desconhecido ou pouco explorado quando se tem o intercâmbio entre Brasil e Portugal, sendo que a comunidade científica deste desconhece as peculiaridades de funcionamento do sistema orçamentário daquele e vice-versa.
Quanto ao delineamento do estudo	Bibliográfica	A pesquisa bibliográfica é uma investigação que se baseia em literatura científica e textos que possa trazer informações úteis à pesquisa, tais como jornais, revistas resenhas, resumos (Marconi & Lakatos, 2017, p. 33). A pesquisa bibliográfica é realizada com base em material já publicado, podendo as Fontes serem impressas ou em formatos digitais (Gil, 2019, p. 28).	A pesquisa bibliográfica, além de fundamentar teoricamente o estudo, também foi utilizada na execução da fase de pesquisa haja vista o caráter exploratória e descritiva do estudo, baseando-se em estudos já produzidos anteriormente.
	Documental	A pesquisa documental é baseada em todo tipo de documento, desde que não seja bibliográfico, cuja diferença é que o documento é elaborado não visando a um fim ou propósito específico, diferentemente da pesquisa bibliográfica, que tem foco em um propósito específico e para públicos específicos (Gil, 2019, p. 29).	Algumas informações relativas ao orçamento e às políticas públicas de desenvolvimento local esteve contido em documentos produzidos pelas Administrações Públicas, além de outras Fontes de informações em formato digital disponível em sites oficiais e não oficiais.
Coleta de dados	Bibliográfico	A pesquisa bibliográfica é uma investigação que se baseia em literatura científica e textos que possam trazer informações úteis à pesquisa, tais como jornais, revistas, resenhas, resumos (Marconi & Lakatos, 2017,	Tratando-se de pesquisa que envolve o estudo de sistemas orçamentários de dois países (Brasil e Portugal), a coleta de material bibliográfico relativo a Portugal foi realizado por meio de estudos naquele país por ocasião

		p. 33). A pesquisa bibliográfica é realizada com base em material já publicado, podendo as Fontes serem impressas ou em formatos digitais (Gil, 2019, p. 28).	do programa de dupla diplomação pelo IPB de Portugal.
	Documental	A pesquisa documental é baseada em todo tipo de documento, desde que não seja bibliográfico, cuja diferença é que o documento é elaborado não visando a um fim ou propósito específico, diferentemente da pesquisa bibliográfica, que tem foco em um propósito específico e para públicos específicos (Gil, 2019, p. 29).	Tratando-se de pesquisa que envolve o estudo de sistemas orçamentários de dois países (Brasil e Portugal), a coleta de dados documentais relativo a Portugal foi realizado por meio de estudos naquele país por ocasião do programa de dupla diplomação pelo IPB de Portugal.
Análise dos dados	Qualitativa	Caracteriza-se a pesquisa qualitativa como uma pesquisa descritiva relativa ao processo em detrimento do resultado, examinando os dados de maneira indutiva e privilegiam o significado, sendo extraídos de uma Fonte direta de dados no ambiente natural, constituindo o pesquisador no principal instrumento da investigação (Boaventura, 2004, p. 56).	Tratando-se de uma pesquisa qualitativa, há preponderância da análise subjetiva dos dados coletados. Entretanto, os dados coletados (bibliográfico e documental) foram analisados seguindo a proposição de Gil (2019, pp. 54-55) para o levantamento bibliográfico mediante uma leitura exploratória, seguida de leitura seletiva, leitura analítica e, por fim, leitura interpretativa.

Fonte: O autor, a partir de Oliveira (2018).

Importante que se reforce a abordagem qualitativa da pesquisa, o que denota certa subjetividade por parte do pesquisador. Nesse sentido, a pesquisa buscará fundamentar as percepções subjetivas em princípios vigentes para cada qual dos Estados envolvidos consoante às áreas de finanças públicas e direito financeiro.

3.3 Delineamento da Pesquisa

O presente trabalho encontra-se dividido em duas etapas: a qualificação e a pesquisa. Na etapa de qualificação foram definidos a delimitação do problema, os pressupostos, os objetivos gerais e específicos, a justificativa e contribuições da pesquisa, bem como os resultados esperados. Também se incluem nesta etapa a fundamentação teórica e a metodologia da pesquisa. Em seguida, após a qualificação, será procedida à pesquisa. A figura 42 ilustra o caminho do estudo:

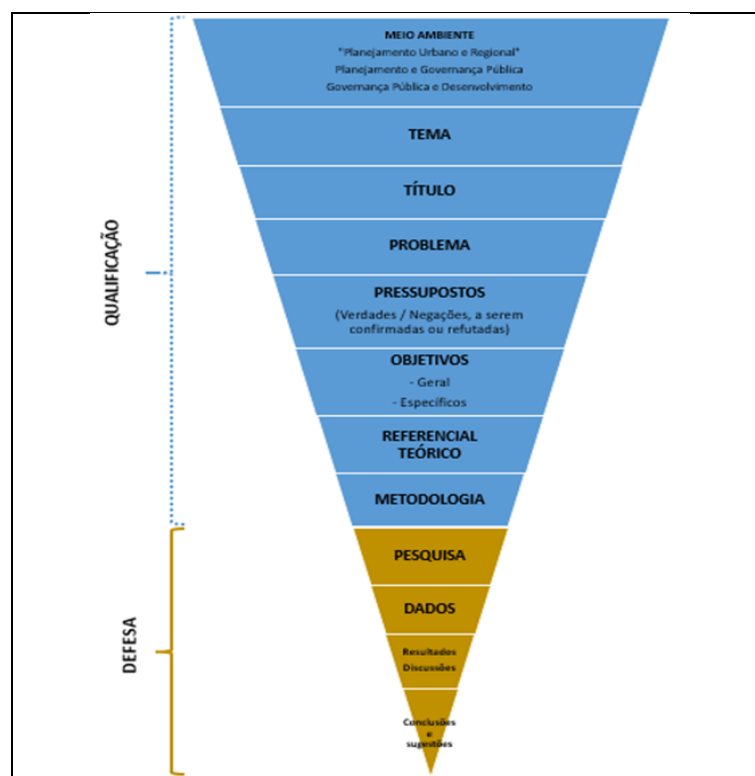


Figura 42 - proposta de desenvolvimento da pesquisa

Fonte: Oliveira (2018).

O tema envolve dois países com acentuadas diferenças orgânicas, territoriais e culturais, o que exige a divisão da pesquisa em duas fases. A primeira será relativa ao Brasil e se desenvolverá logo após a qualificação. A segunda fase será desenvolvida em Portugal, em Programa de Dupla Diplomação com o Instituto Politécnico de Bragança, quando então será realizada a pesquisa relativa às especificidades do objetivo relativas àquele Estado.

Ainda fazem parte desta segunda etapa a discussão e apresentação dos resultados, as conclusões e as sugestões para novos estudos. Propõe-se para a realização da pesquisa o percurso metodológico exposto no item seguinte, desenhado em oito subtemas.

3.4 Coleta, Tratamento e Exposição dos Dados

Por se tratar de pesquisa bibliográfica e documental, os dados a serem coletados referem-se a documentos impressos, artigos científicos, livros, teses, dissertações; desse modo, divide-se a pesquisa bibliográfica e documental em processo de documentação direta, que se compõe das técnicas da pesquisa em observação direta intensiva sobre os elementos selecionados como Fontes secundárias para o estudo (Marconi & Lakatos, 2017, p. 33).

Nesse sentido, segundo Marconi e Lakatos (2017, p. 33), tem-se como fases da pesquisa bibliográfica o caminho constante da figura 43:



Figura 43 - fases da pesquisa bibliográfica

Fonte: O autor, a partir de Marconi e Lakatos (2017, p. 33).

Escolher um tema significa optar por um assunto que se queira desenvolver ou provar, que pode ser formulado e delimitado cientificamente, guardada a compatibilidade com as qualificações pessoais e as aptidões do pesquisador (Marconi & Lakatos, 2017, p. 34).

Após a escolha do tema, elabora-se o plano de trabalho, ou seja, faz-se a estruturação da pesquisa contemplando a formulação do tema, sua delimitação, a justificativa, a metodologia a ser utilizada, a questão do problema a ser resolvido, a fundamentação lógica do trabalho e a sua conclusão (Marconi & Lakatos, 2017, p. 36).

Em seguida, a fase de identificação refere-se ao levantamento do assunto em bases bibliográficas, iniciando-se com uma busca em bases indexadoras de obras e artigos, promovendo uma análise dos sumários das respectivas obras encontradas ou dos resumos dos artigos, bem como a verificação da bibliografia empregada em tais obras e artigos (Marconi & Lakatos, 2017, p. 37).

A fase seguinte refere-se à localização das fichas bibliográficas, que, atualmente, podem ser encontradas em sites de bibliotecas, que também disponibilizam teses e dissertações que poderão ser utilizadas na pesquisa (Marconi & Lakatos, 2017, pp. 37-38).

A compilação é a fase subsequente à localização, e refere-se à reunião do material bibliográfico (Marconi & Lakatos, 2017, p. 34), que pode ser classificado de acordo com a temática do capítulo da dissertação a ser desenvolvido.

Na sequência, tem-se a fase do fichamento do material bibliográfico em fichas pautadas de papel ou em meio eletrônico (Marconi & Lakatos, 2017, p. 34), sempre com as informações referenciais da obra, um resumo do trecho de interesse ou a sua transcrição literal entre aspas.

A fase da análise e interpretação é o posicionamento crítico do autor que conduz o levantamento bibliográfico, de forma que a sua análise reúne a verificação de autenticidade do texto, a sua origem, a fidelidade das traduções, a crítica quanto a interpretação, bem como se esta comprova ou refuta as hipóteses (Marconi & Lakatos, 2017, pp. 38-39).

Por fim, tem-se a última fase da pesquisa bibliográfica, que consiste na redação do trabalho conforme o seu tipo (monografia, dissertação ou tese) ou de um relatório para ser utilizado na redação da pesquisa (Marconi & Lakatos, 2017, p. 39).

Em relação à fase de compilação, e conseqüente fichamento, a pesquisa se desenvolverá por intermédio das técnicas de leitura de material, tanto bibliográfico quanto documental. Tais técnicas, segundo Gil (2019, pp. 54-55), consistem inicialmente na leitura exploratória, seguindo para a leitura seletiva, na sequência se utiliza da técnica de leitura analítica e, por fim, a leitura interpretativa. A figura 44 traz a caracterização de cada um dos tipos de leitura e seu desencadeamento:

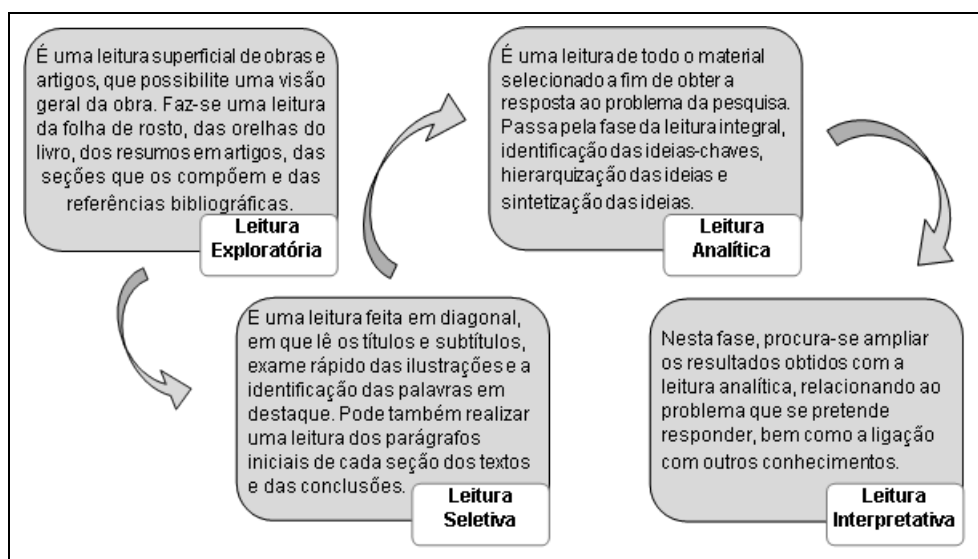


Figura 44 - técnica de leitura de material bibliográfico

Fonte: O autor, a partir de Gil (2019, p. 54-55).

Propõe-se, para efetivar a pesquisa, o sequenciamento de temas a serem submetidos às fases da pesquisa sugeridas na figura 43 e as técnicas de leitura da figura 44, com o intuito de cumprir os objetivos específicos deste estudo.

Assim, a pesquisa bibliográfica e documental será tratada na sequência proposta pela figura 45:

TEMAS	i) Estrutura da organização político-administrativa para o desenvolvimento local.
	ii) Análise do sistema e processo orçamentário brasileiro.
	iii) Análise do processo de transferências intra/intergovernamentais brasileiro.
	iv) Estrutura da organização político-administrativa portuguesa para as políticas públicas de desenvolvimento local.
	v) Análise do sistema e processo orçamentário português.
	vi) Análise do processo de transferências intra/intergovernamentais português.
	vii) Divergências, convergências e contribuições entre os sistemas e processos orçamentários.

Figura 45 - sequenciamento dos temas a serem pesquisados

Fonte: O autor (2019).

Ainda amparado em Gil (2019, pp. 55-56), após as leituras serão tomados os apontamentos alinhados com os objetivos da pesquisa e apenas as ideias principais essenciais ao desenvolvimento do estudo.

A depender do volume de material bibliográfico encontrado, proceder-se-á ao fichamento dos textos lidos, adotando-se o sequenciamento de (i) identificação da bibliografia consultada; (ii) registro dos conteúdos relevantes das obras consultadas; e (iii) organização das informações de forma lógica (Gil, 2019, p. 56).

Por fim, na pesquisa bibliográfica as duas últimas etapas consistem na organização lógica do estudo para que este seja entendido como uma unidade dotada de sentido (Gil, 2019, p. 58), levando em seguida à redação do tópico ou seção correspondente na dissertação.

Embora o delineamento tenha se dado em relação à pesquisa bibliográfica, entende-se que não há óbice em que se adote o mesmo procedimento para o levantamento documental, adaptando-se às peculiaridades pertinentes a esta coleta de dados.

3.5 Limitações da Pesquisa

As limitações da pesquisa são as contingências que possam ocorrer ao longo do processo de pesquisa e eventuais intercorrências que impeçam chegar aos resultados pretendidos de responder à questão problema.

Como resultado do levantamento bibliométrico realizado entre 15 de abril e 15 de maio de 2019, constatou-se a inexistência de artigos que tratassem do processo orçamentário português, baseando-se o referencial teórico em poucos livros encontrados no Brasil.

4 Apresentação e Discussão dos Resultados

4.1 Análise do Sistema e Processo Orçamentário Português

A pesquisa do presente estudo foca no sistema e processo orçamentário português visando associá-lo ao sistema e processo orçamentário brasileiro dentro de uma perspectiva de desenvolvimento local, ou seja, no viés do município como executor do orçamento público para as políticas públicas de desenvolvimento local.

4.1.1 Princípios e Bases Legislativas do Processo Orçamentário Português

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 supra-estadualidade como as competências da União Europeia em matéria fiscal que se insere o Estado português (Catarino, 2019, pp. 179-181).

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 orçamentário 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).

Os países que adotam o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais – SEC 10 divide a estrutura de contas em Administração Central, estadual, local e os fundos da Segurança Social, sendo que as contas a título estadual são utilizadas apenas por Estados federados (Pereira, 2012, p. 126). Assim, Portugal apresenta as contas agregadas relativas à: i) Administração Central, que consolida as contas do Estado com os Fundos e Serviços Autônomos da Administração Central (FSA); ii) Administração Local, que consolida as contas da Administração Regional e Local (ARL); e, iii) Segurança Social (SS) (Pereira, 2012, p. 126).

A LEO estabelece quatro subsetores no Setor das Administrações Públicas em Portugal. A figura 46 ilustra estes subsetores e os órgãos responsáveis pela aprovação dos respectivos orçamentos:

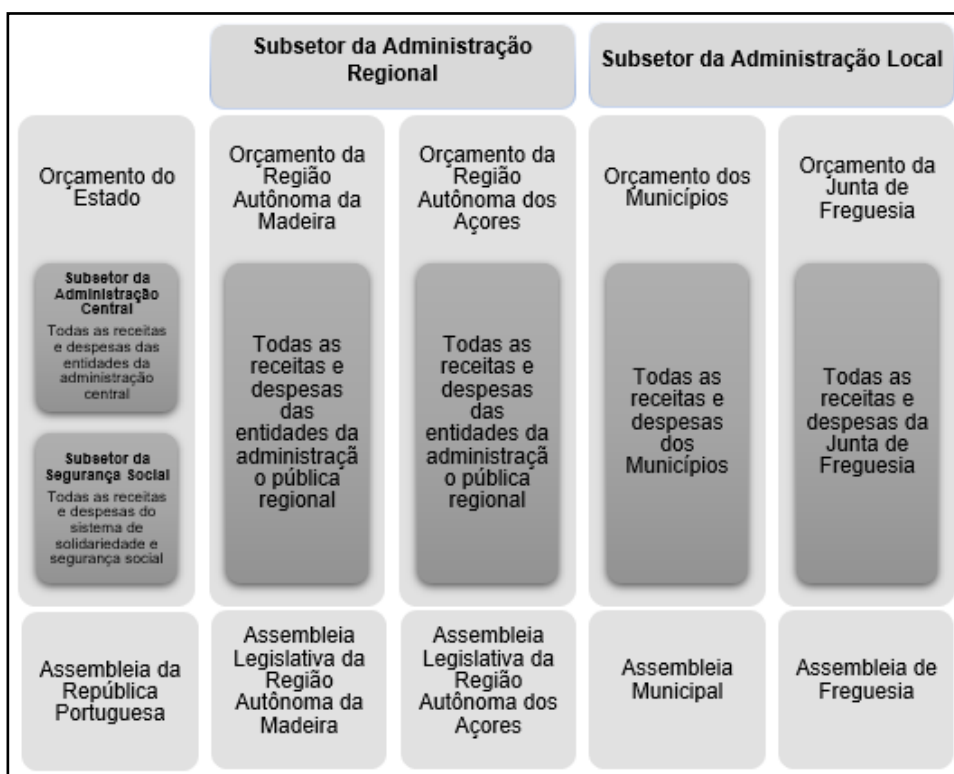


Figura 46 - orçamentos e respectivos órgãos deliberativos

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 (LRFAL) – Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro (na sua redação atual, Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro) – e a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas (LCPAEP) – Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (na sua redação atual Lei n.º 22/2015, de 17 de março).

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 prever receitas e executar suas despesas. Estes entes, embora estejam 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.

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, o processo orçamentário do Estado será de 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, de acordo com os artigos 32.º, 33.º, 34.º e 35.º da LEO.

A segunda fase trata do Orçamento do Estado propriamente dito, que se inicia em 1.º de outubro e segue para discussão e aprovação da Assembleia da República, conforme dispõe o artigo 36.º, n.º 1, da LEO. Antes desta alteração, os documentos previsionais eram encaminhados à Assembleia da República em uma única fase no mês de outubro de cada exercício financeiro.

As autarquias locais também elaboram documentos semelhantes, como as Grandes Opções do Plano (GOP), o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPP) e o Plano Plurianual de Investimento (PPI), entretanto, não segue a mesma ritualística prevista para o Governo. As GOP's, o QPP e o PPI, no âmbito do município, são encaminhadas juntamente com a proposta de orçamento anual. A figura 47 ilustra os instrumentos necessários para o processo orçamentário no Estado e nas autarquias locais:

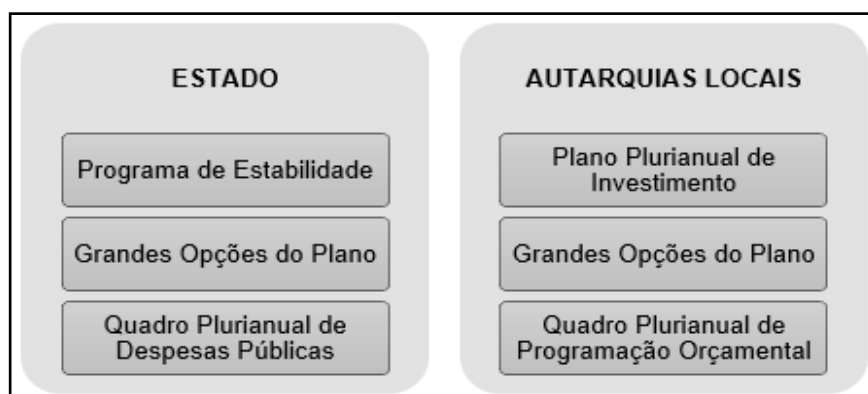


Figura 47 - instrumentos que devem fazer parte do orçamento

Fonte: O autor, a partir da Lei n.º 151, 2015;

Em Portugal, os quadros plurianuais tanto do Estado quanto das autarquias locais deverão demonstrar os investimentos e despesas para os quatro anos seguintes, porém, a cada ano financeiro será realizado novo prognóstico, ou seja, haverá uma revisão do seu planejamento estratégico a cada exercício e dessa forma o ciclo de planejamento plurianual é retroalimentado, nos termos do artigo 35.º, n.º 2, da LEO.

4.1.2 Processo de Execução do Orçamento (Despesa)

Dentro de um contexto espectral das formas de Estado, imaginar-se-ia que um Estado Unitário teria um único centro de poder e decisão e, nesse ponto, também se teria uma Administração Financeira centralizada, com um único orçamento para todo e qualquer atividade pública, em qualquer dos níveis de composição da Administração Pública, bem como um único ente executor das promessas veiculadas no documento orçamentário, além de sua execução partir de um órgão vinculado ao Governo Central.

Em Portugal não o é. Além de prever em sua Constituição da República uma autonomia político-administrativa das suas autarquias locais e textualmente defender a descentralização da Administração Pública em uma conjuntura de aproximação ao cidadão, tem por princípio constitucional a subsidiariedade que, segundo a qual, o Estado não deve se preocupar com assuntos que podem ser melhor resolvidos pelas autarquias locais (Cândido de Oliveira, 2013).

A estrutura municipal para o exercício da autonomia local encontra-se evidente a partir da constatação de que cada Município possui uma Câmara Municipal para o exercício das funções do Poder Executivo e uma Assembleia Municipal como expressão do Poder Legislativo, cujas escolhas se sujeitam ao sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos residentes em suas circunscrições territoriais correspondentes às autarquias locais em eleição. Ainda dentro deste sentido, têm-se as freguesias, que são circunscrições territoriais dentro do município, composto por uma Junta da Freguesia responsável pela execução das atividades públicas, e as Assembleias de Freguesia, que corresponde ao órgão colegiado deliberativo de representantes dos cidadãos. O desenho constitucional ainda prevê as regiões administrativas, que ainda não foram concretizadas.

Há ainda na Constituição da República, em seu artigo 253.º, a possibilidade dos municípios se organizarem em federações de municípios para a gestão de assuntos de interesse comum, sendo esta criação dependente de lei que regule esta, talvez estranha, figura jurídico-constitucional inserida em um Estado Unitário.

Sob um aspecto formal, tem-se presente a autonomia local na medida em que se tem autarquias locais com governos autônomos sob o ponto de vista político, eleitos pelos residentes no respectivo território, e com orçamento e pessoal próprios para execução das incumbências públicas locais, o que lhe concede a autonomia sob o ponto de vista administrativo. Além disso, tem as suas obrigações como entes que administram recursos públicos, tais como o controle interno das finanças e a devida prestação de contas aos órgãos de controle externo.

Entretanto, a autonomia sob o aspecto político-administrativo é suficiente para firmar uma autonomia plena? A autonomia financeira é um aspecto necessário para o exercício da autonomia local, de modo que sem ela não se tem a execução das políticas públicas locais e tão pouco o desenvolvimento local.

O Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2018 (Fernandes *et al.*, 2019) contempla uma informação quanto a proporção percentual entre as receitas próprias e as receitas totais dos respectivos municípios, segmentados em municípios de pequena dimensão (até 20.000 habitantes), de média dimensão (de 20.001 a 100.000 habitantes) e de grande dimensão (acima de 100.000 habitantes), além das Regiões Autônomas da Madeira e Açores. Os dados podem ser conferidos na figura 48:

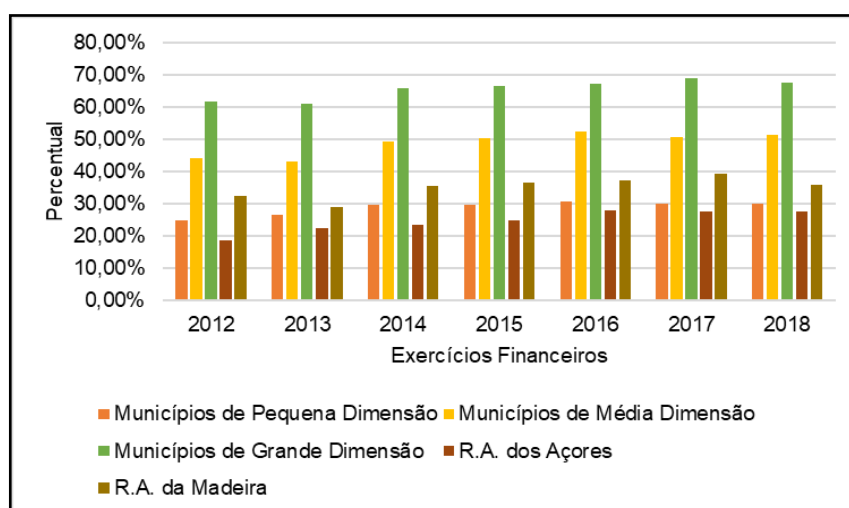


Figura 48 - evolução da independência financeira dos municípios

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, 2018; Fernandes *et al.* (2019).

Extraí-se deste gráfico que os municípios de pequena dimensão são os que possuem o menor percentual relativos às suas receitas próprias em relação às suas receitas totais. Segundo Pedro (2015), os municípios revelam um nível de dependência financeira quando suas receitas próprias são inferiores a 50% da sua receita total. Conclui-se assim, segundo esse critério, que os municípios de pequena e média dimensão guarda considerável grau de dependência financeira de recursos provenientes do Governo Central.

Seria adequada esta conclusão? Denota-se que esse critério possa não representar uma dependência financeira dos municípios. Segundo dados quanto à população dos últimos Censos de 2011, 92% dos municípios são de pequena e média dimensão, residindo 56% da população total. Se mais da metade da população total reside em municípios de pequena e média dimensão, e este corresponde a maioria esmagadora dos municípios existentes, pode-se concluir que ou as receitas próprias estão sendo subdimensionadas, isto é, não se está exercendo todas as prerrogativas tributárias outorgadas à autarquia local, ou, então, há uma má distribuição das receitas do Estado transferidas à estes entes autônomos.

Este ponto reforça o argumento deste estudo quanto a mensuração qualitativa da autonomia financeira pelo lado da despesa pública.

Conforme se pode observar na figura 49, também extraído do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2018 (Fernandes, Camões & Jorge, 2019), o grau de execução das despesas. Vê-se que o grau de despesa paga em relação aos compromissos assumidos e a despesa comprometida a pagar no exercício é de aproximadamente 90%:

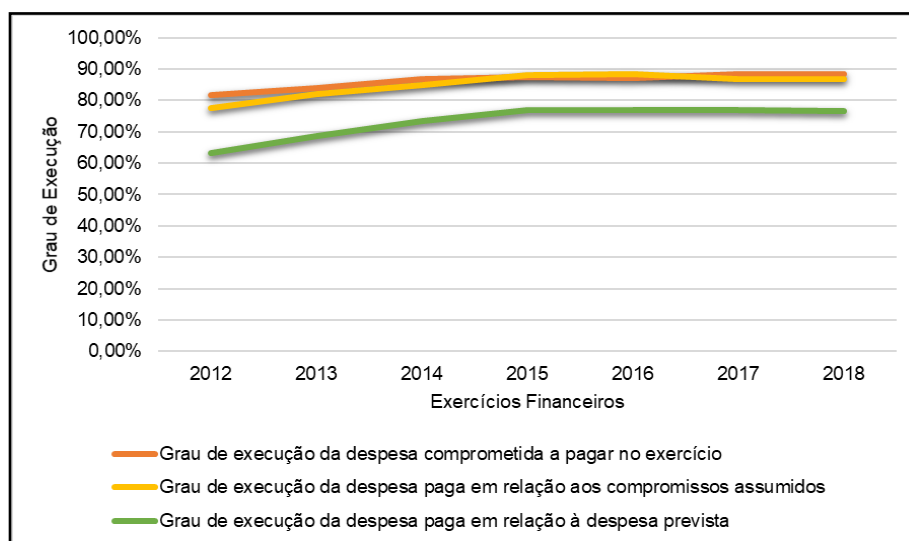


Figura 49 - grau de execução da despesa nos municípios

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2018; Fernandes *et al.* (2019).

Não foram encontrados estudos ou dados que possam informar se o grau de execução da despesa é adequado ou razoável. Mas deve-se reconhecer, sem mensurá-lo que, o esforço que se faz para gerar a receita própria, ou seja, a estrutura de gestão da receita, também se faz para satisfazer as necessidades públicas por meio da despesa, razão pela qual tem-se por razoável que a execução da despesa esteja próxima de 100%.

O processamento da despesa pública pode revelar o quão autônomo é uma autarquia local, e este processamento da despesa advém de diplomas legislativos editados pelo Governo Central e tem por destinatários todas as autarquias locais.

O procedimento de registro das despesas públicas constitui a prática de um conjunto de atos financeiros, não classicamente como atos administrativos, porém, definitivos e executórios, praticados pela administração financeira, sendo um procedimento especialmente regulado diferente do procedimento administrativo tradicional (Magalhães, 2011). Sendo um procedimento, este deve ter o seu início, meio e fim.

A execução do orçamento da despesa deve seguir o princípio da segregação das funções de autorização da despesa e do seu respectivo pagamento (Lei n.º 151, 2015b). Isso quer dizer que o procedimento das despesas envolve ao menos dois agentes principais para a sua execução, ou seja, todo e qualquer procedimento de despesa deverá ser autorizado por um agente que não seja aquele que efetiva o pagamento. A segregação das funções de autorização da despesa e de pagamentos podem se dar em diferentes órgãos ou agentes do mesmo órgão (Lei n.º 151, 2015b). Tal medida tem por escopo aumentar o controle sobre a execução da despesa dada a falibilidade humana que pode, sem intenção, cometer erros que custe ao erário a sua reparação ou, com intenção, fraudar o procedimento de despesa a fim de locupletar-se ou de algum modo cometer um ato ilícito.

Para que a despesa seja autorizada, segundo o que dispõe o artigo 52, n.º 3, da LEO, deve-se cumprir ainda os seguintes requisitos cumulativamente:

- i. Conformidade legal: o fato gerador da obrigação deve estar previsto em lei aplicável ao caso;
- ii. Previsão orçamental: a obrigação deve estar inscrita no orçamento em seu respectivo programa do órgão ou entidade;
- iii. Cabimento: é o ato decisório que reconhece uma despesa após a verificação da existência de dotação orçamental;
- iv. Previsibilidade de pagamento: constata-se se a despesa será paga no ano em curso ou se repercutirá nos anos seguintes previstos para o programa;
- v. Qualidade da despesa: a despesa deve velar pela sua economia, eficiência e eficácia.

A despesa se inicia com a sua autorização e se completa com o pagamento. A figura 50 ilustra o ciclo orçamentário da execução da despesa pública de forma sequencial:

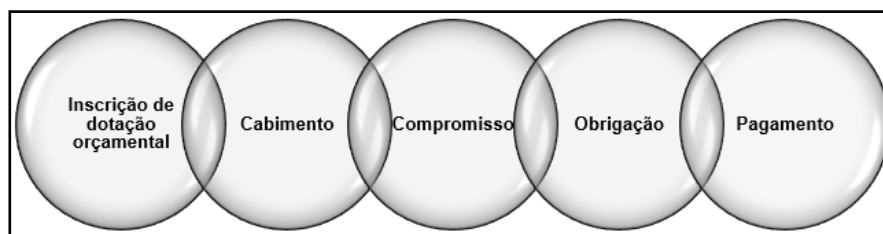


Figura 50 - ciclo da execução da despesa pública

Fonte: O autor, a partir de Carvalho, Silveira, Caiado e Simões (2017).

Entretanto, além do ciclo orçamentário, este integra um rito maior, que é o rito administrativo da despesa pública que congrega desde a pretensão de contratar terceiros até o seu efetivo pagamento, cuja tramitação se dá tanto no âmbito administrativo quanto contabilístico. A figura 51 elaborada por Carvalho *et al.* (2017) ilustra este rito procedimental:

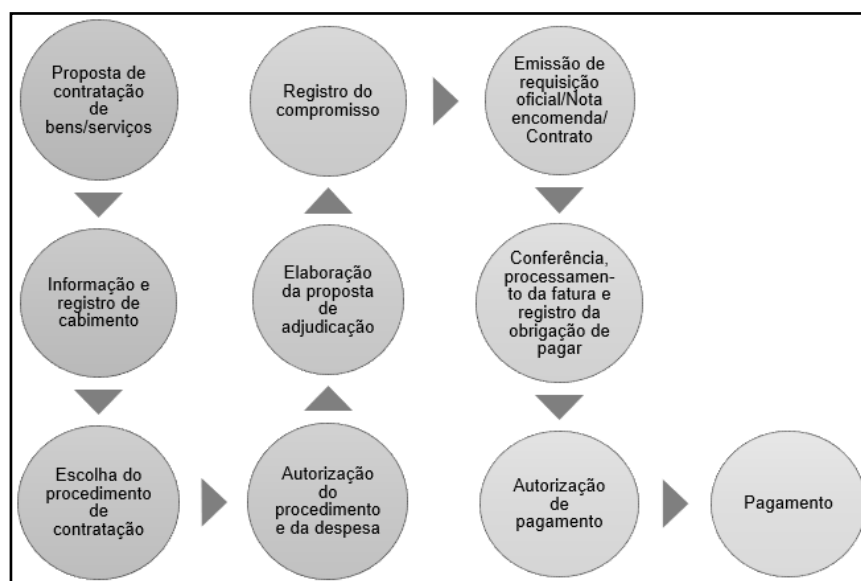


Figura 51 - fases da despesa pública

Fonte: Carvalho *et al.* (2017).

O ciclo administrativo da despesa pública se inicia com a proposta de contratação, que pode ser um bem ou um serviço. A proposta de contratação deve seguir em regra o que se encontra disciplinado no Código de Contratos Públicos, Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (na sua redação atual Decreto-lei n.º 33/2018, de 15 de maio). Esta proposta deve conter a identificação da natureza da despesa, a justificativa da sua necessidade, a sua adequação aos princípios da economia, eficiência e eficácia, o enquadramento legal e o tipo de procedimento de contratação está sujeito, conforme dispõe o artigo 22.º, n.º 1, da Lei n.º 155/92, de 28 de julho (Regime da Administração Financeira do Estado - RAFE), além do disposto no artigo 52.º, n.º 3, da LEO.

A natureza da despesa refere-se quanto à classificação da despesa em corrente ou de capital. A primeira são as despesas regulares, cotidianas, do dia a dia da Administração Pública. As despesas de capital são aquelas que alteram o patrimônio duradouro da entidade, acrescentando ao capital fixo (Carvalho *et al.*, 2017).

A justificativa da sua necessidade é a adequação do objeto que se deseja contratar com o interesse público subjacente, devendo ser detalhado desde o fato que gerou ou desencadeou a necessidade de contratação e sua implicação para a sociedade local.

O atendimento aos princípios da economia, eficiência e eficácia significa que a contratação deve revestir-se do máximo proveito possível para o interesse público com menos dispêndio de recursos públicos. A eficiência diz respeito ao melhor resultado em menor esforço. A eficácia refere-se o quão próximo está o resultado de seu objetivo.

É necessário que a despesa seja autorizada em lei e que desta decorra uma tipificação quanto ao procedimento de contratação. A adequação legal e o devido procedimento de contratação são um

atestado de regularidade formal, revestindo o ato de legitimidade e adequação à supremacia do interesse público. A figura 52 ilustra esta primeira fase da despesa pública:

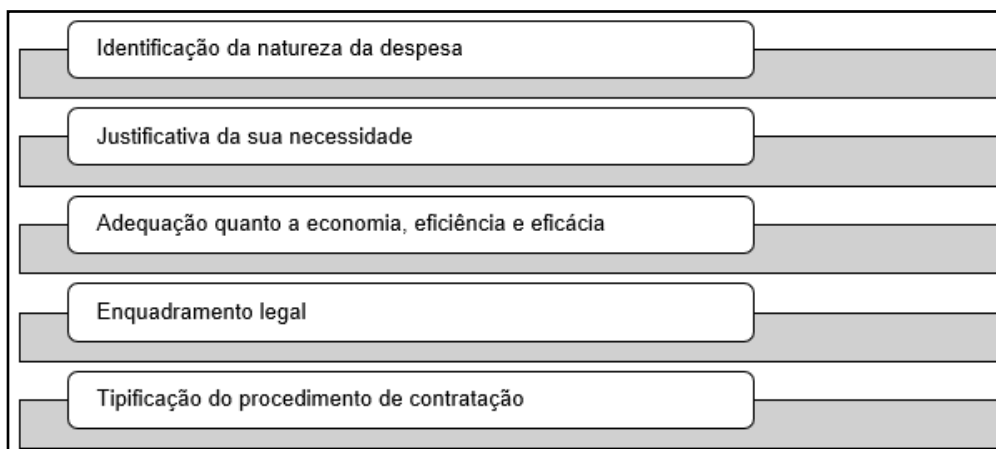


Figura 52 - proposta de contratação

Fonte: O autor, a partir de Carvalho *et al.* (2017).

A próxima fase da despesa refere-se ao cabimento. O cabimento é a reserva de dotação do orçamento para um montante provável de sua utilização. A cabimentação significa que a despesa possui cabimento no saldo orçamental disponível. Para tanto, os serviços contábeis da Administração Pública deverão informar a adequação quanto a natureza da despesa e se há saldo orçamental para a sua execução. O efeito prático desta operação é a segurança de que, caso venha a ser efetivada a contratação do fornecimento ou a prestação dos serviços, o valor já se encontra destacado e reservado do orçamento enquanto este fica livre para outros cabimentos sem comprometer o cabimento assegurado.

O registro do cabimento só é possível se houver um orçamento para tal proceder. O orçamento é o instrumento que deve refletir os anseios da sociedade e se este orçamento se refere de uma autarquia local, ele deve retratar os reclamos da sociedade local, que é instada a se manifestar por ocasião das eleições autárquicas, os quais se escolhem os seus representantes. Estes representantes, após a escolha, serão responsáveis por deliberar em relação à proposta orçamental e, naturalmente, que desta deliberação também se outorga o poder à autoridade competente para executar o orçamento aprovado.

Note-se que se forma um ciclo. Só há cabimento se houver orçamento, que deve ser aprovado por representantes da sociedade local. A figura 53 ilustra esse movimento:

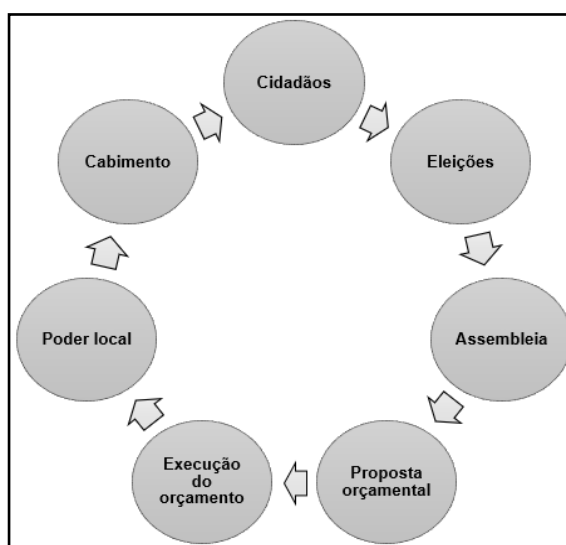


Figura 53 - ciclo do poder local

Fonte: O autor (2020).

O poder local só tem razão de existir se houver autonomia, pois do que valeria o exercício do sufrágio se dele não decorresse o exercício de um poder, poder este capaz de alterar a realidade atual, visando implementar aquilo que se prometeu ao cidadão-eleitor.

Segundo a NCP 26 (Norma de Contabilidade Pública – NCP, 2019), o registro de cabimento cria uma vinculação em cadeia para as demais fases, ou seja, do fim para o início, o pagamento não pode exceder o valor da obrigação, assim como esta não pode ultrapassar o valor do compromisso e este não pode ser superior ao valor do respectivo cabimento, que tem por teto o valor disponível na dotação. A figura 54 representa a cadeia de limites do cabimento na qual a fase seguinte não pode superar os valores da fase anterior:

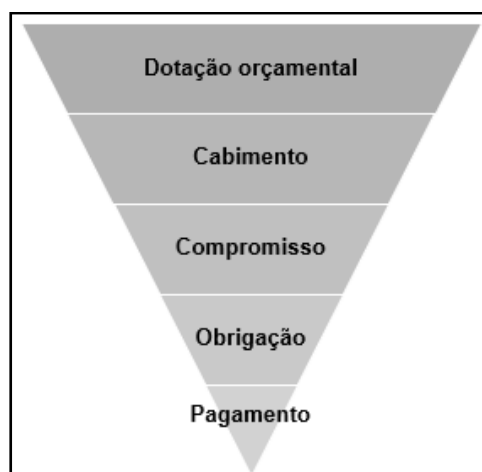


Figura 54 - cadeia decrescente de limites da despesa

Fonte: O autor, a partir de Carvalho *et al.* (2017).

A terceira fase do procedimento especial da despesa pública é a escolha do procedimento de contratação, que é regido pelo Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (na sua redação atual Decreto-

lei n.º 33/2018, de 15 de maio), que trata do Código de Contratos Públicos, cuja análise excede os limites deste trabalho. Em seguida encaminha-se para a autorização da despesa. Esta autorização, como já citado, deve abordar os requisitos de conformidade legal, previsão orçamental, cabimento, previsibilidade de pagamento e novamente a qualidade da despesa quanto à economia, eficiência e eficácia, segundo o que dispõe o artigo 22.º, n.º 1, da Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e artigo 52.º, n.º 1, 2 e 3, da LEO.

Embora o procedimento de despesa seja um procedimento especial para o seu registo, os seus atos equivalem aos atos administrativos, que devem ser motivados contemplando os requisitos previstos no artigo 52.º da LEO. Esta motivação dos atos financeiros revela o exercício dos poderes conferidos ao agente detentor do poder local. Se a autonomia financeira inexistisse no âmbito da autarquia local, certamente a autorização de processamento da despesa pública deveria passar pelo crivo de alguma autoridade integrante do Estado. Tal hipótese de chancela da autorização da despesa pelo Governo Central não se coaduna com as competências político-financeira das autarquias locais, como a elaboração das opções do plano e sua proposta orçamentária, bem como a sua execução, e tão pouco o necessário envio destas propostas para a Assembleia Municipal para a deliberação.

O registo contabilístico do compromisso corresponde a quarta fase do rito processual da despesa pública. Este registo assegura que houve entre a entidade e o fornecedor um acordo de vontades refletido no ato de adjudicação pela emissão de uma nota de encomenda, requisição oficial ou outorga de um contrato, os quais os serviços contábeis asseguram a disponibilidade de recursos para a assunção do compromisso (Carvalho *et al.*, 2017).

Segundo Carvalho *et al.* (2017), o compromisso pode ser conceituado como

a assunção perante terceiros da responsabilidade por um possível passivo, em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, implicando alocação de dotação orçamental, independentemente do pagamento. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo.

Este autor ainda traz a classificação do compromisso em continuado, pontual e plurianual. O primeiro é utilizado para despesas contínuas e permanentes, cujo prazo de execução é indeterminado, tais como o pagamento de salários, gastos com o consumo de água e eletricidade, etc. O segundo tipo de compromisso “gera uma única responsabilidade ou uma série de responsabilidades durante um período de tempo determinado”. Por fim, o compromisso plurianual é aquele que repercute em mais de um período orçamental ou cuja despesa corresponde a período orçamental diferente daquele que foi assumido (Carvalho *et al.*, 2017). A figura 55 ilustra estes três compromissos:

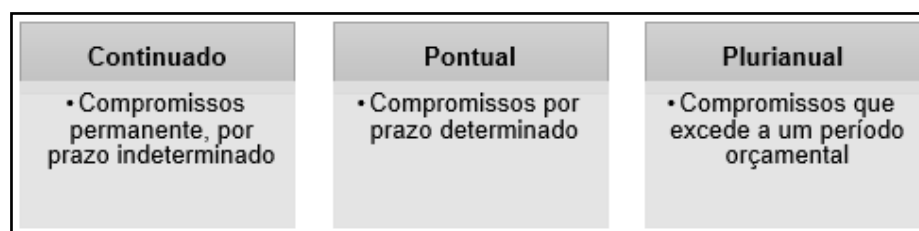


Figura 55 - tipologia de compromissos

Fonte: o Autor, a partir de Carvalho *et al.* (2017).

Esta fase do registro contábil do compromisso também reforça a tese da autonomia financeira e consequente autonomia das autarquias locais. Isto porque a assunção de compromisso remete a uma espécie de negociação no âmbito privado, ou seja, firma-se um compromisso quando dois ou mais sujeitos maiores e capazes acordam em executar obrigações sinalagmáticas. Também o é ante a necessidade da autarquia local em contratar o fornecimento de um objeto ou a prestação de um serviço. Não se imagina que as autarquias locais quando desejam firmar um compromisso o fazem por mera prerrogativa por pertencer à Administração Pública. O faz porque é um sujeito de direitos, com prerrogativas, poderes, deveres e, sobretudo, autonomia não apenas da vontade, como todo compromisso exige, mas autonomia política e jurídica.

A quinta fase do procedimento de despesa pública pressupõe a execução do objeto contratado, a sua conferência com os requisitos exigidos e a emissão da fatura fiscal, que será registrada contabilmente quando o serviço ou departamento requisitante verificar a adequação e qualidade do objeto contratado. Em seguida, reconhece-se contabilmente um passivo e a obrigação de pagar, iniciando também o registro na contabilidade financeira. O passivo é conceituado como “obrigações presentes da entidade em resultado de acontecimentos passados, cuja liquidação se espera que resulte num exfluxo de recursos da entidade incorporando benefícios econômicos ou potencial de serviço” (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, 2017, p. 26). Pelo cumprimento de um contrato (compromisso) sinalagmático entre partes capazes surge a obrigação de pagar.

Diferentemente no âmbito negocial privado, a Administração Pública deverá registrar contabilmente a obrigação para então efetuar o pagamento. Este registro, muito além de mero ato material praticado por um agente do serviço de contabilidade, é um reconhecimento quanto a regularidade da obrigação e a integração do objeto do contrato ao patrimônio da entidade. Se há um registro, um reconhecimento desta obrigação e essa inclusão no patrimônio da autarquia local, pode-se concluir que obviamente a entidade possui um patrimônio próprio.

A CRP, em seu artigo 238.º, n.º 1, expressamente reconhece que as autarquias locais possuem patrimônio e finanças próprias. Mas não basta haver essa declaração constitucional, pois se torna apenas um reconhecimento formal. A comprovação material, palpável e concreta da existência de patrimônio próprio se dá pelos registros contábeis, assim como faz nos procedimentos de despesa pública, sem prejuízo de outras formas de registros dos mais diversos atos financeiros da autarquia.

Portanto, o reconhecimento constitucional de que a autarquia possui patrimônio e finanças próprios é robustecido e materialmente efetivados pelos registros contábeis, que só podem ser efetivados em entidades que possuem patrimônio próprio e, conseqüentemente, autonomia para gerir esse patrimônio.

Por fim, a última fase do procedimento da despesa pública é a autorização de pagamento e o pagamento propriamente. Rememore-se que quem autoriza a despesa não pode efetuar o pagamento em respeito ao princípio da segregação das funções. Adverte-se ainda para o disposto no artigo 52.º, n.º 4, da LEO, segundo a qual as despesas apenas serão pagas se o compromisso e a respectiva programação de pagamentos estejam garantidos pelo orçamento de tesouraria, conforme o disposto no artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (atualizada pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março). Este orçamento é elaborado pela tesouraria mensalmente, para um período de doze meses.

Tanto a autorização de pagamento quanto o pagamento propriamente dito só podem se efetivar se houver recursos para satisfazê-los, o que significa a existência de receitas. Se existem receitas há autonomia? A receita não é uma condição *sine qua non* para a autonomia. Há entidades que não geram receitas e ainda assim gozam de autonomia. A autonomia pressupõe a disponibilidade dos recursos públicos para fazer frente às despesas da entidade.

Por esse argumento se denota que a autonomia político-administrativa e financeira das autarquias locais não se sustenta pelo viés da receita, mas sim pelo lado da despesa. A receita pode ser tanto a gerada pela própria entidade ou a ela disponível pelo Governo Central ou qualquer outro meio. Já a despesa é aquela necessária para o enfrentamento dos interesses públicos, coletivos, sociais, que demandam recursos, obviamente, mas que está intimamente ligada a atuação autônoma da autarquia e que exige uma gestão planejada, equilibrada e eficiente. Estas características apenas podem ser exigidas daqueles que estão próximos de quem exige, ou seja, das autarquias locais.

