



**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – DOUTORADO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Rodrigo dos Santos Mathias

**ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: DIRETRIZES PARA UM PLANEJAMENTO  
MAIS ASSERTIVO E ADERENTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Santa Cruz do Sul  
2025

Rodrigo dos Santos Mathias

**ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: DIRETRIZES PARA UM PLANEJAMENTO  
MAIS ASSERTIVO E ADERENTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Eixo temático em Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Controle Social e Administrativo das Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

Orientadora: Profa. Dra. Caroline Müller Bitencourt (UNISC)

Santa Cruz do Sul

2025

Rodrigo dos Santos Mathias

**ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: DIRETRIZES PARA UM PLANEJAMENTO  
MAIS ASSERTIVO E ADERENTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Data da Aprovação \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Banca Examinadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Caroline Müller Bitencourt (Orientadora)  
Universidade de Santa Cruz do Sul

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Denise da Silva Bittencourt  
Universidade de Santa Cruz do Sul

---

Prof. Dr. Janriê Rodrigues Reck  
Universidade de Santa Cruz do Sul

---

Prof. Dr. Fernando Batista Bandeira da Fontoura  
Universidade de Santa Cruz do Sul

---

Prof. Dr. Michael Gonçalves da Silva  
Antonio Meneghetti Faculdade

Santa Cruz do Sul - RS  
2025

### CIP - Catalogação na Publicação

Mathias, Rodrigo dos Santos

ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: DIRETRIZES PARA UM PLANEJAMENTO  
MAIS ASSERTIVO E ADERENTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS / Rodrigo dos  
Santos Mathias. – 2025.

311f.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do  
Sul, 2025.

Orientação: Profa. Dra. Caroline Müller Bitencourt .

1. Controle Social. 2. Democracia Participativa. 3. Orçamento  
Público. 4. Planejamento Orçamentário Municipal. 5. Políticas  
Públicas. I. Müller Bitencourt , Caroline. II. Título.

*A otimização do planejamento orçamentário não é apenas uma exigência técnica, mas um compromisso ético com a democracia, com as políticas públicas e com a própria sociedade, que delas depende.*

Rodrigo dos Santos Mathias

## RESUMO

O presente estudo investiga o problema da imprecisão nos planejamentos orçamentários municipais e suas consequências para a efetividade das políticas públicas e para o fortalecimento do controle social. Parte-se do pressuposto de que o planejamento das políticas públicas está intrinsecamente vinculado à previsão adequada de receitas e despesas nos instrumentos orçamentários – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, especialmente, Lei Orçamentária Anual (LOA) – que constituem a base para a concretização das escolhas coletivas no Estado Democrático de Direito. Assim, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: partindo-se do recorte do planejamento orçamentário municipal, quais diretrizes e ações podem ser propostas no sentido de contribuir para a concretização eficiente das políticas públicas, permitindo, inclusive, o controle social durante a execução orçamentária? Considerando que a pesquisa utiliza o método hipotético-dedutivo e possui caráter propositivo, tem-se como hipótese a construção de diretrizes e ações para otimizar o planejamento orçamentário municipal, de modo a contribuir para um melhor gerenciamento das políticas públicas, bem como fortalecer o controle social em todas as fases do planejamento orçamentário. As diretrizes propostas são divididas em dois eixos: o primeiro voltado diretamente ao planejamento e à execução orçamentária e o segundo relacionado à participação e ao controle social. As ações inseridas nessas diretrizes, ao serem adotadas pelos municípios, contribuirão para uma gestão mais eficiente das políticas públicas e para o fortalecimento do controle social, proporcionando um planejamento mais democrático e justo. Os objetivos específicos da pesquisa são: analisar o tratamento constitucional das políticas públicas pós-1988 e como a participação e o controle social integram o conceito de política pública, compreendendo sua centralidade no planejamento estatal; demonstrar a falta de planejamento estatal ao longo da formação constitucional brasileira e a questão da vinculação do gestor ao planejamento, com impactos econômicos e na continuidade das políticas públicas; discutir o planejamento orçamentário no Brasil sob a perspectiva normativa e suas principais dificuldades de execução, com ênfase nos municípios; diagnosticar as espécies de controle do orçamento público no Brasil e seus atores, analisando criticamente a falta de vinculação com as políticas públicas; e propor diretrizes e ações para o planejamento do orçamento público municipal que contribuam para a concretização eficiente das políticas públicas e para o controle social em todas as fases orçamentárias. A pesquisa identifica que a fragilidade da LOA, resultante da elevada dependência de créditos adicionais, compromete a credibilidade do orçamento, fragiliza a transparência fiscal e reduz a legitimidade democrática do processo orçamentário. A partir de revisão bibliográfica, análise normativa e análise exemplificativa, realizada no Município de Formigueiro/RS entre 2020 e 2024, demonstra-se que, nos exercícios financeiros examinados, os créditos adicionais corresponderam a mais de 50% do total da despesa executada no mesmo ano, servindo apenas como ilustração empírica da dissociação entre planejamento orçamentário e execução financeira. Metodologicamente, adota-se a abordagem hipotético-dedutiva, com caráter prescritivo e enfoque monográfico, combinando técnicas qualitativas para análise crítica da execução orçamentária municipal. Conclui-se que a imprecisão orçamentária não constitui apenas uma deficiência técnica, mas um problema estrutural e político que afeta a efetividade das políticas públicas e o controle social. Acredita-se que a implementação das diretrizes propostas mostra-se capaz de reduzir

a dependência de créditos adicionais, ampliar a fidedignidade da LOA e fortalecer a legitimidade democrática do orçamento público, garantindo melhores condições para a efetivação das políticas públicas no âmbito municipal. O estudo contribui, assim, para o avanço das discussões sobre a dimensão instrumental das políticas públicas, ao demonstrar que não há efetividade possível sem um planejamento orçamentário sólido, transparente, fidedigno e participativo.

**Palavras-chave:** Controle Social; Democracia Participativa; Orçamento Público; Planejamento Orçamentário Municipal; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

This study investigates the problem of imprecision in municipal budget planning and its consequences for the effectiveness of public policies and the strengthening of social control. It is based on the assumption that public policy planning is intrinsically linked to the proper estimation of revenues and expenditures within the budgetary instruments — the Multi-Year Plan (PPA), the Budget Guidelines Law (LDO), and especially the Annual Budget Law (LOA) — which constitute the foundation for the realization of collective choices in a Democratic State governed by the rule of law. Accordingly, the research seeks to answer the following question: based on the framework of municipal budget planning, what guidelines and actions can be proposed to contribute to the efficient implementation of public policies, while enabling social control during budget execution? Considering that the study employs the hypothetical-deductive method and has a propositional character, its hypothesis lies in the formulation of guidelines and actions to optimize municipal budget planning, thereby contributing to improved management of public policies and strengthening social control throughout all phases of the budgetary process. The proposed guidelines are divided into two main axes: the first directed toward budget planning and execution, and the second related to participation and social control. The actions within these guidelines, when adopted by municipalities, are expected to foster more efficient management of public policies and reinforce social control, promoting a more democratic and equitable planning process. The specific objectives of the research are: to analyze the constitutional treatment of public policies after 1988 and how participation and social control are integrated into the concept of public policy, understanding their centrality in state planning; to demonstrate the lack of state planning throughout Brazilian constitutional development and the issue of managerial commitment to planning, with its economic impacts and effects on the continuity of public policies; to discuss budgetary planning in Brazil from a normative perspective and its main implementation challenges, with emphasis on municipalities; to diagnose the types of budgetary control in Brazil and their actors, critically analyzing the lack of connection with public policies; and to propose guidelines and actions for municipal budget planning that contribute to the efficient realization of public policies and social control at all budgetary stages. The research identifies that the fragility of the LOA, resulting from the high dependence on additional credits, undermines the credibility of the budget, weakens fiscal transparency, and reduces the democratic legitimacy of the budgetary process. Based on a literature review, normative analysis, and an exemplary case study carried out in the Municipality of Formigueiro/RS between 2020 and 2024, the study demonstrates that, in the fiscal years examined, additional credits accounted for more than 50% of total executed expenditures, serving as empirical evidence of the dissociation between budget planning and financial execution. Methodologically, the study adopts a hypothetical-deductive approach with a prescriptive and monographic focus, using qualitative techniques for critical analysis of municipal budget execution. It concludes that budgetary imprecision is not merely a technical deficiency but a structural and political problem that affects the effectiveness of public policies and social control. The implementation of the proposed guidelines is believed to reduce the reliance on additional credits, enhance the reliability of the LOA, and strengthen the democratic legitimacy of the public budget, thus ensuring better conditions for the realization of public policies at the municipal level. The study therefore contributes to advancing discussions on the instrumental dimension of public policies by

demonstrating that no effective implementation is possible without solid, transparent, reliable, and participatory budget planning.

**Keywords:** Social Control; Participatory Democracy; Public Budget; Municipal Budget Planning; Public Policies.

## LISTA DE SIGLAS

BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CF	Constituição Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CMAS	Conselhos Municipais de Assistência Social
CMS	Conselhos Municipais de Saúde
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CS	Conselhos de Saúde
EC	Emenda Constitucional
ESF	Equipes de Saúde da Família
EUA	Estados Unidos da América
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NBC	Norma Brasileira de Contabilidade
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PPA	Plano Plurianual
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
RS	Rio Grande do Sul
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito

SUS Sistema Único de Saúde  
TCU Tribunal de Contas da União

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Experiência brasileira em Planejamento – Planos Econômicos.....	86
Tabela 2 – PPAs por abordagem e funções, no período de 2000-2019.....	143
Tabela 3 – Evolução da concepção orçamentária no Brasil.....	163
Tabela 4 – Tipos e características dos créditos adicionais.....	168
Tabela 5 – Recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais.....	169
Tabela 6 – Representatividade dos créditos adicionais abertos.....	174
Tabela 7 – Fontes dos créditos adicionais de Formigueiro, em percentual.....	176
Tabela 8 – Normas gerais relativas ao Controle Interno no âmbito nacional.....	188
Tabela 9 – Funções dos Tribunais de Contas.....	196
Tabela 10 – Normas infraconstitucionais relacionadas ao controle social e à participação popular.....	203
Tabela 11 – Resumo da despesa orçamentária.....	234
Tabela 12 – Resumo da receita orçamentária.....	238
Tabela 13 – Créditos adicionais abertos por exercício.....	240
Tabela 14 – Créditos adicionais abertos, em relação à totalidade da despesa orçamentária executada em cada exercício, em percentual.....	243
Tabela 15 – Totalidade de créditos adicionais abertos, em cada exercício, em termos monetários.....	247
Tabela 16 – Fontes de recurso utilizadas para abertura de créditos adicionais, por tipo e exercício financeiro, em percentual.....	250
Tabela 17 – Eixos e diretrizes propositivas para o aprimoramento orçamentário municipal e fortalecimento do controle social.....	265
Tabela 18 – Ações propositivas de acordo com cada diretriz.....	265

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo das políticas públicas.....	59
Figura 2 - Ciclo orçamentário.....	211

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>1 POLÍTICA PÚBLICA: UM CONCEITO INTERDISCIPLINAR E COMPLEXO</b> .....	<b>20</b>
1.1 A abordagem das políticas públicas e sua missão constitucional pós 1988: um conceito que pressupõe participação social .....	21
1.2 Instrumentos de participação popular na formação das políticas públicas .....	39
1.3 O ciclo das políticas públicas .....	58
<b>2 O PAPEL FUNDAMENTAL DO PLANEJAMENTO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>74</b>
2.1 Do conceito de planejamento .....	74
2.2 Histórico do planejamento econômico brasileiro .....	79
2.3 Planejamento orçamentário no Brasil: um olhar a partir das políticas públicas ...	94
2.4 O impacto das decisões judiciais nos orçamentos públicos e o dever de observância ao planejamento orçamentário pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário .....	114
<b>3 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL: INSTRUMENTOS LEGAIS E ABORDAGEM CRÍTICA SOB A DISTÂNCIA ENTRE O PLANEJADO E O EXECUTADO</b> .....	<b>135</b>
3.1 Plano Plurianual .....	137
3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias .....	149
3.3 Lei Orçamentária Anual .....	157
3.4 A distância entre o orçamento real e o orçamento “fictício”: um estudo realizado em municípios da microrregião de Restinga Seca .....	173
<b>4 O CONTROLE ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>179</b>
4.1 Controle Interno, Externo e Social da Administração Pública .....	180
4.2 Controle Orçamentário no Brasil .....	208
4.3 A necessidade de controle orçamentário à luz das políticas públicas .....	218

<b>5 DIRETRIZES E AÇÕES PARA A MELHORIA DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL: CONTRIBUIÇÕES ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS E AO FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL.....</b>	<b>232</b>
5.1 Análise orçamentária exemplificativa realizada no município de Formigueiro – RS, no quinquênio de 2020 a 2024.....	234
5.2 Diretrizes e ações propositivas para melhoria dos processos decisórios no âmbito do planejamento orçamentário municipal na concretização das políticas públicas e fortalecimento do controle social.....	252
5.2.1 Eixo 1 – Aprimoramento do planejamento e da execução orçamentária municipal .....	254
5.2.2 Eixo 2 - Fortalecimento da participação e do controle social .....	259
5.2.3 Síntese conclusiva do capítulo.....	263
5.3 O Planejamento Estratégico e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 38/2025: desafios para os Municípios e conexões com as diretrizes propostas neste estudo.....	268
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>272</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>277</b>

## INTRODUÇÃO

A sociedade é um organismo vivo, complexo e dinâmico, cujos anseios e demandas sociais evoluem e modificam-se ao longo do tempo, exigindo que o Estado apresente respostas aos mais variados problemas. Essas respostas se concretizam por meio das políticas públicas, que representam o conjunto de ações governamentais voltadas à solução de demandas sociais relevantes.

Nesse sentido, torna-se imprescindível analisar não apenas as políticas em si, mas também os instrumentos orçamentários que lhes dão concretude, uma vez que, sem previsão adequada de receitas e despesas, tais políticas tendem a permanecer no plano meramente retórico. Os instrumentos orçamentários que permitem a concretização das políticas públicas são: PPA, LDO e LOA, sendo que o enfoque especial da pesquisa está voltado à última, já que representa o instrumento que permite ao Estado implementar as políticas públicas de forma concreta.

As políticas públicas possibilitam ao Estado corrigir distorções sociais e promover o desenvolvimento de forma democrática e justa, na medida em que buscam garantir e efetivar direitos. Por essa razão, vinculam-se diretamente aos objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988, previstos em seu art. 3º: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem discriminação.

Cumprir salientar que tais objetivos constitucionais ficam comprometidos quando o planejamento orçamentário apresenta falhas estruturais de previsão, gerando a necessidade recorrente de créditos adicionais e a consequente desvirtuação da LOA. A centralidade das políticas públicas na Constituição reforça-se com a Emenda Constitucional nº 108/2020, que acrescentou ao art. 193 o parágrafo único, atribuindo ao Estado a função de planejar as políticas públicas e garantir a participação social em sua formulação, monitoramento, controle e avaliação.

Contudo, a participação social fica fragilizada quando o orçamento aprovado pelo Legislativo não corresponde à execução efetiva, dificultando o controle social e comprometendo a legitimidade democrática do processo. Deve-se reconhecer, ainda, a natureza multidisciplinar das políticas públicas, que envolvem aspectos jurídicos, econômicos, sociais e orçamentários.

Essa complexidade exige arranjos que contemplem não apenas a formulação e execução, mas também o controle social em todas as fases. No Brasil, soma-se a isso um sistema peculiar de forte centralização financeira na União e descentralização administrativa nos municípios, o que gera efeitos nocivos às políticas públicas. Frequentemente, políticas são formuladas nos âmbitos federal e estadual, mas executadas no nível municipal, sem que exista um planejamento orçamentário municipal coeso e articulado com os demais entes federados.

Essa realidade traz vulnerabilidade e prejuízos às políticas públicas, pois sem planejamento orçamentário assertivo, suficiente e adequado, não há política pública sólida e eficiente, sobretudo no âmbito municipal. A execução tende a depender de alterações orçamentárias vultosas, revelando a fragilidade estrutural da LOA. Tal prática não apenas compromete a continuidade das políticas, como também dificulta a alocação eficiente de recursos, prejudicando sua manutenção e ampliando desigualdades sociais.

Toda política pública demanda recursos financeiros que, para serem aplicados, exigem programação orçamentária específica, com prévia autorização legislativa e compatibilidade com os instrumentos do ciclo orçamentário: PPA, LDO e LOA. A falta de previsões realistas — tanto na despesa quanto na receita — implica a dissociação entre planejamento orçamentário e planejamento das políticas públicas, uma vez que, sem recursos adequados e programação suficiente, não há política pública a ser executada ou mantida.

Embora existam inúmeros estudos sobre políticas públicas e orçamento, ainda são escassas as pesquisas que correlacionam políticas públicas e planejamento orçamentário municipal, justamente onde os efeitos da imprecisão são mais visíveis. Esse hiato analítico torna-se ainda mais relevante diante da constatação de que municípios dependem de créditos adicionais em montas expressivas, baseados sobretudo em anulação de dotações e excesso de arrecadação, revelando um ciclo de subestimação orçamentária e ajustes posteriores que enfraquecem a credibilidade da LOA.

Para ilustrar a problemática, a pesquisa realiza uma análise exemplificativa no município de Formigueiro/RS, no quinquênio de 2020 a 2024, analisando balanços orçamentários e relatórios de alterações orçamentárias do ente público. Verificou-se que, em diversos exercícios, os créditos adicionais corresponderam a percentuais

superiores a 50% da despesa executada no respectivo exercício financeiro, revelando que as peças orçamentárias aprovadas não refletem a realidade da execução, enfraquecendo o controle social, porque dificulta a compreensão e desvirtua a previsão inicial da lei orçamentária anual.

Esse caso reforça achados já apontados em estudos anteriores, como a pesquisa elaborada em 2019, que avaliou a (im)precisão nos planejamentos orçamentários municipais a partir da análise dos créditos adicionais, por mim desenvolvida. Esse problema se mostra institucionalizado e requer especial atenção por parte da academia, visto que não afeta apenas a credibilidade do orçamento público, representa um risco concreto às políticas públicas e um grande obstáculo ao controle social, comprometendo, inclusive, a própria legitimidade democrática.

O estudo ancora-se na Constituição Federal de 1988, bem como em normas infraconstitucionais, como a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e nos instrumentos do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), além de dialogar com a literatura especializada. São referências desta pesquisa autores como Maria Paula Dallari Bucci, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Leonardo Secchi, João Pedro Schmidt, Caroline Müller Bitencourt, Janriê Reck, James Giacomoni, Gilberto Bercovici, Celso Furtado e Jackson de Toni, entre outros, que contribuem para a análise crítica das relações entre políticas públicas, orçamento e controle social.

Nesse contexto, a pesquisa busca responder à seguinte questão: quais diretrizes e ações podem ser propostas para reduzir o problema da imprecisão dos planejamentos orçamentários municipais, de modo a contribuir para a concretização eficiente das políticas públicas e fortalecimento do controle social? A hipótese de trabalho é que, mediante a implementação de diretrizes voltadas à melhoria do planejamento orçamentário e à ampliação da participação social, será possível reduzir a dependência de créditos adicionais e tornar a LOA mais fidedigna, assegurando maior legitimidade democrática ao orçamento público.

A presente pesquisa tem como objetivo geral propor diretrizes para o planejamento do orçamento público municipal que contribuam para a concretização eficiente das políticas públicas e permitam o fortalecimento do controle social em todas as fases do processo orçamentário. Para alcançar esse propósito, o estudo estabelece objetivos específicos, os quais seguem: a) Analisar o tratamento constitucional das políticas públicas pós 1988 e como a participação e controle social

integram o conceito de política pública, a fim de compreender a sua centralidade no debate do planejamento estatal; b) Demonstrar a falta de planejamento estatal ao longo da formação constitucional brasileira e a questão da vinculação do gestor ao planejamento, causando impacto econômico e descontinuidade da construção eficiente das políticas públicas; c) Discutir o planejamento orçamentário no Brasil sob a perspectiva normativa e as suas principais dificuldades de execução, com ênfase nos municípios; d) Diagnosticar as espécies de controle do orçamento público no Brasil e seus atores, analisando criticamente a falta de vinculação com as políticas públicas; e e) Propor diretrizes/ações para o planejamento do orçamento público municipal no sentido de contribuir para a concretização eficiente das políticas públicas, possibilitando o controle social em todas as fases orçamentárias.

O trabalho também se propõe a discutir o planejamento orçamentário no Brasil sob uma perspectiva normativa, analisando suas principais dificuldades de execução, com ênfase na realidade dos municípios, onde tais desafios se mostram mais evidentes. Ademais, objetiva-se diagnosticar as espécies de controle do orçamento público existentes no país e seus respectivos atores, realizando uma análise crítica sobre a falta de articulação entre os mecanismos de controle e as políticas públicas. Por fim, pretende-se propor um conjunto de diretrizes e ações voltadas ao aperfeiçoamento do planejamento orçamentário municipal, capazes de contribuir para a efetividade das políticas públicas e de viabilizar o exercício do controle social de forma contínua e democrática em todas as etapas do ciclo orçamentário.

As diretrizes propostas dividem-se em dois eixos: (i) ações diretamente relacionadas ao planejamento e execução orçamentária; e (ii) mecanismos de fortalecimento da participação e do controle social. Com isso, pretende-se demonstrar que a imprecisão orçamentária não é apenas um problema técnico, mas estrutural e político, cujas consequências atingem a efetividade das políticas públicas, a credibilidade do orçamento e a transparência da gestão fiscal.

A pesquisa ancora-se no marco constitucional inaugurado em 1988, reforçado pela Emenda Constitucional nº 108/2020, e dialoga com a literatura especializada em políticas públicas, orçamento e controle social, contemplando autores como Bucci, Di Pietro, Secchi, Schmidt, Bitencourt, Reck, Giacomoni e Bercovici.

Por fim, a pesquisa adota metodologia de abordagem hipotético-dedutiva, com caráter prescritivo e enfoque monográfico, considerando que o estudo de um

município pode ilustrar fenômenos recorrentes em outros contextos similares. Trata-se de pesquisa mista, qualitativa, com coleta de dados sobre a execução orçamentária e análise crítica dos indicadores de desempenho, comparando-os com a literatura e com padrões de outros municípios.

Assim, esta tese se insere no campo dos Direitos Sociais e Políticas Públicas, alinhada à área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC, pois aborda a dimensão instrumental das políticas públicas, propondo diretrizes concretas para enfrentar a imprecisão dos planejamentos orçamentários municipais. Com isso, busca-se contribuir para a concretização mais eficiente das políticas públicas, a recuperação da credibilidade da LOA e o fortalecimento do controle social, devolvendo ao orçamento público sua função precípua de instrumento de planejamento democrático e justo.

## **1 POLÍTICA PÚBLICA: UM CONCEITO INTERDISCIPLINAR E COMPLEXO**

A presente pesquisa tem como escopo propor diretrizes voltadas ao problema da imprecisão nos planejamentos orçamentários municipais, reconhecendo-o como instrumento fundamental para a concretização das políticas públicas de forma eficiente e socialmente legítima. Tal finalidade exige, de modo preliminar, a compreensão aprofundada do conceito de políticas públicas, cuja natureza interdisciplinar e multifacetada demanda análise conjunta com o orçamento público, especialmente diante da centralidade que este assume no processo de materialização das escolhas coletivas.

Sob essa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 redefiniu a missão das políticas públicas no Brasil, estabelecendo a participação social como pressuposto indispensável. A democracia participativa, ao lado da democracia representativa, constitui-se em elemento estruturante desse conceito, de modo que não se pode compreender políticas públicas sem reconhecer a sua dimensão inclusiva e a necessidade de espaços institucionais que assegurem o protagonismo da sociedade civil.

Nesse sentido, cabe destacar os principais instrumentos jurídicos formais de participação popular que se consolidaram como mecanismos de legitimação das decisões estatais e de fortalecimento do controle social. Esses instrumentos, previstos constitucional e infraconstitucionalmente, expressam não apenas a abertura do Estado à sociedade, mas também a própria essência das políticas públicas, que se desenvolvem em um campo marcado pela tensão entre interesses diversos, recursos limitados e exigências de transparência.

Por conseguinte, a classificação das políticas públicas em seus aspectos legais e formais revela-se fundamental para a análise crítica de sua operacionalização. Mais do que compreender sua formulação normativa, impõe-se reconhecer que o planejamento orçamentário não pode se limitar à fase inicial de elaboração, mas deve perpassar todas as etapas do ciclo de políticas públicas — formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Apenas assim será possível assegurar coerência interna, racionalidade alocativa, efetividade das ações governamentais e, sobretudo, a preservação da legitimidade democrática do processo orçamentário.

## **1.1 A abordagem das políticas públicas e sua missão constitucional pós 1988: um conceito que pressupõe participação social**

Com a evolução da sociedade, o desenvolvimento social e a complexidade das relações surgiu a necessidade de regulação do modo de agir dos governos, o que, invariavelmente, levou ao desenvolvimento e nascimento das Políticas Públicas. Segundo Bucci (1997), o que justifica o aparecimento das políticas públicas é a existência dos direitos sociais, cuja concretização se dá por meio de prestações positivas por parte dos entes Estatais.

Nesse marco, a emergência das políticas públicas decorre, portanto, da transição de um Estado espectador para um Estado provedor, encarregado de realizar direitos por meio de ações planejadas (Bucci, 1997). Os primeiros estudos sobre políticas públicas remontam a Harold Lasswell, um dos principais teóricos da Ciência Política, que a entende como uma ciência aplicada.

Para Lasswell (1951) apud. Schmidt (2019) a política pública é fruto do processo político através do qual decisões atinentes à alocação de recursos financeiros, destinadas ao atendimento de demandas sociais, são tomadas. Essa ênfase no “quem ganha o quê, quando e como” inaugura uma abordagem orientada a problemas e resultados, que dialoga diretamente com a escassez de recursos (Lasswell, 1951).

Entender a origem e a ontologia de uma área de conhecimento ajuda a entender suas peculiaridades, perspectivas e desdobramentos (Souza, 2006). A política pública nasceu nos Estados Unidos da América (EUA), tanto como área de conhecimento como disciplina acadêmica, enquanto na Europa as políticas públicas surgiram como desdobramento de trabalhos científicos que se baseavam em teorias explicativas acerca do papel Estatal e do governo, visto como o produtor das políticas públicas (Souza, 2006).

Dessa diferenciação, resultam tradições analíticas distintas: pragmática e aplicada nos EUA; mais teórica e institucional na Europa (Souza, 2006). Percebe-se, assim, que, ao contrário da Europa, nos EUA essa área de estudo surgiu, inicialmente, no mundo acadêmico, sem que fossem estabelecidas relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, isto é, enfatizou e priorizou os estudos sobre as ações dos governos (Souza, 2006).

Segundo Souza (2006, p. 22) “a trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público”. O “terceiro caminho” reorganiza agendas de pesquisa e aproxima universidade, burocracia e centros de decisão (Souza, 2006).

Souza (2006, p. 22) destaca que:

O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Após a Segunda Guerra Mundial, nos Estados Unidos, o estudo das políticas públicas ganhou destaque, apoiado por entidades governamentais e privadas que reconheciam a necessidade do embasamento científico para uma administração governamental eficaz (Schmidt, 2019). Na esfera governamental, a incorporação da política pública como instrumento central nas decisões administrativas, originou-se durante a Guerra Fria, impulsionada pelo reconhecimento da importância da tecnocracia para lidar com os desdobramentos desse período histórico (Souza, 2006).

Consolida-se, assim, uma cultura de decisão sustentada por evidências e métodos formais de análise (Schmidt, 2019; Souza, 2006).

A introdução da política pública no governo norte-americano foi liderada por Robert McNamara, cuja iniciativa catalisou a fundação, em 1948, da RAND Corporation, uma entidade não estatal que recebia recursos públicos, cujo trabalho buscava mostrar como a guerra fria poderia ser conduzida de modo racional, como um jogo (Souza, 2006). Na década de 1950, a análise de políticas públicas emergiu como uma subárea da ciência política nos Estados Unidos, representando uma alteração significativa no enfoque das pesquisas políticas: ao invés de se concentrar em estruturas e instituições políticas, as investigações passaram a direcionar-se para as ações governamentais (Schmidt, 2019).