Não seria a autonomia dos municípios que levaria à autonomia financeira, mas sim a autonomia da atividade financeira que leva à autonomia das autarquias locais. Esta autonomia da atividade financeira se inicia pelo lado da despesa pública, cujo processamento revela relações intrínsecas com os institutos que amparam a autonomia local.

Assim, o cabimento decorre do exercício do poder local pelos órgãos executivos e deliberativos. A autorização da despesa e a escolha do procedimento para a contratação de bens e serviços reflete também o exercício do poder local como expressão de parcela do poder autônomo. O compromisso como fase do procedimento da despesa pública se sustenta na figura da autarquia local como sujeito de direito, entidade com capacidade jurídica de participar nos negócios públicos. Por fim, a autorização de pagamento, que só pode ser exercido por aquele que possui patrimônio próprio, cuja materialização se dá por meio do reconhecimento contábil da obrigação.

4.1.3 Processo de Execução do Orçamento (Receita)

As receitas das autarquias locais podem ser classificadas da seguinte forma: (i) receitas originárias e não originárias; (ii) receitas financeiras e não financeiras (Rocha, 2019, p. 165). A figura 56 sintetiza a noção de cada um dos critérios de classificação:

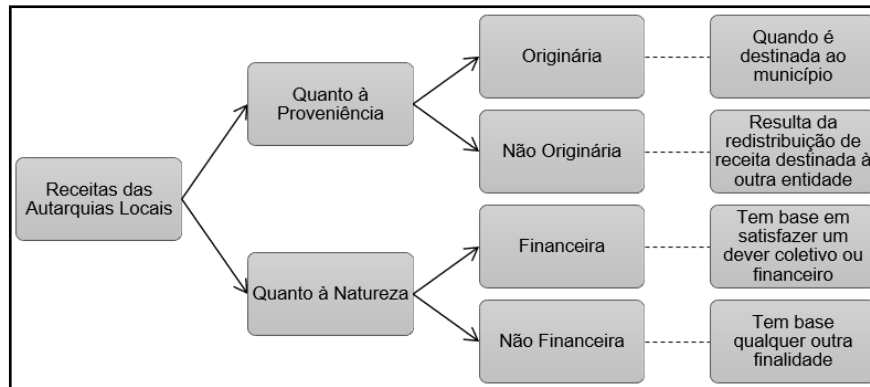


Figura 56 - classificação das receitas

Fonte: O autor, a partir de Rocha (2019, p. 165).

A figura 57 ilustra a classificação orgânica das receitas das autarquias locais:

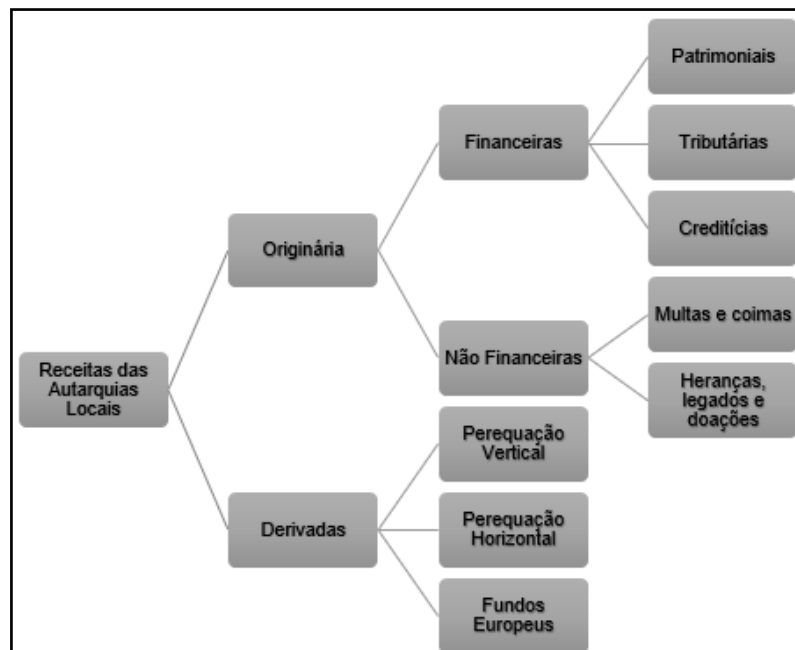


Figura 57 - classificação das receitas

Fonte: O autor, a partir de Rocha (2019, p. 165).

Relativamente quanto às receitas das autarquias locais tece-se breves considerações de acordo com a classificação da figura 57, iniciando pelas receitas não financeiras em face da sua simplicidade conceitual e ausência de subclassificações.

As receitas não financeiras se perfazem por um conceito excludente, ou seja, são todas aquelas receitas que não tenham em sua base a produção de bens públicos e semipúblicos, como as

provenientes da aplicação de sanções em razão da violação de lei, regulamento ou postura. Também se enquadram nesta classificação as receitas advindas de herança, legados e doações que tenham por beneficiário o município (Rocha, 2019, p. 237-238).

Em relação às receitas financeiras, estas formam a principal origem de arrecadação dos municípios. São classificadas em três modalidades: (i) patrimoniais; (ii) tributárias; e, (iii) creditícias. Em uma pequena síntese, são patrimoniais as receitas que têm origem no uso ou alienação do patrimônio da autarquia, enquanto as receitas tributárias advêm da arrecadação dos tributos em geral. As receitas creditícias se perfazem por recursos provenientes de operações de crédito, ou seja, empréstimos bancários e financiamentos.

4.1.3.1 Receita Patrimonial

Aprofundando-se um pouco mais, as receitas patrimoniais advêm do patrimônio autárquico que é classificado segundo o esquema da figura 58:

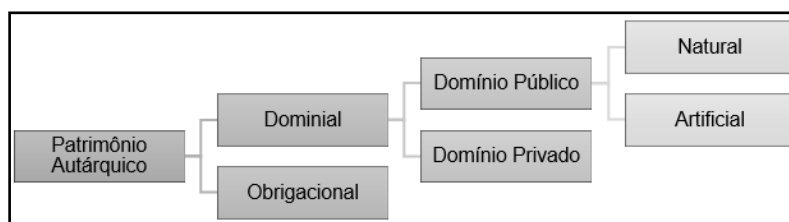


Figura 58 - classificação do patrimônio autárquico

Fonte: Rocha (2019, p. 169).

Define-se como receita patrimonial como a prestação sem caráter coativo, pois senão seria tributo, proveniente da normal administração, ou seja, os rendimentos de bens cedidos, concedidos, alugados, ou da disposição do patrimônio da autarquia, qual seja, a sua alienação, alterando a composição do patrimônio (Rocha, 2019, p. 170).

Como se pode notar da figura 53, o patrimônio dominial se subdivide em público e privado. Constitui o primeiro os bens móveis ou imóveis que estão à disposição de qualquer pessoa como expressão do uso comum. Entretanto, parte deste bem de uso comum pode se destinar ao uso exclusivo no interesse de um particular, como uma banca de jornais, instalação de cafés, entre outros estabelecimentos (Rocha, 2019, pp. 170-171).

Nesse caso, a cobrança pelo uso do espaço público constitui-se em receita patrimonial, embora se discuta ser tributária em razão da obrigatoriedade do pagamento. Entretanto, deve-se discordar deste posicionamento tendo em conta que a face da concessão do espaço reveste-se de caráter negocial, de modo que o preço pago é uma receita patrimonial, e não tributária.

Por outro lado, há também a exploração de bens do patrimônio autárquico de natureza privada, ou seja, são os arrendamentos de móveis ou imóveis que estão afetos a uma finalidade pública e são de uso

da gestão autárquica. O uso por terceiros mediante o pagamento de preço público ou tarifa constitui receita patrimonial (Rocha, 2019, p. 171).

O outro braço do patrimônio autárquico constitui-se do patrimônio obrigacional e pode ser de duas formas: (i) participações sociais; e, (ii) relações contratuais com os administrados (Rocha, 2019, p. 172).

A figura 59 traz as noções gerais do patrimônio obrigacional da autarquia resumidamente:

Participações Sociais	Relações Contratuais
<ul style="list-style-type: none">• Receita obtida por participação em resultados de entidades não locais constituídas por lei comercial• Receita obtida pela alienação das participações em empresas não locais	<ul style="list-style-type: none">• Receita obtida pela relação contratual com o munícipe, podendo ser por atividade diretamente desenvolvida pela Autarquia ou por meio de empresa local• Atividade diretamente desenvolvida pela Autarquia, tais como a distribuição de energia, água, transporte, resíduos sólidos• Atividades desenvolvidas por empresa local são aquelas destinadas à satisfação de necessidade coletivas locais, não podendo ser exclusivamente de natureza administrativa ou mercantil

Figura 59 - noções gerais da composição do patrimônio obrigacional da autarquia

Fonte: O autor, a partir de Rocha (2019, pp. 172-177).

Nesse sentido, as receitas a serem auferidas constituem preços públicos ou tarifas, que não se podem confundir com as taxas, espécie de tributo que são cobrados de forma coercitiva pela prestação de um serviço público. Tais preços públicos ou tarifas devem seguir as normas constitucionais e legais da igualdade e da proporcionalidade (Rocha, 2019, p. 179).

4.1.3.2 Receita Tributária

A receita tributária é aquela oriunda da cobrança de tributos, ou seja, os impostos, taxas e contribuições, fixada por ato normativo coativo para satisfação de necessidades coletivas. Todavia, o ato normativo que cria tributos e sua respectiva base de cálculo somente pode ser editado pela AR ou pelo Governo por delegação daquela (Rocha, 2019, p. 180).

Cabe ao município, portanto, a administração e cobrança dos tributos que lhe são outorgadas tais competências, de modo que pode haver impostos que são liquidados e cobrados pelas autarquias e os impostos que são liquidados e cobrados pelo Estado, revertendo o produto deste último aos cofres municipais, o que se deve considerar que são impostos locais aqueles cuja receita reverte para o ente local (Rocha, 2019, p. 184).

O quadro 16 sintetiza as principais noções das espécies tributárias cujo produto da arrecadação destinam-se às autarquias locais, ao abrigo do disposto na LRF/LEI:

Quadro 16 - principais noções de tributos

TRIBUTOS	ESPÉCIES	CONCEITOS
Impostos	Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) – artigo 14, “a”, da LRFALCI	Constitui imposto real, periódico e sobre a titularidade do patrimônio, incidindo sobre o valor tributário de prédios rústicos e urbanos, cuja alíquota dentro de uma faixa mínima e máxima será fixada pelo município por meio de sua AM. É cobrado pelos órgãos centrais da administração tributária e repassados ao município.
	Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) – artigo 14, “b”, da LRFALCI	Constitui imposto real sobre o patrimônio, incidente sobre as transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade ou de parcelas desse direito, incluindo os arrendamentos e cotas em sociedades em nome coletivo. É cobrado pelos órgãos centrais da administração tributária e repassados ao município.
Impostos	Imposto Único de Circulação (IUC) – artigo 14, “d”, da LRFALCI	Constitui imposto que incide sobre a propriedade de veículo automotor matriculado no município, cuja administração e liquidação cabe a administração tributária do Estado. Os municípios têm para si parte da arrecadação incidente sobre determinadas categorias de veículos.
	Derrama Local – artigo 14, “c”, da LRFALCI	Imposto sobre lucros de determinados sujeitos passivos de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas, incidentes em uma alíquota definida pelo município, entre 0,1 e 1,5% sobre o lucro de empresas situadas no território do respectivo município. É administrada e arrecadada pela autoridade tributária do Estado e repassado ao município.
Taxas	Taxas – artigo 14, “f”, da LRFALCI	As taxas municipais é uma prestação estabelecida por lei como retribuição pela utilização privativa de um bem local, pela prestação individualizada de um serviço público local ou pela remoção de um limite jurídico à atividade dos particulares. É receita tributária. A criação deve ser por regulamento aprovado pela AM.
	Tarifas – artigo 14, “f”, da LRFALCI	As tarifas são contraprestações facultativas, mercantil, cujo custo de produção é relevante. É receita patrimonial. A criação deve ser por ato aprovado pela CM.
Encargos de mais-valia	Contribuições especiais de melhoria – artigo 14, “h”, da LRFALCI	Trata-se de contribuição tendo por base a valorização imobiliária em decorrência de obra pública concluída, tendo por sujeito passivo os proprietários dos imóveis valorizados.

Fonte: O autor, a partir de Rocha (2019, pp. 180-206).

Os impostos, diferentemente das taxas, dependem da atuação do Estado como autoridade tributária responsável pela administração, arrecadação e cobrança, repassando o seu produto à respectiva autarquia local, não tendo esta competência para a arrecadação e cobrança.

4.1.3.3 Receita Creditícia

São receitas creditícias aquelas provenientes do produto de empréstimos e os resultantes da emissão de obrigações municipais, sendo que esta modalidade de receita encontra fortes limitações legais tendo em vista os abusos e descontroles que já ocorreram no passado e que pode levar a ruína das contas nacionais.

Para tanto, estabeleceu-se limites genéricos e específicos para a obtenção de receitas creditícias, sendo as genéricas alicerçadas pelo princípio da equidade intergeracional, previsto no artigo 13.º da

LEO, segundo a qual as “decisões financeiras atuais não se devem projetar negativamente nas condições sociais e económicas das gerações futuras” devendo a receita oriunda de operações de crédito sejam destinadas ao realização de despesas de capital, ou seja, investimentos que possam gerar usufruto de longo prazo, ou na amortização da dívida pública por meio de reembolsos de empréstimos antigos (Rocha, 2019, p. 207). O quadro 17 resume as espécies de receitas creditícias e suas principais características.

Como citado no quadro 17, há alguns mecanismos que as autarquias podem se valer para a reabilitação financeira e, desse modo, insere-se na realização de receitas creditícias. Dois instrumentos merecem uma abordagem apenas para fins de prévio conhecimento, sem adentrar as minúcias para não desviar o foco do estudo.

Trata-se dos instrumentos de reabilitação financeira que são o procedimento de saneamento financeiro e o procedimento de recuperação financeira, sendo este aplicado nos casos mais graves. Serão utilizados quando a autarquia local atinja determinado nível de endividamento, sendo o nível inicial 1,5 vezes de dívida total em relação a média da receita corrente líquida dos últimos três exercícios financeiros, e o mais grave, quando a dívida total atinge 3 vezes esta média.

Quadro 17 - principais espécies de receitas creditícias

RECEITAS CREDITÍCIAS	DURAÇÃO	FINALIDADE	CONDIÇÕES/LIMITAÇÕES	OBSERVAÇÕES IMPORTANTES
Empréstimos	Curto prazo - até 12 meses	Cobrir déficit de tesouraria.	Deve ser liquidado dentro do exercício financeiro	Pode ser autorizado pela AM no próprio orçamento anual.
	Médio e longo prazos – acima de 12 meses e não supere 20 anos.	Investimentos	Investimento deve ser individualizado no contrato de empréstimo e previsto no PPI	Deve ser autorizado pela AM a cada empréstimo se o valor superar 10% da despesa de investimento previsto no orçamento.
			Investimento futuro, não podendo pagar investimentos já realizados	
			Nexo de causalidade entre o empréstimo e o investimento	
		Substituição da dívida	Dívida seja inferior a 2,25 vezes a média da RCL nos três exercícios anteriores	Deve ser autorizado pela AM a cada empréstimo.
			Valor a pagar com o novo empréstimo seja inferior ao valor do empréstimo antigo	
			Não pode aumentar a dívida total	
		Reabilitação financeira	Dívida total (dívidas e débitos) ultrapasse a média da RCL nos três exercícios anteriores	Neste caso, é emitido um alerta à área de finanças do Governo, ao órgão colegiado do executivo e legislativo da autarquia. O município pode aderir ao procedimento de saneamento financeiro.
			A dívida total seja igual ou superior a 1,5 vezes ou, excluindo os empréstimos, seja 0,75 vezes a média da RCL nos três exercícios anteriores	O alerta é estendido ao Banco de Portugal; Pode haver adesão obrigatória ao procedimento de saneamento financeiro.
	A dívida total esteja entre 2,25 e 3 vezes a média da RCL dos três exercícios anteriores		É obrigatória a adesão ao procedimento de saneamento financeiro ou o de recuperação financeira	
A dívida total supere 3 vezes a média de RCL nos últimos três exercícios	Encontra-se em ruptura financeira e poderá aderir ao procedimento de recuperação financeira.			
Obrigações Municipais	Médio e longo prazo – acima de 12 meses e não supere 20 anos.	Captação de capital pelo município por meio da emissão de títulos da dívida pública municipal	O município deve ser autorizado pela CMVM e devem fazer prova da capacidade financeira para cumprir as obrigações assumidas	Para efeitos de endividamento, são considerados empréstimos.
Recurso a Garantias	Curto prazo – até 12 meses	Um banco garante a dívida a um credor se a autarquia não pagar o que deve	Assume as mesmas limitações dos empréstimos	Aplica o regime jurídico dos empréstimos.
Aberturas de Crédito	Curto prazo – até 12 meses	É abertura de um crédito até certo limite por um banco, como um cartão de crédito.	Assume as mesmas limitações dos empréstimos	Aplica o regime jurídico dos empréstimos.

Fonte: O autor, a partir de Rocha (2019, pp. 206-233),

4.1.3.4 Receita Derivada – Perequação Financeira

A perequação financeira é a “correção da divisão inicial de recursos financeiros entre entes públicos, mediante a redistribuição dos meios em função inversa à respetiva capacidade financeira” (Rocha, 2019, p. 238). A figura 60 ilustra essa relação de perequação:

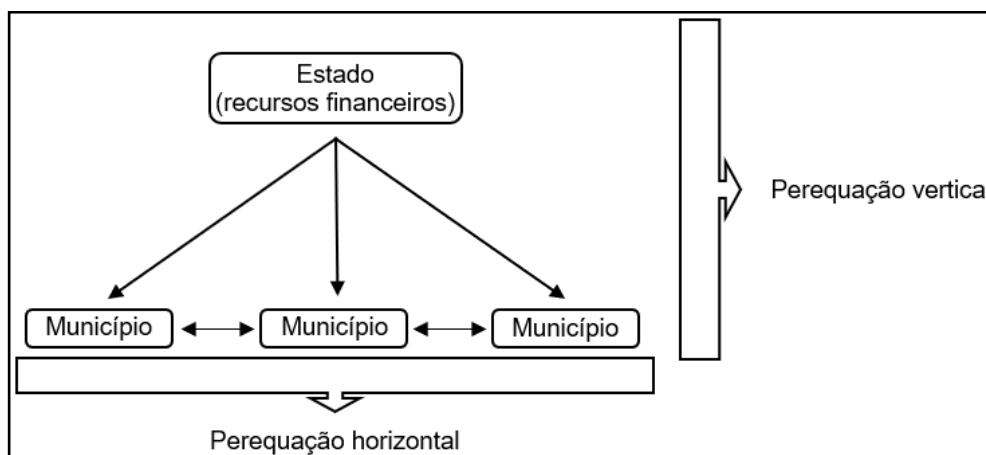


Figura 60 - sistema de equalização de receitas derivadas

Fonte: Rocha (2019, p. 241).

A perequação tem por finalidade reafirmar o princípio da solidariedade entre os entes públicos e o princípio da unidade do Estado segundo a qual o financiamento das ações locais não pode recair totalmente sobre os impostos locais, mas sim pela ação do Estado proporcionando meios financeiros para que as autarquias desenvolvam as suas atividades (Rocha, 2019, p. 239).

O quadro 18 sintetiza a classificação dos instrumentos de perequações de acordo com os critérios de liberdade do Estado e das autarquias locais e as condições impostas pelo primeiro ao segundo:

Quadro 18 - classificação dos instrumentos de perequação

CRITÉRIOS	INSTRUMENTOS	COMPREENSÃO
Quanto a liberdade de ação do agente concedente (Estado)	Obrigatórios ou vinculados (dotações)	É fixado por lei o quantitativo do montante a distribuir, os critérios e eventuais condições, independente da vontade do agente concedente.
	Discricionários (subvenções)	O agente concedente poderá ou não atribuir auxílio financeiro e o correspondente valor.
Quanto as condições impostas pelo agente concedente (Estado)	Condicionados	Os recursos são condicionados a determinadas características dos entes locais, tais como índice de pobreza, saúde financeira, interioridade, fraca acessibilidade, etc.
Quanto as condições impostas pelo agente concedente (Estado)	Incondicionados	Os recursos são atribuídos ao ente local independentemente das suas características, sendo exigido que a sua aplicação seja para determinada finalidade (saúde, educação, etc.).
Quanto a liberdade de ação do agente concessionário (autarquia local)	Globais ou em bloco (<i>block grants</i>)	É destinado a financiar quaisquer necessidades de acordo com a discricionariedade da autarquia local.
	Consignados	São dotações consignadas a determinado fim, não tendo o município qualquer disposição para escolher o que financiar.

Fonte: O autor, a partir de Rocha (2019, p. 242).

Os critérios do quadro 18 são combinados na forma da figura 61, para então facilitar a compreensão

de todas as Fontes de recursos por meio a perequação:

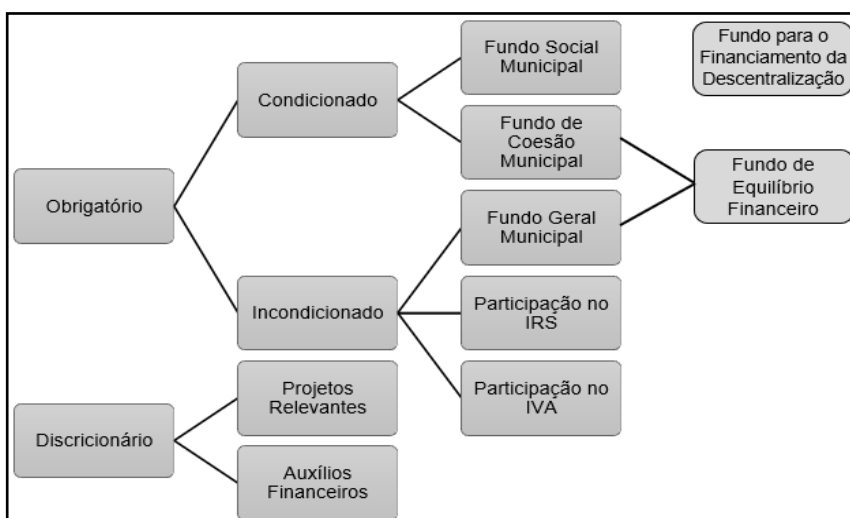


Figura 61 - organização das fontes de receita derivadas

Fonte: O autor, a partir de Rocha (2019, pp. 243-256).

O Fundo Social Municipal (FSM) é uma transferência do Orçamento do Estado para fins de financiar as competências municipais relativas à área social, quais sejam, saúde, educação e ação social (Rocha, 2019, p. 243). A sua distribuição é realizada por duodécimos e quantificado por meio de indicadores objetivos, tais como o número de alunos da rede de ensino, o número de usuários do serviço de saúde, etc. (Rocha, 2019, p. 244).

O Fundo de Coesão Municipal (FCM) e o Fundo Geral Municipal (FGM) compõem o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), em conformidade com o disposto no artigo 27.º, n.º 1, alíneas “a” e “b”, da LRFAL. A receita do FEF é obtida pela incidência de 19,5% sobre a média aritmética simples da receita líquida do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS), do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) e do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) obtida no penúltimo ano ao Orçamento do Estado a que se refere, sendo excluído do cálculo (i) a participação variável no IRS e no IVA a que os municípios tem direito; (ii) a receita do IVA consignada a outros subsectores das administrações públicas; e, (iii) a receita do IRC consignada ao fundo de estabilização financeira da segurança social (Rocha, 2019, p. 252).

Após a obtenção de receita pelo FEF, 50% vai para o FCM e 50% para o FGM, que posteriormente serão distribuídos para as autarquias locais dentro dos respectivos critérios de cada fundo. Esquemáticamente a figura 62 ilustra essa divisão:

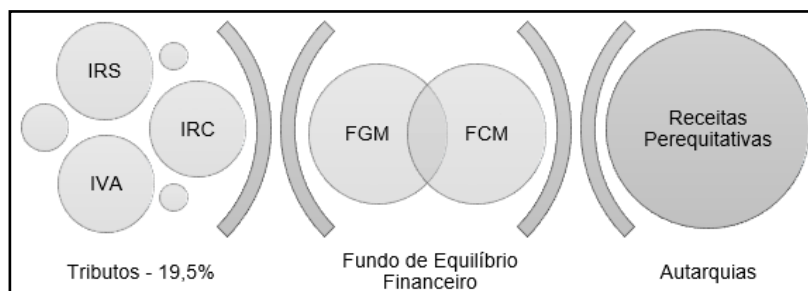


Figura 62 - esquema de formação do FEF

Fonte: O autor, a partir de Rocha (2019, p. 253).