Assim, a sugestão de incorporar métodos científicos na formulação e nas decisões governamentais referentes a questões públicas logo se estende a diversas esferas da administração pública, abrangendo também a política social (Souza, 2006). Com isso, na década de 1950, a inclusão da análise de políticas públicas como

subárea da ciência política, nos Estados Unidos, sinalizou uma virada nos estudos políticos, deslocando o interesse das estruturas e instituições políticas para as atividades governamentais em si, onde a política passa a ser examinada como “produção de outputs”, mensuráveis e passíveis de avaliação (Schmidt, 2019).

Schmidt (2019) destaca que o conceito de política pública emergiu na literatura na década de 1950, em um contexto em que o Estado adotava uma postura ativa e interventora na economia e na vida social dos países capitalistas centrais, estreitamente vinculado ao *welfare state*, que, para Meny e Toenig (1992), é o principal campo de investigação para analistas de políticas. Embora o termo *policy* não seja frequentemente aplicado retroativamente a ações estatais de períodos como a Antiguidade ou a Idade Média Moderna, as políticas públicas emergem como um conceito contemporâneo que, apesar de sua recente configuração para atender a demandas sociais e cuidar do que é público, possuindo uma conexão histórica frequentemente ignorada pela literatura especializada (Schmidt, 2019).

Desse modo, trata-se de uma categoria moderna, com raízes históricas, mas linguagem e técnicas contemporâneas (Schmidt, 2019; Meny; Thoenig, 1992).

Os Estados modernos se consolidaram apenas no século XVII, e, antes disso, questões comuns eram resolvidas por meio da cooperação, baseada no compartilhamento coletivo de "ordens imaginadas", ao passo que, nos últimos dois séculos, se desenvolveu a ideia de que o público se tornou um sinônimo de estatal, representando um reducionismo que contraria a realidade (Schmidt, 2019). Essa distinção entre “público” e “estatal” é central para compreender participação e controle social (Schmidt, 2019).

A essência recomendada por Harold Lasswell à nova área de ciência política era a utilização do conhecimento científico para abordar questões governamentais, sendo que, as décadas de 1960 a 1980 foram caracterizadas pela abordagem de solução de problemas, embasada nos princípios da democracia liberal e do positivismo, visando, através da análise das políticas, fornecer diretrizes para políticas mais eficazes e sintonizadas com as necessidades da sociedade da época (Schmidt, 2019). Assim, as políticas públicas, já embasadas em princípios democráticos, evoluíram significativamente, uma vez que passaram a conter diretrizes para que fossem criadas políticas públicas que respondessem melhor aos anseios sociais.

No entanto, a crença na neutralidade técnica mostrou-se limitada diante de conflitos distributivos (Schmidt, 2019). Desse modo, os métodos científicos orientados para a resolução de problemas foram bem recebidos na esfera política dos EUA, com a crença de que os especialistas em políticas públicas poderiam atuar como mediadores entre os governantes, que lidavam com diversos desafios, e os cidadãos, insatisfeitos com as deficiências na administração pública (Schmidt, 2019).

Nos anos 60, os estudos de políticas públicas deixaram de ser exclusividade acadêmica nos Estados Unidos, ganhando espaço em instituições governamentais e think tanks; nos anos 80, quase todos os departamentos federais contavam com um setor dedicado à análise de políticas, entretanto, a esperança em soluções científicas para questões públicas, baseada na perspectiva positivista, de abordagem imparcial e objetiva dos acontecimentos, não se concretizou (Schmidt, 2019). A agenda desloca-se, então, para abordagens interpretativas e participativas (Fischer; Forester, 2002; Schmidt, 2019).

Na década de 1960 a 1980 as políticas públicas embasavam, prioritariamente, a solução de problemas, ou seja, a análise das políticas públicas estava à serviço da formulação de proposições e recomendações que alavancassem políticas mais efetivas e responsivas às demandas sociais (Schmidt, 2018). Contudo, com o passar do tempo, deu-se ênfase à análise do discurso político e participação democrática, tendo a virada pós-positivista reposicionado a deliberação e o significado como dimensões analíticas centrais (Fischer; Forester, 2002).

Na prática, as sugestões dos especialistas foram ignoradas e o positivismo passou a ser questionado, sendo criticado como ferramenta de uma política tecnocrática e autoritária; os estudos a partir dos anos 90 refletiram um movimento para além do positivismo (Schmidt, 2019). O pós-positivismo, por sua vez, ao destacar a análise do discurso político e defender a participação democrática, enfatizava a natureza retórica e interpretativa do processo político (Schmidt, 2019). Com isso, participação social deixa de ser acessória e passa a estruturar a própria produção das políticas (Schmidt, 2019).

Atualmente, as pesquisas em políticas públicas oferecem categorias analíticas cruciais para compreender a complexidade dos problemas, ressaltando a multicausalidade subjacente, a importância da abordagem interdisciplinar e a necessidade de envolver diversos atores nas questões públicas (Schmidt, 2019).

Logo, é comum considerar as políticas públicas como fruto de um ciclo que se inicia com a identificação de questões, a elaboração de políticas correlatas, sua execução e, por fim, a supervisão e análise do seu desempenho, que evidencia a centralidade do orçamento em todas as fases (Favareto; Lotta, 2022).

Desse modo, as pesquisas em políticas públicas são vistas como fornecedoras de categorias analíticas para compreender a complexidade dos problemas, destacando a multicausalidade subjacente, a importância da abordagem interdisciplinar e a necessidade de engajar diversos atores nas questões públicas (Schmidt, 2019). Em complemento, em um contexto anterior, houve maior foco em “o que entra na agenda”; hoje, os efeitos não intencionais e a variabilidade da implementação mostram que “como se implementa” influencia decisivamente os resultados (Favareto; Lotta, 2022).

Na Europa, as pesquisas em políticas públicas progrediram nos anos 70, seguindo teorias conceituais sobre o papel estatal e governamental, com menor ênfase no positivismo e com perspectivas críticas em relação ao viés liberal, enquanto no Brasil, o crescimento das investigações ocorreu nos anos 80, sendo que a partir dos anos 2000 houve um notável aumento de interesse em diversas áreas das ciências sociais (Schmidt, 2019). O termo política pública passou a ser amplamente empregado na mídia, nos textos oficiais, nos discursos das autoridades e nas reivindicações dos movimentos sociais, tendo essa difusão popular do termo acarretado na perda de precisão e ambiguidade típicas da disseminação de termos técnicos, levando a uma associação direta entre política pública e ações do governo (Schmidt, 2019).

Para (Bucci, s.d.) abordagem das políticas públicas se originou da intersecção entre a Ciência Política e Ciência da Administração Pública, mantendo um enfoque nas interações entre a esfera política e as ações do Estado. Essa discussão tem repercutido também no campo jurídico, abrangendo áreas como a Teoria do Estado, o direito constitucional, o direito administrativo e o direito financeiro, demonstrando a permeabilidade do direito público aos valores e dinâmicas políticas e enfatizando a importância de uma visão interdisciplinar para compreender as políticas públicas (Bucci, s.d.).

Esse contexto confere às políticas públicas um caráter de multidisciplinariedade, pois abarcam temas da ciência política e da Administração

Pública. A discussão sobre políticas públicas tem suas raízes na interseção entre a Ciência Política e a Ciência da Administração Pública, abordando as interações entre a esfera política e as atividades do Poder Público, sendo também objeto de análise em disciplinas jurídicas como a Teoria do Estado, o direito constitucional, o direito administrativo e o direito financeiro (Bucci, s.d.).

Essa confluência explica tanto a amplitude do campo quanto sua complexidade analítica (Bucci, s.d.). O direito financeiro, citado por Bucci, compreende o planejamento financeiro e orçamentário, que deve ser pensado de forma associada às políticas públicas que estão sendo elaboradas, sob pena de restarem esvaziadas ou inviabilizadas, mostrando, mais uma vez, a importância do planejamento orçamentário no âmbito das políticas públicas.

A inserção dos valores e das dinâmicas políticas no direito, em especial no direito público, permeia significativamente o campo jurídico, embora inicialmente possa causar certa resistência ao ser interpretado como uma tendência passageira; contudo, considerar as políticas públicas como objeto de estudo jurídico representa um passo em direção à interdisciplinaridade do direito (Bucci, s.d.). Como via de consequência, não há política pública eficaz sem orçamento coerente (Bucci, s.d.; Fontes, 2023).

Institutos jurídicos tradicionais, muitas vezes desprovidos de sua essência legitimadora original, buscam uma nova interpretação ou uma nova vigência ao reintegrar-se a outras esferas do conhecimento, outrora afastadas desde o avanço do positivismo no século XIX (Bucci, s.d.). O estabelecimento como um campo independente, marcado pela "objetividade" e "cientificidade", desafios inerentes ao positivismo jurídico, tem sido, em certa medida, alcançado pelo Direito, possibilitando que seus estudiosos fundamentam a elaboração das normas jurídicas voltadas às necessidades sociais, dotadas de grande diversidade, favorecendo leituras funcionais do ordenamento (Bucci, s.d.).

Dentro da literatura especializada sobre políticas públicas, há uma diversidade de interpretações para o termo pode ser encontrada, proporcionando ao pesquisador a oportunidade de realçar as múltiplas facetas associadas a esse conceito (Lima et. al, 2021). O estudo irá adotar a visão de políticas públicas defendida por Bucci (2019, p. 3), que adota como premissa que “a aplicação das relações entre Direito e Políticas

Públicas deve se organizar como abordagem e não como campo ou subcampo no Direito”, sendo ela compatível com o enfoque deste trabalho.

Em outras abordagens sobre políticas públicas se pode verificar o propósito fundamental das mesmas, exemplificado por Peters (2015), que descreve política pública como o conjunto de ações empreendidas pelos governos visando alterar tanto a economia quanto a sociedade de forma abrangente, refletindo a premissa de que o objetivo das políticas públicas é impulsionar mudanças sociais (Lima et. al, 2021). Essa dimensão transformadora complementa a perspectiva jurídico-institucional já mencionada (Peters, 2015; Lima et al., 2021).

Bitencourt (2025) observa que o conceito de política pública é polissêmico, assumindo diferentes significados conforme a perspectiva adotada, mas sempre envolvendo a articulação entre instrumentos estatais e a realização de direitos fundamentais. Para a autora, não se trata apenas de ações administrativas isoladas, mas de processos que integram planejamento, escolhas políticas e mecanismos de implementação, nos quais o orçamento assume papel central como condição de viabilidade das decisões públicas.

Reck (2020) amplia essa compreensão ao destacar que as políticas públicas não podem ser reduzidas a meros programas governamentais, devendo ser concebidas dentro de um ciclo decisório que abrange agendamento, formulação, implementação, monitoramento, avaliação e, quando necessário, judicialização. Essa abordagem confere maior densidade jurídica ao conceito, evidenciando que políticas públicas são também regimes normativos sujeitos a critérios de justiça, transparência e controle social.

Na mesma direção, Bitencourt e Reck (2022) definem as políticas públicas como um conjunto de decisões políticas dotadas de expressão e premissas jurídicas, vinculadas a objetivos previamente delineados e que se realizam ao longo do tempo mediante instrumentos de gestão. Para os autores, tais decisões configuram a unidade mínima de análise do campo, pois permitem compreender como se estruturam os modelos decisórios, organizacionais e de poder que sustentam a formulação e a execução das políticas.

Em trabalhos conjuntos, Bitencourt e Reck (2021) ainda propõem analisar as políticas públicas sob a ótica da complexidade e da teoria sistêmica, ressaltando a importância de princípios como policompetência, organização em rede e causalidade

generativa. Esses elementos revelam que a efetividade das políticas não depende apenas de sua concepção normativa, mas da capacidade de articulação institucional e da interação entre múltiplos atores sociais e governamentais.

Essas formulações reforçam que políticas públicas combinam orientação normativa, desenho institucional e capacidade de implementação (Lima et al., 2021). Por outro lado, sob uma perspectiva diferente, uma das definições amplamente reconhecidas, conforme exposta por Dye (2010), enfatiza que políticas públicas são aquilo que os governos decidem realizar ou deixar de realizar (Lima et. al, 2021).

O autor despreza as concepções iniciais que associam políticas públicas a questões sociais ou a metas formais de execução, sugerindo que tais conexões nem sempre são intrínsecas; elas refletem mais a nossa busca por conferir algum sentido funcional à intervenção governamental do que as próprias características inerentes a ela (Lima et. al, 2021). Nesse contexto, Dye (2010) destaca o foco nas ações e omissões do Estado, ressaltando a importância de observar o papel do ator governamental e delimitar a política pública a partir de sua capacidade de tomar decisões e de se abster, ainda que esse enfoque atenda às necessidades atuais, a abordagem proposta neste trabalho busca uma definição mais ampla em relação ao agente da (in)ação (Lima et. al, 2021).

As políticas públicas representam um momento recente na longa história dedicada ao cuidado dos assuntos comuns, e às importantes questões que a humanidade enfrenta atualmente estão ligadas à capacidade de promover a cooperação e o fortalecimento do espírito comunitário (Schmidt, 2019). Sendo assim, a compreensão das políticas públicas como uma categoria jurídica é necessária na medida em que se buscam maneiras de concretizar os direitos humanos, especialmente os direitos sociais (Bucci, s.d).

Daí a centralidade do controle social e da transparência (Bucci, s.d.; Schmidt, 2019). Para que tais direitos sejam garantidos e devidamente implementados, através das políticas públicas, se faz necessário que haja um estudo prévio, concomitante e técnico sobre o quantum de recursos públicos, compreendido como um processo político de alocação, para cada tipo de política pública proposta.

O processo político de alocação de recursos se faz cada vez mais necessário, pois temos um cenário universal onde os recursos estatais destinados às políticas públicas são escassos e limitados, considerando a infinidade de demandas sociais.

Em termos práticos, a decisão orçamentária é o “locus” da disputa distributiva (Schmidt, 2019; Favareto; Lotta, 2022).

Essa alocação, no entanto, pressupõe planejamento. Contudo, “o planejamento ainda é visto como uma coisa que estritamente tecnicista dominada por economistas burocratas” (Pupim De Oliveira, 2006).

As políticas públicas são programas estatais complexos e, por esta razão, precisam de ordenação intersetorial, para sua concretização, sem que haja prejuízo à eficácia destas. A coordenação entre setores e níveis de governo é, portanto, condição de efetividade (Pupim De Oliveira, 2006).

Um dos principais fatores que podem comprometer a eficácia das políticas públicas é a desconexão entre a sua elaboração e implementação, conforme indicam determinadas correntes de pensamento sobre planejamento (Pupim De Oliveira, 2006). Para alguns autores o planejamento seria uma atividade focada na criação de planos que envolve decisões políticas, discussões, elaboração de legislações e a definição de responsabilidades, resultando, assim, na formulação final de um plano (Pupim De Oliveira, 2006).

Acredita-se que, após a conclusão das etapas de planejamento, as ações delineadas serão automaticamente implementadas e alcançarão os resultados pretendidos, desde que o plano seja bem elaborado e tenha seu orçamento aprovado, sem cortes (Pupim De Oliveira, 2006). Dessa forma, a avaliação do processo de planejamento é predominantemente centrada na qualidade do plano em si, com a premissa de que um bom projeto gerará bons resultados, enquanto um plano deficiente levará a resultados insatisfatórios (Pupim De Oliveira, 2006).

Uma abordagem mais contemporânea do planejamento busca integrar uma dimensão de implementação aos planos, enfatizando a importância de determinadas estratégias de gestão que assegurem a realização das ações previstas, razão pela qual essa perspectiva visa garantir que as diretrizes estabelecidas sejam efetivamente colocadas em prática (Pupim De Oliveira, 2006). Desse modo, o planejamento mostra-se como um fator imprescindível ao alcance das ações propostas pelo governo, através das políticas públicas, que conta com vários mecanismos de suporte para a otimização do processo.

Dentre estes mecanismos, destacam-se monitoramento, avaliação e orçamento por programas (Pupim De Oliveira, 2006; Fontes, 2023). Há, ainda,

segundo Pupim de Oliveira (2006) outra abordagem, denominada popular ou populista do planejamento, que enfatiza a participação ativa da população e da sociedade civil na implementação de projetos, destacando a importância do envolvimento dos beneficiários em atividades como monitoramento de projetos, participação em assembleias, denúncias, etc.

Essa abordagem tem como escopo uma maior participação social, por meio de conselhos e outros instrumentos formalmente estabelecidos. Essa perspectiva reforça o desenho participativo do ciclo de políticas (Pupim De Oliveira, 2006; Jacobi, 2002). Assim, pode inferir que não é possível manter políticas públicas bem-sucedidas sem um planejamento orçamentário adequado.

Um dos motivos que leva a falhas e distorções nos resultados das políticas públicas é justamente a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento (Pupim De Oliveira, 2006), sendo a aderência entre desenho, orçamento e execução variável crítica de sucesso (Toni, 2021; Fontes, 2023).

Tecidas tais considerações, deve-se ter sempre em mente que a falta de planejamento afeta diretamente as políticas públicas. Logo, há a necessidade de que as decisões, que normalmente implicam na concretização de direitos humanos, devem ser tomadas de modo a atender os anseios e demandas mais urgentes da sociedade, que por sua vez, requer uma noção contextualizada das políticas públicas.

Políticas públicas são entendidas como respostas do poder público a problemas políticos, servindo como iniciativas do Estado para atender às demandas sociais relacionadas a questões de interesse coletivo (Schmidt, 2019). Embora existam diversas definições na literatura de ciência política, essa concepção destaca a função das políticas públicas em abordar problemas que afetam a sociedade em geral (Schmidt, 2019).

As demandas sociais sempre superam a capacidade do Estado de atender aos anseios sociais, levando as autoridades a priorizar certas questões em detrimento de outras devido à escassez de recursos (Schmidt, 2019). As prioridades estabelecidas pelos governos são essenciais para a formulação de políticas, refletindo uma série de influências, como a ideologia dominante, os compromissos eleitorais dos governantes e as pressões de grupos sociais, os interesses econômicos cultura, dentre outros (Schmidt, 2019).

Em outras palavras, prioridades devem refletir necessidades e capacidades locais (Schmidt, 2019; Favareto; Lotta, 2022), sendo que daí decorrem escolhas distributivas e conflitos de agenda (Schmidt, 2019). Assim, é importante distinguir entre o conceito de público, que abrange o interesse geral da população, e o estatal, que se refere especificamente ao que diz respeito ao Estado, já que essas definições não são sinônimas (Schmidt, 2019).

Pesquisas realizadas em diversos países demonstram que as políticas públicas frequentemente geram ganhadores e perdedores, perpetuando o status quo, uma realidade que muitas vezes não é evidente nas análises técnicas disponíveis (Schmidt, 2019). Assim, é fundamental que o pesquisador mantenha uma consciência ética a respeito de quem é incluído ou excluído no processo político, além de identificar quem se beneficia das decisões tomadas e quem fica em desvantagem (SHUE, 2006, apud. Schmidt, 2019).

Em sociedades caracterizadas por grandes desigualdades, é comum – e até mesmo natural - que o poder público não implemente políticas que beneficiem a todos de maneira equitativa (Schmidt, 2019). Como destacado por Sefton (2006), as decisões públicas tendem a favorecer determinados setores sociais, atendendo mais aos interesses de alguns em detrimento de outros.

É particularmente nas políticas redistributivas, que buscam transferir recursos dos estratos mais ricos para os mais necessitados, que se evidencia a diferença de impacto das decisões públicas sobre os diversos setores sociais, reforçando a centralidade do orçamento como arena de disputa (Schmidt, 2019). Exemplos dessas políticas incluem iniciativas como a bolsa família e as cotas, além de reformas agrárias e subsídios para habitação popular, embora essa realidade de desigualdade de impacto seja uma característica geral de todas as políticas do gênero (Schmidt, 2019).

Dessa forma, a complexidade se vislumbra pelo fato de que as políticas públicas não se limitam a uma só área, pois são dotadas de caráter multidisciplinar, ou seja, podem ter de cunho econômico, social, ambiental, político, jurídico ou de qualquer outra área que pressuponha intervenção Estatal. Isto torna o campo de estudo das políticas públicas um campo jurídico não só multidisciplinar como também interdisciplinar, tornando complexa sua profunda compreensão, devido ao seu alto dinamismo.

Por isso, há a necessidade de abordagens integradas de análise (Bitencourt, 2013; Bucci, 2006). Para uma melhor compreensão do que as políticas públicas representam deve-se partir da seguinte premissa: o conceito de política pública é uma observação do sistema jurídico na medida em que o Direito é seu modo de instrumentalização (Bitencourt, 2013), fazendo um movimento de abertura do direito rumo à interdisciplinaridade (Bucci, 2006).

Contudo, “o instrumental jurídico de análise centrado na norma e no ordenamento jurídico não é o mais adequado para captar o caráter eminentemente dinâmico e funcional das políticas públicas” (Bucci, 1997). Portanto, o Direito é necessário, mas não suficiente para explicá-las (Bucci, 1997; Bitencourt, 2013).

Sendo assim, ainda que o sistema jurídico seja a forma de instrumentalização das políticas públicas, não se pode limitar sua análise apenas à norma e ordenamento, quando se estuda políticas públicas, sobretudo pelo dinamismo destas e da sua interdisciplinaridade. Atualmente, as pesquisas de políticas públicas proporcionam categorias analíticas para entender os problemas, evidenciando, assim, a multicausalidade que está na sua origem, a necessidade de tratamento interdisciplinar e o envolvimento dos diversos agentes nas questões públicas, que inclui redes, capacidades e arranjos de governança (DeLeon, 2006; Pierre, 2006).

A interdisciplinaridade torna as políticas públicas um sistema complexo, multidisciplinar e variável, possuindo, desse modo, um dinâmico campo de estudo e análise. Segundo Bitencourt (2013, p. 46) “o conceito de política pública também possui elementos variáveis na medida em que buscam fins, objetivos, e estes são mutáveis em conformidade com a necessidade social, mas que devem manter coerência entre si”, reforçando a importância do planejamento contínuo.

Uma análise reflexiva das políticas públicas deve reconhecer que a construção dos problemas e suas soluções não pode ser abordada de forma unilateral, pois envolve uma série de princípios e interpretações diversas (Riscado; Ribeiro, 2018). Além disso, é crucial considerar uma variedade de fatores, como a dimensão normativa da análise, que inclui as estruturas sociais e institucionais, bem como a compreensão das limitações impostas por essas instituições na dinâmica de poder e tomada de decisão (Riscado; Ribeiro, 2018).

Ao invés de tentar classificar as Políticas Públicas em um único campo temático ou disciplinar, é preferível reconhecer sua natureza interdisciplinar, que se beneficia

das contribuições de diversas áreas do conhecimento para um entendimento mais abrangente dos atores e processos envolvidos (Riscado; Ribeiro, 2018). Além disso, ao considerar as Políticas Públicas como uma abordagem de estudo, desenvolve-se um conjunto específico de ferramentas para a descrição, construção e análise dessas políticas, resultado de um intenso intercâmbio entre diferentes disciplinas (Riscado; Ribeiro, 2018).

Essa incorporação de variados enfoques evidencia um fluxo interdisciplinar robusto, buscando não apenas a multidisciplinaridade, como também uma verdadeira conexão entre as áreas de conhecimento, dotada de vasta interdisciplinaridade (Riscado; Ribeiro, 2018). Esse ecossistema metodológico é particularmente relevante para avaliação e desenho institucional (Riscado; Ribeiro, 2018).

Um importante campo de estudo das políticas públicas é o tema das necessidades sociais, assim como dos atores políticos, meios e formas de tomada de decisão e implementação dessas políticas. Para tanto, importante destacar algumas considerações sobre as políticas públicas, aqui entendidas como ações estatais destinadas a alcançar fins sociais.

A necessidade social irá justificar as preferências e interesses dos atores políticos, no âmbito das políticas públicas, assim como os meios e mecanismos disponíveis na tomada de decisão (Lasswell, 1951). O Autor também destacou a relevância do estudo das consequências da implementação das políticas públicas na sociedade, através da avaliação dos seus impactos e resultados, por isso seus estudos são fortemente adotados até hoje, servindo como embasamento para pesquisas que envolvam desde a formulação até a avaliação das políticas públicas.

Para Bucci (2006) as políticas públicas são ações Estatais, destinadas ao atendimento das necessidades sociais, guiadas por princípios constitucionais, técnicos e éticos, focadas na igualdade, justiça social e governança democrática. As políticas públicas estão, portanto, atreladas a um direito básico fundamental e, para assegurar esse direito, são criadas políticas públicas voltadas a atender tais demandas (Schier, 2019). Essa articulação confere legitimidade e direciona prioridades (Bucci, 2006; Schier, 2019).

O plano da formulação das políticas abrange a edição de leis e atos normativos primários que as estabeleçam e impõe a execução de tais comandos, através da atividade administrativa que se traduz na prestação do serviço público (Schier, 2019).

Sendo assim, pose-se concluir que, para uma melhor compreensão das políticas públicas, deve-se analisar não somente a norma, mas também o contexto no qual ela foi criada, os agentes envolvidos na sua elaboração, os objetivos que existem por trás, as forças do meio, dentre outros fatores.

É fundamental que o cidadão entenda os mecanismos que permeiam as políticas públicas, sua previsão legal, quem participou de sua formulação, como foram e estão sendo implementadas, quais os interesses e objetivos por trás delas, as forças envolvidas e os espaços de participação existentes, assim como os aliados e adversários a ela relacionados (Schmidt, 2018). Essa visão sistêmica permite uma visão mais ampla e não fragmentada, não só das políticas públicas como também dos seus impactos, nas diferentes áreas sociais e pontes de correlação.

Nessa ótica, transparência e controle social são condições de *accountability* (Schmidt, 2018; Müller; Friederich, 2020). Logo, as políticas públicas representam a coordenação dos meios à disposição do Estado, de modo a harmonizar as atividades dos particulares e Estado, visando objetivos sociais relevantes e politicamente determinados (Bitencourt, 2013).

Assim sendo, as políticas públicas apresentam-se como o resultado de um processo político, possuindo ligação ideológica aos compromissos assumidos pelos governantes no processo eleitoral, às pressões dos grupos sociais e corporações econômicas, à cultura política vigente e diversos outros fatores (Schmidt, 2018). Esse processo, no entanto, deve corresponder a uma “ação conjunta” e voltada ao interesse público, que inclua os mais diversos atores e setores sociais, o que demanda, inevitavelmente, a participação social, com vistas à realização das melhores escolhas (Bitencourt, 2013).

A participação social apresenta-se como pressuposto indispensável às Políticas Públicas, eis que são produto (resposta) a uma demanda da própria sociedade. Participação, aqui, é critério de legitimidade e de qualidade decisória (Bitencourt, 2013; Jacobi, 2002). Essa resposta Estatal, para uma determinada demanda social ou problema político, surge para harmonizar a relação entre o Estado e o particular, que implicará em uma série de consequências e impactos (econômicos, sociais, jurídicos, filosóficos, etc), trazendo resultados aos ambientes no qual está inserida.

É, pois, uma das razões pelas quais as políticas públicas são tão complexas e dinâmicas. Haverá, sempre, uma vasta gama de estudo, que nasce com as políticas públicas, pois seus efeitos transcendem o plano jurídico de aplicação, atingindo múltiplos campos de estudo a elas correlacionados e áreas sociais, com diferentes impactos, a depender do ambiente ou setor no qual está inserida.

Logo, seu acompanhamento deve ser contínuo e adaptativo (Favareto; Lotta, 2022; Toni, 2021). Por isso, um importante campo de estudo, que se pretende aprofundar, é o do planejamento orçamentário municipal, pois as Políticas Públicas são comumente pensadas de forma dissociada da realidade orçamentária dos entes federados.

O planejamento apresenta-se como uma capacidade governamental, diretamente ligada à efetividade das políticas públicas (Toni, 2021). O nexo política-orçamento é, portanto, estruturante (Toni, 2021; Fontes, 2023).

Sabe-se que os recursos disponíveis por parte do Estado, destinados às Políticas Públicas, são sempre finitos e limitados, o que nos remete a necessidade urgente de se pensar em política pública de forma concomitante com o planejamento orçamentário, destinado àquela demanda específica. Por essa razão, o estudo pretende demonstrar a relevância do planejamento orçamentário municipal para a concretização eficiente das políticas públicas, assim como o fortalecimento do controle social sobre as Políticas Públicas, nas suas diversas fases.

Nesse cenário, a Constituição Federal do Brasil desempenha um papel crucial, uma vez que estabelece os princípios e diretrizes fundamentais que norteiam a organização do Estado brasileiro. No contexto do planejamento orçamentário municipal e a concretização das políticas públicas, a Constituição Federal do Brasil é uma referência importante para a pesquisa, pois estabelece os princípios, competências e mecanismos de controle que impactam diretamente o planejamento orçamentário e a efetivação das políticas públicas municipais.

Após o advento da Constituição Federal se desenvolveu, no Brasil, uma estratégia de desenvolvimento social com base na universalidade, solidariedade, igualmente de oportunidades, participação, descentralização, entre outros (Grin, 2013). Houve uma mudança nas bases do sistema de política social, sobretudo no tocante às políticas sociais, caracterizado pela ampliação da democracia e da participação social.

Esse arranjo constitucional reforça o papel da sociedade na governança das políticas (Grin, 2013; Brasil, 1988). Os constituintes de 1988 seguiram a tradição das constituições anteriores ao incluir um amplo espectro de políticas públicas no texto constitucional, ampliando significativamente as disposições relacionadas à ordem social e tributação, introduzindo uma nova abordagem ao agregar um capítulo sobre direitos sociais, evidenciando a tendência de detalhar as políticas e estabelecer os papéis dos diferentes níveis de governo na formulação e implementação dessas políticas (Souza, 2008).

Logo, a Constituição estabelece diretrizes, de modo a orientar a concretização do Estado Social, definindo tarefas e impondo deveres ao Estado para garantir a realização dos direitos sociais (Carvalho, 2019). Nesse contexto, cabe ao texto constitucional articular princípios políticos que as instituições estatais precisam implementar, incluindo geralmente direitos fundamentais e os deveres correspondentes do Estado, de modo que esses direitos funcionem como uma agenda que oriente as ações das instituições públicas (Carvalho, 2019).

Carvalho (2019) destaca que a conexão entre os direitos sociais e as políticas públicas é crucial, uma vez que é por meio dessas políticas que o Estado efetivamente valoriza e viabiliza o exercício dos direitos sociais, que muitas vezes são subestimados. Nessa perspectiva, os direitos fundamentais atuam como um guia ou programa que orienta a implementação das políticas públicas, contribuindo para o fortalecimento das instituições democráticas (Carvalho, 2019).

Com a implementação de políticas públicas, a ação estatal se transforma, deixando de ser meramente programática e executiva para assumir uma função comunitária mais flexível, orientada por fins que não podem ser totalmente definidos devido à complexidade dos processos da vida (Carvalho, 2019). Apesar da clara relação entre direitos fundamentais e políticas públicas, e do mandado constitucional que as acompanha, o campo das políticas públicas sociais frequentemente hesita em reconhecer plenamente a exigibilidade dos direitos sociais discutidos na esfera constitucional (Carvalho, 2019).

As políticas públicas passaram a ser vistas como instrumentos efetivos para a proteção e promoção dos direitos fundamentais, sobretudo os direitos sociais (Carvalho, 2019). O futuro desses direitos e a melhoria das condições de vida para milhões de pessoas em situação de pobreza dependem da implementação consciente

de estratégias políticas, sociais, jurídicas e econômicas que considerem contextos desvantajosos, resultantes da ausência de estrutura institucional adequada e da falta de vontade política (Carvalho, 2019).

Assim, a efetividade depende de capacidades e arranjos institucionais (Carvalho, 2019; Fontes, 2023), bem como está intrinsecamente ligada à estrutura da ação governamental e à implementação das políticas pelo poder público (Fontes, 2023). Isto porque sem a existência de políticas públicas que coordenem e organizem a ação estatal, a realização dos direitos fundamentais se torna inviável, evidenciando a importância das interfaces entre o Direito e as políticas públicas no contexto do debate jurídico (Fontes, 2023).

O tema tem sido alvo de investigações em âmbito nacional e internacional, onde se exploram as conexões e reflexões em torno da perspectiva multidisciplinar, focando especialmente nos vínculos entre os aspectos políticos e jurídicos da ação governamental e nas transformações jurídico-institucionais promovidas (Fontes, 2023). Logo, as políticas públicas podem ser compreendidas como um complexo conjunto de normas, processos e arranjos institucionais, que são mediados pelo Direito, onde os objetivos escolhidos politicamente se concretizam em ações públicas e são definidos e interpretados por meio de instituições e normas jurídicas (Fontes, 2023).

A compreensão do fenômeno governamental por meio do Direito envolve a utilização de categorias específicas e ferramentas analíticas que ajudem a identificar as condições e instituições jurídicas essenciais para a formulação e execução de políticas públicas (Fontes, 2023). Nesse contexto, o Direito funciona como uma tecnologia que estrutura e operacionaliza políticas públicas, definindo tarefas, distribuindo competências entre os diferentes níveis de governo e coordenando as relações tanto no setor público quanto entre este e o setor privado (Fontes, 2023).

Essa “tecnologia jurídica” inclui PPA, LDO e LOA (Fontes, 2023; Brasil, 1988). Nessa chave, o orçamento é instrumento jurídico-político por excelência (Fontes, 2023).

O Direito, enquanto pilar estrutural das políticas públicas, não existe se não houver um Estado Democrático de Direito. A democracia, então, passa a ser indissociável das políticas públicas, uma vez que as políticas públicas, assim como o direito, pressupõem um processo democrático.

A democracia sustenta-se sobre dois pilares: a participação social e o controle social, que são instrumentos que visam a concretizar o ideal democrático vigente nas constituições contemporâneas (Müller; Friederich, 2020). Logo, a participação social torna-se essencial às Políticas Públicas, pois garante o ideal democrático buscado pelo Constituinte, na medida em que materializam a dimensão pública das escolhas (Müller; Friederich, 2020; Jacobi, 2002).

Prova disto é que o legislador constitucional conferiu tratamento especial à participação social no planejamento das Políticas Públicas, dada sua relevância. O artigo 193 da Constituição Federal estabelece que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”, projetando a finalidade legítima dos instrumentos de participação (Brasil, 1988).

Assim, as políticas públicas devem ter como objetivo o bem-estar e a justiça social. Contudo, importante reconhecer que as políticas públicas, por vezes, têm repercussão desigual, o que não significa abrir mão da universalidade, visto que a construção dos Estados de Bem-Estar social e as revoluções socialistas fazem nascer um aglomerado de políticas públicas de caráter universalizante, as quais devem estar presente no horizonte dos gestores públicos (Schmidt, 2018).

O parágrafo único do artigo 193 da Constituição Federal preceitua que “o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. Assim, há um comando constitucional expresso, no sentido de que o Estado, ao realizar o planejamento das políticas sociais, deve assegurar a participação da sociedade em todas as fases do processo, ou seja, da formulação à avaliação das Políticas Públicas.

Esse dispositivo legal apresenta-se como uma clara representação do conceito de Constituição Cidadã, idealizado por Marshall (1967) em seus estudos, que tem como ideal a igualdade. Dessa forma, a Constituição vincula planejamento, participação e resultados sociais (Brasil, 1988; Carvalho, 2019).

A missão constitucional é, portanto, é a de garantir direitos e deveres públicos, sobretudo de participação social. Nota-se que as políticas públicas demandam participação social em todas as suas fases, inclusive orçamentárias. Isso inclui o desenho, a execução, o monitoramento e a avaliação do gasto (Brasil, 1988; Fontes, 2023).

Muito embora o orçamento público não represente, de forma isolada, uma política pública, está diretamente ligado a todas elas, pois é através dele que os gestores públicos programam, autorizam e executam as políticas públicas. Assim, o orçamento público também se mostra como uma importante ferramenta de análise das diferentes políticas públicas.

PPA, LDO e LOA, nesse sentido, estruturam prioridades e condicionam a efetividade (Brasil, 1988; Fontes, 2023; Toni, 2021). Por representar uma importante ferramenta, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual também estão sujeitos ao controle social, assim como as Emendas Orçamentárias.

Todas essas formas de participação social é que tornam os procedimentos democráticos, de modo que foram criados instrumentos formais de participação popular na formação das Políticas Públicas, que serão abordados com mais afinco no tópico seguinte.

## **1.2 Instrumentos de participação popular na formação das políticas públicas**

Desde a década de 1990, observa-se na América Latina um processo de institucionalização da participação popular, concebido como resposta à necessidade de aprofundar as democracias representativas e ampliar os espaços de deliberação coletiva (Jacobi, 2002). Ainda que esse movimento tenha favorecido o fortalecimento da sociedade civil e possibilitado a criação de programas sociais mais próximos das demandas locais, não raras vezes permaneceu restrito ao plano retórico, com práticas participativas que se mostram frágeis ou limitadas em sua efetividade (Jacobi, 2002; Bitencourt; Reck, 2022).

A participação deixa de ser compreendida como mera formalidade procedimental e passa a configurar-se como elemento estruturante da deliberação e da coprodução de políticas públicas (Müller; Friederich, 2020).

No caso brasileiro, a transição democrática foi acompanhada pela emergência de novos espaços institucionais destinados à interação e à negociação entre sociedade civil e Estado, em que a participação cidadã assumiu protagonismo como indicador de rupturas e de tensões no modelo tradicional de gestão pública (Jacobi, 2002; Gohn, 2011). Essa dinâmica contribuiu não apenas para dar maior visibilidade

às demandas sociais, mas também para transformar práticas administrativas, aproximando-as da lógica da eficiência e da responsividade (Secchi, 2016).

As mudanças político-institucionais e a proliferação de canais de representatividade evidenciam o potencial de construção de sujeitos coletivos com objetivos comuns, capazes de influenciar decisões estatais e redefinir a própria institucionalidade democrática (Jacobi, 2002; Reck, 2020). Nesse quadro, a participação deixa de ser adorno discursivo para se afirmar como requisito de legitimidade e de performance das políticas públicas, vinculando-se à ideia de *accountability* e de fortalecimento do controle social (Müller; Friederich, 2020; Bucci, 2006).

Com o objetivo de efetivar e garantir a participação social na formação das políticas públicas, a Constituição Federal de 1988 garantiu alguns instrumentos, buscando, sobretudo, efetivar a participação popular nos processos decisórios da administração pública, sobretudo no tocante às políticas públicas. Esses instrumentos buscam auxiliar na formulação, avaliação e controle das políticas públicas como um todo, de modo a torná-las mais justas e democráticas.

Trata-se de mecanismos que conectam deliberação social, legitimidade e *accountability* na esfera estatal (Ayres Britto, 1992; Hamerski, 2020). Assim, a participação popular deliberativa tem como objetivo auxiliar na tomada de decisões e na elaboração de políticas públicas mais eficazes, que atendam, de forma efetiva, as necessidades da população (Hamerski, 2020).

Os instrumentos de participação popular conferem às decisões da administração pública uma maior legitimidade nos processos de tomada de decisões e eleição das melhores alternativas, como políticas públicas e demais ações sociais, tornando a administração pública mais justa e democrática (Ayres Britto, 1992).

O conceito de participação popular na Administração Pública pode ser abordado sob diferentes denominações, como "exercício privado da função pública" ou "colaboração do particular com a Administração Pública", refletindo estágios distintos na evolução dessa administração (Di Pietro, 1993). Atualmente, a expressão "participação popular" é considerada a mais adequada, pois está ligada ao princípio democrático que fundamenta o Estado de Direito, conforme estabelecido no preâmbulo da Constituição de 1988, que define o Brasil como um Estado Democrático de Direito, fundado sob o prisma da democracia participativa (Di Pietro, 1993).

Essa visão implica em uma Administração menos verticalizada e mais aberta à coprodução de políticas vai ao encontro da democracia participativa.

A democracia participativa fundamenta-se no direito dos cidadãos de se envolverem nas políticas públicas, permitindo que apresentem propostas relacionadas a leis e programas de interesse social, como projetos voltados à educação e à criação de cooperativas para desempregados (Saule Junior, 2021). Nesse contexto, a Administração Pública passa de um modelo autorreferido para um arranjo de cogestão e fiscalização social, superando a tradicional tendência autoritária que ignorava o consentimento do cidadão (Saule Junior, 2021).

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a participação popular na Administração Pública é fundamental para o Estado de Direito Democrático, pois aproxima o cidadão da Administração, assim como reduz barreiras entre o Estado e a sociedade (Saule Junior, 2021). Esse movimento produz efeitos no direito administrativo, que se reconfigura de um padrão autoritário para modelos cooperativos, ancorados na iniciativa popular e na colaboração privada (Saule Junior, 2021; Di Pietro, 1993).

O modelo de Administração Pública que inclui a participação do cidadão não implica na violação do princípio da legalidade, pois os sistemas de gestão democrática são legitimados pela lei e pelo arcabouço normativo que define as atribuições e a organização das esferas públicas (Saule Junior, 2021). Dessa forma, os sistemas democráticos que buscam a participação cidadã nas funções administrativas se integram ao ordenamento jurídico como um todo (Saule Junior, 2021).

Além disso, as novas esferas de decisão não substituem as instituições da democracia representativa, compreendida pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que mantêm suas responsabilidades e obrigações típicas, para com a sociedade (Saule Junior, 2021). Assim, os sistemas democráticos que operam em conjunto com o modelo tradicional do Poder Público têm como objetivo incorporar as demandas sociais e as necessidades da comunidade que não são atendidas pelo Estado (Saule Junior, 2021), resultando em um arranjo híbrido de democracia representativa com instrumentos democráticos diretos e participativos.

As políticas públicas no Brasil encontram parte de sua origem na mobilização dos movimentos sociais, que atuaram como agentes de pressão e formulação de demandas coletivas. Gohn (2022) observa que os movimentos sociais brasileiros, longe de se limitarem a manifestações pontuais, desenvolveram estratégias

permanentes de atuação, criando canais de interlocução capazes de influenciar a agenda estatal e induzir a institucionalização de direitos sociais.

Nesse contexto, o movimento sanitário destaca-se como exemplo paradigmático, ao articular profissionais da saúde, pesquisadores e cidadãos em torno da defesa de um modelo de atenção baseado no direito universal à saúde (Ghon,, 2022; Souza, 2020). A partir dessas mobilizações, conquistou-se a incorporação de novos parâmetros de cidadania e a redefinição da política de saúde, cuja culminância foi a criação do SUS. Souza (2020), ao analisar essa trajetória, argumenta que o movimento sanitário operou como vetor de transformação social e jurídica, ao tensionar o Estado a reconhecer a saúde não apenas como um serviço, mas como um direito fundamental. Assim, tanto a análise de Gohn quanto a de Souza revelam que as políticas públicas brasileiras, em especial no campo da saúde, emergiram de um processo histórico de disputas sociais, em que a pressão dos movimentos organizados foi determinante para moldar a ação estatal.

Nesse ambiente institucional, diante dos desafios sociais que requerem a implementação de políticas públicas e da obrigação do Estado de desenvolver políticas sociais, a partir da Constituição de 1988 houve um aumento na criação de sistemas de gestão democrática, como conselhos e comissões, especialmente nos Municípios (Saule Junior, 2021). Essas esferas públicas democráticas funcionam como mecanismos de controle da Administração Pública, assegurando que suas atividades estejam alinhadas com as prioridades sociais definidas no âmbito local (Saule Junior, 2021).

A participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é, pois, um aspecto fundamental que diferencia o Estado de Direito Democrático do Estado de Direito Social, refletindo a aspiração do cidadão de influenciar os interesses públicos que o Estado, por si só, não consegue proteger (Di Pietro, 1993). Não obstante, embora a Constituição de 1988 tenha trazido alguns avanços nesse sentido, inúmeras dificuldades persistem, desde a presença de instrumentos de participação em normas programáticas até a falta de interesse da população e do próprio poder público em implementar esses mecanismos (Di Pietro, 1993).

Conforme Mariano Baena de Alcázar, a falta de interesse dos políticos em fomentar grupos participativos e a preparação inadequada tanto dos cidadãos quanto das estruturas administrativas limitam a efetividade da participação popular (Di Pietro,

1993). A autora conclui, de maneira pessimista, apontando que as decisões significativas que afetam a vida pública continuam a ser tomadas por políticos e burocratas, enquanto as associações pequenas e os indivíduos isolados não encontram meios adequados para participar efetivamente na democracia pluralista, com a votação sendo sua única forma de engajamento (Di Pietro, 1993).

Daí a importância de institucionalidade, capacitação e desenho procedimental para que a participação não se limite ao plano simbólico. É por isso que se defende, ao longo deste estudo, que se deve garantir espaços para participação social em todas as fases do planejamento orçamentário municipal.

Postas essas premissas, serão abordados, a seguir, os principais instrumentos formais, que tem como objetivo auxiliar na formação das Políticas Públicas. Formalmente, a participação popular, no Brasil, ocorreu com o advento da Constituição Federal e nela foram previstos: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. A Constituição federal assim estabelece, em seu artigo 14 que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei” mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

De maneira geral, o plebiscito é definido como uma consulta prévia à população sobre questões de interesse coletivo (Auad et. al., 2004), criando uma ponte direta entre vontade popular e decisão estatal. No Brasil, com o advento da Lei nº 9.709/98, esse instituto pode abranger assuntos de significativa relevância constitucional, administrativa ou legislativa, além de permitir a aprovação ou rejeição de atos normativos (Auad et. al., 2004).

O plebiscito é, portanto, considerado um mecanismo jurídico que convoca o povo a aprovar ou rejeitar questões relacionadas à estrutura do Estado ou ao seu governo (Rocha, 2005). Ou seja, consiste em algo que, ao ultrapassar a normatividade constitucional e sem limites políticos e jurídicos, legitima, em termos democráticos e populares, uma ruptura constitucional (Rocha, 2005).

Trata-se, pois, de um instrumento de alta densidade política, a exigir cautela no desenho e na convocação. O plebiscito se caracteriza por referir-se a eventos ou fatos relacionados à estrutura essencial do Estado ou do governo, em contraste com atos normativos ou administrativos, como ocorre no referendo (Rocha, 2005).

Os efeitos do plebiscito podem ser confirmatórios ou resolutivos, dependendo da ratificação do fato pelo povo, e em algumas situações pode funcionar como condição suspensiva, cujos resultados dependem da manifestação da vontade popular (Rocha, 2005). Essa variabilidade de efeitos reforça seu caráter constitutivo de soberania.

Logo, é fundamental reconhecer que o plebiscito representa a expressão da vontade do povo, e não do Estado ao qual esse povo pertence ou poderá vir a pertencer (Rocha, 2005). Dessa forma, o plebiscito não deve ser visto como um ato de um sujeito de direito internacional, mesmo que esteja previsto, imposto ou autorizado por um tratado internacional e ocorra sob as garantias e controles que esse tratado estabelece (Rocha, 2005).

A Constituição brasileira de 1937 foi a pioneira em prever o plebiscito no Brasil, permitindo sua utilização para a incorporação, subdivisão ou anexação de Estados, conforme a decisão do Presidente da República (Aquad et. al., 2004). É importante pontuar que a regulamentação do referendo nessa época conferia poderes excessivos ao Presidente, refletindo a centralização política visada por Getúlio Vargas durante seu governo (Aquad et. al., 2004).

O plebiscito, naquela época, poderia ser utilizado exclusivamente pelo Chefe do Poder Executivo caso um projeto de emenda constitucional de sua autoria fosse rejeitado pelo Congresso Nacional, ou se o Congresso aprovasse uma emenda com a qual o Executivo discordasse (Aquad et. al., 2004). Nesses casos, o Presidente da República poderia solicitar um plebiscito nacional, a ser realizado noventa dias após sua decisão, que, se aprovado pelo povo, transformaria a proposta em norma constitucional, embora a mesma Constituição também previsse um plebiscito de autolegitimação, que nunca foi efetivado (Aquad et. al., 2004).

A Constituição de 1946, por sua vez, limitou a previsão do plebiscito apenas para temas de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados entre si (Aquad et. al., 2004). Já a Constituição de 1967, promulgada, durante o regime militar, não fez menção à possibilidade de consulta popular para questões territoriais, deixando esse assunto sujeito à regulamentação por meio de lei complementar (Aquad et. al., 2004). Somente em 1988 a democracia participativa voltaria a ganhar status constitucional robusto.

De acordo com Bonavides, o plebiscito, originado na antiga Roma, é entendido como uma "consulta prévia à opinião popular" que resulta em ações legislativas, dependendo de suas conclusões, embora a diferenciação entre plebiscitos e referendos apresente dificuldades (Garcia, 2005). Já no Brasil, referendo e plebiscito operam em fases distintas – com o referendo validando decisões do Congresso e o plebiscito permitindo a expressão do sentimento popular – em outros países essas modalidades se confundem e carecem de uma aplicação claramente definida entre suas classificações (Garcia, 2005).

A noção de plebiscito é considerada controversa, pois se refere à vontade popular sobre questões de relevância constitucional e serve como um instrumento de democracia direta, embora possa ser utilizado por regimes autoritários para legitimar seu poder autocrático (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1995). Além disso, essa definição pode ser vista como parcial e incompleta, uma vez que não estabelece uma distinção clara entre plebiscito e referendo, sendo ambos os termos, na prática, sinônimos, com apenas uma diferença histórica em seu uso (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1995).

O plebiscito no Brasil é classificado em duas modalidades: ampla e orgânica. A modalidade ampla trata de questões de relevância nacional de competência dos Poderes Legislativo ou Executivo, enquanto a orgânica refere-se a situações como a incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados e Municípios, exigindo a aprovação da população por meio de plebiscito, além do consentimento do Congresso Nacional, por meio de Lei Complementar (Auad et. al., 2004).

Dada a relevância dos institutos, em 18 de novembro de 1998 foi editada a Lei nº 9.709, que regulamentou os incisos I, II e III do artigo 14 da Carta Constitucional, A buscando dar operatividade uniforme aos mecanismos de consulta. Tanto o plebiscito quanto o referendo são formas de consulta popular, sobre determinada matéria, de grande relevância e natureza constitucional, legislativa ou administrativa (art. 2º CF/88).

A Lei nº 9.709/98 estabelece que a convocação do plebiscito referente aos Municípios deve ser realizada pela Assembleia Legislativa do Estado, de acordo com as legislações federal e estadual (Auad et. al., 2004). Já, em relação ao referendo, o mesmo não ocorre.

O referendo é reconhecido como a forma mais tradicional de intervenção direta do povo na legislação, permitindo ao corpo eleitoral manifestar-se sobre atos

normativos e, ocasionalmente, sobre atos administrativos (Rocha, 2005). Essa modalidade assegura ao povo o direito de aprovar ou rejeitar as decisões das autoridades legislativas, sendo que a aprovação popular é necessária para que as leis se tornem juridicamente válidas, funcionando similarmente a um sistema representativo onde o Parlamento elabora a lei e a submete ao sufrágio dos cidadãos (Rocha, 2005).

Trata-se de um controle popular posterior, sobre a produção normativa que, segundo Rocha (2005) tem vantagens inegáveis, já que se destaca como um dos instrumentos que mais aproxima o governo da democracia pura, permitindo que a opinião dos cidadãos se manifeste de forma clara e intervenha diretamente na administração do Estado. Além de limitar o poder das assembleias parlamentares e proteger a soberania da Nação contra leis opressivas, o referendo também desempenha uma função pedagógica, ao incentivar a educação política e cívica dos cidadãos, promovendo um maior engajamento na gestão dos assuntos públicos (Rocha, 2005).

Nas palavras de Auad et. al. (2004), o referendo é caracterizado como um mecanismo de consulta popular que permite a confirmação ou rejeição de leis, projetos de lei ou emendas constitucionais, promovendo a participação direta do povo na construção do ordenamento jurídico e, assim, ampliando os espaços democráticos dentro do sistema político representativo. O termo tem suas origens na expressão ad referendum, sendo um conceito desenvolvido nos cantões suíços, como Valais e Grisons, no século XV, com a finalidade de validar as decisões das Assembléias cantonais perante os cidadãos (Auad et. al., 2004).

O referendo foi integrado ao ordenamento jurídico brasileiro apenas com o advento da Constituição Federal de 1988, sendo regulamentado pela Lei nº 9.709/98, que também aborda o plebiscito e a iniciativa popular (Auad et. al., 2004). Embora a Lei apresente diversas regras comuns para ambos os institutos, ela deixa claro que o referendo é convocado após a realização de um ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo a tarefa de ratificá-lo ou rejeitá-lo (Auad et. al., 2004), diferenciando-se, assim, do plebiscito quanto ao tempo de convocação.

A legislação brasileira diferencia o plebiscito e o referendo, principalmente em relação ao momento de sua convocação, sendo que o plebiscito ocorre antes do ato legislativo ou administrativo, enquanto o referendo é convocado posteriormente (Auad

et. al., 2004). Além disso, a lei não prevê que o povo possa iniciar uma consulta popular com base em um número determinado de assinaturas sobre assuntos de interesse social, o que limita a efetividade desses mecanismos de participação e enfraquece a soberania popular em um contexto de crise de legitimidade da democracia representativa (Auad et. al., 2004).

O referendo é considerado uma forma clássica e tradicional de exercício direto de poder, aproximando o governo da democracia pura, conforme apontado por Darcy Azambuja (Rocha, 2005). De maneira mais ampla, ele se refere à consulta popular sobre emendas constitucionais ou a sanção de leis ordinárias, permitindo que a população se manifeste em questões de interesse público nacional (Rocha, 2005).

Uma fundamental diferença entre o plebiscito e o referendo reside no momento de utilização. O plebiscito é convocado antes do ato administrativo ou legislação, ao passo que o referendo é convocado de forma posterior, cabendo ao povo a sua ratificação ou rejeição.

Contudo, apesar de semelhantes, a doutrina aponta uma característica, que distancia os institutos: a classificação quanto à natureza do ato democrático. O plebiscito apresenta-se como típico da democracia direta e pode ser entabulado como um ato originário, ao passo que o referendo se caracteriza como ato democrático semidireto, tendo como objetivo confirmar (ou não) uma disposição legal já adotada (Linhares, 2010).

A iniciativa popular, por sua vez, diz respeito a possibilidade de apresentação, por parte da população eleitoralmente ativa, de projeto de Lei à Câmara dos Deputados, que deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, com ao menos três décimos percentuais em cada um deles. Representa, portanto, um elemento central no processo de tomada de decisões, por representar uma participação plena, partilhando democraticamente o poder decisório, buscando maior equidade e justiça social (Hamerski, 2020).

Ela oferece ao povo a possibilidade de apresentar um projeto normativo de interesse coletivo ao Poder Legislativo que, após debate parlamentar e cumprimento dos requisitos legais, pode se tornar uma lei e, quando adequadamente estruturado, fortalece a voz da soberania popular no processo legislativo (Auad, 2004). Nesse sentido, a iniciativa popular se caracteriza pelo exercício da soberania popular,

permitindo que um grupo de cidadãos elabore um projeto de lei para ser submetido ao Poder Legislativo, conforme os pressupostos legais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (Auad 2004), constituindo-se como um canal direto de agenda do próprio eleitorado.

As condições para o exercício da iniciativa popular variam conforme os preceitos legais e constitucionais de cada país que a implementa, embora o significado do instituto permaneça claro, independentemente das diferenças (Auad 2004). Assim, a iniciativa popular legislativa refere-se a um mecanismo de participação complexo que abrange desde a elaboração de um texto até a votação de uma proposta, incluindo fases como a campanha, a coleta de assinaturas e o controle de constitucionalidade (Benevides, 1991).