O FCM destina-se a promover o equilíbrio horizontal entre as autarquias locais de mesmo porte, ou seja, procura corrigir as desigualdades de acordo com as médias nacionais e possui duas classes de compensação dessas desigualdades: (i) a compensação fiscal e (ii) a compensação por desigualdade de oportunidades (Rocha, 2019, pp. 244-245).

A compensação fiscal destina-se a municípios cuja arrecadação dos impostos municipais é inferior a um valor objetivamente determinado de acordo com a média nacional; a compensação por desigualdade de oportunidades direciona-se a certos municípios que tenham dificuldades de acesso a melhores níveis de saúde, de conforto, de saneamento básico e de aquisição de conhecimentos (Rocha, 2019, p. 245).

Já o FGM, de natureza vinculada, tem por finalidade dotar os municípios de recursos conforme os níveis de funcionamento e investimento, conforme os seguintes critérios de distribuição dos seus recursos (figura 63):

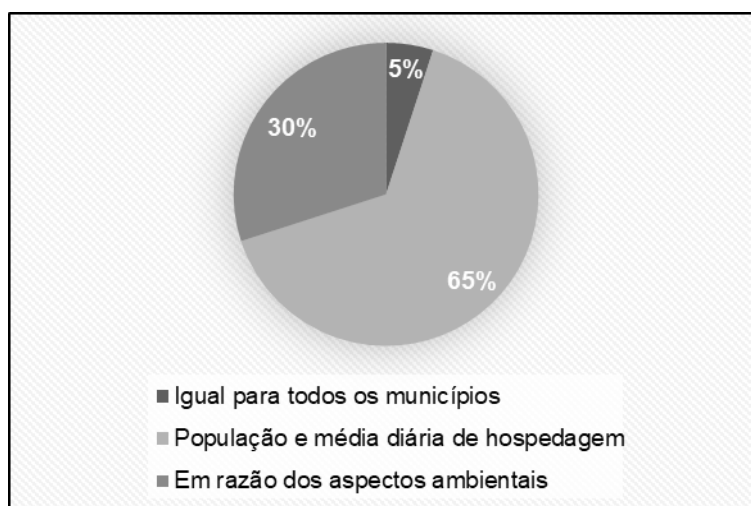


Figura 63 - repartição do FGM

Fonte: O autor, a partir de Rocha (2019, p. 246).

A maior parte do FGM – 65% – é distribuído de acordo com a razão direta da população e da média diária de hospedagem em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo, sendo que nas Regiões Autônomas utiliza-se o fator ponderado de 1,3.

A segunda maior parte do FGM – 30% – tem duas subclasses de beneficiários desses recursos: (i) 25% na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 5%

na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida; ou (ii) 20% na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 10% na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida, nos municípios com mais de 70% do seu território afeto à Rede Natura 2000 e de área protegida (*Lei n.º 73, 2013*).

O município também poderá deliberar quanto a sua participação no IRS, cuja alíquota pode variar, conforme a sua vontade, de 0 a 5%, calculada sobre a respectiva renda declarada pelo sujeito passivo com domicílio fiscal no respectivo município. O município deve comunicar à autoridade tributária a alíquota pretendida até o dia 31 de dezembro de cada ano e, caso não o faça, considerar-se-á a alíquota de 5%. Por outro lado, caso o município considere uma alíquota menor que 5%, a diferença permitirá ao contribuinte deduzir dos seus rendimentos declarados (Rocha, 2019, p. 247).

Outra participação dos municípios na arrecadação do Estado refere-se ao IVA, cuja participação será implementada em 2020. Os municípios terão direito a 7,5% do IVA apurado no penúltimo ano em relação à Lei do Orçamento do Estado se refere, cuja base de cálculo será a somatória do IVA arrecadado em relação as atividades econômicas de alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás, tão somente (*Lei n.º 73, 2013*).

O Fundo de Financiamento para a Descentralização (FFD) é outro instrumento perequativo em que financia novas competências assumidas pelos municípios em razão da descentralização levada a efeito pelo Estado (Rocha, 2019, pp. 250-251). Entretanto, tal instrumento ainda não se encontra esclarecido sob o ponto de vista da sua materialização uma vez que se remete a outros instrumentos legislativos, tais como a Lei do Orçamento do Estado e os Decretos-lei as transferências a serem efetivadas (Rocha, 2019, pp. 250-251).

4.2 Instrumentos de Transferências Financeiras Voluntárias Brasileiro

A literatura divide em duas categorias as motivações para a alocação dos recursos públicos: (i) de natureza política; e (ii) de promoção da eficiência econômica e da equidade social (Amorim & Simonassi, 2013, pp. 704-705).

A descentralização financeira tem seus méritos no sentido de reduzir os custos de informação, permitindo que os dispêndios de recursos públicos atendam as preferências dos cidadãos; entretanto, as descentralizações financeiras auxiliam no aumento da autonomia dos entes locais e na perda de controle do governo central sobre os governos locais, agravando os desequilíbrios fiscais e impactando na estabilidade macroeconômica (Amorim & Simonassi, 2013, p. 705).

Em Estados federais como o Brasil, as descentralizações financeiras é uma ferramenta de barganha com a classe política no sentido de que o governo necessariamente precisa negociar com o Congresso Nacional para a obtenção de maioria visando a aprovação de seus projetos, o que leva os membros do Congresso a negociar os recursos necessários para alimentar a sua

base eleitoral pelo interior do país (Amorim & Simonassi, 2013, p. 705) e este cenário se repete em níveis estaduais (Estado-membro) e municipais (município).

A CF de 1988 dividiu as transferências de recursos em dois grupos: (i) as transferências constitucionais e legais; e as (ii) transferências voluntárias. No primeiro grupo encontra-se os repasses parciais de tributos de competência federal e oriundos de alguns fundos de compensação. A figura 64 ilustra as transferências constitucionais e legais:

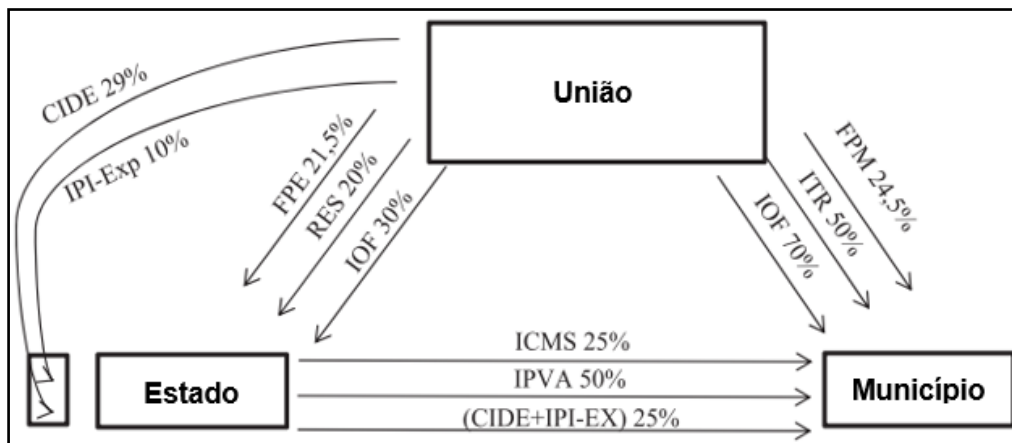


Figura 64 - transferências financeiras entre os entes federativos brasileiro

Fonte: Ferreira *et al.* (2019, p. 214).

O segundo grupo são recursos repassados aos entes federados mediante instrumentos de ajuste, como os convênios e os contratos de repasse, visando a execução de obras e serviços de interesse comum às três esferas de governo (Amorim & Simonassi, 2013, p. 708). Os recursos das transferências voluntárias são excessivamente politizados no Brasil, de forma que é necessário repensar os critérios de equidades de distribuição dos recursos da União para os entes subnacionais (Amorim & Simonassi, 2013, p. 724).

O processo de busca de recursos federais ou estaduais pelos municípios são semelhantes entre si e as diferenças são de caráter formal. Nesse sentido, ilustra-se esse procedimento a figura 65 de forma que abrange tanto a União quanto o Estado-membro:

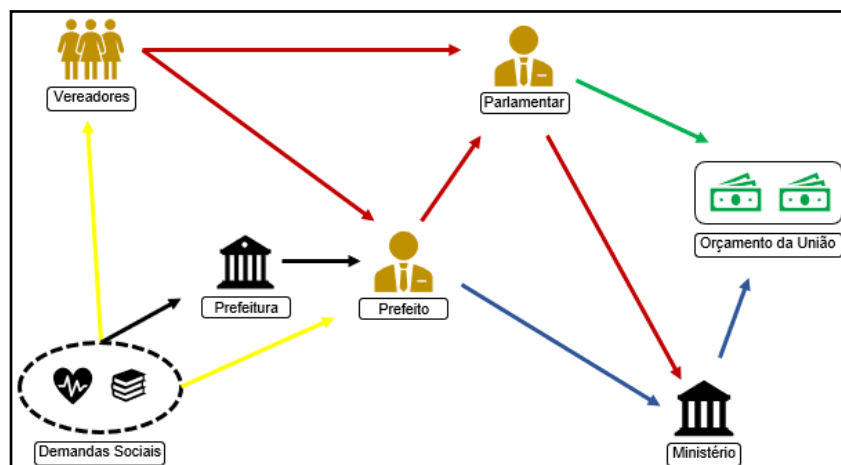


Figura 65 - processo político de obtenção de recursos públicos

Fonte: O autor (2019).

O detalhamento do procedimento de obtenção de recursos públicos por meio de transferência voluntária no âmbito da União está contido na Portaria Interministerial n.º 424, 2016.

Basicamente esta Portaria estabelece dois instrumentos de transferências de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. Trata-se do convênio e do contrato de repasse. Segundo estabelece a Portaria, contrato de repasse é um instrumento por meio do qual a transferência de recursos públicos da União se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal. Já o convênio, por exclusão, é o instrumento que transfere recursos públicos da União sem que haja a intermediação de uma instituição financeira (Portaria Interministerial n.º 424, 2016).

Há outros instrumentos de transferências de recursos, tais como o termo de parceria, que é celebrado com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que se assemelham às Organizações Não Governamentais (ONG); e o convênio de receita, que é um instrumento em que os órgãos e entidades da Administração Pública federal celebram com os Estados, Distrito Federal ou municípios para que estes transfiram recursos públicos de sua competência para que a União execute programas estaduais ou municipais (Portaria Interministerial n.º 424, 2016). A figura 66 traz as definições de cada um desses instrumentos:

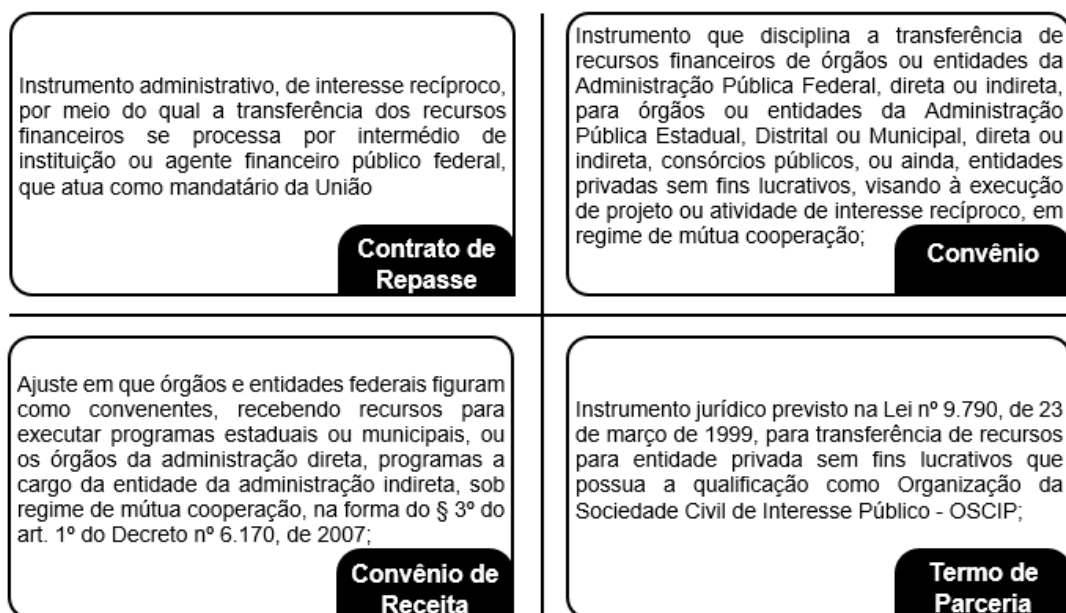


Figura 66 - instrumentos de transferências voluntárias

Fonte: O autor, a partir de Portaria Interministerial n.º 424, 2016.

Tanto o convênio de receita quanto termo de parceria não são de interesse deste trabalho tendo em vista que o primeiro tem como beneficiário dos recursos públicos entidades que não são órgãos públicos, não tendo assim orçamento público. O segundo trata de uma transferência dos entes federados para a federação, sendo pouco usual este modelo de transferência voluntária já que ocorre justamente o contrário, ou seja, são os entes federados que buscam auxílio financeiro da União.

Quaisquer dos instrumentos utilizados para transferência voluntária, tratando-se de órgãos públicos, independente da esfera de governo, deverão incluir em seus respectivos orçamentos os valores transferidos.

No âmbito da União, para a celebração de qualquer instrumento de transferência de recursos públicos para os demais entes federados, há uma plataforma em que os órgãos federais cadastram anualmente os programas, projetos e atividades que desejam executá-lo de forma descentralizada. Tal plataforma é o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), que pode ser acessado por meio do endereço www.siconv.com.br ou www.plataformamaisbrasil.gov.br.

Após a sanção da LOA, em até 60 dias serão divulgados os programas, projetos e atividades na plataforma do SICONV, onde conterá a descrição, as exigências, os padrões, os procedimentos, os critérios de elegibilidade e de prioridade, as estatísticas, bem como outros elementos que auxiliam a avaliação das necessidades locais dos respectivos entes federados (Portaria Interministerial n.º 424, 2016).

Nesta divulgação dos programas, projetos e atividades na plataforma do SICONV conterá a descrição, as exigências, os padrões, os procedimentos, os critérios de elegibilidade e de prioridade, as estatísticas, bem como outros elementos que auxiliam a avaliação das necessidades locais dos

respectivos entes federados (Portaria Interministerial n.º 424, 2016). A figura 67 demonstra essa dinâmica:

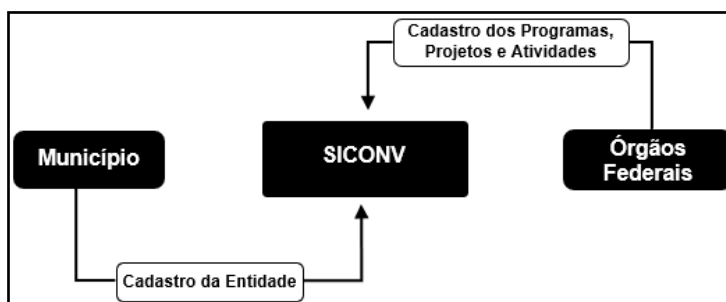


Figura 67 - processo de cadastro das entidades federadas e dos programas, projetos e atividades

Fonte: O autor, a partir de Portaria Interministerial n.º 424, 2016.

O processo para celebração de convênio ou contrato de repasse inicia-se por meio da publicação de um edital de Chamamento Público, que concederá um prazo de ao menos 15 dias para que os interessados possam conhecê-lo e apresentar suas propostas de trabalho. Caso seja deferida a proposta, o município será instado a incluir no SICONV o plano de trabalho. A figura 68 ilustra este processo:

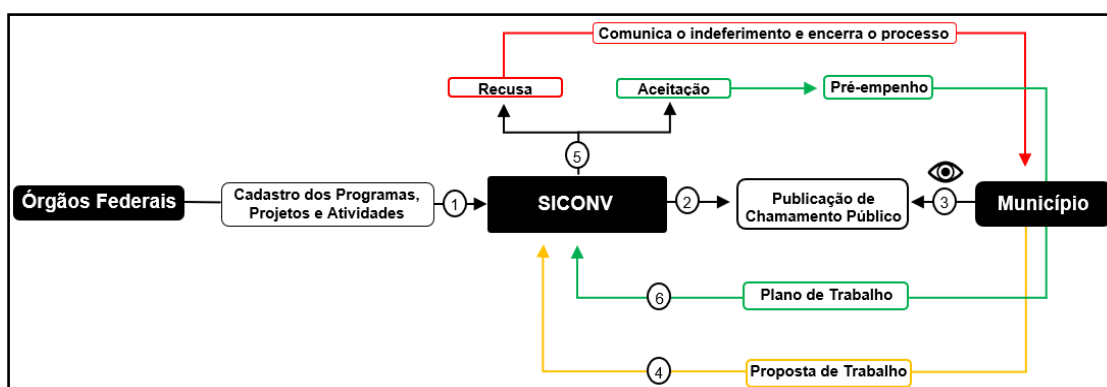


Figura 68 - processo até a celebração do convênio ou contrato de repasse

Fonte: O autor, a partir de Portaria Interministerial n.º 424, 2016.

Todo este processo também se aplica para os Estados-membro e entidades sem fins lucrativos que pretendem obter recursos da União.

Note-se da figura 61 dois documentos que instruem o processo de celebração de convênio ou contrato de repasse: a proposta de trabalho e o plano de trabalho. Ambos são inseridos em momentos distintos no processo. A proposta de trabalho é um documento inicial em que consta a descrição do objeto, a justificativa, a indicação do público alvo, a estimativa de recursos e informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente. Havendo o indeferimento da proposta de trabalho, o processo se encerra, comunicando-se o proponente a respeito da decisão.

O segundo documento somente será apresentado se a proposta de trabalho for aceita e deferida, ocasião em que será realizado um pré-empenho vinculado à proposta apresentada. O plano de trabalho é um documento mais detalhado relativamente quanto ao objeto, a justificativa, o cronograma físico e financeiro, o plano de aplicação das despesas e ainda informações da conta

bancária específica para o objeto a ser financiado.

Após a análise do plano de trabalho quanto a viabilidade e adequação aos objetivos do programa, o município deverá encaminhar, via SICONV, o projeto básico ou o termo de referência do objeto que se pretende contratar com os recursos federais. A figura 69 traz a definição de ambos os documentos instrutivos do processo:

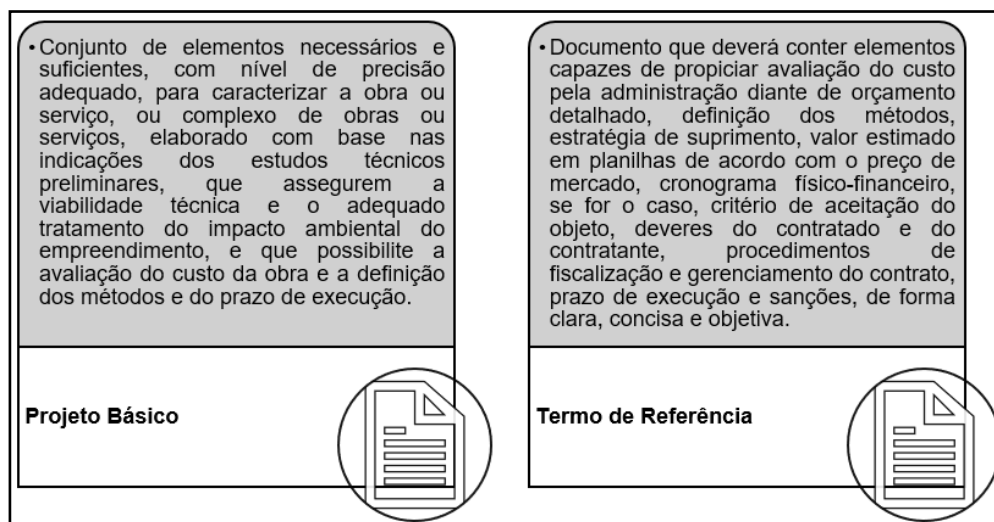


Figura 69 - definição de projeto básico e termo de referência

Fonte: O autor (2019).

Após a apreciação destes documentos pelo órgão federal responsável pelo programa ou projeto, e se aprovado, integrará o plano de trabalho, partindo assim para a etapa de celebração do instrumento de transferência voluntária.

Em relação aos valores pactuados, o órgão federal responsável pelo programa, projeto ou atividade estabelece os valores totais para o objeto que será financiado com recursos públicos federais e um percentual deste valor a título de coparticipação do respectivo município.

Por fim, para a celebração do termo de convênio ou contrato de repasse são ainda exigidas outras condições relativas às obrigações fiscais, de prestação de contas de outras transferências voluntárias celebradas e de obrigações constantes em diversas leis e regulamentos.

4.3 Instrumentos de Transferências Financeiras Voluntárias Portugêses

Inicialmente, importante mencionar que a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (na sua redação atual, Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro) veda que o Estado, os institutos públicos ou os serviços e fundos autônomos concedam subvenções e coparticipações financeiras aos municípios e freguesias portuguesas (Lei n.º 73, 2013).

É possível, entretanto, que a autarquia local obtenha auxílios financeiros em diversas situações que vão desde programas de revitalização de edifícios até auxílios em casos de calamidade pública. A figura 70 ilustra três instrumentos importantes e suas respectivas diretivas:

Contratos-programa	Protocolos de Auxílio Financeiro	Protocolos de Modernização Administrativa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Desenvolvimento econômico, incluindo infraestruturas de apoio ao investimento produtivo	<input type="checkbox"/> Calamidade pública	<input type="checkbox"/> Adequação da administração autárquica aos critérios do sistema europeu de qualidade
<input type="checkbox"/> Revitalização socioeconómica ds centros urbanos e requalificação dos espaços públicos	<input type="checkbox"/> Graves circunstâncias que afetam a operacionalidade das infraestruturas e os serviços municipais de proteção civil	<input type="checkbox"/> Melhoria da conciliação da atividade profissional, da vida familiar e da vida cívica
<input type="checkbox"/> Serviços de abastecimento de água e saneamento	<input type="checkbox"/> Investimentos de responsabilidade da administração central ou regional que afetaram negativamente os municípios	<input type="checkbox"/> Concretização dos princípios da descentralização e da subsidiariedade
<input type="checkbox"/> Valorização e remodelação de infraestruturas relacionados à educação	<input type="checkbox"/> Reconversão de áreas urbanas de origem ilegal ou programas de reabilitação urbana, quando tais atividades superam a capacidade e responsabilidade da autarquia	
<input type="checkbox"/> Desenvolvimento de acessibilidades		

Figura 70 - instrumentos de auxílio financeiro e suas diretivas

Fonte: O autor, a partir de Portal autárquico (2020).

O Protocolo de Auxílio Financeiro é utilizado para situações excepcionais, que transcende a capacidade administrativa das autarquias locais, ou de grande risco cujos impactos são difíceis de serem suportados exclusivamente pelas autarquias locais, fazendo com que se recorra ao Fundo de Emergência Municipal (FEM).

Note-se então que estas situações extraordinárias possuem um amparo financeiro por intermédio do FEM, o que se denota um instrumento de auxílio obrigatório, não se amoldando a uma transferência financeira de carácter voluntário, ou seja, não se resume a vontade das partes em financiar ou não o objeto degradado por uma calamidade pública. Se tal situação emergencial ocorrer o Estado certamente será chamado a auxiliar as comunidades mais frágeis estrutural e financeiramente.

Os Protocolos de Modernização Administrativa (PMA) tem por finalidade melhorar a prestação dos serviços públicos municipais visando a adoção de métodos de gestão orientados para a maximização da produtividade, da operacionalidade e da transparência dos sistemas autárquicos (Lei n.º 73, 2013).