A regulamentação da iniciativa popular no Brasil ocorreu apenas dez anos após a promulgação da Constituição Federal, por meio da Lei nº 9.709/98, que aborda o tema de forma breve nos artigos 13 e 14 (Auad, 2004). A lei específica que o projeto de lei de iniciativa popular deve tratar de um único assunto e não pode ser rejeitado por vícios de forma, permitindo correções pela Câmara dos Deputados, o que facilita a apresentação de propostas que reflitam o verdadeiro interesse popular (Auad, 2004), protegendo a coerência lógica da proposta.

A iniciativa popular é entendida como um direito do eleitorado de propor projetos de lei ao Poder Legislativo, inserindo-se no processo legislativo juntamente com outros agentes políticos (Garcia, 2005). No entanto, segundo a Constituição Federal, referendos e iniciativas populares não conferem aos cidadãos o poder de alterar a Constituição ou vetar leis ordinárias, sendo que mudanças constitucionais podem ocorrer apenas por meio de plebiscito convocado pelo Congresso, o que demonstra a complexidade e as variáveis que influenciam o sucesso dessas iniciativas (Garcia, 2005).

Assim, a iniciativa popular representa uma forma de manifestação direta do povo na criação de leis federais ordinárias e complementares, conforme estabelecido no artigo 61, § 2º, da Constituição Federal, e também se aplica à legislação municipal e estadual, de acordo com os artigos 27, § 4º, e 29, XIII (Lima, 2020). Ressalta-se que a participação não se relaciona ao direito eleitoral, mas sim ao processo legislativo como um todo (Lima, 2020).

Nesse sentido, a iniciativa popular permite que o eleitorado se manifeste diretamente nas propostas legislativas, exigindo que na legislação federal a proposta seja apoiada por pelo menos 1% do eleitorado nacional, com distribuição em pelo menos cinco Estados, onde a manifestação mínima em cada um deles não pode ser inferior a 0,3% dos eleitores (Lima, 2020).

Embora a iniciativa popular seja uma alternativa constitucional viável, sua efetividade tem sido limitada por dificuldades práticas, como a necessidade de coletar quase 1 milhão de assinaturas, distribuídas em cinco Estados (Lima, 2020). Além disso, é geralmente mais fácil conseguir o apoio de um representante do Legislativo do que realizar uma ampla mobilização para a obtenção das assinaturas necessárias, embora os projetos resultantes dessa iniciativa possuam uma legitimidade significativa, especialmente em questões de alta relevância (Lima, 2020).

Esses três institutos principais, expressos no artigo 14 da Constituição Federal originaram diversos outros instrumentos, indiretos, que culminaram no fortalecimento da participação popular. Dentre eles, merecem destaque: o orçamento participativo, os conselhos de saúde, assistência social, ouvidorias, consulta popular e as audiências públicas, os quais conectam planejamento, execução e controle, ampliando a responsividade estatal.

O orçamento participativo tem como base constitucional o inciso XII do artigo 29 da Constituição Federal, assim como na legislação infralegal, sobretudo no inciso I do § 1º do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). O referido dispositivo prevê que será assegurado o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (Brasil, 2000).

Desde a década de 1970, a sociedade civil começou a se mobilizar em busca de maior participação no cenário político, reivindicando formas mais efetivas de engajamento na elaboração de políticas públicas (Souza; Silva, 2017). Esses movimentos ganharam força durante os anos 1980, especialmente no processo constituinte, o que desencadeou na aceitação de emendas populares que contaram com mais de 30 mil assinaturas, marcando o início de uma participação mais institucionalizada dos movimentos sociais no Estado e a expansão das práticas participativas em diversas áreas, como saúde e meio ambiente (Souza; Silva, 2017).

Esse ciclo de mobilização social abriu caminho para experiências inovadoras de deliberação orçamentária. O orçamento participativo surge, portanto, como uma experiência inovadora que possibilita à população intervir no processo de definição de prioridades para o uso dos recursos públicos, especialmente no âmbito municipal, onde as decisões governamentais têm impacto mais imediato sobre a vida dos cidadãos (Pires, 2001).

Implementado inicialmente em Porto Alegre, na década de 1980, consolidou-se como referência nacional e internacional em práticas de democracia participativa, estimulando a construção coletiva de políticas públicas, ampliando a transparência governamental e conferindo maior legitimidade às decisões políticas (Marquetti, 2003; Lüchmann, 2014). Embora não exista uma definição única de orçamento participativo na literatura, devido à diversidade de experiências e novos referenciais analíticos que surgiram ao longo do tempo, ele pode ser entendido como um mecanismo que promove a participação cidadã no processo decisório (Souza; Silva, 2017).

Esse sistema envolve uma desconcentração do poder decisório do Estado, permitindo que os cidadãos intervenham na alocação orçamentária e nas prioridades governamentais através de um arranjo preestabelecido (Souza; Silva, 2017). Assim, o programa de Orçamento Participativo no Brasil representa uma importante instituição participativa que surgiu a partir de iniciativas de governos municipais e de ativistas da sociedade civil, com o objetivo de promover processos orçamentários públicos mais abertos e transparentes, permitindo a participação direta dos cidadãos na seleção de políticas públicas (Wampler, 2008).

Essa prática se alinha ao conceito de democracia participativa defendido por Pereira e Carvalho (2008), que enfatizam a necessidade de complementar as instituições representativas com mecanismos capazes de aproximar a gestão pública das demandas sociais. A transição para a democracia na década de 1980, acompanhada pela descentralização de recursos e autoridade para estados e municípios, criou uma “janela de oportunidade” que possibilitou a grupos anteriormente excluídos do poder político a vitória em eleições em cidades significativas, como São Paulo e Porto Alegre (Wampler, 2008).

Assim, o orçamento participativo é considerado um processo decisório que ocorre ao longo do ano fiscal, permitindo que cidadãos e funcionários da administração se reúnam em assembleias para negociar a alocação de recursos em

projetos essenciais, como clínicas de saúde e escolas (Wampler, 2008). Além disso, o orçamento participativo dialoga com os princípios de *accountability* e controle social, na medida em que permite à sociedade acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, fortalecendo a transparência e a confiança nas instituições democráticas (Gohn, 2013).

Esse programa se destaca por promover justiça social, alocando mais recursos para áreas carentes e incentivando a participação da comunidade, além de instituir mecanismos de responsabilização, que tornam transparentes os procedimentos orçamentários, com o potencial de transformar o processo decisório na política brasileira ao combinar elementos da democracia direta e da democracia representativa (Wampler, 2008). Trata-se de um instrumento que conjuga equidade distributiva e transparência.

Os conselhos de saúde, por sua vez, representam outro importante instrumento, embasado no artigo 198, III da Constituição Federal, que prevê que as ações e serviços públicos de saúde terão como diretriz a participação da comunidade. Sendo assim, foi editada, em 28 de dezembro de 1990, a Lei nº 8.142, que dispõe sobre as formas de participação comunitárias na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS).

A participação social é um dos pilares do Sistema Único de Saúde (Ministério da Saúde, 2025), garantindo que a comunidade atue de forma direta no planejamento, execução e avaliação das políticas públicas de saúde no Brasil. Nesse contexto, os Conselhos Saúde surgem como instrumentos essenciais para a promoção do controle social, permitindo que cidadãos, profissionais de saúde e gestores contribuam de maneira organizada para o aprimoramento das ações e serviços de saúde (Gerschman, 2004).

O inciso I do artigo 1º da Lei nº 8.142/1990 trouxe os Conselhos de Saúde como instâncias colegiadas, dotados de caráter permanente e deliberativo, atuantes na formulação de políticas públicas de saúde. Os conselhos de saúde compõem a gestão participativa comunitária, relativa aos serviços de saúde, possibilitando que as necessidades reais da população sejam colocadas em pauta e levadas em consideração quando da formulação ou reestruturação das políticas públicas de saúde (Shimizu, Moura, 2015).

A partir de 1990, o SUS incorporou instâncias colegiadas para a deliberação de questões políticas e técnicas, as quais contaram com a participação de representantes de organizações da sociedade civil, resultado da mobilização popular dos anos 80 e das disposições legais que criaram o SUS (Labra; Figueiredo, 2002). Com o fortalecimento dessa estrutura, foram estabelecidos conselhos em todas as unidades da Federação, incluindo o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e conselhos em estados e municípios, promovendo uma ampla participação social na gestão da saúde no Brasil (Labra; Figueiredo, 2002).

Essa trajetória consolidou a saúde como um direito universal e um dever do Estado (Brasil, 1988), estabelecendo a necessidade de participação popular na formulação das políticas do setor. As diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde e pelo Conselho Nacional de Saúde foram fundamentais para a criação dos Conselhos de Saúde, pois a transferência de recursos para estados e municípios exige a existência desses conselhos nas respectivas Secretarias (Labra; Figueiredo, 2002).

Requisitos adicionais, como a obrigação de aprovação do Plano de Saúde e do Orçamento pelo Conselho, aliados à politização da saúde por meio de conferências regulares, têm contribuído para fortalecer a implementação do SUS, promovendo uma participação cidadã crescente e estabelecendo bases para o controle social pelos usuários sobre as decisões das autoridades do setor (Labra; Figueiredo, 2002).

Ao longo das últimas décadas, os conselhos de saúde (CS) se firmaram como espaços de deliberação coletiva, contribuindo não apenas para a fiscalização da aplicação dos recursos, mas também para a democratização das decisões no âmbito municipal (Cortes, 1998). Atualmente, o Brasil conta com milhares de pessoas participando dos CS, cuja composição paritária é estabelecida pela regulamentação, independentemente do porte de cada conselho, que varia conforme a população local (Labra; Figueiredo, 2002).

Estudos apontam que a efetividade dos CMS está diretamente relacionada ao grau de engajamento dos conselheiros, à capacitação para análise de políticas públicas e à integração com as instâncias de gestão municipal (Gerschman, 2004; Zambon; Ogata, 2013). A equidade é garantida por meio da divisão dos assentos, onde metade é ocupada por representantes da autoridade setorial, profissionais da saúde e trabalhadores, enquanto a outra metade é destinada a representantes dos usuários do SUS (Labra; Figueiredo, 2002).

Os conselhos temáticos, instituídos pela Constituição Federal de 1988, são compostos por diversos segmentos sociais e têm se multiplicado desde então, em áreas como Educação, Saúde e Assistência Social (Oliveira, 2004). Esses conselhos representam novos espaços públicos criados pela reestruturação do Estado, fundamentados na ideia de que a participação da sociedade é essencial para o controle social e para a definição e execução das políticas públicas (Oliveira, 2004).

O controle social nos CS é exercido por meio de funções deliberativas, fiscalizatórias e consultivas, com uma composição tripartite e paritária, que garante a participação de diferentes segmentos (Oliveira, 2004). Assim, os usuários ocupam 50% das vagas, enquanto 25% são destinadas aos trabalhadores da saúde e os outros 25% aos gestores e prestadores de serviços, assegurando a operação independente desses conselhos em relação às secretarias e órgãos executivos, com o objetivo de fiscalizar, definir políticas e fornecer consultas sobre questões de saúde (Oliveira, 2004).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, dispõe sobre o funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), objetivando a participação da sociedade civil na discussão e estabelecimento de normas e fiscalização dos serviços de assistência sociais prestados pelos Municípios. Registra-se que os CMAS são criados por Lei específica, no âmbito dos municípios, estando, no entanto, vinculados órgão gestor da assistência social, conforme previsto no artigo 16 de Lei Orgânica da assistência social.

O artigo 16 da Lei nº 8.742/1993 estabelece que

As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: [...]  
I - o Conselho Nacional de Assistência Social;  
II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;  
III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;  
IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Tem-se que os Conselhos de assistência social são instâncias deliberativas, existentes em todos os âmbitos, ou seja, federal, estadual, distrital e municipal. Sua criação tem caráter permanente e tem o direito de participação paritária, sendo formados por agentes do próprio governo e pela sociedade civil, institucionalizando o controle social na política de assistência.

A LOAS, aprovada em 1993, regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, estabelecendo a assistência social como uma política pública que envolve um conjunto de ações do Estado, voltadas para garantir padrões de proteção social e atender às necessidades básicas da população (Bulla; Leal 2006). Ao redefinir a assistência social dentro do campo dos direitos, a LOAS promove uma transformação significativa na forma de compreender e discutir a assistência social, substituindo a antiga perspectiva assistencialista por uma abordagem mais pública e transparente, que incentiva a participação de segmentos da sociedade civil na formulação e fiscalização dessas políticas (Bulla; Leal 2006).

Além disso, os Conselhos foram criados para promover um controle social democrático, permitindo que a sociedade civil participe na aprovação, fiscalização e avaliação das políticas públicas (Silva; Medeiros, 2010). Em particular, no contexto da Política de Assistência Social, essa política foi reconhecida pela Constituição de 1988 como um direito de todos os que necessitam, inserindo-se no sistema de Seguridade Social e destacando-se como uma responsabilidade do Estado em garantir a proteção social e as necessidades básicas da população, além de refletir uma nova concepção de política que busca superar o assistencialismo tradicional (Silva; Medeiros, 2010).

Após a aprovação da LOAS, começou o processo de descentralização político-administrativa da assistência social, que facilitou a criação de Conferências e Conselhos em todo o Brasil, embora tenha enfrentado desafios significativos devido à tradição assistencialista e à visão limitada de política social (Silva; Medeiros, 2010; Reis, 2002). Esses obstáculos evidenciam que institucionalidade, por si só, não garante participação substantiva.

O retrocesso na participação popular, marcado pela desmobilização dos movimentos sociais e pelo enfraquecimento dos sindicatos, contribuiu para um cenário de desilusão, onde a convocação para a instalação dos Conselhos Municipais foi ofuscada pela ineficácia na implementação de propostas populares da Constituição e pela falta de lideranças efetivas nas discussões relacionadas (Silva; Medeiros, 2010; Reis, 2022).

Além disso, cita-se as Ouvidorias como importantes instrumentos de participação popular, na medida em que garante ao cidadão o encaminhamento de denúncias e pedidos de informações de acesso público. A Lei nº 13.460, de 26 de

junho de 2017, foi promulgada com a função de dispor sobre os meios de participação dos usuários dos serviços públicos.

O artigo 13 da Lei nº 13.460/2017 dispõe que

As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

As ouvidorias merecem destaque especial na medida em que foram instituídas com objetivo de promover a participação social na administração pública, o acompanhamento dos serviços públicos, possibilidade de interação do cidadão com a administração, propondo sugestões, reclamações, auxiliando no controle dos atos administrativos, solicitar informações, etc. Elas funcionam como canais permanentes de escuta qualificada e mediação com o Estado.

São, nesse sentido, um instrumento capaz de levar o cidadão ao centro da administração, pois deu voz e garantiu a efetiva participação destes na gestão e fiscalização, assim como a correção e o aprimoramento dos atos administrativos (Fernandez; Cavalcanti; Sá; 2021, Viegas, Lyra, 2001; Reis, 2022). Além de garantir a efetividade de direitos que poderiam ser negligenciados ou demandar processos judiciais longos, as ouvidorias oferecem à Administração Pública análises externas, contribuindo para a qualidade das práticas administrativas e promovendo a transparência por meio do envolvimento dos cidadãos nas avaliações dos serviços e políticas públicas (Reis, 2022).

Já com relação às consultas populares, a recente Emenda Constitucional n.º 111, de 28 de setembro de 2021 inseriu ao texto constitucional, no § 12 do artigo 14 a seguinte previsão:

Serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos.

Assim, as consultas populares apresentam-se como um importante instrumento de participação popular. São dotadas de especial relevância, pois objetivam garantir a discussão e debate de questões locais, aprovadas pelos poderes Legislativos Municipais, fortalecendo o controle e a participação social também no âmbito local.

A Consulta Popular pode ser entendida como uma política de orçamento participativo, caracterizada por quatro elementos principais: a delegação de soberania do chefe do Poder Executivo para assembleias, onde assuntos orçamentários são deliberados e todos os cidadãos têm o direito de participar (Carvalho, 2021). Além disso, incorpora diferentes formas de participação, permitindo a definição das regras de deliberação pelos próprios participantes e envolvendo a distribuição de recursos orçamentários, com base em decisões coletivas e técnicas (Carvalho, 2021).

A mobilização da sociedade civil é crucial no processo consultivo, pois a participação social, além do voto, é essencial para a verdadeira estruturação da democracia (Carvalho, 2021). Para que essa participação seja efetiva é fundamental que os cidadãos tenham conhecimento dos problemas discutidos e que haja um equilíbrio de poder no processo deliberativo, de modo que suas contribuições influenciem as decisões e façam com que sintam que seu envolvimento é significativo no contexto político (Carvalho, 2021).

Já com relação às audiências públicas, por sua vez, possibilitam, através do debate, a participação popular nas decisões de grande relevância social, podendo ocorrer na área da saúde, orçamentária, de prestação de serviços públicos, etc. Isto porque, através da ação comunicativa – linguagem possibilitam um debate justo, coeso e eficaz nas audiências públicas, impactando positivamente na formulação das políticas públicas mais assertivas (Sturza; Rodrigues, 2019).

Digno de nota que, no Brasil, encontra-se em tramitação um projeto de lei (nº 678/2021) que busca regulamentar o parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal, ou seja, regular a participação popular no âmbito das políticas públicas. O projeto tem por objetivo contribuir e fortalecer a participação social na elaboração das políticas públicas, tornando-as mais efetivas, conforme a área de ação social.

Assim, é possível perceber que as políticas públicas precisam da participação popular, sendo um pressuposto do outro, pois sem participação popular não há como pensar políticas públicas justas e assertivas. É por isto que se defende, neste estudo, que a participação popular, sobretudo através do controle, também deve ocorrer ao longo do processo orçamentário municipal, porque imprescindível para o fortalecimento das políticas públicas, tornando-as mais efetivas.

A audiência pública apresenta-se como uma importante modalidade de participação e controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito, permitindo aos cidadãos a troca de informações com os administradores e garantindo o respeito ao devido processo legal (Soares, 2002). Com características como oralidade e a realização de debates sobre questões relevantes, essa prática é convocada para diversas funções administrativas, sendo essencial em contextos que envolvem direitos coletivos e servindo como ferramenta para o Ministério Público e para processos legislativos e judiciais (Soares, 2002).

Para Bucci (2006), práticas como essa ampliam a deliberação coletiva e fortalecem a legitimidade democrática das políticas públicas, ao aproximar o processo decisório de um modelo mais participativo e transparente. A audiência pública é, pois, um instrumento que assegura decisões políticas ou legais com legitimidade e transparência, permitindo que a autoridade competente ouvirá todos os cidadãos que podem ser afetados por essas decisões antes de sua conclusão (Soares, 2002).

Nesse sentido, Gohn (2011) enfatiza que tais espaços cumprem função pedagógica e política, ao promover arenas de negociação entre Estado e sociedade civil, fortalecendo a cidadania ativa e a construção de consensos. Esse mecanismo promove um espaço de diálogo onde o tomador de decisão obtém diversas opiniões de forma igualitária, embora sua estrutura tenha um caráter consultivo e as autoridades não sejam obrigadas a segui-las, funcionando como um canal de participação da comunidade nos assuntos de interesse público e aproximando a Administração de questões cotidianas dos cidadãos (Soares, 2002).

A seguir serão abordadas questões inerentes ao ciclo das políticas públicas, para que sejam abordadas questões indispensáveis a compreensão do estudo, especialmente no tocante a necessidade de planejamento orçamentário dentro das etapas que compõem o ciclo das políticas públicas. Tal necessidade ocorre de modo ainda mais latente por força do que dispõe o artigo 193 da CF/88, que impõe ao Estado

a incumbência de não apenas planejar as políticas públicas, como também garantir a participação social nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas públicas.

### **1.3 O ciclo das políticas públicas**

Na construção de uma Política Pública, o pesquisador deve procurar abordagens metodológicas que levem em consideração os agentes envolvidos, os recursos utilizados, a cultura, os valores morais vigentes, o capital social, a lógica eleitoral, a ordem jurídica e a institucionalidade da burocracia, dentro diversos outros fatores (Meny; Toenig, 1922; Klein; Marmor, 2008 apud Schimidt, 2018). Nessa perspectiva, a política pública é compreendida como processo situado, no qual variáveis institucionais e contextuais moldam escolhas e resultados (Schimidt, 2018).

Schimidt (2018) pontua, ainda, que a literatura internacional prestigia o ciclo das políticas, que por sua vez leva em consideração a dinâmica das políticas na forma de uma sucessão de fases, favorecendo a inteligibilidade de ações e decisões complexas, evitando que a política seja percebida como simples consequência de um mecanismo legal. Em síntese, a utilidade do ciclo reside em fornecer um mapa de estágios interdependentes para leitura analítica do caso concreto (Muller; Surel, 2002; Raeder, 2014).

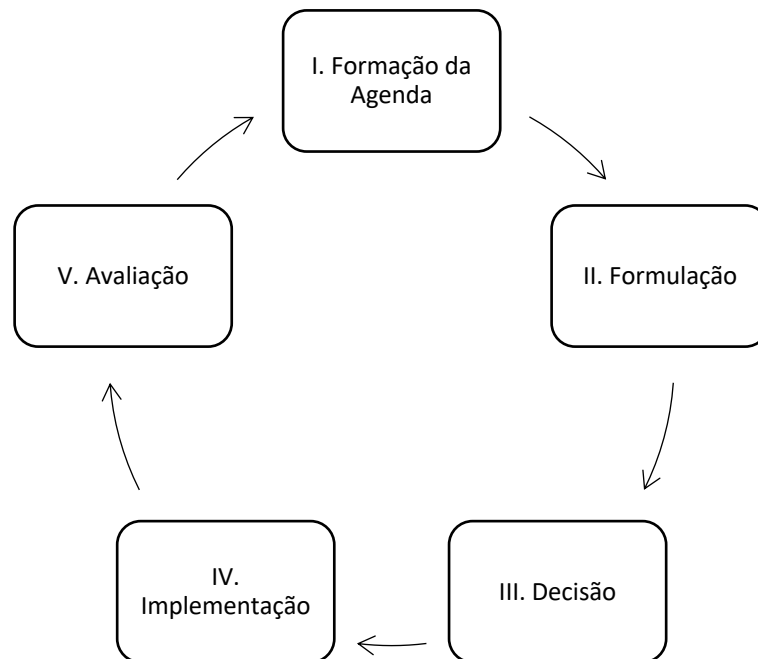
Apesar de ser a metodologia mais adotada, ela apresenta algumas fragilidades, pois os ciclos são frequentemente entendidos na perspectiva de uma sucessão linear e mecânica de fases, o que não ocorre na prática, uma vez que o processo real da política pública não é linear, muito pelo contrário, é caótico e algumas ações não guardam relação com o conjunto da política, razão pela qual os ciclos não podem ser entendidos como uma sucessão mecânica de fases (Schimidt, 2018; Raeder, 2014). Assim, para a compreensão adequada das políticas públicas, faz-se necessário compreender o ciclo das políticas públicas, que por sua vez pode ser caracterizado por uma sequência teóricas onde a ação estatal se desenvolve, que vai do problema à avaliação das políticas públicas (Bitencourt; Lolli; Coelho, 2022).

Apesar das críticas ao ciclo, Hill e Flupe (2009) destacam que a representação das políticas públicas por meio do ciclo possibilita um mapeamento da configuração de cada política pública, constituindo-se como uma ferramenta descritiva e heurística.

Desse modo, o ciclo das Políticas Públicas representa uma ferramenta analítica que reflete a Política Pública, conforme seus diferentes estágios, interdependentes e correlacionadas através de uma sequência lógica (Muller; Surel, 2002; Raeder, 2014).

As classificações de políticas públicas foram inicialmente estruturadas nos estudos de Lasswell (1956), Easton (1957) e Simon (1984). Após anos de estudos e difusão, o ciclo de políticas públicas pode ser compreendido pelas fases/etapas, através das quais nasce uma Política Pública, essas fases são majoritariamente definidas pela doutrina como: agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação (Howlett, 2011), conforme exposto na figura a seguir.

Figura 1 - Ciclo das políticas públicas



Fonte: Elaborada a partir de Howlett (2011); Subirats (2012); Parsons (2007).

Para fins de desenvolvimento da pesquisa, defende-se a compreensão de que o planejamento das políticas públicas deve ocorrer desde a fase de formulação da política, pois a partir dela que já irão ser delineados os custos necessários para a implementação da política pública, embora o eixo orçamentário seja mais presente na etapa de implementação. Além disso, a tomada de decisão deverá ser revista ao longo de toda a implementação da política pública, estando ela inserida em todas as

fases do ciclo das políticas públicas e, portanto, sendo absolutamente determinante para a avaliação das políticas públicas.

Assim, decisões são iterativas, ajustadas por evidências de execução e por feedback institucional (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Cumpre destacar, como contraponto, que, segundo o doutrinador Janriê Rodrigues Reck, a decisão encontra-se inserida dentro de cada etapa do ciclo das políticas públicas, já que, em todas elas haverá a necessidade de toma de decisões. Esse entendimento reforça a natureza recursiva do ciclo, em que escolhas e revisões se retroalimentam.

A formação da agenda consiste no processo através do qual os problemas sociais se tornam relevantes a ponto de chamar a atenção dos atores políticos e sociais, de modo a demandar uma intervenção de política pública (Elder; Cobb, 1993). Em outras palavras, pode-se dizer que a agenda se forma a partir do momento em que um problema social chama a atenção da sociedade e das autoridades, tornando-se relevante o suficiente para ser inserido na agenda política, para a formulação de Política Pública.

A agenda política é definida como um conjunto de discussões que são consideradas legítimas e que atraem o interesse do sistema político (Cobb; Elder, 1972). Os autores fazem uma distinção crucial entre a agenda sistêmica, que inclui questões reconhecidas pela sociedade como de competência do governo, e a agenda governamental, que é composta por aquelas que realmente recebem a atenção das autoridades (Cobb; Elder, 1972).

Essa distinção é importante porque permite compreender porque alguns temas existem socialmente, mas não estão contidos no circuito decisório do ciclo das políticas públicas. Assim, a agenda governamental é composta por questões que são consideradas relevantes pelos tomadores de decisão em diferentes níveis de governo, seja local, estadual ou federal (Kingdon, 2003).

Na agenda sistêmica, as questões emergem quando capturam a atenção da opinião pública ou quando uma parte significativa da população demanda ações concretas do Estado (Cobb; Elder, 1972). John Kingdon (2003) amplia essa discussão ao introduzir uma distinção entre a agenda governamental e a agenda decisória, sendo a primeira definida como os assuntos que recebem atenção do governo e dos formuladores de políticas em um determinado período.

Dentro da complexidade do processo de formulação de políticas, nem todas as questões que surgem na agenda governamental são igualmente consideradas, resultando em um foco em apenas algumas delas para uma possível decisão (Capella, 2018). Ou seja, nem todas as preocupações que aparecem na sociedade conseguem atrair a atenção dos governantes, e muitas delas não conseguirão ser representadas na agenda governamental, que é reservada para as questões mais relevantes aos tomadores de decisão (Cobb; Elder, 1972).

A agenda decisória, então, consiste nesse subconjunto que abrange questões que estão prontas para a tomada de decisão e têm potencial para se tornar políticas públicas, além de incluir agendas especializadas que refletem áreas setoriais específicas, como saúde, transportes e educação (Capella, 2018).

A formação da agenda refere-se ao processo pelo qual determinados problemas sociais começam a ser vistos como possíveis áreas de intervenção para políticas públicas (Elder; Cobb, 1993). Nesse contexto, convém advertir que a atenção dos atores envolvidos é um recurso limitado, e a quantidade de problemas existentes supera a capacidade deles de considerá-los, o que resulta em um processo de agenda altamente dinâmico e, muitas vezes, conflituoso (Ingram; Schneider; deLeon, 2007; Peters, 2015).

Além disso, os problemas sociais são construídos socialmente, ou seja, são interpretações de condições que são subjetivamente definidas como problemáticas e que requerem ação (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Logo, narrativas, indicadores e janelas políticas interagem para dar visibilidade a determinadas demandas (Kingdon, 2003).

A presença de uma questão na agenda depende, assim, de sua percepção pelos atores como um problema social que impacta a coletividade e que precisa ser abordado por meio de políticas públicas (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Assim, a decisão de agir é, pois, fundamental na transformação de situações percebidas como indesejáveis em problemas sociais, pois nem todas essas situações ganham a atenção necessária para mobilizar uma ação organizada (Kingdon, 2006).

Para que uma questão se torne um problema social, é imprescindível que certos atores utilizem seus recursos de poder e repertórios de ação para criar visibilidade para suas demandas, influenciando outros atores a reconhecerem a necessidade de agir em relação a elas (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). O processo de

definição de um problema social consiste em um exercício interpretativo que depende da percepção dos atores sobre uma situação considerada problemática (Muller; Surel, 2002).

Para que um problema social ingresse na agenda, é necessário que ele atraia a atenção de atores que possuam os recursos necessários para formular e implementar políticas públicas, segundo Kingdon (2006). O processo de agenda em políticas públicas é permeado por lutas discursivas e por um filtro institucional: atores sociais precisam mobilizar recursos simbólicos e estratégicos para que temas sejam reconhecidos como prioritários, disputando não apenas espaço, mas legitimidade para integrar o plano formal de decisões estatais (Reck, 2023).

Dessa forma, surgem discursos concorrentes que abordam o mesmo fenômeno de maneiras distintas, enfatizando diferentes causas e efeitos, o que reflete a pluralidade de interesses, ideias e valores sociais, além das limitações cognitivas e informacionais que permeiam a construção social dos problemas (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Segundo Reck (2023), o agendamento é a fase inicial e crucial no ciclo das políticas públicas, ao determinar quais demandas sociais serão transformadas em objeto de ação estatal, ou seja, nem todos os problemas sociais ganham visibilidade institucional, apenas aqueles que conseguem transpor a porta de entrada política para, então, compor a agenda governamental.

Os atores podem tomar conhecimento de situações de diversas formas, destacando-se três métodos comuns: indicadores, eventos-foco e feedback de ações governamentais; por exemplo, alterações em indicadores importantes, como a taxa de mortalidade infantil, podem mobilizar a ação pública e privada em resposta a crises identificadas (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

Eventos trágicos, como desastres naturais ou incidentes com vítimas, também geram atenção imediata e levam a medidas corretivas rápidas, evidenciado pelas tragédias da boate Kiss e as crises de rompimento das barragens em Mariana e Brumadinho (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Ademais, o monitoramento de políticas e a denúncia de problemas por meio de ouvidorias e mídias desempenham um papel crucial ao atrair olhos e recursos para determinadas situações, contribuindo para a inclusão de problemas na agenda pública (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

A distinção entre problematização e inscrição na agenda, conforme analisada por Cobb e Elder, refere-se à transição da agenda sistêmica – que abrange todos os

problemas sociais que têm alguma relação com os atores públicos – para a agenda institucional, onde os problemas são submetidos a um tratamento mais aprofundado em busca de soluções e alternativas viáveis (Muller; Surel, 2002). Nesse sentido, o processo de problematização é influenciado e transformado por fatores institucionais e cognitivos, que impactam como os fenômenos percebidos são introduzidos no espaço de decisão (Muller; Surel, 2002).

Assim, a problematização envolve a construção social dos problemas e a forma como eles são percebidos pelos atores envolvidos, refletindo a complexidade do cenário político (Muller; Surel, 2002). A passagem para a agenda institucional marca um momento em que os problemas passam a ser objeto de análise crítica e discussão entre os tomadores de decisão, destacando a importância da interpretação e da compreensão do contexto em que essas questões emergem (Muller; Surel, 2002).

Para que um problema seja considerado na agenda, é fundamental que ele se integre efetivamente às dinâmicas do aparelho político-administrativo, o que muitas vezes requer requalificações significativas (Muller; Surel, 2002). Essa "tradução" dos problemas sociais é influenciada por diversos fatores, sendo as formas institucionais um dos aspectos mais relevantes, abrangendo desde as características constitucionais dos atores até a relevância de registros jurídicos específicos (Muller; Surel, 2002).

A adaptação dos problemas sociais ao funcionamento da máquina pública envolve, portanto, um processo complexo que pode alterar a natureza original das questões apresentadas (Muller; Surel, 2002). Conseqüentemente, a forma como esses problemas são traduzidos no contexto institucional não apenas reflete as influências do sistema político, mas também determina a viabilidade de sua inclusão na agenda pública (Muller; Surel, 2002).

Logo, tem-se como fase subsequente a formulação das alternativas aptas a se tornarem política pública. A formulação é representada pelo momento através do qual se definem as formas para solucionar o problema político, que motivou a inclusão na agenda, através da seleção das melhores alternativas, disponibilizadas pelos diversos agentes envolvidos, produzindo conflitos, negociações e acordos entre os agentes envolvidos (Schmidt, 2018; Raeder, 2014), que culminará numa decisão.

Em outras palavras, trata-se de fase intensamente política, na qual desenho técnico e correlação de forças caminham juntos (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

A formulação de políticas públicas pode ser entendida, segundo Jones (1984), como a proposição de meios para resolver necessidades sociais, conforme percebidas por diferentes atores. Wu et al. (2014) acrescentam uma dimensão processual a essa definição, caracterizando a formulação como a produção e identificação de opções políticas plausíveis para resolver problemas, além de envolver uma avaliação preliminar da viabilidade dessas opções.

Além disso, Howlett, Ramesh e Perl (2013) enfatizam que a formulação está relacionada ao processo de criação de alternativas sobre como abordar um problema público específico (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Assim, esse processo implica identificar, refinar e formalizar as opções consideradas mais eficazes para lidar com a situação problemática, demonstrando a complexidade envolvida na elaboração de políticas para atender às necessidades sociais (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

A relação entre um problema social e as alternativas a ele associadas é complexa e muitas vezes polêmica, dada a natureza multifacetada desses problemas (Rosa; Lima; Aguiar, 2021; Muller; Surel, 2002). Em geral, múltiplas causalidades e valores concorrentes dificultam consensos e empurram soluções para arranjos incrementalmente negociados.

Além disso, as limitações cognitivas e informacionais contribuem para essa complexidade, pois é impossível listar todas as variáveis que influenciam a dinâmica do problema, resultando em um conhecimento parcial e transitório sobre as questões identificadas (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Como consequência, isso gera diferentes níveis de consensualidade acerca das definições de um problema social, dos seus aspectos mais relevantes e das estratégias para seu enfrentamento (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

A estrutura lógica de uma política pública é composta por vários elementos essenciais, incluindo o problema social, os objetivos, os instrumentos, o grupo beneficiário e o sistema de governança (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). O primeiro passo na elaboração de uma política é a modelagem do problema social, que envolve simplificar questões sociais complexas para que possam ser abordadas por meio de ações organizacionais (Rosa; Lima; Aguiar, 2021), sustentando a coerência interna entre fins e meios.

Esse processo implica uma redução da complexidade do problema, focando em aspectos que podem ser manejados com os conhecimentos disponíveis e dentro

do escopo das organizações formuladoras e implementadoras (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). A formulação das alternativas em políticas públicas ocorre paralelamente à fase de agenda e é um processo que possui uma forte carga política, uma vez que a definição das alternativas pode ser vista como uma expressão de poder (Capella, 2018).

Para isso, é fundamental realizar uma investigação detalhada sobre o problema, incluindo a análise de suas causas e efeitos, a identificação dos grupos afetados e a consideração dos aspectos territoriais e demográficos relevantes, assim como das políticas públicas existentes (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Schattschneider (1960) destaca que o poder reside na definição das opções disponíveis, e, portanto, existem sempre mecanismos de seleção que determinam quais propostas e soluções serão priorizadas pelos formuladores (Capella, 2018).

Dentro desse contexto, não é raro que algumas alternativas ganhem destaque na consideração dos tomadores de decisão no governo, refletindo a dinâmica de poder e a influência de diferentes interesses (Capella, 2018). Critérios de viabilidade técnica, aceitabilidade política e custos orçamentários pesam na triagem de opções (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). À medida que se desenvolve essa questão, se torna importante discutir como essas alternativas se tornam proeminentes e quais critérios são utilizados para sua seleção na agenda pública (Capella, 2018).

Na literatura contemporânea sobre formulação de políticas públicas, não há uma compreensão linear ou sequencial da relação entre agendas e alternativas, uma vez que a busca por soluções pode ocorrer mesmo sem uma definição clara do problema a ser resolvido (Kingdon, 2003). Isso implica afirmar que o processo pode se estender por longos períodos e envolver múltiplos atores, com diferentes perspectivas sobre a função do Estado, resultando na incorporação de ideias diversas e até contraditórias acerca das ações governamentais (Capella, 2018).

Kingdon (2003) caracteriza o processo de seleção de alternativas como uma dimensão distinta das questões que compõem a agenda, destacando que as alternativas para a ação governamental são aquelas consideradas seriamente pelos formuladores de políticas. Este processo é descrito como altamente competitivo, refletindo a dinâmica em que apenas algumas ideias conseguem se destacar entre as diversas propostas apresentadas (Capella, 2018).

O autor argumenta que os processos de definição de agenda e de alternativas operam sob lógicas distintas, sem que uma necessariamente cause a outra (Capella, 2018). Esse acoplamento ocasional entre “correntes” é favorecido por janelas de oportunidade (Kingdon, 2003).

Nesse contexto, as alternativas surgem de um fluxo de soluções que não estão sempre ligadas à percepção de problemas específicos, indicando um comportamento proativo dos formuladores (Capella, 2018). As pessoas não se dedicam a resolver problemas diretamente; em vez disso, elas tendem a gerar soluções e, posteriormente, buscar problemas que se conectem a essas soluções (Capella, 2018).

Os objetivos representam o segundo elemento fundamental na estrutura de uma alternativa em políticas públicas, funcionando como guias para as ações e critérios para a avaliação dos resultados (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Segundo Schneider (2015), esses objetivos refletem os aspectos intencionais do design das políticas, indicando as consequências que se pretende alcançar.

Outro componente crucial na estrutura da alternativa são os instrumentos, que se referem aos meios utilizados para implementar as políticas e as técnicas empregadas na busca dos objetivos estabelecidos (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Essa dinâmica sugere que a relação entre problemas e alternativas pode ser mais complexa do que se pensa, revelando um processo criativo e não linear na formulação de políticas públicas (Capella, 2018).

Esses instrumentos desempenham um papel essencial na operacionalização das metas da política, facilitando a realização dos resultados esperados (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). A escolha instrumental, portanto, é também escolha política.

O quarto elemento na estrutura de uma alternativa é composto pelos grupos beneficiários, que incluem indivíduos, grupos ou organizações afetadas pela política (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). A definição desses grupos pode ser realizada com base nos dados coletados durante a análise do problema social, ajudando a entender quem será impactado pelas ações implementadas (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

O quinto elemento na estrutura de uma alternativa em políticas públicas é o sistema de governança, que se refere às interações entre atores estatais e não estatais na implementação da política (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Este sistema organiza essas relações por meio de arranjos institucionais, que definem as

competências e atribuições de cada ator, estabelecendo como se dará a execução da política.

De acordo com Marques (2013) o processo de tomada de decisão consiste no elemento central das políticas públicas. Esta etapa é compreendida pela escolha da melhor alternativa, dentre as disponíveis, debatidas e examinadas na etapa anterior, para a formulação da política pública *in casu*.

Segundo Ham e Hill (1993) a tomada de decisão tem um caráter dinâmico, na medida em que representa o processo de conversão dos *inputs* (demandas que entram) em *outputs* (políticas públicas resultantes). Howlett, Ramesh e Perl (2013) classificam a tomada de decisão como um curso oficial de ação, que será observado na fase posterior, de implementação da política pública.

A tomada de decisão é, pois, uma etapa em que se escolhe entre as opções disponíveis, sendo que uma ou mais dessas alternativas podem ser aprovada como o curso oficial de ação. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), esse processo envolve a análise e o debate das opções, antes de chegar a uma conclusão.

Além disso, Kingdon (1995) identifica três fatores que afetam essa fase decisória: o clima emocional da população, as transições governamentais e a posição dos grupos de pressão, que podem estar a favor ou contra as decisões. O humor nacional, em particular, reflete a atitude do público em relação a determinadas questões e alternativas, influenciando diretamente as escolhas realizadas (Capella, 2007).

As mudanças de governo podem gerar uma série de questões que são tanto estimuladas quanto abafadas, afetando o cenário político de maneira significativa. Segundo Rosa, Lima e Aguiar (2021), essas transformações podem ocorrer em diferentes níveis, desde a troca de governantes até a substituição de membros em posições de alto escalão.

Além disso, o apoio ou a oposição dos grupos de pressão também desempenha um papel crucial na tomada de decisões, já que esses grupos podem afetar os custos associados a determinadas escolhas, o que sugere que a presença de grupos de interesse pode impactar diretamente quais caminhos serão seguidos no processo decisório (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

De acordo com Secchi (2015), as soluções devem ser avaliadas com base em critérios como tempo, custo e eficiência, buscando sempre as melhores opções

disponíveis. Dessa forma, a alternativa escolhida é aquela que se mostra mais eficiente, maximiza os resultados almejados e utiliza os recursos de forma otimizada (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

Segundo Peters (2015), as preferências dos atores são transitivas e podem ser ordenadas, sendo que esses indivíduos fazem escolhas baseadas em uma racionalidade instrumental e possuem acesso a informações completas. Além disso, conforme Rosa, Lima e Aguiar (2021), a lógica subjacente a essa abordagem é sequencial, onde as alternativas são desenvolvidas para solucionar problemas, permitindo que os atores selecionem a melhor opção com base em critérios objetivos.

O modelo da racionalidade limitada, conforme apresentado por Peters (2015), reconhece as restrições que afetam a tomada de decisão, resultantes da complexidade dos problemas sociais e da escassez de informações completas (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Esse modelo aborda as limitações cognitivas dos atores e as rotinas organizacionais existentes, que, juntas, condicionam as opções disponíveis à capacidade e à visão de cada organização (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

De acordo com Rosa, Lima e Aguiar (2021), as preferências dos atores não são transitivas, e a ordenação dessas preferências ocorre apenas quando confrontados com alternativas durante o processo decisório. Nesse contexto, as decisões estão mais ligadas à viabilidade das políticas públicas, considerando aspectos técnicos e culturais, do que à eficiência, resultando em escolhas menos amplas que serão revisadas continuamente diante de novas informações ou da entrada de novos atores no cenário (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

O modelo incremental, conforme descrito por Howlett, Ramesh e Perl (2013), fundamenta-se em pressupostos da racionalidade limitada, reconhecendo que a análise das alternativas se limita ao que é familiar e tende a impactar apenas marginalmente o status quo (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Desse modo, as novas políticas são formuladas com base nas experiências e capacidades conhecidas, resultando em um processo de mudança gradual e contínua, onde as decisões são fundamentadas nas práticas já existentes (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

De acordo com Rosa, Lima e Aguiar (2021), as organizações funcionam como anarquias organizadas, onde os processos de decisão são guiados por fluxos não sequenciais, resultando em um sistema onde problemas e soluções são reunidos de maneira aleatória. As escolhas, portanto, emergem de encontros ocasionais entre

questões, alternativas e circunstâncias, refletindo o contexto político, a sorte e as ações dos atores envolvidos, que se esforçam para alinhar seus interesses e propostas de maneira a obter o reconhecimento e a aceitação dentro do processo decisório (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

A fase da tomada de decisão é, nesse sentido, caracterizada pela explicitação de interesses, ações e métodos, marcado por três dinâmicas de escolha de alternativas: a transição dos problemas para as soluções, das soluções para os problemas, e uma comparação constante entre ambos (Barreiro; Furtado, 2015). Assim, o processo de tomada de decisão é onde ocorre a escolha efetiva das políticas, podendo acontecer de forma democrática, com a participação dos cidadãos, ou monocrática, onde apenas o governante e sua equipe deliberam (Sampaio, 2016).

Certas experiências de orçamento participativo começam seu ciclo na fase de tomada de decisão, sem oferecer a oportunidade de participação cidadã na formação da agenda e na formulação das políticas (Lasulaitis et al., 2019). Nos modelos digitais, por exemplo, o governo determina antecipadamente os temas e projetos que serão submetidos à votação online, enquanto nos formatos híbridos, a população tem a chance de participar presencialmente na seleção de prioridades antes da votação digital (Lasulaitis et al., 2019).

Importante pontuar que a decisão, embora seja a etapa mais visível do processo, é difícil de ser isolada com precisão, pois transcende o estrito âmbito institucional (Muller; Surel, 2002). A etapa de implementação, por sua vez, representa a execução da política pública, através da sua implementação no ambiente. Conforme Sabatier e Mazmanian (1980) a implementação consiste na execução de uma decisão (política pública), transposta em uma normal formal.

A fase de implementação no ciclo de políticas públicas é caracterizada pelo desafio de converter intenções gerais em ações concretas e resultados efetivos (Barbosa, 2024). Esse desafio se intensifica devido à crescente complexidade do processo de implementação, especialmente em razão das interações entre diferentes temas abordados pelas políticas públicas (O'Toole Jr., 1996; Barbosa, 2024).

E outras palavras, a implementação consiste na fase através da qual uma política pública é realmente executada, podendo ser analisada sob distintas perspectivas (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Na abordagem top-down, por exemplo, considera-se a implementação como um processo técnico que envolve a transmissão

da política para as esferas executoras, focando na prática administrativa e na estrutura normativa formal que orienta essa execução (Hupe; Hill; Nangia, 2014).

O enfoque bottom-up, por sua vez, analisa a implementação de políticas públicas a partir das ações dos indivíduos responsáveis pela execução das iniciativas (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Esse modelo destaca que, mesmo com um planejamento minucioso, é impossível prever a complexidade dos problemas sociais, assim como as limitações das organizações e os conflitos que surgem ao longo do processo, os quais devem ser enfrentados por quem realiza as ações (Elmore, 1980; Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

Além disso, é importante ressaltar que os objetivos de uma política pública muitas vezes impactam diversas jurisdições ou são influenciados por elas, evidenciando a interdependência entre os diferentes níveis e áreas de atuação social (Barbosa, 2024). Nesse contexto, as decisões tomadas pelos implementadores podem levar a políticas públicas que se moldam de maneira não necessariamente prevista, uma vez que se tornam produtos locais em constante evolução, resultado das escolhas e adaptações feitas por diversos atores (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

Essa dinâmica destaca a necessidade de uma abordagem colaborativa e integrada para garantir a eficácia das políticas implementadas, pois o processo de implementação de políticas públicas envolve a colaboração de atores de diferentes níveis governamentais e organizações, com interesses variados, expertises diversas e diferentes estruturas institucionais (Barbosa, 2024). Os arranjos interorganizacionais são fundamentais para a execução de ações específicas, onde a forma como esses atores interagem influencia diretamente o desempenho das políticas implementadas (Barbosa, 2024).

A implementação das políticas públicas também pode ser analisada por meio das relações que se estabelecem entre os atores para enfrentar problemas sociais específicos (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Além das diversas organizações que compõem a estrutura do governo federal, esses arranjos também podem incluir órgãos de diferentes entes federados, bem como entidades do setor privado e do terceiro setor (Barbosa, 2024).

A inclusão de tais organizações busca otimizar as competências de cada setor, promovendo ações complementares que visam a resolução de problemas públicos e a maximização do bem-estar da sociedade, o que exige um esforço significativo de

coordenação entre os diversos atores estatais e não estatais envolvidos (Barbosa, 2024). Logo, a formação de redes de políticas públicas ocorre a partir do reconhecimento comum de objetivos e da interdependência nas ações, permitindo que os envolvidos articulem seus recursos de poder e repertórios de ação em um esforço colaborativo para minimizar o problema social (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

Sabatier e Mazmanian (1980) definiram a implementação como a execução de uma decisão de política pública, geralmente consubstanciada em normas formais, sendo que a análise se inicia a partir da estrutura normativa que regula a política (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Essa estrutura é crucial, pois define objetivos, beneficiários, responsabilidades dos executores, recursos a serem utilizados e os resultados esperados, refletindo as decisões de representantes eleitos que têm a legitimidade democrática para agir em nome da população (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

A ideia central é que os atores envolvidos reconhecem as limitações de suas ações isoladas e, assim, entendem que a efetividade de suas iniciativas está atrelada à integração em um esforço coletivo mais amplo (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Dessa interação surgem estruturas que facilitam a gestão compartilhada das políticas públicas e a descentralização das decisões, marcadas pela interdependência e autonomia entre os diferentes agentes e recursos (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

Por fim, tem-se a etapa de avaliação e controle da política pública, que consiste na análise de falhas e acertos no processo de implementação da política, assim como dos resultados obtidos através de sua implementação. Segundo Schmidt (2018, p. 19) “avaliação de políticas públicas compreende hoje em dia um vasto conjunto de mecanismos e envolve múltiplos agentes”.

A avaliação, nesse viés, fecha o ciclo e realimenta agenda, formulação e decisão, tal como demonstrado na figura 1.

De acordo com Schmidt (2018) a avaliação das políticas públicas pode ser observada a partir de três prismas: administrativo, político e jurídico. Para o Autor, o prisma administrativo é compreendido pelo trabalho de monitoramento e acompanhamento dos órgãos de Estado (tais como tribunais de contas e controladorias) e agências de avaliação independentes (universidades, institutos, entre outros), enquanto o prisma jurídico é compreendido pelos tribunais e órgãos do judiciário, ao passo que o prisma político restaria caracterizado por conselhos de

políticas públicas, partidos políticos e cidadãos (Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Schmidt, 2018).

Questões como a necessidade de modificar a política em termos de sua concepção ou implementação são fundamentais nessa fase do processo (Muller; Surel, 2002). Logo, a avaliação é um processo que envolve o julgamento do valor de uma iniciativa organizacional com base em um padrão ou quadro de referência previamente estabelecido (Garcia, 2001)

Avaliar implica em determinar o valor ou a importância de algo, sendo que essa noção é similar em diferentes idiomas, como o espanhol e o inglês, que também associam avaliação à atribuição de valor (Trevisan; Bellen, 2008). Contudo, não há um consenso sobre o que realmente constitui a avaliação de políticas públicas, uma vez que o conceito admite diversas definições, algumas até contraditórias, refletindo a complexidade e a diversidade de disciplinas, assim como os contextos presentes na área de políticas (Trevisan; Bellen, 2008).

A avaliação das políticas públicas é um momento de questionamento sobre se os objetivos foram atingidos e se os grupos beneficiários foram realmente impactados, além de analisar se a mudança social desejada ocorreu (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Ou seja, a avaliação de políticas públicas envolve questionamentos sobre o impacto de um programa, procurando entender os efeitos gerados pela política implementada e se esses efeitos se alinham com os resultados esperados (Muller; Surel, 2002).

Este processo não apenas produz informações sobre a política e sua implementação, mas também envolve um exercício de atribuição de valor, onde diferentes aspectos da política são julgados com base em parâmetros claros (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Esse processo também pode ser visto como a atividade de verificar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados obtidos em uma ação, fundamentando-se em critérios de aceitabilidade definidos (Garcia, 2001).

Os parâmetros de avaliação podem ser determinados a partir de diversas perspectivas, dependendo dos objetivos específicos da análise (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). Isso pode incluir a verificação do cumprimento das metas estabelecidas, a percepção dos beneficiários em relação aos serviços recebidos, ou até uma avaliação mais abrangente sobre a contribuição da política para questões sociais como a equidade racial e de gênero (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

Além disso, a avaliação das políticas públicas pode ser classificada com base no momento em que são realizadas, podendo ocorrer antes, durante ou depois da implementação (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). As avaliações ex ante ajudam na formulação da política, enquanto as in itinere monitoram o progresso durante a implementação, e as ex post avaliam a eficácia e a eficiência das políticas após sua implementação (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

Desse modo, para que se tenha uma política pública de sucesso é necessário que haja um planejamento adequado, incluindo o planejamento orçamentário, em todas as etapas que permeiam o ciclo das políticas públicas. O planejamento é, pois, pré-requisito essencial a uma política pública bem-sucedida e eficiente, já que a articulação entre ciclo e orçamento evita políticas sem meios e orçamentos sem fins (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Por esta razão, o capítulo seguinte irá abordar e demonstrar que papel do planejamento é extremamente relevante para as políticas públicas, dentre os quais se inclui, por via de consequência lógica, o planejamento orçamentário. Esse planejamento, no âmbito dos municípios é muito falho e impreciso, razão pela qual é o enfoque do estudo.

## **2 O PAPEL FUNDAMENTAL DO PLANEJAMENTO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Considerando o objetivo da pesquisa, mostra-se fundamental analisar, com maior detalhamento, o papel do planejamento para as políticas públicas. Sustenta-se aqui que planejamento não é etapa acessória, mas condição de possibilidade para a ação estatal coordenada. Assim, no estudo defende-se que não há política pública sem um planejamento adequado, seja ele geral ou orçamentário, de modo que é necessário levar em consideração a relevância que o planejamento tem no âmbito das políticas públicas.

### **2.1 Do conceito de planejamento**

Deve-se partir de uma premissa básica, que vai ao encontro do que pontua Lübke (2022), ao afirmar que para e toda e qualquer ação racional é necessário um certo nível de planejamento. Nessa linha, o planejamento organiza fins e meios sob restrições institucionais e de recursos, reduzindo incertezas e orientando escolhas.

Sobre o tema do planejamento aplicado a temática das políticas públicas, o presente estudo adotará a distinção entre planejamento estratégico e planejamento operacional, nos moldes da doutrina de Janriê Reck. Reck (2023) defende uma importante classificação do planejamento, tomando por base o planejamento como elemento da política pública, onde divide-o em: planejamento estratégico, operacional e planejamento como instrumento da política.

Essa diferenciação dialoga com abordagens de planejamento estratégico no setor público que articulam direção de longo prazo, portfólio de programas e definição de capacidades (Bryson, 2018). Logo, o estudo do planejamento não só é fundamental como também essencial às políticas públicas, pois, sem planejamento, não há política pública (Bitencourt; Reck, 2021).

O planejamento estratégico das políticas públicas consiste no estabelecimento de objetivos, plano, programas e projetos, ou seja, em uma relação que vai do mais abrangente ao mais específico, pela busca de metas futuras (Reck, 2023). Já o planejamento operacional das políticas públicas é realizado através das leis

orçamentárias, ou seja, da clássica concepção constitucional: PPA, LDO e LOA (Reck, 2023).

Muito embora a doutrina jurídica tradicional, tanto do Direito quanto da Ciência Política, não faça uso desta distinção, trata-se de uma realidade normativa essencial, uma vez que é inquestionável o fato de que as políticas públicas, quando planejadas, podem ser vistas sob esses aspectos, já que se articulam entre si (Reck 2023). A literatura de implementação reforça essa articulação ao mostrar que coerência entre desenho, capacidades e instrumentos é decisiva para resultados (Pressman; Wildavsky, 1973).

Portanto, enquanto as duas primeiras espécies de planejamento (estratégico e operacional) estão voltadas para a estrutura interna das políticas públicas, existe o planejamento como instrumento, que pode ser observado quando o poder público determina diretrizes ao planejamento de particulares, buscando atingir o interesse geral (Reck 2023). Planejar, na perspectiva situacional, implica listar problemas, cenários e “governabilidade” para orientar escolhas viáveis no tempo político (Matus, 1996).

Assim, o planejamento deve ser visto como instrumento das políticas públicas, sendo indispensável para seu sucesso.

O planejamento como instrumento incide quando o Estado estabelece diretrizes vinculantes a particulares para fins públicos, como padrões regulatórios, metas setoriais e condicionantes fiscais (Reck, 2023). É necessário, portanto, listar e avaliar as possibilidades, da melhor forma possível, para que o governo se prepare para enfrentá-las, tornando o planejamento, novamente, indispensável (Matus, 1996).

Os governos da América Latina têm entrado em colapso, devido às incontáveis e crescentes demandas sociais, aliados às necessidades de efetivação de direitos já previstos, em grande parte devido à sua incapacidade de garantir a efetividade das políticas públicas (Toro, 2011). A ausência de integração entre planejamento e orçamento figura como um dos gargalos clássicos dessa efetividade (Wildavsky, 1979).