Propõe-se, assim, por meio deste instrumento a compatibilização da administração autárquica aos critérios do sistema europeu de qualidade tendo por objetivo a melhoria na qualidade de vida, conciliando a atividade profissional, a vida familiar e a participação cívica, o que levará a concretização dos princípios da descentralização e da subsidiariedade. Para materialização desses objetivos, é possível que se celebre o PMA para execução dos objetos constantes do quadro 19:

Quadro 19 - objetos elegíveis para protocolo de modernização administrativa

OBJETOS ELEGÍVEIS PARA CELEBRAÇÃO DE PROTOCOLO
Adoção de processos de trabalho, de procedimentos administrativos e de métodos de gestão orientados para a obtenção de maior eficiência, eficácia e transparência.
Valorização das instalações autárquicas e aquisição de equipamentos tendo em vista a qualificação do atendimento do cidadão e dos agentes económicos e sociais.
Promoção da sociedade da informação e do conhecimento, privilegiando, designadamente, a criação de uma Intranet ao nível das autarquias locais e a ligação das entidades autárquicas à Internet;
Implementação de mecanismos de informação, de audição e de participação dos cidadãos e dos agentes económicos e sociais.
Concretização de abordagens integradas a nível local sobre a organização dos tempos de vida, incluindo a compatibilização de horários de diversa natureza;
Desenvolvimento de projetos relacionados com as atribuições e competências anualmente transferidas do Estado para as autarquias locais.
Desconcentração e descentralização de funções e de serviços autárquicos, desde que justificadas pela densidade ou pela dispersão do povoamento do território.
Realização de experiências piloto de modo a encontrar formas inovadoras de prestação de serviços públicos de âmbito local.
Realização de estudos e de auditorias em ordem à avaliação dos serviços e, consequentemente, à implementação dos correspondentes programas de ação.
Desenvolvimento de formas de cooperação entre entidades autárquicas de modo a promover o aproveitamento de sinergias.
Realização de projetos multissetoriais e integrados de desenvolvimento organizacional;
Promoção de ações de formação e de sensibilização dos funcionários e agentes da administração autárquica, complementares das demais ações do projeto, quando a sua dimensão não justifique o recurso a outros instrumentos de financiamento.
Institucionalização de formas inovadoras e apelativas de divulgação contínua ou periódica das atividades prosseguidas pelas entidades autárquicas.
Implementação de quaisquer outros projetos considerados inovadores, exemplares ou emblemáticos, nos domínios da modernização administrativa autárquica, incluindo os que respeitam ao cumprimento das normas obrigatórias em matéria de modernização administrativa.

Fonte: O autor, a partir da Resolução do Conselho de Ministros n.º 108 (2001, pp. 5075-5076).

Diferente do Protocolo de Auxílio Financeiro, que tem um carácter cogente, até pelas situações excepcionais que são tratadas, o PMA é um instrumento que não obriga a Administração Central celebrá-lo. Isso porque o PMA sujeita-se anualmente a um Despacho do membro do Governo definindo os critérios de seleção, os objetos não elegíveis e os domínios que terão prioridade (Resolução do Conselho de Ministros n. 108, 2001, p. 5076). A figura 71 ilustra o procedimento para a celebração de um PMA:

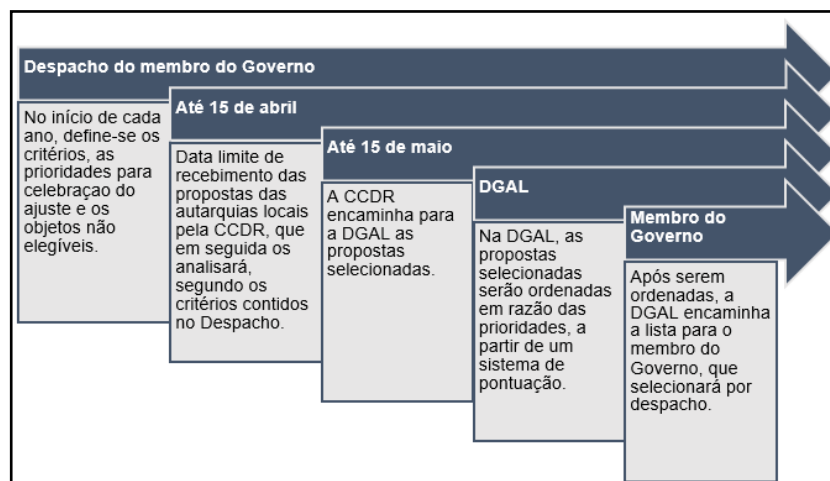


Figura 71 - processo de seleção de propostas para o PMA

Fonte: O autor, a partir de Resolução do Conselho de Ministros, n.º 108, 2001.

Este instrumento de transferência voluntária não financia a totalidade do que foi ajustado entre a autarquia local e a Administração Central. A participação financeira da Administração Central pode ser de até 50% do investimento elegível, podendo chegar a 70%, nos casos em que os projetos sejam exemplar na modernização administrativa ou tenham sido agraciados com prêmio de modernização administrativa ou de qualidade em serviços públicos (Resolução do Conselho de Ministros n.º 108, 2001, p. 5076).

Já os projetos que se embasam em outros projetos implementados e que obtiveram êxito, serão beneficiadas com uma coparticipação financeira da Administração Central de 60%.

Além do auxílio financeiro em caráter emergencial ou por extrapolar as capacidades da autarquia local e o PMA, a LRFAL admite a possibilidade de financiar projetos de interesse nacional e que tenham grande relevância para o desenvolvimento regional e local, desde que correspondam a políticas consideradas prioritária na Lei do Orçamento do Estado vigente no respectivo exercício financeiro (Lei n.º 73, 2013).

Para esse fim, em Portugal, tem-se os contratos-programa. Durante a pesquisa não se obteve qualquer estudo que viesse a tratar deste instrumento, de modo que as informações possíveis foram obtidas por meio da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) em seu site institucional (www.portalautarquico.dgal.gov.pt) e por intermédio da Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR) em seu site <https://www.ccdr-n.pt/>.

Os contratos-programa são regulamentados pelos Decretos-Lei n.º 384/87, de 24 de dezembro; 157/90, de 17 de maio; e 319/2001, de 10 de dezembro. Além destes, também há o Despacho Normativo n.º 29-A/2001, de 06 de junho, e o Despacho n.º 14444/2010, de 16 de setembro.

Em Portugal, os contratos-programa tem por objetivo a realização de investimentos em áreas estruturantes do desenvolvimento local e regional e envolve três atores fundamentais: a entidade proponente, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional e o organismo da Administração Central da respectiva área a ser financiada. A figura 72 ilustra esses atores que atuam

no processo de celebração dos contratos-programa:



Figura 72 - participantes do processo de obtenção do contratos-programa

Fonte: O autor, a partir de Portal autárquico (2020).

Segundo consta no Decreto-lei n.º 384/87, de 24 de dezembro de 1987, os contratos-programa terão por objeto projetos ou conjunto de projetos de investimentos, celebrados entre um ou mais municípios e os departamentos da Administração Central que resultem de um processo de decisão colegial.

Os contratos-programa podem ser setoriais ou plurissetoriais. São contratos-programa plurissetoriais aqueles propostos pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional abrangendo diferentes objetos elegíveis e apresentados aos diferentes departamentos de planeamento dos setores envolvidos e aos municípios interessados (Decreto-Lei n.º 384, 1987). A figura 73 representa a distribuição dos contratos-programa:

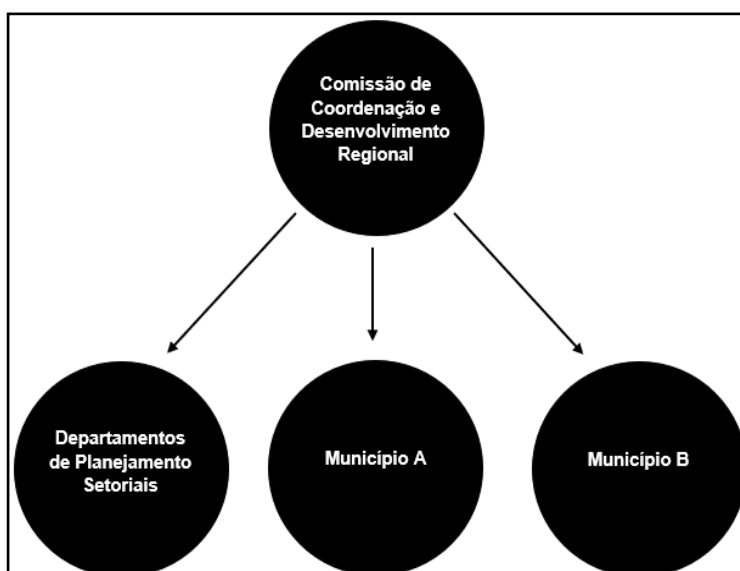


Figura 73 - distribuição dos contratos-programa plurissetoriais

Fonte: O autor, a partir de Decreto-Lei n.º 384 (1987).

Já os contratos-programa setoriais são propostos tanto pelos departamentos da Administração Central quanto pelos municípios aos departamentos setoriais da Administração Central. A figura

74 ilustra a distribuição dos contratos-programa setoriais:

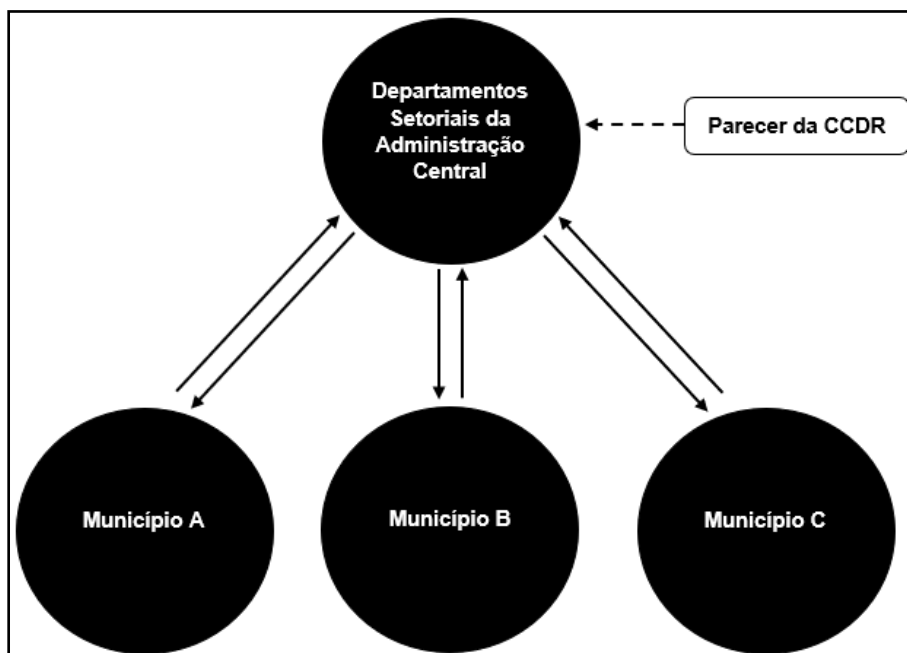


Figura 74 - distribuição dos contratos-programa setoriais

Fonte: O autor, a partir de Decreto-Lei n.º 384 (1987).

Desse modo, os departamentos setoriais da Administração Central divulgam aos municípios os objetos elegíveis para a celebração de contratos-programa e o município também pode apresentar solicitação de celebração de contratos-programa, também dentro do rol de objetos elegíveis. Em ambas as situações as propostas deverão ser encaminhadas à CCDR da respectiva região para emissão de parecer.

Em relação aos objetos que poderão ser financiados via contratos-programa, o quadro 20 relaciona as áreas de investimento, de acordo com o estipulado no artigo 3.º do Decreto-lei n.º 3874/87, de 24 de dezembro, incluindo a alteração promovida pelo Decreto-lei n.º 157/90, de 17 de maio:

Quadro 20 - objetos elegíveis para contratos-programa

OBJETOS ELEGÍVEIS PARA CONTRATOS-PROGRAMA
Saneamento básico, compreendendo sistemas de captação, adução e armazenagem de água, excluindo a rede domiciliária; sistemas de recolha, transporte e tratamento de resíduos sólidos e sistemas de águas residuais.
Ambiente e recursos naturais, visando a execução de aproveitamentos hidráulicos, a manutenção e recuperação das margens naturais das linhas de água e obras de regularização de pequenos cursos de água, a instalação de sistemas de despoluição ou redução de cargas poluentes do ambiente e a proteção e conservação na Natureza.
Infraestruturas de transportes, incluindo a construção e reparação da rede viária, e respectivo equipamento.
Infraestruturas e equipamento de comunicações.
Cultura, tempos livres e desporto.
Educação, ensino e formação profissional.
Juventude, através da criação de infraestruturas necessárias para apoiar os jovens.
Proteção civil, incluindo quartéis de bombeiros e equipamentos de prevenção e apoio à luta contra incêndios.
Habitação social.
Promoção do desenvolvimento económico, incluindo infraestruturas de apoio ao investimento produtivo.
Construção, reconstrução ou grandes reparações de edifícios sede de municípios cujo investimento revista de carácter urgente, tendo em vista assegurar a funcionalidade dos órgãos municipais e a dignidade do exercício do poder local.
Saúde e Segurança Social.

Fonte: O autor, a partir do Decreto-Lei n.º 384 (1987).

A Administração Central não financia a totalidade dos bens a serem produzidos em decorrência da celebração dos contratos-programa. A coparticipação da Administração Central será de 60% dos custos totais do objeto quando este for de competência do município e poderá este percentual aumentar para até 90% quando os investimentos compreendem como sendo de iniciativa dos departamentos da administração central ou não sejam de competência exclusiva dos municípios (Decreto-Lei n.º 384, 1987).

Por meio dos contratos-programa também poderá construir, reformar ou reconstruir edifícios sede de municípios, sendo neste caso a coparticipação da administração central de 50% da despesa global, obedecendo, entretanto, o limite máximo constante da tabela 6 como valor máximo da despesa global referida:

Tabela 6 - limites para investimento em edifícios sede de municípios

MUNICÍPIOS	VALOR LIMITE
Menos de 10.000 eleitores	698.318,00 €
De 10.000 a 39.999 eleitores	847.957,00 €
De 40.000 eleitores ou mais	997.596,00 €

Fonte: O autor, a partir de CCDRC (2015).

Os contratos-programa são constantemente acompanhados pela CCDR da respectiva região, tanto física quanto financeiramente, sendo o processamento da coparticipação financeira de competência e responsabilidade da Direção-Geral das Autarquias Locais.

4.4 Estrutura da Organização Político-Administrativa para o Desenvolvimento Local

A globalização e o neoliberalismo demandou do mercado adaptação dos fatores de produção, o que impôs um alinhamento com o poder público municipal em busca de desenvolvimento local, o que, no entanto, revelou-se uma forte incapacidade técnica dos municípios em diagnosticar problemas e formular soluções a nível local (Souza, 2018, p. 172).

Para o desenvolvimento local, o poder local tem como desafio organizar e desenvolver redes de arranjos interinstitucionais entre os atores locais, implementando um nível de governança que possibilite a formulação de políticas de atração de investimentos, institucionalize modelos eficazes de gestão urbana, adote estratégias de desenvolvimento e, assim, busque êxito nas políticas públicas sociais (Souza, 2018, p. 173). Além destes e outros fatores, conforme se note da figura 75, acredita-se que se possa conceber um ambiente para um desenvolvimento local:



Figura 75 - ambiente para o desenvolvimento local

Fonte: O autor, a partir de Souza (2018, pp. 172-173).

A trajetória histórica das instituições ensinam que quando a intervenção foi assistencialista houve uma dependência, se foi autoritária criou-se a baixa estima e se foi clientelista houve a adesão; por outro lado, se a intervenção foi democrática criou-se a autonomia e cidadania (Souza, 2018, p. 174). Nesse sentido, deve-se construir um sentimento de pertencimento e protagonismo dos atores locais no sentido de que os imbui de confiança e cooperação (Souza, 2018, p. 174), criando uma identidade territorial e conseqüente espaços de articulação, como conselhos, comitês, fóruns, câmaras, redes, entre outros, de modo que se promova a autonomia do indivíduo (Queiroz & Santos, 2017, pp. 89-91), entendendo aqui território e espaços como sinônimos de

ator do desenvolvimento (Zambanini, Bresciani, Roble, & Rosini, 2018, p. 89).

O desenvolvimento local é o produto da engrenagem que associa o poder público local, a sociedade e o mercado, de forma que o poder público local se constitui da estrutura político-administrativa e indutor do desenvolvimento produtivo, que vincula o custeio pela sociedade de diversas atividades públicas (educação, transporte, segurança, saúde, habitação, etc.), ultrapassando os limites do espaço geográfico delimitado (Zambanini *et al.*, 2018, p. 90).

Este custeio advém do exercício da atividade financeira do Estado (entendido este como os entes nacionais e subnacionais) e que se instrumentaliza pelos sistemas orçamentários vigentes em cada Estado (entendido como nação).

4.4.1 Estrutura Político-Administrativa para o Desenvolvimento Local em Portugal

O Estado português é unitário, porém, é organizado em três ambientes políticos: (i) o Estado central; (ii) as regiões autônomas; e, (iii) as autarquias locais. Ainda que seja um Estado unitário, Portugal tende atribuir o desenvolvimento local às autarquias locais em obediência aos princípios constitucionais da descentralização e da subsidiariedade do Estado. A figura 76 ilustra os níveis de Administração Pública em Portugal:



Figura 76 - quadro institucional da atividade municipal local

Fonte: Pereira (2016, p. 18).

Desta estrutura, interessa-se a composição da Administração Local, que em Portugal há uma peculiaridade de aproximação ao cidadão e um nível de democracia representativa não vista no Brasil. Trata-se das freguesias os quais é a subdivisão territorial de cada município. A figura 77 ilustra esta relação:

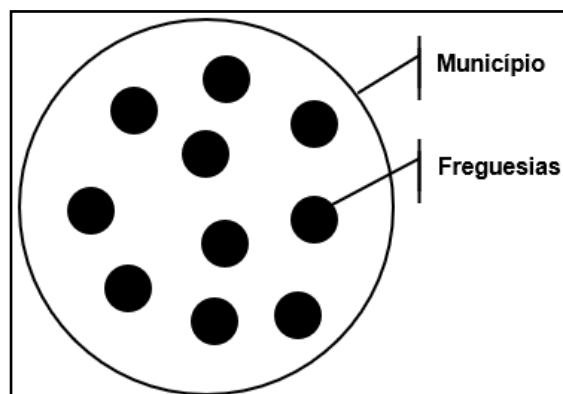


Figura 77 - município e suas freguesias

Fonte: O autor (2019)

Um município português é constituído por um órgão executivo, que é a Câmara Municipal, cuja composição é um colegiado de vereadores, e um órgão legislativo, a Assembleia Municipal composta por membros ou deputados municipais como alguns autores preferem designar.

As freguesias constituem a menor porção político-territorial em Portugal e tem importantes competências materiais em seu entorno, de acordo com o que dispõe o artigo 7.º n.º 2, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (na sua versão atual da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto). Para tanto, as freguesias são dotadas também de um órgão executivo colegiado – a Junta de Freguesia – e um órgão legislativo colegiado, que é a Assembleia da Freguesia. A composição destes órgãos segue um regramento próprio e os seus membros são eleitos na proporção do número de eleitores, como se pode constatar na tabela 7 em relação à Assembleia de Freguesia:

Tabela 7 - composição da assembleia de freguesia

NÚMERO DE ELEITORES	MEMBROS DA ASSEMBLEIA DE FREGUESIA
De 1 a 1.000	7
De 1.001 a 5.000	9
De 5.001 a 20.000	13
De 20.001 a 30.000	19
Acima de 30.000	19+1 a cada 10.000 eleitores

Fonte: O autor, a partir da Lei n.º 169, 1999.

Note-se na última linha da tabela 7 que as freguesias com mais de 30.000 eleitores, a cada múltiplo de 10.000 eleitores acrescentará mais um membro, sendo que se o total de membros decorrer um número par deverá acrescentar mais um membro (Lei n.º 169, 1999).

As eleições a nível de freguesia são realizadas juntamente com as eleições municipais e a Assembleia de Freguesia será eleita por voto direto, secreto e universal pelos eleitores recenseados na área da freguesia, adotando-se o sistema de representação proporcional (Lei n.º 169, 1999).

O primeiro da lista mais votada para a Assembleia de Freguesia comporá a Junta de Freguesia como seu Presidente que, além deste, também será composta por vogais eleitos pela

Assembleia de Freguesia por proposta do Presidente da Junta. O número de vogais também obedece a uma proporção em relação ao número de eleitores. A tabela 8 traz esta proporção:

Tabela 8 - vogais para a junta de freguesia

NÚMERO DE ELEITORES	VOGAIS DA JUNTA DE FREGUESIA
De 1 a 5.000	2
De 5.001 a 19.999	4
Acima de 19.999	6

Fonte: O autor, a partir da Lei n.º 169, 1999).

Um dos vogais exercerá as funções de secretário da Junta e um outro será o tesoureiro. A figura 78 ilustra hipoteticamente a composição dos órgãos de uma Freguesia de até 1.000 eleitores, sucedendo com as demais freguesias de acordo com o número de eleitores:

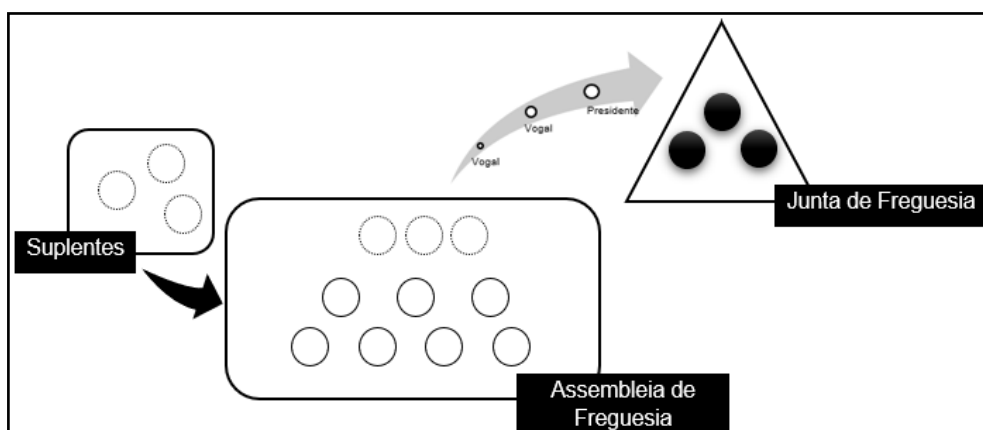


Figura 78 - composição dos órgãos da freguesia

Fonte: O autor, a partir da Lei n.º 169, 1999.

Interessante como se verá a seguir que o Presidente da Junta de Freguesia (órgão executivo da freguesia) é membro da Assembleia Municipal (órgão legislativo do município), assumindo uma dupla função de 'fiscalizado' na freguesia e 'fiscalizador' no município.

O município, por sua vez, é composto pela Câmara de Vereadores como órgão executivo e responsável pela gestão administrativa do município; e a Assembleia Municipal, órgão colegiado legislativo, responsável por discutir as matérias de exigem a sua aprovação, como o orçamento do Município, e fiscalizar a atuação da Câmara Municipal.

Será presidente da Câmara Municipal o primeiro da lista de candidatos mais votado e a composição da Câmara seguirá conforme a tabela 9:

Tabela 9 - composição da Câmara Municipal

LOCALIDADE OU ELEITORES	NÚMERO DE VEREADORES
Lisboa	16
Porto	12
100.000 ou mais eleitores	10
Mais de 50.000 e menos de 100.000 eleitores	8
Mais de 10.000 e até 50.000 eleitores	6
10.000 ou menos eleitores	4

Fonte: O autor, a partir da Lei n.º 169, 1999.

Hipoteticamente, um município português de 20.000 eleitores recenseados e com 30 freguesias em seu território terá seus órgãos colegiados composto conforme a figura 79, sendo que o colegiado do poder executivo (a Câmara Municipal) poderá haver membros opositoristas ao governo municipal:

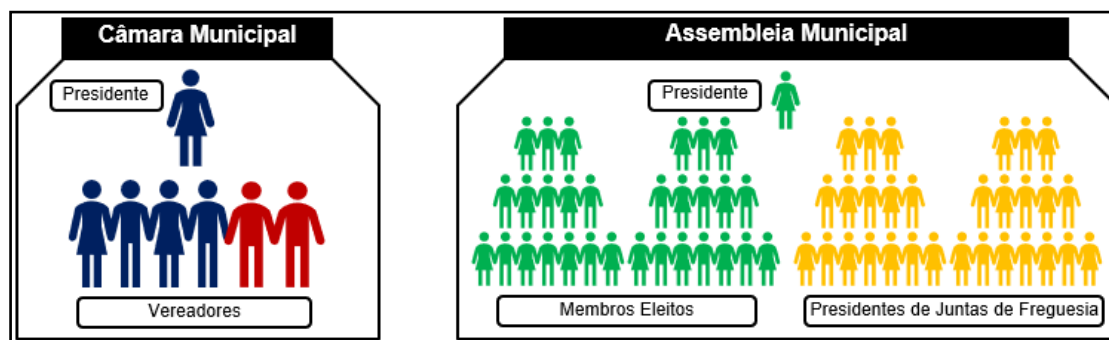


Figura 79 - órgãos do município

Fonte: O autor, a partir da Lei n.º 169, 1999.