Além disso, escolhas são tomadas sob informação imperfeita e racionalidade limitada, o que exige arranjos de aprendizagem e revisão contínua (Lindblom, 1979). Logo, é necessário garantir a efetividade das políticas públicas, através do retro alinhamento entre o planejamento orçamentário e planejamento de políticas públicas.

Isto porque é impossível estruturar políticas públicas de sucesso sem o devido planejamento, pois as políticas públicas são multidisciplinares e, por esta razão, demandam uma análise sob diferentes aspectos (jurídico, econômico, social, orçamentário, etc).

A Constituição Federal consagrou o planejamento como determinante ao setor público, sobretudo no campo das políticas públicas (Toni, 2021), tornando o PPA, a LDO e a LOA constitucionalmente expressos. O PPA é um instrumento elaborado no início de um exercício, para abranger quatro anos, sendo essencial para o planejamento da ação governamental de longo prazo (Mazza; Mendes, 2014).

No entanto, Arantes (2010) destaca que o PPA ainda não é considerado um instrumento eficaz de planejamento e gestão estratégica, sendo frequentemente caracterizado como um documento burocrático e de utilidade limitada. Parte dessa limitação decorre do frágil encadeamento entre planejamento plurianual, prioridades anuais e execução por resultados (Schick, 1966).

Embora o legislador constituinte tenha concebido o PPA como um instrumento de planejamento e gestão estratégica, destinado a integrar o planejamento à execução das políticas públicas, a estrutura e as metodologias adotadas ao longo dos anos têm desviado o PPA desse objetivo (Arantes, 2010). Ainda assim, o PPA continua sendo a peça que sinaliza rumo, metas e compromissos de médio prazo, representando, nesse viés, um importante instrumento do planejamento brasileiro.

O PPA estabelece as diretrizes e metas da administração pública, abrangendo tanto as despesas de capital quanto as inerentes a programas de ação continuada (Mazza; Mendes, 2014). O legislador constituinte tinha como intuito reconhecer o planejamento como uma função essencial do Estado, e não como uma escolha opcional do governante (Arantes, 2010), logo, sua função é coordenar políticas e evitar orçamentos desconectados de finalidades públicas.

Por esta razão, o PPA é considerado a síntese do planejamento, servindo como orientação para os demais planos e o orçamento anual (Mazza; Mendes, 2014). José Maurício Conti ressalta que ele é essencial para direcionar as despesas de longo prazo, definindo os rumos da administração pública e contribuindo para o planejamento de políticas públicas que visem reduzir desigualdades sociais e regionais (Mazza; Mendes, 2014).

A LDO, por sua vez, é descrita como a lei que antecede a lei orçamentária, estabelecendo as metas e preferências referentes aos programas a serem realizados pelo governo (Costa, 2017). Além disso, a LDO estabelece metas e prioridades de gastos, com base na previsão de arrecadação, orientando a elaboração da LOA para o exercício seguinte (Costa, 2017; Mazza; Mendes, 2014), funcionando como uma ponte entre a estratégia contida no PPA e a LOA.

Nesse sentido, a LDO deve incluir anexos com metas e riscos fiscais, além de apresentar objetivos relacionados às políticas monetária, creditícia e cambial, juntamente com as metas de inflação, o que é essencial para alinhar a execução orçamentária à lei orçamentária anual (Mazza; Mendes, 2014). Quanto mais realistas forem suas projeções, maior a confiabilidade da execução da LOA.

Mazza; Mendes (2014) destacam que a LOA desempenha um papel crucial no planejamento das ações do governo, uma vez que estabelece um mecanismo que exige do administrador público a previsão prévia das atividades a serem realizadas. Isso acontece porque os orçamentos estão, normalmente, associados ao planejamento das iniciativas do governo e são formalizados em um documento, de modo que a alocação de recursos é autorizada unicamente para a realização dos objetivos propostos, fazendo com que o planejamento se torne uma etapa indispensável (Mazza; Mendes, 2014).

Por outro lado, a LOA é o instrumento que aloca efetivamente os recursos necessários para sua implementação e, por meio dela, o Executivo e o Legislativo determinam as políticas socioeconômicas e fiscais, ao planejar a utilização da receita pública, priorizando a execução de direitos sociais (Costa, 2017). Além disso, é importante observar a lógica sequencial necessária para a elaboração dos instrumentos de planejamento governamental, que se organizam da seguinte forma: primeiro o PPA, seguido pela LDO e, por último, a LOA (Mazza; Mendes, 2014).

Em termos clássicos, “o orçamento é a política traduzida em números” (Wildavsky, 1979). Todos esses documentos devem ser precedidos pelo Plano de Governo, onde são apresentadas as diretrizes do governo eleito (Mazza; Mendes, 2014).

Assim, deve existir harmonia entre os planos e programas governamentais e o PPA, conforme estipulado no artigo 165, parágrafo 4º, da CF/88, e a LDO também deve manter consonância com o PPA, tal como prevê o artigo 166, parágrafo 4º, da

CF/88 (Mazza; Mendes, 2014). A coerência entre PPA, LDO e LOA condiciona a efetividade da execução orçamentária como um todo, de modo a garantir seu sucesso.

O planejamento das políticas públicas, no entanto, engloba diversos outros aspectos, pois deve levar em consideração os fatores a ele relacionados (Perico, 2009). Segundo Lopes (1990), o planejamento no âmbito do setor público pode ser compreendido como um método coerente e compreensivo de elaboração de diretrizes, por instituições e órgãos independentes, pautados por conhecimentos científicos e metodológicos.

Ao mesmo tempo, é um processo político, atravessado por interesses, barganhas e restrições temporais (Lindblom, 1979). Esses processos políticos nada mais é do que o desfecho do ciclo das políticas públicas sendo materializado para execução Estatal.

O planejamento é um processo político decisório, que depende de informações precisas, transparência, vontade de negociar, respeito às diferentes visões e caracteriza-se pela busca conjunta de soluções aceitáveis, que atendam à sociedade (Oliveira, 2006). Nesse sentido, Toni (2021, p. 11) destaca que “o planejamento é uma capacidade governamental associada à efetividade das políticas públicas”, devendo ser visto e compreendido como um processo (Oliveira, 2006).

A literatura de gestão pública sugere equilibrar direção estratégica com adaptação emergente, evitando planos excessivamente rígidos (Mintzberg, 1994). Nessa linha de raciocínio, o planejamento apresenta-se como indispensável e indissociável das políticas públicas, porque políticas públicas demandam um prévio processo de análise, planejamento, avaliação e escolha da melhor opção.

A capacidade de planejar do Estado garante a institucionalidade do jogo democrático, pois o planejamento permite a construção de condições para que sejam realizados os debates, considerando os diversos interesses, na disputa incessante que permeia o ambiente democrático (Toni, 2021). Logo, o planejamento deve englobar, sobretudo, a gestão orçamentária, que tem caráter crucial, pois representa um fator decisivo na continuidade ou não das políticas públicas.

Nas palavras de Toni (2021, p. 12) “os processos de planejamento governamental têm profunda e indissociável ligação com a gestão do orçamento”. Ao integrar programação física e financeira, reduz-se o risco de “planos sem meios” e “orçamentos sem fins” (Schick, 1966).

Assim, as políticas públicas devem ser pensadas nos seus mais variados aspectos, principalmente orçamentário, pois uma programação orçamentária insuficiente pode por fim a uma importante política pública, antes mesmo de ela começar. Daí a importância de vincular metas a indicadores e custos, com monitoramento contínuo e revisões periódicas.

Assim sendo, e considerando a relevância do tema ao debate, será abordado, no tópico subsequente, o histórico do planejamento econômico brasileiro, para que se possa compreender e identificar a evolução do planejamento econômico no cenário nacional e porque ainda é importante estudá-lo.

## **2.2 Histórico do planejamento econômico brasileiro**

Sob a perspectiva administrativa, Souza (2012) pontua que as diversas tentativas no Brasil de implementar a técnica de planejamento nas atividades do setor público refletem de maneira significativa as dificuldades enfrentadas no processo de adaptação dos recursos executivos aos objetivos de política econômica buscados pelo Estado. Almeida (2006) menciona que o Brasil acumulou, principalmente entre as décadas de 1940 e 1970, uma experiência considerável em planejamento governamental.

Desde a implementação dos primeiros exercícios após a Segunda Guerra Mundial, como o Plano Salte, que contemplava setores como saúde, alimentação, transportes e energia, até o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e os planos plurianuais mais recentes, instituídos por meio da Constituição, o Estado brasileiro tem realizado, ao longo de cinco ou seis décadas, diversas iniciativas direcionadas ao planejamento futuro e à estruturação do desenvolvimento econômico (Almeida, 2006). Essa trajetória dialoga com correntes desenvolvimentistas latino-americanas e com o ideário de políticas industriais ativas defendido em diferentes momentos (Bielschowsky, 1998).

Nesse horizonte histórico, o planejamento foi concebido ora como ferramenta de coordenação do desenvolvimento, ora como resposta conjuntural a crises econômicas, oscilando entre ambições de longo prazo e programas emergenciais.

Durante o regime militar, as experiências de planejamento governamental, ao serem estruturadas em torno de grandes objetivos econômicos e de necessidades de

estabilização ou desenvolvimento regional, conseguiram alcançar algumas metas propostas, mas tiveram pouco impacto na situação social do país (Almeida, 2006). Apesar dos progressos industriais e tecnológicos, a sociedade brasileira manteve-se marcada por desigualdades inaceitáveis, especialmente nas áreas de educação, saúde e condições de vida dos segmentos mais desfavorecidos da população (Almeida, 2006).

Em síntese, houve eficácia econômica relativa com baixa aderência social, por isso, a revisão histórica e literária sobre o histórico de planos econômicos experimentados pelo país se mostra relevante, na medida em que mostra como o país vem a questão de planejamento. Isso explica a deficiência atual, observada em termos de planejamento orçamentário, não somente no tocante a políticas públicas, mas também na relação entre ambos. Essa revisão auxilia a compreender os atuais limites de coordenação entre planejamento orçamentário e políticas públicas, bem como as razões de sua recorrente dissociação.

No Brasil, o planejamento sempre esteve relacionado a planos, assim como a algumas espécies de controle (Oliveira, 2006). Além disso, o planejamento governamental brasileiro foi, por muito tempo, “associado à intervenção governamental na regulação do mercado e provimento de infraestrutura” (Toni, 2021, p. 51), sendo que esses traços refletem a busca por “pontos de estrangulamento” e por coordenação de investimentos públicos e privados, típica de estratégias de crescimento por etapas (Hirschman, 1967).

Há consenso de que, no Brasil, os primeiros planos governamentais surgiram nos anos 30, durante a crise de 1929, para superar as dificuldades econômicas e sociais que ocorriam naquele momento histórico (Justen, Frota, 2018). Não obstante a ideia de planificação econômica, observa-se que não houve um fluxo de experiências de governo transmissíveis de forma organizada (Souza, 2012). A institucionalidade do planejamento era fragmentada e intermitente, o que dificultava o aprendizado cumulativo entre governos.

Entre 1930 e 1945, o governo brasileiro, sob o comando de Getúlio Vargas, implementou medidas econômicas e fez inovações institucionais que marcaram uma nova fase nas relações entre o Estado e o sistema político-econômico (Ianni, 1979). No entanto, essas ações e a reestruturação do aparelho estatal não resultaram em um plano preestabelecido (Ianni, 1979).

Novos grupos sociais com interesses diferentes dos da burguesia, vinculada à cafeicultura, surgiram devido à incipiente industrialização, ao crescimento do setor terciário e à urbanização nas décadas anteriores (Ianni, 1979). Esses novos grupos incluíam os primeiros núcleos proletários, os princípios da burguesia industrial e uma classe média em expansão (Ianni, 1979).

Embora a pequena indústria fosse economicamente quase insignificante, ela provocava transformações sociais importantes, com a imigração europeia também contribuindo para esse fenômeno (Machado; Brum, 2014). Além disso, a tímida ampliação da classe média urbana gerou uma série de novas demandas para o Estado, que abriu caminho para importantes transformações econômicas dentro do aparelho público (Machado; Brum, 2014).

O fim da República Velha possibilitou que novos grupos sociais usassem a atividade política para mostrar ao governo problemas crônicos de ordem estrutural, principalmente a falta de um objetivo claro para a economia nacional (Machado; Brum, 2014). A crise de 1929 abriu um novo horizonte econômico para o Brasil, com a política governamental de compra dos estoques de café, com recursos nacionais, influenciando significativamente essa nova configuração, na medida em que aumentou a circulação de recursos na economia local e elevou a renda disponível (Machado; Brum, 2014).

As transformações econômicas rapidamente se estenderam para os âmbitos políticos e sociais, concentrando questões sobre os setores industriais a serem beneficiados, assim como os modos de investimento (Machado; Brum, 2014). A nova infraestrutura exigia um novo mercado de trabalho, afetando diretamente a legislação trabalhista e a qualificação da mão-de-obra, o que levou à organização de várias frentes de interesse e debate no núcleo do Estado brasileiro, criando a necessidade de planejar e definir objetivos econômicos nacionais (Machado; Brum, 2014).

Para Ianni (1979), as origens da ideologia e da prática do planejamento governamental no Brasil surgiram de uma combinação privilegiada de condições, incluindo a economia de guerra, as perspectivas de desenvolvimento industrial, os problemas de defesa nacional, a reestruturação do poder político e do Estado e uma nova constelação de classes sociais. Essa combinação transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo, embora sua incorporação tenha ocorrido de maneira desigual e

fragmentária, conforme as possibilidades do sistema político-administrativo e sob a égide dos interesses predominantes do setor privado da economia (Ianni, 1979).

O primeiro governo Vargas foi o precursor do planejamento governamental no Brasil, atrelado às mudanças na economia mundial, que ampliavam o espaço para a programação econômica (Machado; Brum, 2014). Nas décadas seguintes, o planejamento brasileiro evoluiu por diversas fases, desde planos econômicos anualizados e arbitrários até sua constitucionalização, em 1988, junto com o orçamento, o que possibilitou uma maior racionalização por meio de planos de médio prazo e controle, através da execução orçamentária (Machado; Brum, 2014).

A Constituição de 1988, ao introduzir PPA, LDO e LOA, buscou estabilizar essa institucionalidade e atenuar a volatilidade histórica do planejamento.

Após a Segunda Guerra Mundial, os países desenvolvidos enfrentaram desgaste e recessão econômica, afetando a produção de bens de capital e produtos industrializados (Kon, 1994). Esse movimento alinhou-se à agenda cepalina de mudança estrutural e industrialização tardia (Bielschowsky, 1998).

Como resposta, o Brasil, até então fortemente dependente da importação desses bens, intensificou a produção nacional de produtos industriais para atender à demanda interna, iniciando um processo efetivo de substituição de importações e diversificação da indústria, enquanto o modelo primário-exportador e o processo de urbanização promoveram o desenvolvimento de infraestrutura de serviços para uma industrialização tradicional de alimentos, bebidas, vestuário e mobiliário (Kon, 1994).

A década de 1950 destacou-se pela acentuada queda das exportações de café a partir de 1954, o que aumentou os esforços para reorientar a economia para a indústria (Kon, 1994). Entre 1956 e 1961, foi introduzido um processo de planejamento efetivo das políticas econômicas através do Plano de Metas, apoiado por órgãos governamentais existentes como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE), a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) e a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), além da criação de novas instituições como os Grupos Executivos e o Conselho de Política Aduaneira, para conceder incentivos ao setor privado e estabelecer metas industriais (Kon, 1994).

A articulação entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o Estado desempenharam um papel crucial no processo de industrialização, que acelerou significativamente durante o período (Kon, 1994). Este processo de industrialização

foi marcado por uma intensa substituição de importações, alocando 43,9% dos recursos do plano à importação de bens e serviços, e pelo aumento da participação governamental em investimentos, facilitado pela entrada de capital estrangeiro privado e oficial, para financiar o desenvolvimento de setores selecionados, eliminando pontos de estrangulamento e enfatizando atividades produtivas específicas (Kon, 1994).

No final de 1956, após vencer as eleições, Juscelino Kubitschek implementou o Plano de Metas, considerado o plano mais articulado e estruturado da história do desenvolvimento capitalista no Brasil (Franca, 2017). Este plano consistia em um conjunto de metas setoriais que tinha como objetivo continuar o processo de substituição de importações e superar os principais pontos de estrangulamento que impediam a expansão industrial, com ênfase nos setores de infraestrutura e insumos básicos (Franca, 2017).

As políticas econômicas do plano tinham como objetivo proteger o mercado interno por meio de uma tarifa aduaneira altamente protecionista e uma política cambial que controlava o mercado de câmbio e aplicava taxas diferenciadas, conforme um sistema de prioridades (Kon, 1994). O desenvolvimento industrial foi promovido pela ação do BNDE, focando nas indústrias de base, como a siderurgia, e na infraestrutura de transportes e energia, ao mesmo tempo em que a participação direta do Estado em investimentos nessas indústrias foi significativamente ampliada, financiada em grande parte pelas políticas monetária e fiscal expansionistas (Kon, 1994).

Os resultados da implementação do plano são visíveis não apenas através dos investimentos maciços no setor industrial de ponta, mas também pela transferência do excedente gerado nesse setor para outras atividades terciárias de apoio via dispêndio do Estado ou fornecimento de serviços complementares de infraestrutura, embora os efeitos desses investimentos de longa maturação se intensificassem na década seguinte (Kon, 1994). No final dos anos 1950, essa estrutura de apoio ao crescimento industrial já havia incorporado parte da indústria de bens de consumo duráveis, bens de capital e indústria pesada, bem como indústrias de substituição a importações de insumos básicos, máquinas e equipamentos, eletrodomésticos e automóveis (Kon, 1994).

A proposta do Programa de Metas, conhecida como Plano de Metas, antes mesmo do início do governo Juscelino Kubitschek (1956-1960), representou um

avanço significativo na coordenação racional das ações do Estado para estimular setores da economia, especialmente a área industrial, com foco nos pontos de estrangulamento da infraestrutura (Almeida, 2006). Os ganhos de capacidade, porém, conviveram com pressões inflacionárias e desequilíbrios externos, criando tensões para o ciclo seguinte.

As preocupações com as limitações à capacidade de importação eram centrais para a equipe de planejadores, particularmente no BNDE e no Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República, voltadas para a formação de pessoal técnico necessário às indústrias básicas e infraestrutura, enquanto a construção de Brasília foi incluída no plano principalmente para expandir a rede rodoviária e promover a interiorização do desenvolvimento (Almeida, 2006).

Em contraste com o sucesso evidente do Plano de Metas, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado por uma equipe liderada por Celso Furtado, no final de 1962, para apoiar a ação econômica do governo João Goulart, durante o período presidencialista (1963-1965), enfrentou a conjuntura turbulenta do Brasil, especialmente no âmbito político e econômico (Almeida, 2006). O processo inflacionário e as crises políticas frustraram os objetivos desenvolvimentistas do plano, que visava retomar o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) a uma taxa de 7% ao ano e buscava, pela primeira vez, integrar objetivos distributivistas, incluindo as "reformas de base" administrativas, bancárias, fiscais e agrárias, além do reescalonamento da dívida externa (Almeida, 2006).

O episódio evidencia como o sucesso do planejamento depende de estabilidade política mínima e de coordenação macroeconômica.

No final do governo Goulart, foi fundada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (Anpes), com o objetivo de realizar estudos para o desenvolvimento de planos para futuros governos, preparando o terreno para o crescente desenvolvimento de estruturas de planejamento governamental no Brasil, a partir de 1964 (Almeida, 2006). Essa preparação do Estado para guiar e promover o crescimento econômico seria plenamente efetivada durante o regime militar, que encerrou a breve experiência democrática da República de 1946 e iniciou uma série de ambiciosos planos nacionais de desenvolvimento (Almeida, 2006).

Durante o período militar, apesar da existência dos planos econômicos, o planejamento não conseguiu resolver os problemas estruturais do Brasil, pois a falta

de democracia, ou seja, a ausência de participação popular, impediu que as aspirações sociais fossem satisfatoriamente integradas ao aparelho estatal, levando a distorções nos fundamentos do planejamento global e resultando em problemas econômicos graves como o endividamento excessivo e a hiperinflação (Machado; Brum, 2014). Nos anos 1980, o dismantelamento do regime militar abriu caminho para o recomeço do planejamento estratégico nacional, permitindo que funcionários públicos participassem no debate interno das instituições públicas, para reformar a gestão organizacional, tendo o BNDES exemplificado essa retomada, ao ressurgir com um planejamento institucional que serviria de base para o futuro planejamento estratégico global (Machado; Brum, 2014).

A ruptura com o poder ditatorial militar, nesse sentido, possibilitou à sociedade civil e ao Estado reorganizarem-se para criar condições que permitissem a plena efetivação dos direitos sociais e das garantias fundamentais dos cidadãos (Machado; Brum, 2014). A estrutura econômica estatal precisava de uma nova conformação que viabilizasse a execução de programas governamentais voltados para o desenvolvimento nacional, o que exigia um planejamento estratégico e técnicas de gestão de qualidade, vinculados a novas estruturas administrativas no núcleo central do Estado brasileiro (Machado; Brum, 2014).

Desde então, nos últimos 30 anos, o Brasil vivencia sucessivas tentativas de manter a ideia de planificação econômica, pelos vários governos que alternam o poder, sendo eles, em sua maioria, de natureza econômica, o que é um ponto negativo em termos de ações e resultados sociais (Souza, 2012; Justen, Frota, 2018). De acordo com Souza (2012, p. 1675) “a não continuidade administrativa resultante foi um elemento perturbador da maturação técnica necessária para o gradativo aperfeiçoamento do sistema de administrar através de planos”.

A descontinuidade entre governos reduziu o acúmulo de capacidades e a previsibilidade de políticas em geral, inclusive de políticas públicas, que comumente são abandonadas entre governos, a depender da posição ideológica da liderança.

Assim, apesar da existência dos diversos planos econômicos, a descontinuidade existente entre eles causou diversos prejuízos sociais, assim como para as políticas públicas. Contudo, através dos fracassos também foi possível a evolução, ainda que de modo gradual e insuficiente, na arte de planejar. Essa

aprendizagem incremental reaparece nas inovações do ciclo do PPA-LDO-LOA e na ampliação de instrumentos de gestão por resultados.

Na Tabela 1 foram compiladas as experiências brasileiras de planejamento nacional, numa retrospectiva histórica, de acordo com os estudos de Justen e Frota (2018) e Dias (2011).

Tabela 1 – Experiência brasileira em Planejamento – Planos Econômicos

(Continua)

<b>PLANO</b>	<b>PERÍODO</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
PLANO ESPECIAL	1939-1944	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Instituído como tentativa de alocação de recursos para fins específicos;</li> <li>– Objetivos principais: criação de indústrias básicas, execução de obras públicas e o aparelhamento da defesa nacional;</li> <li>– Grande preocupação com a soberania e a defesa nacional;</li> <li>– Resultou na criação da Companhia Siderúrgica Nacional.</li> </ul>
PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS	1944-1948	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estudos realizados por técnicos norte-americanos para diagnosticar os problemas brasileiros e indicar caminhos para a solução destes;</li> <li>– A Missão Taub (1942) e a Missão Cooke (1943) influenciaram a formação dos técnicos brasileiros;</li> <li>– Objetivo principal era apoiar obras públicas e indústrias básicas.</li> </ul>
PLANO SALTE	1950- 1954	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Primeira experiência de planejamento no Brasil implementada sob um regime democrático;</li> <li>– Elegeu quatro setores como prioritários para os investimentos governamentais: saúde, alimentação, transporte e energia (SALTE);</li> <li>– Excessiva centralização de poderes da Presidência;</li> <li>– Defasagem entre recursos previstos e aplicados.</li> </ul>
PLANO DE METAS	1956	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estabelecia 30 metas em quatro grandes setores: energia, transporte, agricultura/alimentação e indústrias de base;</li> <li>– Distinção entre onde o governo vai atuar como agente econômico e onde deve haver apenas a indicação para o setor privado;</li> <li>– Êxito no plano de industrialização da economia;</li> <li>– Provocou desequilíbrios na balança de pagamentos e aumento das taxas de inflação</li> </ul>
PLANO TRIENAL	1963	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Soluções para problemas estruturais do país, integrando estrutura econômica e social;</li> <li>– Objetivou a manutenção de elevada taxa de crescimento do produto, a redução progressiva da inflação, a redução do custo social do desenvolvimento, a melhor distribuição de seus frutos e a redução das desigualdades regionais de níveis de vida;</li> <li>– Não houve aceitação popular e o plano fracassou.</li> </ul>
PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA	1964-1966	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Instituído na Ditadura Militar;</li> <li>– Tentativa clara de desvincular a imagem do planejamento das economias socialistas;</li> </ul>

DO GOVERNO		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Objetivou acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, conter progressivamente o processo inflacionário, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e assegurar oportunidades de emprego, além de corrigir a tendência a déficit descontrolados do balanço de pagamentos;</li> <li>– Obteve considerável êxito, principalmente na melhoria da situação econômica do país.</li> </ul>
PLANO DECENAL	1967-1976	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Primeira tentativa de planejamento em longo prazo no Brasil;</li> <li>– Formulado sob a influência do relativo sucesso do Programa anterior;</li> <li>– O plano não saiu do papel.</li> </ul>
PROGRAMA ESTRATÉGICO DO DESENVOLVIMENTO	1968-1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Objetivou a aceleração do desenvolvimento econômico, a contenção da inflação, o desenvolvimento a serviço do progresso social e a expansão das oportunidades de emprego e de mão de obra;</li> <li>– O êxito do plano concentrou-se na esfera econômica, com altas taxas de crescimento do PIB, em detrimento dos avanços no campo social.</li> </ul>
PRIMEIRO PLANO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1972-1974	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Objetivou: colocar o Brasil, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1980, a renda per capita do país; elevar a economia a um crescimento anual do PIB entre 8% e 10%;</li> <li>– Redução das disparidades regionais e a preocupação com a integração nacional;</li> <li>– Foi um período de crescimento econômico extraordinário no Brasil, aliado a baixas taxas de inflação</li> </ul>
SEGUNDO PLANO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1975- 1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Instituído na época da primeira crise do petróleo;</li> <li>– Objetivos: manter o crescimento acelerado dos anos anteriores, aumento de emprego de mão de obra; política de conexão da inflação pelo método gradualista; manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos; realizar políticas de melhoria de distribuição de renda, pessoal e regional; estabilidade social e política; desenvolvimento com qualidade de vida e preservação de recursos naturais;</li> <li>– Teve problemas de execução.</li> </ul>
TERCEIRO PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1980-1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Idealizado em plena crise econômica mundial e nacional e o desgaste do regime militar;</li> <li>– Marca o fim do processo de planejamento como efetivo instrumento da política econômico financeira do país.</li> </ul>
PLANO CRUZADO	1986	Planejamento burocrático, de curto prazo, focalizado, conjuntural e vertical, em meio a uma profunda instabilidade econômica.
PLANO BRESSER	1987	
PLANO VERÃO	1988	
PLANO MAÍLSON	1989	
PLANO COLLOR	1990	
PLANO REAL	1994	
PLANO PLURIANUAL	1991-1995 1996-1999 2000-2003 2004-2007 2008-2011	Planejamento burocrático, de médio prazo, amplo e de transição vertical horizontal.

Fonte: Justen e Frota (2018, p. 127-129), com adaptação de Dias (2011, p. 60);

Neste cenário, percebe-se que o Brasil conta com uma grande variedade de iniciativas e planos de crescimento, uma vez que, em cerca de 72 anos, foram realizadas cerca de 18 experiências de planejamentos. Alguns dos planos representaram conquistas relevantes para o país, enquanto outros ficaram apenas no projeto (Toni, 2021; Justen; Frota, 2018). A variedade, porém, não se traduziu automaticamente em continuidade e avaliação robusta.