No âmbito da Assembleia Municipal, como se pode notar da figura 73, o número de membros eleitos deve ser maior que o número de membros representantes das Juntas de Freguesia. No município hipotético da figura 73, há 30 freguesias em seu território, de modo que haverá 30 membros na Assembleia Municipal provenientes das freguesias. Assim, os membros eleitos deverão ser em número de 31, ou seja, superior ao número de freguesias, tendo uma composição total de 61 membros.

Ainda que o desenvolvimento local só se dê com a conjugação de esforços do mercado, da sociedade e do poder público, este estudo foca neste último uma vez que o sistema e processo orçamentário possui direta relação com as atribuições das organizações públicas, embora se sabe que a sociedade e o mercado são atores importantes para os instrumentos orçamentários.

Nesse sentido, vê-se que o desenvolvimento local em Portugal dentro do que se deve ser concebido como de responsabilidade do poder público local há uma estrutura de participação democrática avançada retratada pelos colegiados a nível de freguesia e de município, tanto no órgão executivo quanto no legislativo, o que torna a decisão política mais próxima dos anseios dos cidadãos.

É forte também em Portugal as políticas de descentralização político-administrativa, que consiste na

transferência de competências do Governo da República para dos Governos Regionais dos Açores e Madeira ou para as Autarquias Municipais, cujos entes gozam de certa autonomia, principalmente a financeira, e não está em uma relação de hierarquia administrativa e nem de tutela funcional (incide apenas a tutela de legalidade) (Pereira, 2016, pp. 23-24). O quadro 21, elaborado por Pereira (2016, pp. 20-22) demonstra algumas funções descentralizadas.

Quadro 21 - principais funções centralizadas e descentralizadas em Portugal

	FUNÇÕES CENTRALIZADAS	FUNÇÕES DESCENTRALIZADAS
Funções Administrativas	Sistema Judicial	Não tem competências
	Defesa Nacional	Não tem competências
	Segurança Pública	
	PSP, GNR, PJ	Polícias Municipais (facultativo)
Funções Sociais	Educação	
	Currículos Nacionais	Construção e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e das escolas do ensino básico
	Pessoal Docente (básico e secundário)	Pessoal Não Docente (básico) Ação social escolar
	Ensino Superior	Transportes escolares Atividades de enriquecimento curricular
	Saúde	
	Hospitais, centros de saúde	Participação e consulta no planeamento da rede de centros de saúde
	Pessoal médico, de enfermagem e auxiliar	
	Segurança e Ação Social	
	Transferências a favor do rendimento	Cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projetos de ação social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social
	Competência quase exclusiva da administração central	
	Habitação	
	Regulação do mercado de arrendamento (controle de rendas)	Disponibilizar terrenos para a construção de habitação social
	Programas de renovação urbana	Promoção de programas de habitação a custos controlados, de erradicação de barracas e de renovação urbana
	Serviços Culturais Recreativos	
	Centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus nacionais	Construção de instalações desportivas e recreativas
	Patrimônio cultural, paisagístico e urbanístico regional ou nacional	Centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus municipais
Patrimônio cultural, paisagístico e urbanístico do município		
Funções Económicas	Agricultura, Pecuária, Silvicultura, caça e pesca	
	Incentivos económicos a estes setores	Incentivo fiscal
	Indústria e Energia	
	Distribuição de energia elétrica em alta tensão	Distribuição de energia elétrica em baixa tensão; iluminação pública urbana e rural
	Transportes e Comunicações	
	Rede Nacional de Estradas	Viadutos, arruamentos e obras complementares
	Porto	Rede viária municipal

Fonte: Pereira (2016, pp. 20-22).

Além da estrutura organizacional do poder público local, é necessário que se demonstre cada atribuição nos respectivos domínios das entidades municipais. Na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, consta um rol de atribuições dos municípios e das freguesias, os quais associando ambos vê-se atribuições semelhantes a uma e outra. O quadro 22 demonstra essa associação:

Quadro 22 - atribuições dos municípios e das freguesias

ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS	ATRIBUIÇÕES DAS FREGUESIAS
Equipamento rural e urbano	Equipamento rural e urbano
Educação, ensino e formação profissional	Educação
Tempos livres e desporto	Cultura, tempos livres e desporto
Saúde	Cuidados primários de saúde
Ação social	Ação social
Proteção civil	Proteção civil
Ambiente e saneamento básico	Ambiente e salubridade
Promoção do desenvolvimento	Desenvolvimento
Ordenamento do território e urbanismo	Ordenamento urbano e rural
Sem correspondência	Abastecimento público
Sem correspondência	Proteção da comunidade
Sem correspondência	Planejamento, gestão e investimentos
Energia	Sem correspondência
Transportes e comunicações	Sem correspondência
Património, cultura e ciência	Sem correspondência
Habituação	Sem correspondência
Defesa do consumidor	Sem correspondência
Polícia municipal	Sem correspondência
Cooperação externa	Sem correspondência

Fonte: O autor, a partir da *Lei n.º 73, 2013b*.

Além de importantes matérias atribuídas de forma concorrente entre os municípios e as freguesias, vê-se que o tema desenvolvimento é também de titularidade de ambas, o que exige dos órgãos colegiados uma atuação conjunta e articulada, podendo ser observada esta articulação na participação dos presidentes de Juntas de Freguesia como membros da Assembleia Municipal, de modo que as matérias tratadas na freguesia possam determinar a atuação do presidente de Junta e assim como as medidas do município que devem ser discutidas na Assembleia Municipal são levadas pelos mesmos presidentes para a comunidade que representa.

4.4.2 Estrutura Político-Administrativa para o Desenvolvimento Local no Brasil

No Brasil, Estado federal, há três níveis de círculos de poder: (i) a União; (ii) os Estados-membros e o Distrito Federal; e (iii) os Municípios.

Com a promulgação da CF de 1988 houve um redesenho da distribuição federativa tendo por base o território local, alinhando-se a uma política de desestatização e um contexto de globalização e neoliberalismo, de modo que as implicações sociais foram redirecionadas ao nível de cidade e a partir daí reforçou-se a questão do desenvolvimento local (Souza, 2018, p. 170).

A publicação da Lei n.º 10.257, de 10 de junho de 2001 (Estatuto da Cidade), fortaleceu-se a capacidade de tomada de decisão das instâncias subnacionais com o objetivo de promover um nível de planejamento urbano voltado para o desenvolvimento local a partir do município como indutor deste desenvolvimento, dotando-o de instrumentos tais como o planejamento estratégico, o plano diretor e o plano plurianual somando-se a um envolvimento de atores sociais (Souza,

2018, p. 172).

Quando se fala em desenvolvimento local necessariamente devemos revisitar os temas relacionados ao PPA que, além de um instrumento orçamentário, também é um instrumento da política urbana e do desenvolvimento local. A própria CF, em seu artigo 165, §4º, textualmente assegura que os planejamentos nacionais, regionais e setoriais deverão constar no PPA.

Desse modo, o desenvolvimento local se inicia desde o planejamento estratégico da entidade e respectivo plano diretor e, no âmbito financeiro, o seu *input* é o PPA e o seu *output*, a LOA da entidade pública.

A estrutura político-administrativa no Brasil difere sensivelmente em relação a Portugal no que se refere a colegialidade e participação democrática, e a razão dessa diferença reside no sistema de governo, sendo o Brasil um país presidencialista, cuja tradição é que haja uma única autoridade como chefe de Estado e de Governo. Esta tradição é replicada nos demais entes da federação, concentrando o poder sempre no chefe do poder executivo.

Já Portugal adota o sistema parlamentarista e, de certo modo, este sistema influi na constituição do poder local na medida em que a colegialidade mitiga a concentração de poder na pessoa do presidente da Câmara Municipal das autarquias locais, assim como no âmbito do Estado em que há a mesma mitigação de poder ao separar o chefe de Estado (presidente) do chefe de Governo (primeiro-ministro).

Pelas mesmas razões em Portugal, a descentralização no Brasil também é um tema recorrente e traz sérias implicações financeiras para os municípios brasileiros, que assume obrigações sem a suficiente contrapartida financeira para tal.

No Brasil, têm-se órgãos executivos e legislativos e, assim como em Portugal, não há órgãos judiciários municipais. Os órgãos executivos são citados como Poder Executivo e os órgãos legislativos Poder Legislativo. Fisicamente, representa o Poder Legislativo a Câmara Municipal e sua direção superior é dada a um Presidente eleito pelos seus pares. A figura 80 ilustra a engrenagem municipal e os atores que exerce de certo modo pressão nas decisões que cada qual deve tomar:

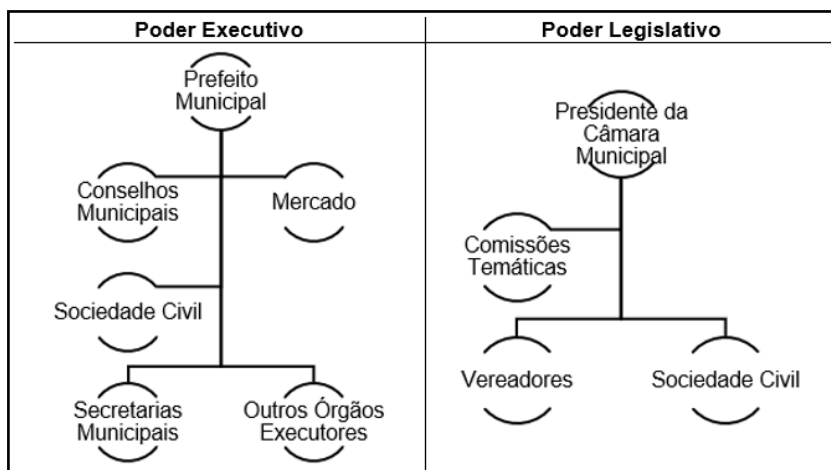


Figura 80 - poder público municipal brasileiro

Fonte: O autor (2019).

O prefeito municipal é eleito pelos eleitores alistados no respectivo município, por meio de voto direto, secreto e universal, sendo eleito entre os candidatos que obteve o maior número de votos, adotando-se o sistema de representação majoritário. Após a sua posse, em 1.º de janeiro, o prefeito tem a prerrogativa de nomear os seus assessores e secretários municipais que auxiliarão em sua administração, além de exercer amplos poderes de gestão, não havendo qualquer hierarquia em relação aos demais poderes constituídos, sejam municipais, estaduais ou federal. Entretanto, responde pessoalmente por atos ruinosos as finanças públicas e pelo seu efetivo controle.

O Poder Legislativo municipal é composto por vereadores eleitos pelo sistema de representação proporcional, sendo que serão eleitos um número de vereadores de acordo com o número de habitantes do respectivo município, conforme previsto no artigo 29, inciso IV, da CF. A tabela 10 traz essa relação entre o número de habitantes e o número de vereadores:

Tabela 10 - número de vereadores segundo o número de habitantes

NÚMERO DE HABITANTES	NÚMERO DE VEREADORES
Até 15.000	9
De 15.000 até 30.000	11
De 30.000 até 50.000	13
De 50.000 até 80.000	15
De 80.000 até 120.000	17
De 120.000 até 160.000	19
De 160.000 até 300.000	21
De 300.000 até 450.000	23
De 450.000 até 600.000	25
De 600.000 até 750.000	27
De 750.000 até 900.000	29
De 900.000 até 1.050.000	31
De 1.050.000 até 1.200.000	33
De 1.200.000 até 1.350.000	35
De 1.350.000 até 1.500.000	37
De 1.500.000 até 1.800.000	39
De 1.800.000 até 2.400.000	41
De 2.400.000 até 3.000.000	43
De 3.000.000 até 4.000.000	45
De 4.000.000 até 5.000.000	47
De 5.000.000 até 6.000.000	49
De 6.000.000 até 7.000.000	51
De 7.000.000 até 8.000.000	53
Acima de 8.000.000	55

Fonte: O autor, a partir de Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Note-se, portanto, que a representação política do cidadão é menor no Brasil em comparação com Portugal, uma vez que o número de membros que compõe tal órgão é comparativamente menor em municípios de mesma proporção de habitantes e eleitores em Portugal. A figura 81 ilustra a composição dos órgãos municipais brasileiros correspondendo a um município na faixa de 15.000 a 30.000 habitantes, cujos membros dos órgãos legislativos não serão superiores a 11 representantes:

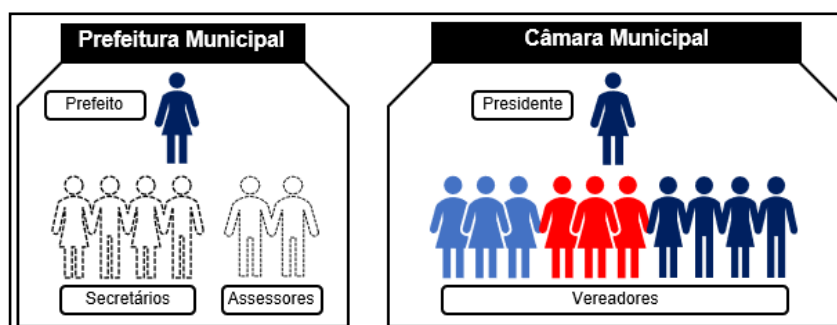


Figura 81 - composição dos órgãos municipais brasileiros

Fonte: O autor (2019).

Note-se ainda da figura 81 que o prefeito municipal pode nomear quantos secretários municipais e assessores que desejar, bastando que esses cargos sejam criados por lei aprovada pela Câmara Municipal. Na prática, a estrutura de secretariado geralmente se encontra posta quando

da assunção de um novo chefe do executivo municipal, e dadas as implicações financeiras (aumento de gastos com pessoal), esta estrutura sofre pontuais alterações.

Os secretários municipais são peça chave na articulação entre o campo político e técnico em um município. Por vezes são nomeados em atenção a composição de um quadro político-partidário que favorece o prefeito municipal, o que se diferencia em Portugal onde o órgão executivo colegiado é também composto por vereadores da oposição, embora minoritária.

A atuação dos secretários municipais é no sentido de elo entre o chefe do executivo, como símbolo do movimento político que o elegeu e sua proposta de gestão, e o corpo técnico do município composto por servidores públicos que gozam de estabilidade em suas funções, não podendo ser exonerados ou demitidos pela vontade do governante.

Em relação às competências atribuídas aos municípios brasileiros, tais competências encontram-se na CF e são divididas em comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e as competências próprias dos municípios. É nas competências comuns que se fundamenta as transferências voluntárias da União para o município. O quadro 23 traz tais competências:

Quadro 23 - competências dos municípios brasileiros

COMPETÊNCIAS COMUNS AOS TRÊS ENTES DA FEDERAÇÃO	COMPETÊNCIAS PRÓPRIAS DOS MUNICÍPIOS
Zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;	Legislar sobre assuntos de interesse local
Saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;	Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber
Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;	Instituir e arrecadar os tributos de sua competência
Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;	Criar, organizar e suprimir distritos
Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;	Serviços públicos de interesse local
Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;	Transporte coletivo
Preservar as florestas, a fauna e a flora;	Educação infantil e ensino fundamental
Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;	Saúde
Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;	Ordenação territorial urbano
Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;	Proteção do patrimônio histórico-cultural local
Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;	
Estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.	

Fonte: O autor, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

As competências previstas no quadro 28 merecem duas observações importantes. A primeira trata de um conceito indeterminado relativo a “interesse local”, de modo que a CF não trouxe qualquer definição para estes vocábulos, outorgando aos municípios tanto uma competência legislativa sobre assuntos de interesse local quanto competências materiais de serviços de interesse local.

Outra observação importante refere-se à ausência de pragmatismo em relação ao desenvolvimento local. Comparativamente, note-se que em Portugal, dentre as atribuições expressas dos municípios e das freguesias está o desenvolvimento. Em relação ao Brasil, vê-se propostas de políticas públicas, como o fomento à atividade agropecuária, a promoção de programas habitacionais, o combate as causas da pobreza, etc. Entretanto, nada se menciona acerca do desenvolvimento como em Portugal ou, mais propriamente, desenvolvimento local.

Entretanto, esta ausência não exclui a responsabilidade do município em promover o desenvolvimento local, até porque cabe ao município elaborar o seu planejamento estratégico, o plano diretor, o PPA, a LDO e a LOA e estes instrumentos estão naturalmente voltados à promoção do desenvolvimento local.

4.5 Divergências, Convergências e Contribuições entre os Sistemas e Processos Orçamentários: Portugal e Brasil

Dentro da proposta deste estudo, este tópico associa os institutos, os instrumentos e os conceitos aplicados no âmbito do sistema e processo orçamentário brasileiro e português e seu alinhamento com a temática do desenvolvimento local, de modo que possa evidenciar os paralelismos e as distinções de ambos os países.

4.5.1 O Estado e os Princípios do Sistema Orçamentário

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 consolida-as 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 às regras de elaboração previstas na LEO, na LRFAL e na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26, incluída no Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas – SNC-AP (Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro) que determina a consolidação das contas orçamentárias no Orçamento do Estado.

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 está a se falar do mesmo instrumento. Nem mesmo o *nomen juris* “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.

O orçamento das autarquias locais em muito se assemelha ao Orçamento do Estado. As funções jurídicas, políticas e econômicas do Orçamento do Estado também se aplicam aos orçamentos municipais com as devidas adequações ao contexto local. Tem-se assim o orçamento das autarquias locais como um documento veiculado por meio de regulamento aprovado pelo seu órgão deliberativo, contendo a previsão das receitas e das despesas para o ano financeiro seguinte, representando uma independência orçamental em relação ao Estado e uma autonomia financeira autárquica (Rocha, 2019, pp. 94-95).

No entanto, há uma diferença pontual na deflagração do orçamento municipal em ano de eleições municipais. Em Portugal, o orçamento municipal apenas será encaminhado à Assembleia Municipal em até três meses após a posse do eleito, conforme estabelece o artigo 45.º, n.º 2, da LRFAL. No Brasil, o órgão executivo, em seu primeiro ano de mandato, executará um

orçamento elaborado, proposto, votado e sancionado pelo chefe do executivo anterior.

No que tange às bases legislativas, há em Portugal, assim como no Brasil, os fundamentos constitucionais do orçamento, evidenciando uma Ordem Constitucional das Finanças Públicas. Na CRP, os artigos 105.º a 107.º tratam do Orçamento do Estado, a sua elaboração e fiscalização, e no artigo 161.º, alínea “g”, a competência da AR para sua aprovação. Também na CRP, os artigos 237.º e 238.º trata do orçamento e das finanças locais. Em relação ao Brasil, a CF prescreve normas de finanças públicas e fiscalização, e do sistema e processo orçamentário nos artigos 70 a 75 e 163 a 169, respectivamente.

As diferenças encontram-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 24 resume as divergências e convergências dos princípios nos respectivos países:

Quadro 24 - 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	x	√	√
Equidade intergeracional	x	√	√
Sustentabilidade das finanças públicas	x	√	√
Justa repartição dos recursos entre Estado e Autarquias	x	x	√
Coordenação entre finanças locais e Estado	x	x	√
Economia, eficiência e eficácia	x	√	x
Tutela inspetiva	x	x	√
Exclusividade	√	x	x
Uniformidade	√	x	x
Clareza	√	x	x
Exatidão	√	x	x
Programação	√	√	√

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

O princípio da estabilidade orçamentária, cujo congêneres brasileiro é o princípio do equilíbrio, tem uma característica mais reforçada e material no sentido de exigir-se que as administrações públicas persigam um saldo orçamentário equilibrado e, mais além, que a gestão das finanças públicas como um todo – e não apenas orçamentário – projete-se para um excedente orçamentário, determinando que a engrenagem da administração pública local trabalhe para este

objetivo, devendo promover uma estabilidade das finanças públicas, de modo que para tanto perpassa pela execução e monitoração constante das despesas e uma antevisão das contas públicas como um todo.

O equilíbrio orçamentário 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 orçamentária é uma obrigatoriedade imposta a todos os subsectores da Administração Pública de manter as finanças em equilíbrio ou criar um excedente orçamentário.

Denota-se que a estabilidade orçamentária vai além do equilíbrio, que para o seu cumprimento basta a acomodação da despesa com a receita, incluindo nesta os empréstimos.

Extrai-se ainda do quadro 26 a formação de dois blocos de princípios que são aplicáveis apenas a um ou outro país. O quadro 25 ilustra esses dois blocos:

Quadro 25 - blocos de princípios orçamentários diferentes em Portugal e no Brasil

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

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

Note-se que os princípios alocados em Portugal são princípios de conteúdo estruturante das finanças públicas que extravasa o aspecto formal da produção do orçamento público, diferentemente dos princípios orçamentários descritos para o caso brasileiro, que procura realçar as qualidades do documento orçamentário em si, ou seja, prima pela exclusividade do seu conteúdo, uniformidade das estruturas de contas, clareza na descrição, exatidão em relação às 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 modo local por meio das freguesias e concelhos em direção ao poder central, o Estado.

Do outro lado temos os princípios da estabilidade orçamentária, 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 orçamentário e saldo estrutural previsto no artigo 20.º da LEO. A figura 82

ilustra as relações entre os princípios e seu objetivo final:

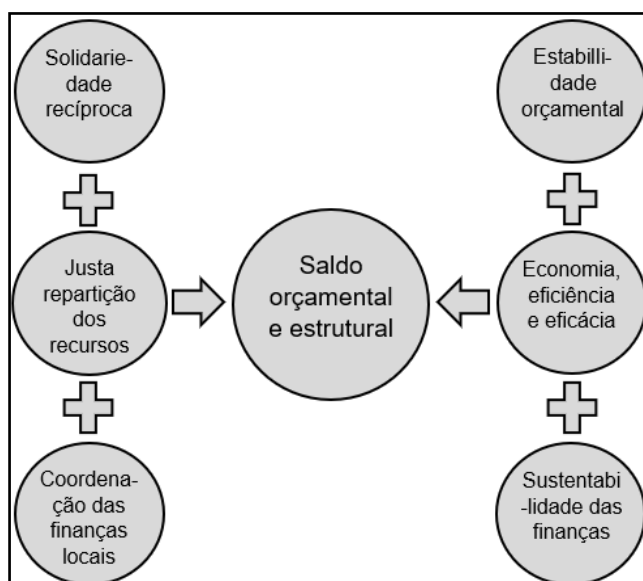


Figura 82 - saldo orçamental e estrutural e os princípios orçamentários

Fonte: O autor (2019).

O segundo princípio orçamentário português que não adentra ao quadro de princípios brasileiro é o da coordenação entre finanças locais e o Estado, que traz consigo o (sub)princípio da solidariedade recíproca. Argumentar-se-ia que estes princípios são adotados em razão da forma de Estado unitário em Portugal, cujos municípios estão sob tutela do Estado, e que a União Europeia considera para fins de cumprimento das regras orçamentárias a política do Estado português e não os municípios, o que faz exigir esta coordenação do Estado.

Já se afirmou neste estudo que a forma de Estado não interfere no sistema e processo orçamentário, o que já afasta o argumento pelo qual o Brasil é um Estado federal e não poderia haver uma coordenação das finanças já que os entes subnacionais brasileiros são dotados de autonomia política e administrativa.

Ainda que a característica da autonomia não seja perfeitamente igual entre os dois países, deve-se reconhecer que as contas nacionais são de interesse do Estado como nação e do povo como constituinte desse Estado, de modo que a coordenação das finanças locais poderia assegurar maior solvabilidade dos entes subnacionais.

Por outro lado, a LRF, em seu artigo 67, prevê a instalação de um conselho de gestão fiscal com representantes dos poderes, dos entes federados, de órgãos de controle e de técnicos da sociedade civil, visando a coordenação das finanças públicas. A figura 83 traz as funções deste conselho:

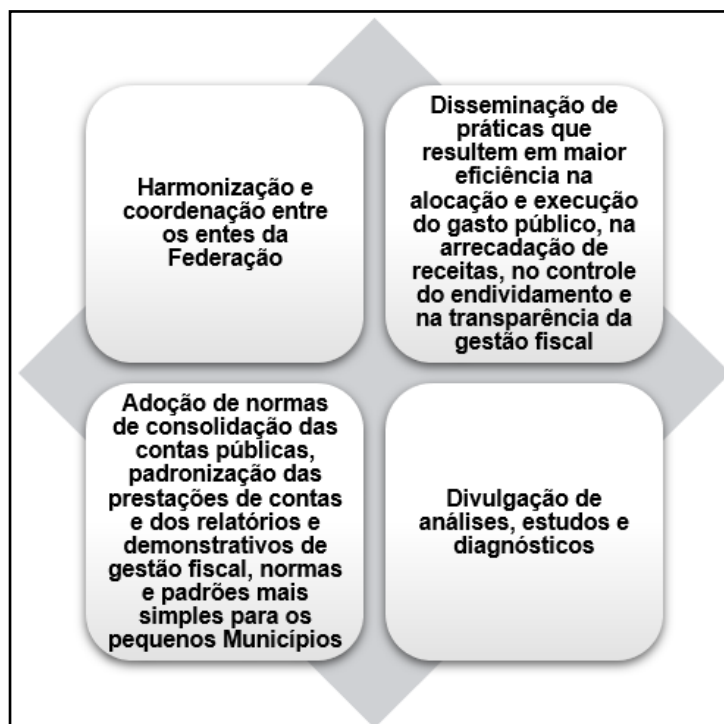


Figura 83 - funções do conselho de gestão fiscal

Fonte: O autor, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n.º 101, 2000.

O terceiro princípio orçamentário não adotado no Brasil refere-se à sustentabilidade das finanças públicas e da equidade intergeracional. Ambos de origem nos assuntos de meio ambiente, assim como este, as finanças públicas também passam por degradações tóxicas que contamina toda a sociedade. A sua inclusão como premissa na elaboração dos orçamentos públicos propõe que a satisfação das necessidades atuais a serem supridas pelo orçamento não podem (não deveria) comprometer a satisfação das necessidades futuras.

Nesse sentido, é necessário que as administrações públicas saibam, de antemão, qual a dimensão (Catarino, 2019, p. 293) e o peso da intervenção estatal sem que comprometa os recursos futuros. A isto se liga a equidade intergeracional no sentido de que cada geração sobreviva de acordo com sua produção. Do mesmo modo, se a administração pública produzirá um bem público que atenderá mais de uma geração há que se conceber a sua diluição de forma equânime, para que uma geração não pague pela outra, afetando a estabilidade orçamentária.

No Brasil, o mais apropriado de aplicar estes princípios seria no âmbito do PPA, instrumento de médio/longo prazo cujo conteúdo refere-se a investimentos.

Porém, dois pontos podem restringir a sua aplicação. Primeiro, o PPA não é um instrumento orçamentário impositivo, o que fragiliza a sua aplicação pelos governos, sendo uma peça figurativa no sistema orçamentário. Segundo é que, embora possa incluir e alterar o PPA durante a sua vigência, sendo uma postura até salutar, não há uma previsão de revisão anual e sua respectiva avaliação para mensurar os benefícios presentes e futuros.

Em 15 de dezembro de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 95, que limitou os gastos da União para os próximos 20 anos ao percentual de inflação oficial apurado no exercício anterior. Esta regra fiscal é a mais explícita em relação a aplicação do princípio da equidade intergeracional, embora este princípio não tenha orientado as decisões financeiras do Estado brasileiro.

Dentro da temática dos princípios que regem o orçamento público, há convergências e divergências entre Brasil e Portugal. A convergência refere-se à coincidência da maioria dos princípios adotados por ambos os países. Por outro lado, a divergência fica por conta de princípios basilares adotados em Portugal e não adotados no Brasil.

Ainda em relação as diferenças entre Brasil e Portugal, denotou-se que a União Europeia exerce um peso considerável nas finanças de Portugal e demais países membros, exigindo o cumprimento de obrigações relacionadas à estabilidade orçamentária. Aponta-se como diferença tendo em conta que tal situação não ocorre entre países membros do Mercosul. Entretanto, dada as extensões continentais do Brasil, poder-se-ia compreender o Estado brasileiro, sob a forma federal, composto por Estados-membros e municípios, como uma simetria não com Portugal, mas sim com a União Europeia, deixando de lado a questão do centralismo e federalismo.

Por esta perspectiva, em relação à estabilidade fiscal, o poder de exigência da União Europeia se compararia ao poder de exigência da União federal no Brasil, exigindo dos Estados-membros e dos municípios a estabilidade fiscal que a União Europeia exige dos países que o integra.

Em uma análise quanto aos subsetores que compõem o setor da administração pública, guardadas as devidas proporções, Brasil e Portugal se assemelham. Imaginar que por ser um Estado central este teria apenas um único orçamento público, ou um orçamento geral da administração pública, como acontece em alguns Estados unitários, é incorrer em errônea percepção do fenômeno da necessidade de aproximação para com os cidadãos, da descentralização de competências e do federalismo fiscal.

Em Portugal há tantos orçamentos públicos quantos forem as autarquias locais no território português. São 02 regiões autônomas (Açores e Madeira), 308 municípios e 3.092 freguesias, o que totaliza 3.402 orçamentos públicos subnacionais.

No Brasil, tem-se 27 Estados-membros e 5.570 municípios, podendo assim afirmar que são 5.597 orçamentos públicos anuais. Pode-se perceber apenas de observar estes números quanto o federalismo fiscal é mais presente em Portugal se comparado ao Brasil. A tabela 11 mostra estas divergências ao constatar a quantidade de orçamentos dos entes subnacionais em relação a população total ou pela extensão territorial:

Tabela 11 - dados comparativos de Brasil e Portugal

INDICADORES	BRASIL	PORTUGAL
População estimada para 2018	208.494.900	10.283.800
Extensão territorial total (Km ²)	8.510.820,623	92.226
Quantidade de municípios	5.570	308
Quantidade de freguesias	N/A	3.092
Quantidade de Regiões Autônomas	N/A	02
Quantidade de orçamentos públicos de entes subnacionais	5.597	3.402

Fonte: IBGE (2019); Portal Autárquico (2020).

Partindo do pressuposto de que o federalismo é um modelo de aproximação dos cidadãos do poder político, pode-se afirmar que Portugal, Estado unitário, é mais federalista que o Brasil, Estado federal, sob a ótica da organização político-administrativa em freguesias e destes compõem de alguma forma a Assembleia Municipal.

A decisão política local em Portugal é muito presente ao estabelecer as eleições diretas para as autarquias locais e, além disso, há uma independência orçamentária e autonomia financeira que qualifica as decisões locais para aproximar os cidadãos do poder público e atender as suas necessidades.

4.5.2 Sistema Orçamentário

Em relação ao sistema orçamentário, a composição dos documentos previsionais de ambos os países se assemelham. A relação de correspondência, quanto ao conteúdo, não é total, mas as suas funcionalidades são semelhantes. A figura 84 faz esta associação:

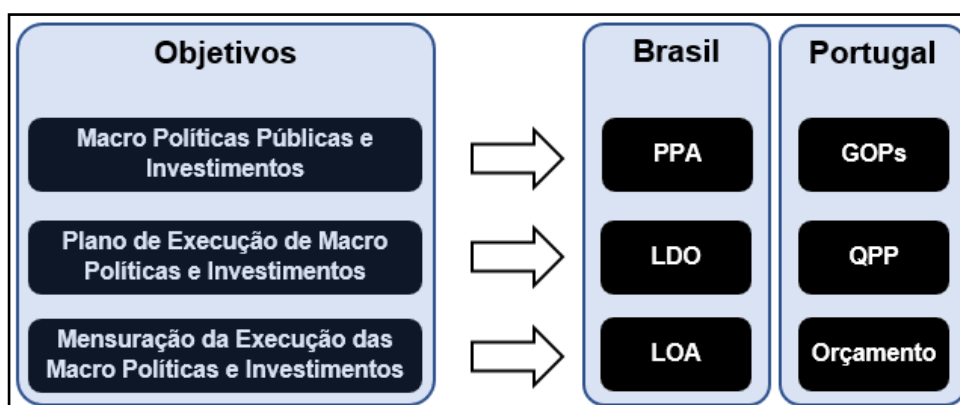


Figura 84 - associação dos objetivos dos instrumentos previsionais no Brasil e em Portugal

Fonte: O autor (2020).

As GOPs, assim como o PPA, têm a função de orientar estrategicamente as políticas locais, os investimentos a serem realizados e as atividades mais relevantes da autarquia local. Do mesmo modo que a LDO, o QPP deve se articular com as GOP's (Rocha, 2019, p. 93), o que se denota uma similitude com o sistema orçamentário brasileiro em relação a articulação da LDO entre o PPA e a LOA.

Em relação ao QPP, que é o instrumento articulador entre as GOP's e o orçamento da autarquia, vê-se que é um mecanismo 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. Assim como o QPP, a LDO trata de diversos assuntos relacionados aos limites de despesas públicas e em relação aos aspectos fiscais do orçamento, buscando sempre um equilíbrio.

A simetria dos conteúdos não se estende ao rito destes documentos previsionais. Enquanto em Portugal a GOPs, o QPP e o orçamento são encaminhados ao órgão deliberativo anualmente, no Brasil o PPA é quadrienal e a LDO tem vigência de um ano e meio.

O PPA, documento previsional proposto pelo Chefe do Poder Executivo eleito no ano anterior, vigerá 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 recém empossado a necessidade de continuidade do plano de investimentos do governante que acabara de sair.

Para compreender todo o ciclo do sistema orçamentário brasileiro, o quadro 26 traça um paralelo com o ciclo político-eleitoral:

Quadro 26 - comparativo do ciclo político com o ciclo do sistema orçamentário no Brasil

EXERCÍCIO FINANCEIRO	CICLO POLÍTICO	CICLO DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO		
		PPA	LDO	LOA
n - 1	3.º ano do mandato α	2.º ano de vigência α	Vigência da LDO n-1 Aprovação da LDO n	Vigência da LOA n-1 Aprovação da LOA n
n	Eleições Fim do mandato α	3.º ano de vigência α	Vigência da LDO n Aprovação da LDO n+1	Vigência da LOA n Aprovação da LOA n+1
n + 1	Início do mandato β	Aprovação da proposta do PPA β Fim de vigência do PPA α	Vigência da LDO n+1 Aprovação da LDO n+2	Vigência da LOA n+1 Aprovação da LOA n+2
n + 2	2.º ano do mandato β	Início de vigência do PPA β	Vigência da LDO n+2 Aprovação da LDO n+3	Vigência da LOA n+2 Aprovação da LOA n+3
n + 3	3.º ano do mandato β	2.º ano de vigência do PPA β	Vigência da LDO n+3 Aprovação da LDO n+4	Vigência da LOA n+3 Aprovação da LOA n+4
n + 4	Fim do mandato β Eleições	3.º ano de vigência do PPA β	Vigência da LDO n+4 Aprovação da LDO n+5	Vigência da LOA n+4 Aprovação da LOA n+5
n + 5	Início do mandato γ	Fim de vigência do PPA β Aprovação da proposta do PPA γ	Vigência da LDO n+5 Aprovação da LDO n+6	Vigência da LOA n+5 Aprovação da LOA n+6

Fonte: O autor (2019).

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

Note-se que as GOP's são compostas pelo PPI e pelo Plano das Atividades mais Relevantes da Gestão Autárquica (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, identificando-se 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 unicamente ao seu ciclo.

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

As modificações no orçamento também se assemelham. No Brasil, a modificação quantitativa do orçamento público se faz por meio dos créditos adicionais, sendo os créditos suplementares utilizados para reforçar determinada dotação, e os créditos especiais visam criar uma dotação. Há ainda os créditos extraordinários que se destinam para casos imprevisíveis. O crédito suplementar e especial exige lei aprovada pelo poder legislativo do respectivo município.

Em Portugal, a modificação quantitativa do orçamento é realizada por meio da Revisão, que é encaminhada à Assembleia Municipal para aprovação.

As modificações qualitativas, ou seja, aquelas que não alteram o valor total do orçamento, prescindem de deliberação do órgão legislativo tanto no Brasil quanto em Portugal. Em ambos são realizados por ato interno dos respectivos órgãos executivos.

O quadro 27 apresenta alguns conceitos utilizados no âmbito da elaboração da proposta orçamentária em Portugal tendo como base a NCP 26:

Quadro 27 - termos utilizados na elaboração do orçamento português

TERMOS	CONCEITO
Alterações orçamentais	Constituem um instrumento de gestão orçamental que permite a adequação do orçamento à execução orçamental ocorrendo a despesas inadmissíveis, não previsíveis ou insuficientemente dotadas, ou receitas imprevistas. As alterações orçamentais podem ser modificativas ou permutativas, assumindo a forma de inscrição ou reforço, anulação ou diminuição ou crédito especial.
Alteração orçamental modificativa	É aquela que procede à inscrição de uma nova natureza de receita ou de despesa ou da qual resulta o aumento do montante global de receita, de despesa ou de ambas, face ao orçamento que esteja em vigor.
Alteração orçamental permutativa	É aquela que procede à alteração da composição do orçamento de receita ou de despesa da entidade, mantendo constante o seu montante global.
Alteração orçamental de inscrição ou reforço	Consubstancia a integração de uma natureza de receita ou despesa não prevista no orçamento ou o incremento de uma previsão de receita ou dotação de despesa.
Alteração orçamental de anulação ou diminuição	Consubstancia a extinção de uma natureza de receita ou despesa prevista no orçamento que não terá execução orçamental ou a redução de uma previsão de receita ou dotação de despesa.
Alteração orçamental por crédito especial	Corresponde a um incremento do orçamento de despesa com compensação no aumento da receita cobrada.
Crédito ordinário	É aquele que se encontra inscrito no orçamento de despesa aprovado pela entidade competente.
Crédito especial	É aquele que é inscrito em adição aos créditos ordinários.
Dotação inicial	É a quantia escriturada em cada rubrica de despesa no orçamento inicialmente aprovado pela entidade competente para pagamento de compromissos e obrigações transitadas de períodos contabilísticos anteriores ou assumidos no período contabilístico corrente. Constitui o limite máximo de recursos financeiros alocados por uma entidade pública a uma dada natureza de despesa, para um dado período contabilístico.
Dotação corrigida	É a quantia escriturada em cada rubrica de despesa, no decurso da execução orçamental, abrangendo a dotação inicial e as modificações entretanto ocorridas.
Dotação disponível de despesa	É a quantia que, em cada momento, se encontra liberta para iniciar novos processos de despesa, designadamente para cabimentação. Dito de outra forma, é a dotação corrigida, considerando cativos/descativos, cabimentos e reposições abatidas aos pagamentos.
Orçamento de despesa	É uma previsão de exfluxos de caixa, para um dado período contabilístico.
Orçamento de receita	É uma previsão de influxos de caixa, para um dado período contabilístico.
Orçamento final	É o orçamento inicial, com todas as alterações que tenham sido efetuadas no decurso do período contabilístico.
Orçamento inicial	É o orçamento inicialmente aprovado para o período contabilístico.
Saldo corrente	Corresponde à diferença entre receitas correntes e despesas correntes.
Saldo de capital	Corresponde à diferença entre receitas de capital e despesas de capital.
Saldo de gerência	Corresponde ao saldo de caixa apurado à data de relato. Este saldo decompõe-se em saldo de operações orçamentais e saldo de operações de tesouraria. Para efeitos de inscrição e disponibilização do saldo de operações orçamentais deve ser associado às contas da classe zero aplicáveis o código 16 – Saldo orçamental da gerência anterior.
Saldo global	Corresponde à diferença entre receita efetiva e despesa efetiva.
Saldo primário	Corresponde à diferença entre a receita efetiva e a despesa efetiva deduzida dos juros.

Fonte: NCP 26 (2019).

Em relação a execução do orçamento, denota-se que os municípios portugueses detêm autonomia financeira tanto quanto os municípios brasileiros, de forma que ambos os processos de execução da despesa se assemelham.

Ambos os países iniciam o rito da despesa por meio de um documento provocativo em que se indica o objeto a ser contratado, seguindo um levantamento dos preços de mercado e posterior inserção em um dos procedimentos de aquisição contidos na legislação de regência em matéria de contratos públicos. O quadro 28 associa o ciclo da despesa em Portugal com o ciclo no Brasil:

Quadro 28 - comparação de conceitos contábeis utilizados no ciclo da despesa pública

PORTUGAL		BRASIL	
Atos de Execução	Conceito	Atos de Execução	Conceito
Dotação orçamental	Quantia prevista no orçamento para cada rubrica da receita e da despesa (NCP 26, 2019).	Dotação orçamentária	Quantia prevista no orçamento para cada rubrica da receita e da despesa
Cabimento	É a reserva de dotação disponível para o processo de despesa que se pretende realizar. O seu registo tem suporte num documento interno, pelo montante dos encargos prováveis, e visa assegurar a existência de dotação para a assunção do compromisso, fundamentando a autorização da despesa (NCP 26, 2019).	Reserva de dotação	Compreende o ato de separar determinado montante que pretende utilizar para futura contratação de uma despesa.
Compromisso	É a assunção perante terceiros da responsabilidade por um possível passivo, em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, implicando alocação de dotação orçamental, independentemente do pagamento (NCP 26, 2019).	Empenho	É o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (Lei n.º 4.320, 1964).
Sem correspondência	Sem correspondência	Nota de empenho	Documento que corporifica o empenho, indicando o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria (Lei n.º 4.320, 1964).
Sem correspondência	Sem correspondência	Em liquidação	Visa o registo contábil no património de acordo com a ocorrência do fato gerador, não do empenho. Essa regra possibilita a separação entre os empenhos não liquidados que possuem fato gerador dos que não possuem, evitando assim a dupla contagem para fins de apuração do passivo financeiro (Lei n.º 4.320, 1964).
Obrigação	É o registo contábil da verificação entre o que foi solicitado/contratado pelo ente público e o fornecedor, com a correspondente fatura, reconhecendo-se um passivo e uma obrigação de pagar (Carvalho <i>et al.</i> , 2017, p. 161).	Liquidação	Consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação (Lei n.º 4.320, 1964).
Liquidação	É uma ordem de pagamento (Bernardes, 2001, p. 252).	Ordem de pagamento	É o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (Lei n.º 4.320, 1964).
Pagamento	São exfluxos de caixa ou saídas em espécie do património da entidade, devendo neste último caso a entidade reconhecer um influxo de caixa no valor da dívida pela alienação virtual do bem e, simultaneamente, um exfluxo de caixa pela regularização da dívida (NCP 26, 2019).	Pagamento	Entrega de numerário ao credor, extinguindo a obrigação (Lei n.º 4.320, 1964).

Fontes: NCP 26 (2019); Lei n.º 4.320, 1964; Bernardes (2001, p. 252); Carvalho *et al.*, 2017, p. 161).

No que tange a realização da receita, a autonomia dos municípios portugueses é limitada. A

criação de impostos e sua base de incidência é de competência da AR, ou do Governo se este for autorizado por aquela.

Os municípios podem criar taxas desde que siga os preceitos contidos no Regime Geral de Taxas das Autarquias Locais instituído pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro (atualizada pela Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro).

Todavia, as autarquias locais podem administrar e ser destinatárias da receita arrecadada dos impostos, e até conceder benefícios fiscais em relação aos impostos locais (Rocha, 2019, p. 182).

Diferentemente, no Brasil os municípios têm poderes tributários plenos, sendo apenas limitados em relação às competências tributárias estabelecidas na CF.

Esta é uma significativa diferença entre os municípios brasileiros e portugueses uma vez que, sem exceção, cada um dos municípios brasileiros tem legitimidade para criar quaisquer tributos que estejam inseridos constitucionalmente em suas competências, bem como administrá-los, podendo lançar, arrecadar, cobrar judicial ou extrajudicialmente, fiscalizar e até perdoar se preenchidos os critérios legais, de modo que não depende de quaisquer atos da autoridade tributária federal ou estadual, com exceção dos tributos cuja arrecadação é partilhada, como o Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto Territorial Rural (ITR) – no âmbito federal –, e os Impostos sobre Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS) – no âmbito estadual –, cuja arrecadação e administração é de competência da respectiva União e Estados-membros, porém, são partilhados com o município.

Entretanto, a concessão de benefícios fiscais esbarra nas limitações contidas na LRF que proíbe tais concessões sem que haja um estudo de impacto orçamentário e a compensação pela renúncia de receita.

O quadro 29 apresenta alguns conceitos de receitas utilizadas na elaboração do orçamento das autarquias locais em Portugal:

Quadro 29 - conceitos sobre receita utilizados na elaboração do orçamento das autarquias locais

TERMOS	CONCEITOS
Receita de ativos financeiros orçamentais	Compreende o produto da alienação e amortização de títulos de crédito, designadamente obrigações e ações ou outras formas de participação, assim como as resultantes do reembolso de empréstimos ou subsídios concedidos.
Receita de passivos financeiros orçamentais	Compreende a receita proveniente da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos.
Receita cobrada	São recebimentos por execução do orçamento de receita.
Receitas correntes	Incidem sobre o património não duradouro da entidade, provêm de ganhos do período orçamental e esgotam -se no período de um ano. São aquelas que, regra geral, se renovam em todos os períodos de relato. Rendimentos de propriedade, como sejam juros e rendas, vendas de bens e serviços correntes com reduções no património não duradouro, constituem exemplos de receitas correntes.
Receitas de capital	Alteram o património duradouro da entidade; são receitas cobradas ocasionalmente, isto é, que se revestem de carácter transitório e que, regra geral, estão associadas a uma diminuição do património duradouro ou aumento dos ativos e passivos de médio/longo prazos. São exemplos de receitas de capital as que resultam da venda de imóveis e empréstimos.
Receita efetiva	Corresponde às quantias recebidas que aumentam caixa e equivalentes de caixa, sem gerarem obrigações orçamentais.
Receita total	Corresponde à receita efetiva adicionada da receita resultante de ativos e passivos financeiros orçamentais e do saldo da gerência anterior expurgado da componente de operações de tesouraria.

Fonte: NCP 26 (2019).

Notou-se que os sistemas orçamentários de Brasil e Portugal não guardam significativas diferenças, seja no âmbito do Estado, seja em relação aos respectivos municípios. Os documentos previsionais se assemelham e os instrumentos de descentralização financeira de forma voluntária também se ajustam de acordo com o contexto de cada nação.

Em relação ao desenvolvimento local, constatou-se a similaridade entre os dois países no aspecto financeiro-orçamentário no âmbito dos entes subnacionais. Por meio das transferências voluntárias no Brasil e os contratos-programa em Portugal, os recursos orçamentários do governo central são descentralizados para os entes subnacionais para execução de políticas públicas que devem ser partilhadas entre os governos centrais e os governos subnacionais.

5 Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação

Um dos pontos que fizeram que a simples curiosidade fosse elevada a nível científico foi justamente a diferença das sociedades e das culturas na gestão de recursos públicos. Partindo de um núcleo e uma ideia em relação as formas de Estado, quais sejam, as teorias do Estado Central e do Estado Federal, a proposta da pesquisa se alinhava a uma visão de inúmeras diferenças institucionais, políticas, jurídicas e contextuais de dois países como Brasil e Portugal, cuja distinção geográfica, social e econômica são complexas e profundas.

O objetivo deste trabalho consistiu em analisar e comparar os sistemas e processos orçamentários do Brasil e de Portugal com diferentes formas de Estado e estudar seu comportamento desses mesmos países para as políticas públicas de desenvolvimento local, ingressando nas estruturas político-administrativa e nos respectivos modelos de transferências de recursos públicos para o desenvolvimento local.

Constatou-se que as formas de Estado não conferem um sistema orçamentário próprio. Os Estados tem a prerrogativa de estabelecer seus orçamentos e tudo o que o acompanha. Entretanto, converge para um ponto comum a questão do planejamento.

Os documentos previsionais do sistema orçamentário português guarda completa simetria com o sistema orçamentário brasileiro no aspecto da sua funcionalidade, na medida em que estabelece planejamentos estratégicos, táticos e operacionais, correspondendo, respectivamente, nas Grandes Opções do Plano, no Quadro Plurianual de Programação da Despesa e no Orçamento, pelo lado português, e Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento, pelo lado brasileiro.

Esta sistemática de documentos previsionais se repete nos diferentes níveis de poder, ou seja, em Portugal, tanto o Estado quanto as autarquias locais e as regiões autônomas adotam estes instrumentos orçamentários, e da mesma forma é no Brasil, onde os Estados-membros, o Distrito Federal e os municípios replicam a sistemática orçamentária da União.

A distinção entre os dois países encontra-se no processo orçamentário. No Brasil, o ciclo do processo orçamentário inicia-se com o PPA, que é proposto e aprovado no primeiro ano de determinado governo e vigera para os próximos quatro anos. Em seguida, anualmente, será proposta a Lei de Diretrizes Orçamentárias cuja finalidade, dentre outras matérias, regular a intensidade de aplicação do PPA no exercício seguinte, limitando as despesas a serem efetivadas por meio do Orçamento Anual. Todo esse rito se repete para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em Portugal, recentemente houve alteração do processo orçamentário para o Estado, sendo dividido em duas fases: a primeira compreende a atualização do Plano de Estabilidade e a proposta de lei das Grandes Opções do Plano, devendo ambos os documentos serem

submetidos a apreciação da AR até 15 de abril de cada ano financeiro. A segunda fase versará sobre a proposta do Orçamento do Estado, que deverá ser encaminhado para a AR até 1º de outubro de cada ano.