Conforme aponta Lübke (2022), o histórico do planejamento estatal brasileiro revela uma trajetória marcada por avanços pontuais e descontinuidades estruturais. Embora as iniciativas de planejamento tenham buscado aprimorar a racionalidade administrativa e fiscal, o país não consolidou uma cultura de integração entre as dimensões técnica, política e social do orçamento público. Essa dissociação compromete a capacidade do planejamento em orientar a execução orçamentária de modo consistente, gerando fragilidade nas políticas públicas e reduzindo a legitimidade democrática do processo de tomada de decisão.

Percebe-se que a maioria dos planos econômicos tem como foco principal o desenvolvimento econômico, em detrimento das questões sociais (Justen; Frota, 2018). Através da análise da repetição de equívocos na elaboração e implementação dos planos de governo que vêm sendo implementados no Brasil desde 1939, pode-se concluir que os erros se concentraram nos seguintes aspectos, segundo Souza (2012, p. 1673-1674):

1. No que diz respeito à formulação:

- a) falta de elaboração de programas e projetos, em nível de agências executivas, que sejam consolidados no plano, de modo a prover um roteiro concreto a seguir na fase de implementação, com cronogramas ajustados e realistas;
- b) falta de coordenação entre as diversas metas previstas de modo a ser possível a harmonização dos insumos setoriais necessários à sua correta aplicação;
- c) falta de previsão dos recursos de mão de obra qualificada (recursos humanos) e a das necessidades técnicas da administração pública;
- d) ausência de precisão dos recursos necessários ao financiamento do plano;
- e) quantificação inadequada das metas setoriais e globais, por ausência de informação estatística digna de confiança;
- f) ausência de harmonia entre o orçamento anual e o plano plurianual;
- g) incoerência entre as diversas metas previstas.

2. No que diz respeito à execução:

- a) ausência de coordenação adequada entre os diversos setores executivos da administração pública, gerando duplicação de funções e responsabilidades;
- b) ausência de um sistema operativo de descentralização, com a necessária delegação de autoridade e outorgação de responsabilidade formal;

- c) ausência de qualquer sistema de controle financeiro e físico de execução que torne possível a confrontação dos objetivos com os resultados, a tempo de propor soluções alternativas ou complementares;
- d) ausência de um sistema autocorretivo que torne possível a revisão periódica das metas em função de acontecimentos imprevistos;
- e) ausência de uma programação adequada de orçamento de caixa, de modo a tornar possível a liberação dos recursos necessários às obras e serviços;
- f) dificuldades impostas pelo sistema de contabilidade pública, tornando demasiado rígida a execução orçamentária;
- g) ausência de um sistema integrado para utilização de modo orgânico do instrumental de política econômica (monetária, fiscal, tributária, creditícia, comércio exterior, salarial etc.) de modo a compatibilizá-lo com os objetivos do plano.

Lübke (2022) observa que essas deficiências não se limitam ao plano técnico, mas refletem um padrão institucional de descontinuidade e falta de coordenação entre as etapas do ciclo orçamentário. Segundo a autora, a ausência de planejamento realista e a fragmentação entre planos, leis orçamentárias e execução financeira resultam na perda de credibilidade dos instrumentos de gestão pública. Essa dinâmica faz com que o orçamento municipal deixe de ser um instrumento de planejamento coletivo e se transforme em um mero mecanismo de formalização de despesas.

Segundo Almeida (2004), as experiências de planejamento governamental mais ambiciosas, orquestradas visando a estabilização econômica, ocorreram durante o regime militar, representadas pelos dois planos nacionais de desenvolvimento, que conseguiram alcançar algumas das metas para as quais se propunham, contudo sem trazer grande impacto social. Assim, percebe-se que, apesar de trazer certos avanços, representado pelo alcance de metas previamente traçadas, não houve desenvolvimento social efetivo.

Para Lübke (2022), a centralidade do planejamento governamental deve ser reinterpretada a partir de uma perspectiva democrática e participativa. A autora argumenta que a efetividade das políticas públicas depende da integração entre planejamento e controle social, o que exige a criação de mecanismos institucionais que favoreçam a transparência e o acompanhamento cidadão da execução orçamentária. Assim, o planejamento deixa de ser uma ferramenta meramente técnica e passa a representar um instrumento de fortalecimento da cidadania e de concretização dos direitos sociais.

Tal diagnóstico reforça a necessidade de integrar planejamento econômico, orçamento e metas sociais verificáveis. Isto porque o planejamento do país sempre esteve condicionado às condições políticas subjacentes, caracterizadas por forte

instabilidade ao longo do tempo, e por situações conjunturais que levaram a uma intensa participação estatal na coordenação geral e na produção (Kon, 1994).

As discussões atuais sobre a predominância do liberalismo econômico versus a intervenção estatal destacam um período de significativas transformações na compreensão do grau de intervenção apropriado para as condições do país (Kon, 1994). Em ambos os regimes de ideias, a qualidade do planejamento — e sua aderência orçamentária — segue sendo variável crítica.

O planejamento governamental deve ser visto como um processo contínuo que abrange a elaboração, implementação, controle e ajustamentos do plano (Kon, 1994). Tal medida é importante, uma vez que as tendências globais de reforma do Estado buscam enfatizar a descentralização e a inovação, levando a uma reavaliação das formas tradicionais de planejamento (Lima; Lui; Ruiz; Dias; Papi; Demarco, 2020). Nesse ambiente, instrumentos de monitoramento e avaliação tornam-se centrais para realimentar decisões e corrigir rumos.

Assim, a realização dos objetivos formulados depende tanto da consistência global do plano quanto da capacidade de executar efetivamente as políticas públicas previstas, sem grandes desvios dos objetivos iniciais (Kon, 1994). Enfatiza-se, nesse sentido, a ação de dar eficácia às ações deliberadas inicialmente, com o mínimo possível de desvio, de modo a evitar prejuízos.

A literatura de implementação aponta que a “cadeia de resultados” só se sustenta com coerência entre desenho, capacidades administrativas e incentivos (Pressman; Wildavsky, 1973).

No entanto, muitos planos postos em prática mostraram-se incapazes de continuar ao longo de toda a sua trajetória devido a dificuldades técnicas, como a falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infraestrutura e controle efetivo, que se sobrepuseram à falta de recursos financeiros ou à instabilidade política crônica (Kon, 1994). Especialmente através dos planos implementados a partir da década de 1980, dadas as condições econômicas conjunturais do país, focaram-se na estabilização da economia, apresentando-se como parciais e priorizando preocupações de curto prazo, sem a abrangência completa de um plano de desenvolvimento (Kon, 1994).

Os anos 80 ficaram conhecidos como "década perdida", pois caracterizados por crises econômicas, políticas e sociais, alta inflação e renda, caracterizando uma

verdadeira crise no planejamento (Justen; Frota, 2018; Almeida, 2004). Isto porque o país avançou em termos industriais e tecnológicos, no entanto, a sociedade permaneceu desigual, sobretudo no que diz respeito à educação, saúde e outras condições de vida para os grupos mais desfavorecidos da população (Almeida, 2004).

Toni (2021) pontua que a crise dos anos 1980 e 1990 foi responsável pela retirada da função desenvolvimentista dos planejamentos, atribuindo-lhes uma nova função: administrativa e operacional, assim como de racionalização dos gastos e de ordenamento orçamentário. O desejo de desenvolvimento nacional “passou a ser coroado com valores de democracia, liberdade, equidade, justiça social, sustentabilidade e identidade nacional com respeito à diversidade sociocultural” (Cardoso Jr, 2015 p. 32). Ou seja, a legitimidade democrática e o foco distributivo ganharam centralidade normativa.

A análise de Lübke (2022) o cenário exposto, pois a autora propõe compreender o planejamento governamental brasileiro a partir de uma perspectiva histórica, identificando “eras” distintas que evidenciam tanto avanços institucionais quanto rupturas na forma de pensar o desenvolvimento nacional. A autora demarca, de modo analítico, o “antes” e o “depois” de cada ciclo político e econômico, destacando que o planejamento no Brasil passou de uma função meramente técnica e centralizada — voltada à organização fiscal e ao controle da economia — para um instrumento de articulação política e social. Essa transição revela como o planejamento acompanhou as transformações do Estado e as demandas da sociedade, ora orientado por um modelo de crescimento econômico concentrador, ora aproximando-se de concepções participativas e democráticas.

Durante o período desenvolvimentista e, especialmente, sob os governos militares, o planejamento assumiu caráter fortemente normativo, centralizado e voltado à execução de metas econômicas de grande porte. Nessa “era”, o Estado era o principal indutor da economia, mas a ausência de mecanismos de participação social e de avaliação de resultados contribuiu para a dissociação entre crescimento e equidade. Lübke (2022) observa que, nesse contexto, o planejamento cumpria função mais instrumental do que política, priorizando a expansão da infraestrutura e da indústria, enquanto negligenciava a dimensão social e territorial do desenvolvimento. Esse modelo começa a ser gradualmente questionado a partir do processo de redemocratização, quando o planejamento passa a incorporar, ainda que de modo

incipiente, preocupações com a transparência, a descentralização e a integração entre orçamento e políticas públicas.

Já na era pós-1988, marcada pela Constituição Cidadã e pela ampliação dos espaços de participação, o planejamento público assume nova configuração. Conforme destaca Lübke (2022), o foco desloca-se para a necessidade de compatibilizar eficiência administrativa com legitimidade democrática. Essa mudança reflete uma inflexão histórica: o planejamento deixa de ser apenas um mecanismo de racionalização estatal e passa a ser concebido como parte do processo político de construção das políticas públicas. Nessa fase, emerge a noção de planejamento como ciclo contínuo — formulação, execução, monitoramento e controle — em que a integração entre orçamento e política se torna elemento central. Essa nova “era” do planejamento representa não apenas um avanço institucional, mas também uma oportunidade de reconstruir a confiança social na gestão pública, ancorada em princípios de transparência, participação e responsabilidade fiscal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o planejamento governamental passou a ser realizado basicamente por meio de três instrumentos principais: o PPA, a LDO e as LOAs. Desde então, os planos quadrienais dos anos 2000 têm desempenhado uma função relevante na organização e racionalização da ação estatal, em diversos campos, inclusive no campo das políticas públicas brasileiras (Cardoso Jr, 2014).

A partir de 1980, alguns planos foram criados, especialmente o PPA, que ainda é usado para planejar o orçamento dos entes públicos (Justen; Frota, 2018), seguido da LDO e da LOA. Com a promulgação da CF, em 1988, o planejamento foi consagrado como determinante para o setor público e desejável para o setor privado (Toni, 2021). Esse redesenho institucional buscou aproximar planejamento e orçamento, reduzindo a tradicional distância entre “planos sem meios” e “orçamentos sem fins” (Schick, 1966).

Após o retorno do país ao regime democrático com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os governos brasileiros foram obrigados a tornar a gestão da máquina pública mais eficiente (Machado; Brum, 2014). A programação legal e temporal do planejamento estratégico, juntamente com seu vínculo à previsão orçamentária anual, trouxe avanços significativos na economia nacional, promovendo

uma maior interação entre a sociedade e o Estado, na formulação de políticas públicas (Machado; Brum, 2014).

Após várias tentativas de estabilização econômica ao longo dos anos 1980 e 1990, pode-se definir um quinto período na história do planejamento governamental do Brasil, marcado pela determinação da Constituição de 1988 (Almeida, 2006). Essa fase é caracterizada pela implementação de planos plurianuais, que visam orientar a alocação de gastos públicos ao longo de quatro anos, desde o segundo ano de uma administração até o início da seguinte, superando a limitação da execução orçamentária anual (Almeida, 2006).

As falhas dos planos econômicos anteriores em promover um desenvolvimento sustentado causaram distorções econômicas que precisavam ser corrigidas (Machado; Brum, 2014). Caracterizado por má distribuição de renda, endividamento e hiperinflação, o país precisava de uma estrutura sólida de planejamento e orçamento para possibilitar o desenvolvimento com crescimento da renda, uma estrutura que, simbolizada pela Constituição de 1988, só poderia ser alcançada através de um amplo debate entre a sociedade e setores do Estado (Machado; Brum, 2014).

Para um Estado que escuta e negocia, são necessárias ferramentas robustas de planejamento e programação, onde diretrizes, objetivos e resultados estejam transparentemente vinculados aos recursos disponíveis para o setor público (Pares; Valle, 2006). Novas classificações têm sido incorporadas aos mecanismos de alocação de recursos, proporcionando maior transparência e acompanhamento da atuação do Estado no cumprimento de seus compromissos com a sociedade, além de definir normas claras para incentivar a participação do mercado nas atividades públicas e garantir a colaboração articulada dos entes subnacionais com o governo federal, sendo fundamental alocar, no PPA e nos orçamentos, os meios e resultados acordados, assegurando uma programação estável para todos os agentes envolvidos, tanto públicos quanto privados (Pares; Valle, 2006).

Assim, o planejamento estratégico e o PPA formam um sistema de grande utilidade e importância para a implementação de políticas que beneficiem a sociedade e as instituições (Machado; Brum, 2014). Quando conectados a indicadores e avaliações públicas, tais instrumentos potencializam o controle social e a aprendizagem institucional.

A elaboração racional de programas e a organização dos gastos por meio do orçamento buscam assegurar a participação de diversos entes na criação de projetos e na apresentação de demandas ao poder público (Machado; Brum, 2014). Em outras palavras, a sustentabilidade das políticas depende de seu enraizamento no ciclo orçamentário e de revisões periódicas baseadas em evidências.

Assim, o orçamento público, neste cenário, torna-se um importante instrumento, que requer especial atenção, pois utilizado pelo Poder Público para planejar e executar as ações governamentais, é uma importante ferramenta para garantir a efetivação das políticas públicas e como ferramenta de controle social. Logo, o planejamento orçamentário deve ser executado e avaliado de forma correlacionada com as políticas públicas, uma vez que deve haver essa integração, de modo que as Políticas Públicas estatais perdurem e atinjam as funções sociais que as originaram.

A seguir, serão abordados alguns aspectos do planejamento orçamentário no Brasil, sob a perspectiva das políticas públicas, demonstrando a necessidade real de avaliação do planejamento orçamentário de forma indissociável das políticas públicas, sempre que possível. Esse exame permitirá evidenciar pontos de aderência e de fricção entre desenho programático, capacidade de gasto e resultados sociais.

### **2.3 Planejamento orçamentário no Brasil: um olhar a partir das políticas públicas**

Este tópico mostra-se relevante na medida em que é necessário avaliar o planejamento orçamentário brasileiro a partir das políticas públicas, visto que essa visão sistêmica irá permitir uma melhor compreensão da relevância do planejamento orçamentário para as políticas públicas. Ademais, essa é uma importante noção teórica, necessária para a compreensão do tema da pesquisa, uma vez que as políticas públicas não podem sobreviver sem um planejamento orçamentário assertivo.

Conforme destacam Lübke e Bitencourt (2024), compreender o planejamento orçamentário brasileiro exige resgatar a trajetória histórica que moldou suas bases, marcadas por distintas “eras” de racionalidade estatal. As autoras identificam a passagem de um Estado desenvolvimentista, que via no planejamento um instrumento de promoção do crescimento econômico e da industrialização, para um Estado

fiscalista, no qual as diretrizes de ação passam a ser limitadas pela lógica financeira e orçamentária. Essa transformação histórica reforça que o planejamento público, ao ser reduzido à sua dimensão fiscal, perde o vínculo com a formulação ampla das políticas públicas e com a realização de direitos sociais.

A trajetória histórica do planejamento estatal brasileiro demonstra uma transição significativa: o deslocamento de uma lógica desenvolvimentista, voltada à promoção do crescimento e do bem-estar social, para uma lógica essencialmente fiscalista e financeira. Segundo Lübke e Bitencourt (2024), esse processo consolidou a ideia de que planejar significa, primordialmente, ajustar receitas e despesas, reduzindo o planejamento à dimensão orçamentária. Essa transformação gerou uma inversão de racionalidade: as políticas públicas passaram a ser elaboradas conforme os limites fiscais e não conforme as metas sociais previamente definidas, o que compromete a função emancipatória do planejamento público e sua capacidade de promover o desenvolvimento equilibrado preconizado pela Constituição de 1988.

A análise de Lübke e Bitencourt (2024) evidencia que o planejamento orçamentário, quando tomado isoladamente, é insuficiente como planejamento de políticas públicas. A financeirização do Estado e o predomínio da racionalidade fiscal levaram à fragmentação e descontinuidade das ações estatais, reduzindo o planejamento a uma peça contábil, desvinculada dos objetivos sociais constitucionais. Assim, as autoras defendem a reconstrução do planejamento público a partir de bases mais amplas, integrando dimensões organizacionais, decisórias e participativas, capazes de restituir o sentido social do orçamento e recolocar o cidadão no centro do processo de formulação e controle das políticas públicas.

Nesse sentido, o orçamento deve ser lido como instrumento de viabilização de escolhas coletivas e de coordenação intertemporal das ações do Estado, e não apenas como peça contábil. É, pois, através dele que as políticas públicas são executadas.

Ao longo do século XX, especialmente a partir da década de 1930, o Estado brasileiro exerceu papel central na indução do desenvolvimento econômico, mediante políticas industriais e de infraestrutura. No entanto, conforme observam Lübke e Bitencourt (2024), o avanço das crises fiscais e a reconfiguração do papel do Estado a partir dos anos 1980 levaram à substituição dessa lógica desenvolvimentista por uma racionalidade fiscal e administrativa. O planejamento, antes orientado por metas

estruturantes e de longo prazo, passou a ter como foco principal a contenção de gastos e o equilíbrio financeiro, enfraquecendo a integração entre objetivos econômicos e sociais e fragmentando as políticas públicas.

Nas últimas décadas, o processo orçamentário brasileiro foi alterado para aumentar a eficiência dos fatores de produção e a qualidade dos serviços governamentais, com foco no incentivo à inovação e na revisão de paradigmas dos modelos patrimonial e burocrático de administração pública (Bresser-Pereira, 1996). Esse movimento associou-se à agenda gerencial de resultados e à ênfase em *accountability*, aproximando o orçamento da lógica de desempenho (Schick, 1966; Wildavsky, 1979).

Essas mudanças levaram a reformas gerenciais que visaram maior emancipação através da participação e do controle social, promovendo ações coletivas e cooperativas para o desenvolvimento do país (Abreu; Gomes, 2013). A ação planejada do Estado, seja na manutenção de suas atividades ou na redução de seus projetos, se concretiza por meio do orçamento público, que é o instrumento utilizado pelo Poder Público em suas diversas esferas para expressar, em um determinado período, seu programa de atuação, detalhando a origem e o volume de recursos a serem obtidos, assim como os gastos a serem realizados (Piscitelli, 1988).

De acordo com o artigo 16 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, anualmente deve ser elaborado um orçamento-programa, que detalha o que será realizado no exercício seguinte e serve como um guia para a execução coordenada do programa anual, estabelecendo que todas as atividades devem estar alinhadas à programação governamental e ao orçamento-programa, tal como previsto no artigo 18 (Piscitelli, 1988). Trata-se, portanto, de um arranjo que conecta planejamento, programação e execução.

Lübke e Bitencourt (2024) demonstram que, embora a Constituição de 1988 tenha constitucionalizado o planejamento como instrumento de promoção do desenvolvimento equilibrado, a prática estatal manteve-se atrelada à lógica do orçamento. Essa dependência se intensificou no contexto do Estado fiscalista e financeirizado, em que o equilíbrio fiscal se sobrepõe ao planejamento social. O resultado é a inversão do eixo decisório: em vez de definir objetivos e metas e buscar os recursos necessários, define-se o quanto se pode gastar e, a partir disso, delimitam-se as ações possíveis. Tal racionalidade compromete a efetividade das

políticas públicas e fragiliza o papel do Estado como promotor de direitos fundamentais.

Sendo assim, o planejamento se materializa em um programa plurianual, enquanto o orçamento-programa constitui o detalhamento das etapas desse planejamento, sendo cada uma delas entendida em termos do ano civil (Piscitelli, 1988). Essa leitura dialoga com a clássica função alocativa, distributiva e estabilizadora das finanças públicas (Musgrave, 1959/1980).

Nesse sentido, o orçamento público surge da necessidade de autorizar e monitorar a utilização dos recursos públicos, estando intimamente ligado ao fortalecimento da democracia como uma forma de contestação ao antigo Estado arbitrário, onde o soberano era visto como o proprietário do patrimônio coletivo (Oliveira; Ferreira, 2017).

A evolução do orçamento como instituição política reflete conquistas democráticas e o deslocamento do poder de gastar para instâncias representativas, no que se refere ao controle das funções financeiras do Estado (Torres, 2014). Em suma, orçamento é política: expressa prioridades, limita escolhas e viabiliza compromissos eleitorais.

Assim, para regular a convivência social e assegurar o bem-estar coletivo, é responsabilidade do Estado atender às necessidades públicas, que correspondem às obrigações assumidas em relação à sociedade, sendo que essa dinâmica fundamenta a necessidade da atividade financeira estatal, que se realiza por intermédio do orçamento público (Oliveira; Ferreira, 2017). Daí a centralidade do ciclo orçamentário na governança democrática (Giacomoni, 2017).

Com o advento do Estado Constitucional, a partir do final do século XIX, o orçamento assume uma importância significativa, não apenas porque sua elaboração coincide com o aumento das necessidades financeiras do Estado, mas também porque proporciona o controle legislativo sobre a Administração (Torres, 2014). Isso ocorre porque o orçamento integra as principais instituições do Estado e da Constituição, mantendo uma relação contínua com a sociedade em termos de financiamento estatal e atuação econômica (Torres, 2014).

O orçamento representa, pois, em sua essência, uma delegação que permite aos representantes do povo, em nome da sociedade, gerenciar e dispor dos recursos públicos (Oliveira; Ferreira, 2017). Por meio do orçamento público, os cidadãos

conquistaram o direito de gerenciar as finanças do Estado e, simultaneamente, de exercer controle sobre as escolhas democráticas, refletindo as preferências manifestadas durante o processo eleitoral (Torres, 2014).

Isso diz respeito à realização contínua dos objetivos do Estado, à efetividade dos direitos e à verificação do cumprimento dos programas dos governantes eleitos pelo voto popular (Torres, 2014). Assim, o orçamento público se relaciona de maneira íntima com a garantia desses direitos, com as finanças públicas, em suas diversas dimensões – tributária, patrimonial, orçamentária, promocional etc. – mantendo um contato constante com os direitos fundamentais (Oliveira; Ferreira, 2017).

Por muito tempo, a concepção de orçamento público esteve restrita a uma perspectiva meramente contábil e formalista, focando apenas na comparação entre receitas e despesas orçamentárias (Oliveira; Ferreira, 2017). Somente posteriormente essa visão evoluiu para reconhecer o orçamento como uma peça programática essencial do governo (Oliveira; Ferreira, 2017).

No entanto Oliveira; Ferreira, (2017) destacam que ainda é necessário avançar mais, integrando o orçamento público em uma perspectiva de constituição democrática, considerando a realização dos direitos fundamentais. Em termos práticos, ainda persiste a “política do orçamento” como arena de disputa (Wildavsky, 1979).

Muitos burocratas o veem apenas como um instrumento formal, de cunho contábil, sem medir sua real importância, já que o orçamento da administração pública inclui todas as previsões de receitas e despesas a serem realizadas, conforme estipulado pela Lei 4.320/64, que estabelece as Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. Isso fragiliza a credibilidade do sistema de planejamento orçamentário, deixando-o à mercê das suas reais funções.

As receitas públicas são os ingressos resultantes da arrecadação de tributos ou de outras fontes, destinadas a atender às necessidades públicas mantidas pelo Estado (Ribeiro, 2012). Segundo Aliomar Baleeiro, a receita pública consiste na entrada que, ao se integrar ao patrimônio público sem restrições, condições ou contrapartidas no passivo, aumenta o valor desse patrimônio de forma nova e positiva (Ribeiro, 2012). Por outro lado, a despesa pública refere-se ao total dos dispêndios

realizados pelo Estado ou por outros entes de direito público para garantir o funcionamento dos serviços públicos (Ribeiro, 2012).

Em conformidade com o princípio da legalidade, o administrador público deve seguir as autorizações e limites estabelecidos nas leis orçamentárias (Ribeiro, 2012). Logo, políticas sem dotação são, juridicamente, promessas inexecutáveis.

Isto porque a realização de qualquer despesa sem previsão orçamentária está vedada, sob pena de crime de responsabilidade, conforme previsto no artigo 85, VI da Constituição Federal e no artigo 167, inciso II (Ribeiro, 2012).

A relação entre os direitos fundamentais e as finanças públicas é descrita como sendo profunda e essencial (Torres, 2008). Nesse entrelaçamento, o tributo financia liberdades e sustenta bens sociais (Musgrave, 1959/1980).

De acordo com a perspectiva apresentada, a integridade e a defesa dos direitos fundamentais estão condicionadas à saúde e ao equilíbrio das atividades financeiras do Estado, ao passo que esses direitos também fornecem a base para a legalidade e a legitimidade das ações estatais (Torres, 2008). Além disso, os direitos fundamentais se interligam com vários aspectos das finanças públicas, sendo que o tributo, uma categoria fundamental da receita estatal, é considerado o preço da liberdade, simbolizando o valor que o cidadão deve pagar para garantir seus direitos e para se afastar de um Estado opressivo (Torres, 2008).

Na gestão pública, a administração eficiente dos recursos públicos requer uma gestão fiscal responsável, sendo o planejamento uma etapa imprescindível, pois tem como objetivo estabelecer metas e objetivos viáveis e alcançáveis (Resende, 2024). Nesse contexto, Resende (2024) destaca que o planejamento é definido como um conjunto de estudos, pesquisas, levantamentos, projetos, programas e providências que devem ser implementados por entidades executivas ou órgãos públicos, sempre visando o futuro da gestão pública.

Nas palavras de Bryson (2018) planeja-se para decidir melhor, executar com coerência e avaliar com evidências. Por isso que o planejamento orçamentário também pode ser compreendido como uma arte.

A LRF, instituída pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, tem a função de regular as finanças públicas, promovendo uma gestão que seja planejada, eficiente, econômica, ética e transparente (Resende, 2024). A LRF fundamenta-se nos princípios constitucionais do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que incluem

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de se apoiar na probidade administrativa e na economicidade dos gastos públicos (Resende, 2024), reforçando o vínculo entre metas fiscais e prioridades de políticas.

A LRF também atribui à Contabilidade Pública a responsabilidade pelo controle orçamentário e financeiro, garantindo um caráter mais gerencial a essa função (Resende, 2024). Esse controle é imprescindível, uma vez que a sua ausência pode implicar na impossibilidade de implementação ou manutenção das políticas públicas, ou seja, sem informação confiável e fidedigna, não há boa alocação.

Logo, para garantir a ordem e o bem-estar social, o Estado necessita de recursos financeiros que possibilitem a implementação de políticas públicas essenciais, sendo fundamental que esses recursos sejam aplicados de forma correta e adequada, sob risco de impedir o alcance dos objetivos estatais (Oliveira; Ferreira, 2017). A atividade financeira do Estado se fundamenta no orçamento público, que é visto como um pacto de confiança entre o povo e os governantes, permitindo que este último utilize uma parte dos recursos em prol das necessidades sociais (Oliveira; Ferreira, 2017). Esse pacto, no entanto, pressupõe de transparência, participação e controle.

Comumente o orçamento público se torna alvo de disputas de poder e apresenta baixa eficiência prática, indicando que ainda há muito a ser feito para que alcance seus objetivos verdadeiros (Oliveira; Ferreira, 2017). Essa disputa, aliada a falta de planejamento pode causar prejuízos de diversas ordens, em especial a afetação negativa da manutenção e implementação das políticas públicas.

A literatura registra, inclusive, ciclos de incrementalismo e contingenciamentos que fragilizam a entrega (Lindblom, 1979). De igual modo, o problema da imprecisão nos planejamentos orçamentários fragiliza a execução das políticas públicas, assim como dificultam o controle social efetivo.