Nas autarquias locais, o processo orçamentário não se constitui de duas fases, embora tenha os mesmos documentos previsionais para o Estado. As Grandes Opções do Plano, o Quadro Plurianual de Programação de Despesa e o orçamento da autarquia será encaminhado à Assembleia Municipal até 31 de outubro de cada ano, exceto em ano de eleições quando estes documentos deverão ser encaminhados em até três meses após a posse do eleito se as eleições ocorrerem entre 30 de julho e 15 de dezembro.

O federalismo fiscal, a descentralização administrativa e a autonomia das autarquias locais foram temas constantemente revisitados, dado que por estes mecanismos de aproximação do Estado com cidadão reforçou a ideia de que as formas de Estado não contribuem para a formação de um sistema orçamentário próprio.

A descentralização administrativa e a autonomia financeira dos municípios, seja no Brasil ou em Portugal, robustece a descentralização orçamentária por meio de instrumentos como as transferências voluntárias, que são semelhantes nos dois países em relação às suas funções, e podem potencializar o desenvolvimento local quando se preveja adequadamente e de forma planejada os objetivos que devem ser financiados dentro de um contexto de resolução de problemas locais.

No Brasil, as transferências voluntárias se efetivam pelo convênio e contrato de repasse, e em Portugal são utilizados os contratos-programa para fins de desenvolvimento local e regional. Em Portugal ainda há outros instrumentos que se afiguram como transferências voluntárias, tais como o protocolo de auxílio financeiro e o programa de modernização administrativa.

A distinção das transferências voluntárias brasileiras para a portuguesa é que estas se inserem na atuação de Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional e da Direção-Geral das Autarquias Locais, órgãos técnicos do Poder Executivo; enquanto que no Brasil as transferências voluntárias são moeda de troca para apoios político-partidários em redutos eleitorais independentes ao cargo que concorram, executivo ou legislativo.

Ainda assim, em ambos os países tais instrumentos são de grande importância para a descentralização orçamentária-financeira, visando de um lado a redução das desigualdades regionais e locais e, de outro, a atuação dos poderes no atendimento dos anseios sociais locais.

Assim como no Brasil, em Portugal o desenvolvimento local é de competência dos municípios, os quais têm estruturas administrativas e materiais para o exercício desta competência, com patrimônio próprio, orçamento e finanças próprias, de modo que os sistemas orçamentários são simétricos, ou seja, ambos contemplam uma estrutura político-administrativa voltada para o orçamento público.

Longe de se encerrar o assunto e exaurir a temática, os estudos realizados focaram na descrição e exploração de documentos e bibliografia encontradas no Brasil e em Portugal, retratando de acordo com a sensibilidade do pesquisador, o que limita a pesquisa sob um prisma exclusivamente teórico. Desse modo, a pesquisa carece de uma análise contextualizada com prática vivenciada pelas autarquias locais em Portugal, exigindo uma atuação dentro dos organismos locais em diferentes autarquias.

A pesquisa também se limitou a análise do sistema e processo orçamentário relativos aos municípios, sendo que em Portugal as autarquias locais são, além dos municípios, as freguesias, que também elaboram, propõem e aprovam seus próprios orçamentos. Assim, dada essa limitação sugere-se novos estudos envolvendo as freguesias já que estas são a menor delimitação geográfica em Portugal, enquanto que no Brasil esta delimitação é o município.

Em se tratando de finanças públicas, novos estudos de natureza quantitativa podem agregar o desenvolvimento de temas atinentes ao orçamento municipal, testando cenários de diferentes países membros da União Europeia e do Mercosul, sobretudo os relacionados às transferências voluntárias específicas para o desenvolvimento local.

Estudos mais aprofundados em relação aos princípios orçamentários da estabilidade, da coordenação das finanças públicas entre o Estado e os municípios, da equidade intergeracional e da sustentabilidade das finanças públicas, podem contribuir para que tais princípios sejam adaptados e inseridos no contexto tanto do Brasil quanto da América Latina.

Outro ponto que merece aprofundamento teórico e empírico refere-se às regras fiscais. Tais regras sempre provoca discussões não só acadêmicas, mas, sobretudo, no ambiente das forças de pressão sobre um governo. Notou-se que a União Europeia tem avançado nesta temática e pode contribuir para uma discussão de se construir sistema semelhante em relação ao Mercosul.

Também se denota ambiente para a pesquisa do desenvolvimento local turístico, que pode ser uma importante Fonte de renda de municípios de pequena dimensão, tanto no Brasil quanto em Portugal, diminuindo as suas dependências em relação às verbas do Estado.

As transferências voluntárias e o seu processo político-administrativo é outro tema que necessita de aprofundamento tendo em vista a inserção intensa de políticos em seu processo de transferência dos respectivos recursos públicos no Brasil, não sendo este fenômeno observado em Portugal.

Referências

- Abrucio, F. L. (2005, junho). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, 41-67. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>
- Acquaviva, M. C. *Teoria geral do estado* (2a ed.). São Paulo: Saraiva, 2000.
- Aijaz, R. (2010). Capacity building of municipal functionaries for good governance in Uttarakhand, India. *Habitat International*, 34, 386-391. Retrieved from <http://doi:10.1016/j.habitatint.2009.11.004>
- Albuquerque, C. M. de, Medeiros, M. B., & Silva, P. H. F. da. (2013). *Gestão de finanças públicas* (Vol. 1, 3a ed.). Brasília: Editora Gestão Pública.
- Amorim, O. Neto, Simonassi, A. G. (2013, outubro, dezembro). Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Revista de Economia Política*, 33(4), 704-725. Recuperado de <http://DOI:10.1590/S0101-31572013000400010>
- Ardanaz, M., Leiras, M., & Tommasi, M. (2014). The politics of federalism in Argentina and its implications for governance and accountability. *WorldDevelopment*, 53, 26-45. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.004>
- Assis, L. G. B. de (2012). *Processo legislativo e orçamento público: função de controle do parlamento*. São Paulo: Saraiva.
- Azambuja, D. (2008). *Introdução à ciência política* (2a ed.). São Paulo: Globo.
- Baleeiro, A. (2015). *Uma introdução à ciência das finanças* (19a ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- Bartolini, D. & Santolini, R. (2016). Political institutions behind good governance. *Economic Systems*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecosys.2016.05.004>
- Bastos, C. R. (1995). *Curso de teoria do estado e ciência política* (3a ed.). São Paulo: Saraiva.
- Bernardes, A. F. (2001). *Contabilidade Pública e Autárquica (POCP e POCAL)*. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica.
- Bezerra Filho, J. E. (2017). *Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva* (2a ed.). São Paulo: Atlas.
- Boaventura, E. M. (2004). *Metodologia da pesquisa: monografia, dissertação, tese*. São Paulo: Atlas.
- Bobbio, N. (1987). *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. (14a ed., N. Marco A., Trad.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Boldbaatar, D., Kunz, N. C., & Werker, E. (2019). Improved resource governance through transparency: evidence from Mongolia. *The Extractive Industries and Society*. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.12.007>
- Bonatto, H. (2018). *Governança e gestão de obras públicas: do planejamento à pós-ocupação*. Belo Horizonte: Fórum.
- Bonavides, P. (2007). *Ciência política* (14a ed.). São Paulo: Malheiros.

- Bonavides, P. (2015). *Teoria geral do estado* (10a ed.). São Paulo: Malheiros.
- Campos, G. W. S. de. (2006, maio/agosto). Reflexões temáticas sobre equidade e saúde: o caso do SUS. *Revista Saúde e Sociedade*, 15(2), 23-33. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v15n2/04.pdf>
- Cândido O. A. de (2013). *Direito das autarquias locais* (2a ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, J. J. G. (1941). *Direito constitucional e teoria da constituição* (7a ed., 20a reimp.). Coimbra, Portugal: Almedina.
- Carnesella, G. (2018). *O direito à secessão e o princípio da autodeterminação dos povos: o caso da República da Criméia (2014) no direito internacional*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Pprograma de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/192762/PDPC1382-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 mai. 2020.
- Carvalho, J., Silveira, O., Caiado, P., & Simões, V. (2017). *Contabilidade orçamental pública de acordo com o SNC-AP*. Lisboa: Áreas Editora.
- Cash, C. (2016). Good governance and strong political will: are they enough for transformation? *Land Use Policy*, 50, 301-311. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.10.009>
- Catapan, A., Bernardoni, D. L., & Cruz, J. A. W. (2013). *Planejamento e orçamento na administração pública* (2a ed.). Curitiba: Intersaberes.
- Catarino, J. R. (2019). *Finanças públicas e direito financeiro* (5a ed.). Coimbra, Portugal: Almedina.
- CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. (2015). Apoio técnico e financeiro. *Contratos programa – taxas de participação*, Recuperado de http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=100:contratos-programa-&catid=113&Itemid=89&showall=&limitstart=1
- Colebatch, H. K. (2014). Making sense of governance. *Policy and Society*, 33, 307-316. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.001>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao%20Compilado.htm)
- Constituição da República Portuguesa*. (2005). Assembleia da República. VII Revisão Constitucional. Lisboa, Portugal. Recuperado de <https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaoerepublicaportuguesa.aspx>
- Constituição do Estado do Paraná de 1989*. (1989). Recuperado em 17 junho 2019, de <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=9779&codTipoAto=10&tipoVisualizacao=compilado>
- Dallari, D. A. de. (2002). *Elementos de teoria geral do estado* (23a ed.). São Paulo: Saraiva.
- Decreto-Lei n. 384 de 24 de dezembro, 1987*. (1987). Estabelece o regime de celebração de contratos-programa de natureza setorial ou plurissetorial no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração central e um ou mais municípios, associações de municípios ou empresas concessionárias destes. Assembleia da República. Portugal. Recuperado de <https://dre.pt/pesquisa/-/search/499480/details/normal?jp=true/en/en>

- DGO - Direção-Geral do Orçamento. (2016, novembro). *Conhecer o processo de elaboração do orçamento do estado*. Portugal. Recuperado de <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/ConhecerProcessoElaboracaoOE/index.html>
- Díaz, R. G.-Á., Sánchez, R. M., & Morilla, C. R. (2017). La economía del bien común em el ámbito local. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Espanha*, 90, 189-222; Recuperado de http://ciriec-revistaeconomia.es/banco/CIRIEC_9007_Gomez_et_al.pdf
- Farah, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. (2011, maio/junho). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 45(3), 813-836. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7016/5575>
- Fernandes, M. J., Camões, P., & Jorge, S. M. (2019, outubro). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2018*. Ordem dos Contabilistas Certificados, Recuperado de <https://pt.calameo.com/read/000324981ab675c6b6cdd>
- Ferreira, C. S. da & Santos, C. S. dos. (2008, abril/junho). Uma breve comparação entre modelos de participação popular: orçamento participativo e governança solidária local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Revista de Gestão USP*, São Paulo, 5(2), 19-33. Recuperado de <https://doi.org/10.5700/issn.2177-8736.rege.2008.36635>
- Ferreira, L. O. G., Serrano, A. L. M., & Revelli, F. (2019, November). Effects of Federal Constitutional Grants in Brazilian Municipalities. *RURDS*, 31(3). Retrieved from <http://doi:10.1111/rurd.12103>
- Ferro, E., Loukis, E. N., Charalabidis, Y., & Osella, M. (2013). Policy making 2.0: from theory to practice. *Government Information Quarterly*, 30, 359-368. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.018>
- Frey, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. (2000, junho). *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: IPEA, 21, 211-259. Recuperado de <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>
- Giacomoni, J. (2018). *Orçamento público* (17a ed.). São Paulo: Atlas.
- Gil, A. C. (2019). *Como elaborar projetos de pesquisa* (6a ed.). São Paulo: Atlas.
- Gonçalves, S. (2014). The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. *World Development*, 53, 94-110. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.009>
- Heidemann, F., & Salm, J. F. (2009). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UNB.
- Horochovski, R. R., & Clemente, A. Jr. (2012, outubro). Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 20(43), 127-157. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a07v20n43.pdf>
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). Recuperado de https://www.ibge.gov.br/np_download/novportal/documentos_institucionais/PPA_08-05.pdf
- Jan, T. S. & Tsai, F. L. (2002). Government budget and accounting information policy and practice in Taiwan. *Government Information Quarterly*, 19, 189-200. Retrieved from [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(02\)00095-3](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(02)00095-3)

- Khemani, S. (2007). Does delegation of fiscal policy to an independent agency make a difference? Evidence from intergovernmental transfers in India. Journal of Development Economics, 82, 464-484. Retrieved from <http://doi:10.1016/j.jdeveco.2006.04.001>*
- Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n. 101/00 (2000), de 4 de maio de 2000. Brasília. Recuperado de <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/102628/lei-de-responsabilidade-fiscal-lei-complementar-101-00>*
- Lei n. 151/2015 (2015). Atualizada pela Lei n. 37/2018, de 7 de agosto. Lei de Enquadramento Orçamental. Portugal. Diário da República Eletrónico. Recuperado de https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/114449627/201808021451/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=diploma*
- Lei n. 151/2015 (2015b). Assembleia da República. de 11 de setembro. Dispõe sobre a Lei de Enquadramento Orçamental. Portugal. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/151/2015/09/11/p/dre/pt/html>*
- Lei n. 169/99 de 18 de setembro de 1999 (1999). Procuradoria-Geral do Distrito de Lisboa. Autarquias Locais – Competências e Regime Jurídico. Portugal. Recuperado de http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=592&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=*
- Lei n. 73 de 03 de setembro de 2013. (2013b). Lei do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais. Procuradoria-Geral do Distrito de Lisboa. Portugal. Recuperado de http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1989&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=*
- Lei n. 73 de 2013. (2013). Dispõe sobre o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais. Assembleia da República. Portugal. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/73/2013/p/cons/20181231/pt/html>*
- Lei n. 75/2013, de 12 de setembro 2013. (2013b). Procuradoria-Geral do Distrito de Lisboa. Lei do Regime Jurídico das Autarquias Locais. Portugal, Recuperado de http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=*
- Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. (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. Presidência da República. Brasília. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm*
- Leite, H. (2015). Manual de direito financeiro (4a ed.). Salvador: Editora JusPodivm.*
- Lotta, G. & Favareto, A. (2016, março). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. Revista de Sociologia e Política, 24(57), 49-65. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245704>*
- Magalhães, C. S. D. (2011). Regime jurídico da despesa pública: do direito da despesa pública ao direito à despesa pública. Dissertação de mestrado, Universidade do Minho – Escola de Direito, Portugal. Recuperado de <http://hdl.handle.net/1822/20398>*
- Maquiavel, N. (2010). O príncipe (4a ed.). São Paulo: Editora WMF; Martins Fontes.*
- Marconi, M. Andrade & Lakatos, E. M. (2017). Fundamentos de metodologia científica (8a ed.). São Paulo: Atlas.*

- Marenco, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017, dezembro). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 3-21. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256401>
- Martins, R. D'A., Vaz, J. C., & Caldas, E. L. de. (2010, maio/junho). A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 44(3), 559-590. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122010000300002>
- Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no setor público* [Livro digital]. São Paulo: Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2017). *Finanças públicas* (7a ed.). São Paulo: Atlas.
- Mello, C. A. B. de. (2009). *Curso de direito administrativo* (26a ed.); São Paulo: Malheiros.
- Mendes, G. F. & Branco, P. G. G. (2014). *Curso de direito constitucional* (9a ed.). São Paulo: Saraiva.
- Mendonça, E. B. F. de. (2010). *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Meneguim, F. B. & Bugarin, M. S. (2006). *Pacto de Estabilidade e Crescimento na União Europeia: há Incentivos ao seu Cumprimento?* *Revista de Economia Aplicada*, São Paulo, vol. 10, n. 3, p. 307-324, julho-setembro 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502006000300001>. Acesso em: 09 mai. 2020.
- Milani, Carlos R. S. (2006, julho/dezembro). Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. *Sociologias*, ano 8(16), 180-214. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a08n16.pdf>
- Monterroso-Rivas, O. (2009, abril). Institutions and public policies for rural development in Guatemala. *Cepal Review* 97, 153-169. Retrieved from <https://www.cepal.org/en/publications/11324-institutions-and-public-policies-rural-development-guatemala>
- Moraes, A. (2009). Federação Brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, 251, 11-27. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7526>
- Moutinho, J. A. da & Kniess, C. T. (2017, janeiro/abril). Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. *Revista de Gestão e Projetos*, 8(1), 90-101. Recuperado de <http://www.revistagep.org/ojs/index.php/gep/article/viewFile/484/pdf>
- Mutiganda, J. C. (2013). Budgetary governance and accountability in public sector organisations: an institutional and critical realism approach. *Critical Perspectives on Accounting*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1016/j.cpa.2013.08.003>
- Neyapti, B. (2010). Fiscal decentralization and deficits: International evidence. *European Journal of Political Economy*, 26, 155-166. Retrieved from <http://doi:10.1016/j.ejpoleco.2010.01.001>
- Nohara, I. P. (2017). *Direito administrativo* (7a ed.). São Paulo: Atlas.
- Norma de Contabilidade Pública – NCP 26* (2019). CNC - Comissão de Normalização Contabilística. 2019. Recuperado de <http://www.cnc.min-financas.pt/sncap2017.html>, http://www.cnc.min-financas.pt/pdf/SNC_AP/Instrumentos%20Contabilisticos/NCP_26.pdf e <http://www.cnc.min-financas.pt/>

- Oliveira, A. G. de, Pisa, B. J., & Augustinho, S. M. (2016). Orçamento aplicado ao setor público: instrumento político, jurídico e de gestão. In Oliveira, A. G. de; Pisa, B. J.; Augustinho, S. M. (orgs.). *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. [Livro digital]. Curitiba: Editora UTFPR, 2016, pp. 259-327.
- Oliveira, D. T. de. (2018). *A capacidade de autonomia financeira dos pequenos municípios paranaenses para o desenvolvimento local: a efetividade das suas funções federativas*. Dissertação de mestrado, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.
- Oliveira, R. F. de. (2015). *Curso de direito financeiro* (7a ed.), São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Oto-Peralías, D., Romero-Ávila, D., & Usabiaga, C. (2013). Does fiscal decentralization mitigate the adverse effects of corruption on public deficits? *European Journal of Political Economy*, 32, 205-231. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.07.005>
- Pascoal, V. (2009). *Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões* (7a ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Pedro, D. J. (2015). *A complementariedade das obrigações municipais como recurso ao financiamento local – evolução do endividamento creditício municipal no período 2008-2014*. Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Gestão, Lisboa, Portugal. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10400.26/14266>
- Pereira, P. T. (2016). Autarquias locais: organização, funções, custos e tarifação de bens e serviços. In Pereira, P. T., Dias, R., & Almeida, M. (coord.). *Autarquias locais – democracia, governação e finanças*. Coimbra, Portugal: Almedina.
- Pérez, J. E. & Pizarro, J. E. (2012). La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER. *Anales de Geografía*, 32(2), 227-252. Recuperado de http://dx.doi.org/10.5209/rev_AGUC.2012.v32.n2.39719
- Portal Autárquico. (2020). *Direção-geral das autarquias*. Contratos-programa. Portugal. Recuperado de <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/cooperacao-tecnica-e-financeira/municipios/>
- Portaria Interministerial n.º 424, de 30 de dezembro de 2016. (2016). Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial n.º 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Publicado no DOU em 02/01/2017. Recuperado de http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287
- Queirós, M. (2002). O ambiente das políticas públicas em Portugal. *Finisterra*, 37(73), 33-59. Recuperado de <https://doi.org/10.18055/Finis1607>
- Queiroz, I. S. & Santos, L. C. R. dos. (2017, janeiro/abril). Desenvolvimento local a partir da participação comunitária. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, 6(1), 84-96. Recuperado de <http://DOI:10.3895/rbpd.v6n1.5171>
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. (4a ed., João, M. M., Maria, A. M., Maria, C., Trad.). Lisboa, Portugal: Gradiva.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 108, 2001 de 10 de agosto de 2001* (2001). Conselho de Ministros. Portugal. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/108/2001/08/10/p/dre/pt/html>
- Resolução n.º 1, de 2006-CN.* (2006). Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o §1.º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>
- Ribeiro, J. J. T. (1997). *Lições de finanças públicas* (5a ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Ribeiro, J. M., Moreira, M. R., Ouverney, A. M., Pinto, L. F., & Silva, C. M. F. P. da. (2018). Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(6), 1777-1789. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018236.07932018>
- Rocha, J. F. da. (2019). *Direito financeiro local – finanças locais* (3a ed.). Coimbra: Almedina.
- Rogers, S. (2014). Betting on the Strong: Local government resource allocation in China's poverty counties. *Journal of Rural Studies*, 36, 197-206. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2014.08.001>
- Saguin, K. (2018). Why the poor do not benefit from community-driven development: Lessons from participatory budgeting. *World Development*, 112, 220-232. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.08.009>
- Sanguinetti, P. & Tommasi, M. (2004). Intergovernmental transfers and fiscal behavior insurance versus aggregate discipline. *Journal of International Economics*, 62, 149-170, 2004. Retrieved from [http://doi:10.1016/S0022-1996\(03\)00045-X](http://doi:10.1016/S0022-1996(03)00045-X)
- Santos, R. N. M, dos; Kobashi, N. Y. (2009). Bibliometria, cientometria, infometria: conceitos e aplicações. *Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação*, 2(1), 155-172, Recuperado de <http://www.brapci.inf.br/index.php/article/download/7870>
- Silva, A. P. F. (2012, 12-14, novembro). Estudo bibliométrico sobre custo em organizações da construção civil: contribuições do congresso brasileiro de custo de 1996 a 2010. *Anais do XIX Congresso Brasileiro de Custos*, Bento Gonçalves, RS, Brasil. Recuperado de <https://anaiscabc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/363/363>
- Silva, C. L. da & Bassi, N. S. S. (2012). Políticas públicas e desenvolvimento local. In Silva, C. L. da (org.). *Políticas públicas e desenvolvimento local*. Petrópolis, RJ: Vozes. pp. 15-38.
- Silveira, D. T. & Córdova, F. P. (2009). Unidade 2 - A pesquisa Científica. In Gerhardt, T. E. & Silveira, D. T. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Simpson, X. (2017, maio/agosto). O nexo federal: a relação entre sistemas partidários e políticas públicas no Brasil e na Argentina. *Caderno CRH*, Salvador, 30(80), 293-313. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792017000200006>
- Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)*. (2017). Manual de implementação. Recuperado de http://www.cnc.min-financas.pt/pdf/SNC_AP/MANUAL%20DE%20IMPLEMENTACAOSNC_AP_Versao2_HomologadoSEO.pdf
- Soares, M. L. Q (2017). *Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização* (5a ed.). Belo Horizonte: Arraes Editores.

- Soares, M., Gomes, E. C. O., & Jorge, R. T. Filho. (2011, março/abril). A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, (45)2, 459-481. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n2/08.pdf>
- Souza, C. (2005, junho). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 105-121. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>
- Souza, C. (2006, julho/dezembro). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>
- Souza, S. (2018, julho/dezembro). As relações interinstitucionais de desenvolvimento local em Ipatinga (MG). *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, 8(2), 169-192. Recuperado de <https://doi.org/10.24302/drd.v8i2.1555>
- Torres, R. L. (2010). *Curso de direito financeiro e tributário* (17a ed.). Rio de Janeiro: Renovar.
- Vanti, N. A. P. (2002, maio/agosto). Da bibliometria à webometria: uma exploração conceitual dos mecanismos utilizados para medir o registro da informação e a difusão do conhecimento. *Revista da Ciência da Informação*, Brasília, 31(2), 152-162. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/ci/v31n2/12918.pdf>
- Vignoli, F. H. & Funcia, F. R. (2014). *Planejamento e orçamento público* [Livro digital]. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- White, J. (2013). Budget-makers and health care systems. *Health Policy*, 112, 163-171. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.healthpol.2013.07.024>
- Yin, M.-S. (2013). Fifteen years of grey system theory research: a historical review and bibliometric analysis. *Expert Systems with Applications*, 40(7), 2767-2775. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/257404775_Fifteen_years_of_grey_system_theory_research_A_historical_review_and_bibliometric_analysis
- Zambanini, M. E., Bresciani, L. P., Roble, G. Lima E, de, & Rosini, A. M. (2018, maio/agosto). Governança e desenvolvimento local: análise do Município de São José dos Campos. *Revista Metropolitana de Sustentabilidade - RMS*, São Paulo, 8(2), 86-101. Recuperado de <http://www.revistaseletronicas.fmu.br/index.php/rms/article/view/1340>
- Zippelius, R. (1997). *Teoria geral do estado* (3a ed.). Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian.