O Brasil sofre culturalmente com a falta de planejamento orçamentário adequado, uma vez que os mecanismos orçamentários são mais simbólicos do que reais (Valle, 2018). A falta de planejamento orçamentário para às políticas públicas causa graves consequências, em especial a sua descontinuidade e o desperdício de recursos financeiros, reforçando a necessidade de alinhar PPA, LDO e LOA a objetivos claros e mensuráveis.

O planejamento, nesse viés, ajuda o Estado a exercer a função distributiva, de modo a complementar a função iminentemente alocativa do orçamento, uma vez que a alocação dos recursos orçamentários importa em diferentes tipos de impactos na sociedade, nas mais diversas dimensões (Mendes; Souza; Abreu, 2021). Contudo, o arranjo do planejamento orçamentário no Brasil nem sempre leva em conta as políticas públicas, devido a centralização financeira e descentralização administrativa, sendo que essa assimetria federativa agrava ainda mais o problema.

O Estado busca cumprir suas funções e alcançar seus objetivos por meio da arrecadação e do dispêndio de recursos, que geralmente provêm da sociedade através da cobrança de tributos, além de outras fontes como atividades econômicas, rendas de patrimônio e empréstimos (Santos et. al., 2017). Esse ciclo de arrecadação e despesa, mediado pelo orçamento público, expressa as escolhas financeiras do Estado em um determinado período, detalhando as receitas e despesas planejadas, garantindo que os recursos retornem à sociedade na forma de serviços e políticas públicas (Santos et. al., 2017).

O fato de a Constituição Federal de 1988 ter instituído o sistema de planejamento público, fundamentado no PPA, LDO e LOA, representa uma inovação significativa, inexistente em períodos anteriores, e sua incorporação no capítulo de finanças traz mudanças relevantes em relação ao gasto público (Pares; Valle, 2006). Além disso, despesas que não estão autorizadas no orçamento não podem ser realizadas, o que significa que políticas públicas sem recursos orçamentários não poderão ser efetivadas, conforme estipulado pelo artigo 167, I, da Constituição Federal do Brasil, que proíbe a implementação de programas ou projetos não previstos na lei orçamentária (Santos et al., 2017), graças a integração entre PPA, LDO e LOA.

Ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha elevado o planejamento à condição de instrumento essencial à promoção do desenvolvimento nacional equilibrado, Lübke e Bitencourt (2024) apontam que, na prática, o planejamento público brasileiro continua preso a uma lógica de curto prazo e a ciclos orçamentários anuais. Essa estrutura impede a formulação de estratégias de longo alcance e acentua a dependência do planejamento em relação à execução fiscal, resultando em descontinuidade de políticas e fragilidade na coordenação intersetorial. Dessa forma, o planejamento orçamentário, em vez de integrar e orientar as políticas públicas,

frequentemente limita sua efetividade, dificultando o alcance de resultados sustentáveis e socialmente inclusivos.

Desse modo, os principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública tornou o PPA o elemento central que orienta os orçamentos anuais, por meio da LDO, formando, assim, uma base integrada para o planejamento e orçamento (Pares; Valle, 2006). Esse planejamento se torna mais efetivo quando integrado ao orçamento, que é crucial para o gasto e o planejamento de curto prazo do governo (Pares; Valle, 2006), sendo que sem esse encadeamento, o ciclo de políticas se rompe entre formulação e implementação.

Assim, políticas públicas e orçamento estão interligados, uma vez que, embora o orçamento público seja principalmente um instrumento de controle político — serve para a fiscalização e controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo e suas despesas —, nem sempre considera as consequências dessas despesas (Santos et al., 2017). No contexto analisado, o plano se apresenta como um instrumento com duplo propósito: em primeiro lugar, ele orienta a política pública e as transformações sociais que exigem ações a serem implementadas em horizontes plurianuais, as quais devem ultrapassar a programação do orçamento anual, evidenciando a importância do planejamento de médio e longo prazo; em segundo lugar: o plano apoia a política e fiscal de médio prazo, pois sua articulação com o orçamento permite incorporar e avaliar os impactos fiscais das decisões presentes, oferecendo um novo instrumento que possibilita uma arbitragem fiscal intertemporal entre ganhos imediatos e custos futuros (Pares; Valle, 2006). Esse é o ponto de contato entre estratégia, orçamento e governança, que afeta diretamente as políticas públicas.

Considerando que os cidadãos financiam a atividade estatal por meio de seus recursos, torna-se dever do Estado oferecer uma contrapartida por meio da realização de políticas públicas essenciais, garantindo, assim, a gestão responsável dos recursos públicos (Oliveira; Ferreira, 2017). Nesse contexto, o dinheiro que é arrecadado deve ser aplicado pelos representantes do povo e se transformar em serviços públicos e investimentos sociais, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais, que desfrutam de uma hierarquia constitucional elevada e vinculam o poder público às diretrizes estabelecidas na ordem jurídica (Oliveira; Ferreira, 2017).

O desenho institucional da Administração Pública atual preconiza a descentralização da atividade fim e a centralização da atividade financeira (Valle,

2018), o que acaba trazendo graves prejuízos às políticas públicas. No âmbito local, os Municípios são dotados de uma abrangente autonomia organizacional, conferida pela Constituição Federal, carregando uma diversa variedade de arranjos institucionais, tanto nas Constituições locais quanto na legislação complementar (Frey, 2022), criando desafios de coordenação e de capacidade administrativa.

Isso tende-se a segmentar o planejamento orçamentário das políticas públicas, no âmbito local, onde se efetiva a atividade fim, de execução das políticas públicas. Essa autonomia legal possibilita que os Municípios desenvolvam e atualizem seus processos de planejamento orçamentários, associando-os às políticas públicas. Um fator adicional que estimulou o debate sobre descentralização no final dos anos 70 e início dos anos 80 foram as lutas pela democratização do país (Garcia, 1995).

Nesse período, surgiram novas e diversificadas organizações da sociedade civil que, ao reivindicarem mudanças em políticas públicas nas áreas de saúde, educação, habitação, saneamento, emprego e salário, passaram a criticar a natureza e a direção das ações governamentais (Garcia, 1995). Essas entidades demandavam não apenas uma maior presença do Estado, mas também um aumento na eficiência e na eficácia do atendimento ao público, buscando serviços que estivessem mais alinhados às necessidades da população (Garcia, 1995).

Esses movimentos constituíam um conjunto de ações voltadas à restauração dos direitos civis e políticos, à democratização das políticas governamentais, à valorização da participação popular em sua definição e execução, e ao fortalecimento do controle social sobre as administrações públicas (Garcia, 1995). Ao promover a democratização política no país, esses movimentos destacaram a necessidade de reavaliar as responsabilidades, poderes e recursos na prestação de serviços ao público, inserindo-se conseqüentemente no debate sobre descentralização e trazendo uma perspectiva democrática a esse processo, que não havia sido amplamente considerada nas motivações iniciais discutidas anteriormente (Garcia, 1995).

Com a elevação dos Municípios à categoria de entes federados, em 1988, ao lado da União e dos Estados, ocorreu uma série de transformações políticas e institucionais, incluindo um intenso processo de descentralização de políticas públicas (Lima et al., 2019). Como resultado, os municípios passaram a ter uma ampla gama de competências na gestão de áreas como saúde, educação, assistência social,

cultura e saneamento básico, que anteriormente eram responsabilidade dos órgãos do governo central (Lima et al., 2019).

A responsabilidade dos municípios enquanto entes federados claramente aumentou, mas as capacidades e as receitas próprias nem sempre acompanharam esse aumento. Muito pelo contrário, é por isso que comumente vimos creches municipais abandonadas, porquanto construídas com auxílio do governo federal em municípios que não tem estrutura orçamentária e financeira para mantê-las em execução, sendo um reflexo prático de como as políticas públicas nem sempre estão alinhadas aos planejamentos orçamentários municipais.

Nesse contexto, é importante compreender como a financeirização altera a lógica das políticas públicas, convertendo o planejamento orçamentário em instrumento subordinado à racionalidade financeira. Segundo Lübke e Bittencourt (2024), o processo de financeirização redefine o papel do Estado, deslocando-o de promotor de políticas sociais para garantidor da estabilidade macroeconômica e dos interesses do capital financeiro. Assim, o orçamento passa a refletir menos as prioridades sociais e mais os imperativos de rentabilidade e austeridade, comprometendo o princípio redistributivo que orienta a ação estatal.

Para Lübke e Bittencourt (2024), a financeirização manifesta-se também na forma como o orçamento público é elaborado e executado, uma vez que as diretrizes fiscais e os mecanismos de controle financeiro tornam-se condicionantes centrais das políticas públicas. Essa predominância da lógica financeira transforma a política orçamentária em um campo tecnocrático, no qual as decisões deixam de ser essencialmente políticas e passam a responder às dinâmicas dos mercados e às exigências de solvência fiscal. O resultado é um enfraquecimento da dimensão democrática do orçamento, reduzindo o espaço de deliberação pública sobre as prioridades coletivas.

Desse modo, o planejamento orçamentário, quando submetido à racionalidade financeira, perde sua função emancipatória e transformadora. Lübke e Bittencourt (2024) argumentam que o desafio contemporâneo está em reconstruir o vínculo entre finanças públicas e justiça social, resgatando o sentido público do orçamento como instrumento de efetivação dos direitos e de redução das desigualdades. Isso implica compreender o orçamento não apenas como peça técnica de equilíbrio fiscal, mas

como campo de disputa política no qual se decide o modelo de sociedade a ser sustentado pelo Estado.

Assim, os entes federados foram encarregados de elaborar documentos orçamentários e de planejamento, como o PPA, a LDO e o Plano Diretor (Lima et al., 2019). A descentralização das políticas públicas, no entanto, foi mais significativa em áreas como saúde, meio ambiente, assistência social e educação, mas sua implementação variou de forma desigual entre os municípios brasileiros, apresentando incertezas quanto à sua sustentabilidade (Lima et al., 2019).

Atualmente, a descentralização é frequentemente entendida como sinônimo de municipalização, pautando que os governos estadual e federal não devem interferir nas ações que as prefeituras são capazes de realizar de forma eficaz (Garcia, 1995). No entanto, muitos Municípios ainda dependem substancialmente das transferências constitucionais, com questões fiscais e legislativas, permanecendo predominantemente sob a alçada do governo central (Lima et al., 2019).

Essa abordagem ignora a grande diversidade espacial e populacional dos municípios brasileiros, bem como as diferentes capacidades operacionais e administrativas dos governos locais, as variações nas competências técnicas e executivas, e os níveis de organização das comunidades (Garcia, 1995). Esses fatores devem ser levados em conta ao transferir poderes, atribuições e recursos para a implementação de políticas públicas descentralizadas (Garcia, 1995).

No contexto econômico, o orçamento público é um instrumento fundamental para a gestão orientada para a maximização de resultados, atuando no controle do fluxo de caixa governamental na dimensão financeira (Pires, 2018). Ele possibilita a organização e a seleção das melhores opções de despesas em busca do bem-estar coletivo, além de sustentar as políticas públicas em termos de planejamento, permitindo assim um uso mais eficaz dos recursos públicos ao equilibrar a quantidade limitada desses recursos com as necessidades coletivas, que são frequentemente ilimitadas e concorrentes com as demandas individuais que também exigem recursos, reduzidos pela tributação (Pires, 2018).

Nesse viés, o orçamento é também um processo de escolha e renúncia, já que terá que escolher quais demandas serão priorizadas, num dado momento histórico e quais serão colocadas em segundo plano. Isso é parte do processo e pode muito bem

ser observado quando cruzamos com os conceitos já abordados, do ciclo de políticas públicas e formação da agenda e de políticas.

O orçamento público pode ser entendido como um método de tomada de decisão e seleção, definindo, assim, as fontes de recursos disponíveis para o governo, com base nas leis tributárias, uma vez que os tributos constituem a principal receita pública (Pires, 2018). Além disso, o orçamento estabelece as opções de despesa, tanto para investimento quanto para custeio, persegue objetivos sociais e econômicos relacionados às políticas públicas, fixa metas de resultado financeiro e, indiretamente, determina o grau de intervenção governamental na atividade econômica, implicando que uma maior intervenção resulta em custos elevados, o que se traduz em maior tributação e menos recursos disponíveis para gastos individuais (Pires, 2018).

O orçamento público enfrenta limitações e problemas tanto na dimensão política quanto na econômica, mesmo em contextos onde a prática prolongada ou a vigilância tecnopolítica resultaram em desempenhos historicamente positivos (Pires, 2018). Essa situação se deve ao fato de que o orçamento não apenas reflete a estrutura social e econômica de um país ou região, mas também é afetado por diferentes conjunturas, o que leva a considerar a orçamentação pública como uma metodologia e um conjunto de técnicas em constante reforma (Pires, 2018).

Conforme destaca Valle (2018), ainda que uma política pública seja formulada de acordo com os melhores padrões de excelência, caso ela não esteja contemplada adequadamente dentro do orçamento, resultará em inexecução total ou em condições precárias, tendo seu resultado comprometido. Embora a forma de decisão e elaboração do orçamento tenha permanecido relativamente estável desde sua criação, as técnicas, procedimentos e metodologias aplicadas no dia a dia das decisões orçamentárias passam por mudanças ao longo do tempo, influenciadas por inovações tecnológicas e institucionais (Pires, 2018).

Além disso, a linguagem contábil utilizada na orçamentação evolui com o tempo, assim como os sistemas de registro, a divulgação das informações fiscais, as abordagens analíticas e os métodos de planejamento e controle na gestão dos recursos públicos (Pires, 2018). Assim, os núcleos de governo devem sempre buscar a otimização das políticas orçamentárias, com o intuito de obter melhores resultados nas políticas públicas. Isso inclui coordenação interministerial, monitoramento e comunicação pública (Bryson, 2018).

De acordo com Alessandro, Lafuente e Santiso (2014 *apud* TONI, 2021, p. 20), a revisão da literatura aponta cinco objetivos principais, a ser perseguido pelos núcleos de governo, são eles:

- (1) assegurar coerência às ações de governo;
- (2) melhorar o desempenho do conjunto de governo em termos de resultados e impactos positivos das políticas aos cidadãos, o que implica atenção estratégica para as políticas de orçamento, coordenação interna e monitoramento;
- (3) comunicação com a opinião pública;
- (4) condução política do governo, o que implica interação como Poder Legislativo, implementação do programa de governo votado nas eleições e negociações com os demais atores políticos; e, finalmente,
- (5) assegurar canais e vínculos participativos com a cidadania.

Assim, pode-se destacar o planejamento orçamentário como um dos mais importantes objetivos que deve ser perseguido pelos núcleos de governo. Isto porque o planejamento orçamentário representa uma importante ferramenta de efetivação de políticas públicas, ainda que, muitas vezes, não seja levado a sério, ou seja, onde não há orçamento consistente, há volatilidade e descontinuidade de políticas.

Registra-se que o Brasil ainda possui altos índices de corrupção, educação precária, criminalidade, sendo cada vez mais imprescindível que os líderes adotem políticas sérias e planos efetivos para a construção de um novo país (Henrique, 2022). A mudança será possível, do ponto de vista de planejamento, a partir do momento em que as políticas orçamentárias passarem a ser pensadas sempre à luz das políticas públicas, para que sejam desenvolvidas plenamente e de forma ininterrupta. Em outras palavras, o elo planejamento–orçamento–política pública precisa ser institucionalizado em todas as esferas de governo.

O orçamento desempenha um papel fundamental na manutenção de políticas públicas, pois a intenção do Estado ao arrecadar e gastar recursos, seja por meio de obras, serviços ou outras iniciativas, é cumprir os objetivos essenciais estabelecidos na Constituição Federal (Ribeiro, 2011). Nesse mesmo sentido, Salvador; Teixeira (2014) destacam que é através do orçamento público que o Poder Executivo busca implementar programas governamentais ou atingir objetivos macroeconômicos, e a escolha desses programas reflete os interesses das diferentes classes sociais, envolvendo negociações entre seus representantes políticos, tornando o orçamento uma expressão das reivindicações dessas classes. Sendo assim, a determinação dos objetivos de gastos do Estado e das fontes de recursos para seu financiamento vai

além de considerações econômicas, configurando-se principalmente como escolhas políticas que refletem as forças sociais e políticas predominantes na sociedade, sendo que os gastos orçamentários moldam a direção e as prioridades das políticas públicas do Estado (Salvador; Teixeira, 2014).

Dentre esses objetivos, destaca-se a dignidade da pessoa humana, que deve respeitar o mínimo existencial e está orientada por princípios constitucionais, assim como por direitos e garantias individuais e coletivos (Ribeiro, 2011). Os gastos orçamentários, portanto, definem a direção e as prioridades de políticas públicas do Estado, funcionando como um reflexo da vida política da sociedade, ao registrar em sua estrutura de receitas e despesas a distribuição do ônus tributário, assim como os benefícios resultantes desses gastos (Salvador; Teixeira, 2014).

Essa visão está alinhada com a literatura internacional sobre orçamento como processo político (Wildavsky, 1979). Ribeiro (2011) destaca que é por meio do orçamento-programa que o governo delinea suas políticas, definindo as previsões de despesas e receitas correspondentes e, dessa forma, a definição das políticas públicas cabe ao Poder Executivo, que deve contar com a aprovação do Poder Legislativo na elaboração orçamentária, visando a posterior aprovação pelo Congresso Nacional no caso do orçamento federal.

No entanto, o orçamento vai além de uma simples peça técnica e formal ou de um instrumento de planejamento, revelando-se, desde suas origens, como um documento de caráter político; assim, ele não apenas orienta as negociações sobre as contribuições dos cidadãos para o financiamento do Estado, mas também atua como um instrumento de controle e direcionamento dos gastos (Salvador; Teixeira, 2014).

A decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e as fontes de recursos para seu financiamento é mais do que uma questão econômica, trata-se principalmente de escolhas políticas que refletem as correlações de forças sociais e políticas predominantes na sociedade (Salvador; Teixeira, 2014). Assim, a escolha entre quais direitos sociais destinar recursos gera um conflito de valores que deve ser resolvido dentro do âmbito político e administrativo (Cavalcante; Cabral, 2014).

Desse modo, orçamento deve ser entendido como um reflexo da vida política de uma sociedade, pois ele documenta como a carga tributária é distribuída entre diferentes classes sociais e indica quais grupos se beneficiam mais com os gastos

públicos (Salvador; Teixeira, 2014). A alocação de recursos orçamentários em políticas públicas, embora profundamente política, é guiada por parâmetros constitucionais e está sujeita a análise e controle jurídico, refletindo a responsabilidade das escolhas feitas (Cavalcante; Cabral, 2014).

Logo, a ponderação deve ser vista como o principal método para assegurar uma alocação adequada e justificada de recursos limitados em uma sociedade democrática, permitindo, dessa forma, que haja justificativas legítimas que impeçam que um bem seja priorizado em detrimento de outro (Cavalcante; Cabral, 2014). A ponderação e a alocação adequada dos recursos que dispõe o ente público são essenciais, uma vez que irá implicar em quais políticas públicas serão priorizadas, ante a escassez de recursos.

Diante da escassez de recursos e da variedade de necessidades sociais, é responsabilidade do Estado tomar decisões, definindo critérios e prioridades (Ribeiro, 2011). Essas escolhas envolvem a formulação de políticas públicas, cuja implementação está condicionada à previsão e execução orçamentária, sendo essencial que tais decisões sigam os princípios estabelecidos pela Constituição Federal, que determina os objetivos fundamentais a serem atendidos pela autoridade estatal (Ribeiro, 2011).

A análise do financiamento das políticas sociais pode ser ampliada considerando três dimensões principais. A primeira é a tributária, que permite verificar se as fontes de financiamento possuem um caráter progressivo ou regressivo, sendo fundamental para avaliar se os tributos promovem uma verdadeira redistribuição de renda e justiça fiscal (Salvador; Teixeira, 2014). A segunda é a financeira, relativa à gestão dos recursos e às relações federativas no gasto social; e a terceira, o financiamento indireto via renúncias tributárias, que transfere recursos por fora do orçamento (Salvador; Teixeira, 2014).

O novo padrão de relacionamento entre o governo federal e os entes federativos indica uma tendência à institucionalização de sistemas que, embora descentralizem ações, programas e recursos da esfera federal, exigem alinhamento às diretrizes nacionais (Salvador; Teixeira, 2014). De modo geral, essas novas normativas resultam em uma menor participação da União no financiamento da política social, mesmo que esta concentre a maior parte das receitas, além de

aumentar a responsabilidade dos municípios no custeio dos programas sociais (Salvador; Teixeira, 2014).

Tal situação ocorre em um contexto de ajuste fiscal, onde a LRF limita os gastos com pessoal e obriga a realização de superávit primário para cumprir os pagamentos dos juros da dívida pública, sem contar com as desonerações tributárias a nível federal que afetam as transferências de recursos para os fundos de participação dos estados e dos municípios (Salvador; Teixeira, 2014). A LRF representa uma evolução, em vários aspectos, no tocante ao planejamento e na política fiscal, apesar de não poder ser considerada como parte de um planejamento efetivamente estratégico, visto que apenas cria a disciplina legal, sem substituir a estratégia.

Muito embora o governo tenha evoluído em alguns aspectos, em termos de planejamento, ainda é necessária a adoção de um planejamento realmente estratégico. Alessandro, Lafuente e Santiso (2013) destacam que o planejamento estratégico é muito limitado na maioria dos países, sendo meramente formal em muitos deles, de modo que uma mera adoção formal desse tipo de planejamento não garante a produção de uma coerência estratégica nas ações de governo. Assim, pode-se inferir que formular não basta, é preciso também integrar, priorizar e controlar.

Percebe-se, pois, que é latente a necessidade de um planejamento realmente em nível estratégico, assim como um planejamento orçamentário estratégico, que persiga a concretização das políticas públicas, buscando dar maior eficiência e aplicabilidade aos planos do governo. No caso do Brasil, no entanto, não se verifica a “comunicação” entre planejamento e execução orçamentária aliadas às políticas públicas perseguidas pelo governo.

A noção de estratégia no planejamento é apresentada como uma ferramenta para revelar seu caráter de concepção e ação, seja institucional ou não, buscando efetividade em um ambiente heterogêneo, onde distintos interesses e posições competem pelo alcance de resultados e pela hegemonia (Teixeira, 2024). Quando se trata de formular políticas sociais no contexto do capitalismo, e principalmente sob a influência do neoliberalismo, há um desafio considerável, pois é necessário enfrentar forças sociais significativas que lutam para garantir a consolidação de seus interesses e privilégios no Estado, forças essas que frequentemente atuam contra os direitos sociais, especialmente os que têm uma perspectiva redistributiva (Teixeira, 2024).

O planejamento estratégico incorpora a noção de estratégia, proporcionando-lhe visibilidade ao adicionar conceitos como mobilização, negociação, movimento e o manejo de técnicas e recursos, de modo que são incluídos todos os meios táticos necessários para lidar com oponentes ou situações complexas (Teixeira, 2024). Nesse contexto, alguns procedimentos inter-relacionados tornam-se essenciais para o exercício de planejar, tais como: a identificação do cenário onde a ação ocorrerá, incluindo suas tendências, a identificação de aliados, oponentes, interessados, mapeando os vínculos e suas naturezas, a identificação do perfil das forças em confronto, contendo seus recursos, técnicas, alianças (em magnitude e qualidade) e capacidade operacional, e, por último, a identificação do tempo disponível para a luta (Teixeira, 2024), sendo essa a dimensão política do planejamento público.

O planejamento estratégico é, nesse viés, considerado uma premissa essencial para o sucesso das organizações, pois envolve a antecipação de ações estratégicas com o objetivo de alcançar metas pré-estabelecidas (Silva et al., 2013). No setor público, adiciona-se a necessidade de legitimidade e participação (Bryson, 2018).

Esse processo é contínuo e implica na tomada de decisões atuais que envolvem riscos, além da organização sistemática das atividades necessárias para a implementação dessas decisões, também é crucial medir os resultados das ações em relação às expectativas desejadas (Silva et al., 2013). É por isso que deve-se buscar o fortalecimento do controle social em todas as fases da execução orçamentária, inclusive a de execução e não somente após finalizada a execução.

Com o tempo, as técnicas e conceitos de planejamento evoluíram significativamente, levando a uma compreensão mais ampla sobre a importância de formular estratégias baseadas na análise do ambiente (Silva et al., 2013). Nesse aspecto, o planejamento estratégico é uma variável crucial para qualquer organização, incluindo a administração pública, onde sua relevância se torna ainda mais evidente (Silva et al., 2013).

Indicadores, metas e avaliação tornam-se essenciais para fechar o ciclo. Soma-se a isso a adoção de diretrizes e ações, que serão propostas ao final desse estudo, que também tem condão de incrementar e aprofundar o viés estratégico do planejamento e execução orçamentária.

Diante da complexidade atual, marcada pela escassez de recursos e pela crescente pressão da população, é indispensável que as instituições públicas atuem

de forma planejada estrategicamente (Silva et al., 2013). A própria CF consagrou o PPA, a LDO e a LOA, que devem operar de modo interligado, objetivando um certo grau de planejamento estratégico, ainda que incipiente, sendo sua coerência condição de sucesso.

Desse modo, a efetiva execução orçamentária está condicionada à elaboração adequada do PPA, uma vez que esses instrumentos estão interligados (Silva et al., 2013). Ou seja, o orçamento não se limita a ser um simples documento contábil e administrativo; ele deve levar em conta os interesses da sociedade, refletindo, portanto, um plano de ação governamental (Ribeiro, 2012).

O Estado moderno requer um volume crescente de recursos financeiros para suprir as necessidades coletivas, despesas essas que fazem parte do orçamento público (Ribeiro, 2012). Logo, a partir da Constituição Federal de 1988, a função de planejamento ganhou maior destaque no setor público, com o orçamento público se tornando um aliado do planejamento (Silva et al., 2013).

O Estado moderno demanda, pois, um aumento contínuo de recursos financeiros para atender às necessidades coletivas, o que implica que essas despesas estão inseridas no orçamento público (Ribeiro, 2012). Esse orçamento vai além de um simples documento contábil e administrativo; ele deve levar em conta os interesses da sociedade, funcionando como um reflexo do plano de ação governamental (Ribeiro, 2012).

Além disso, existem várias diretrizes, tanto constitucionais quanto infraconstitucionais, que orientam a elaboração e execução do orçamento público (Ribeiro, 2012). Para que o orçamento se torne efetivamente um direito da cidadania, é necessário conquistá-lo, uma vez que este representa o momento em que as escolhas públicas são realizadas e controladas, embora a experiência brasileira demonstre uma tendência antiorçamentária, devido à desconfiança em relação ao orçamento e à hipertrofia do Executivo (Ribeiro, 2012).

É por isso que se deve buscar maior transparência e participação social nos arranjos do orçamento público, não somente como forma de mitigar erros e falhas, mas também como meio de efetivar a cidadania, através do controle social ao longo do processo.

Nesse contexto, o orçamento deve servir como o espaço onde as políticas públicas estão claramente expressas, envolvendo a atuação conjunta das funções

Executiva e Legislativa desde a elaboração do plano plurianual até a aprovação da lei orçamentária anual (Ribeiro, 2012). Logo, cada um dos poderes constituídos tem a responsabilidade de cumprir seu papel na implementação dos direitos fundamentais, o que implica que o orçamento de cada ente da Federação deve contemplar as políticas públicas de acordo com as previsões legais que as autorizam (Ribeiro, 2012).

O Estado deve sempre ter em mente os objetivos fundamentais estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal e, para alcançá-los, é essencial que elabore um planejamento adequado, acompanhado de um orçamento que viabilize os direitos sociais, garantindo uma existência digna para todos (Ribeiro, 2012). Desse modo, o Estado não pode justificar sua omissão alegando escassez de recursos se os limites constitucionais não forem respeitados, o que significa que a reserva do possível não deve ser utilizada como justificativa para a inação do Gestor Público (Ribeiro, 2012).

Para que os direitos mínimos garantidos constitucionalmente sejam efetivados e as políticas públicas implementadas, é essencial que haja a alocação adequada de recursos, sendo dever do Estado revisar e aplicar esses recursos de maneira apropriada para atender às necessidades coletivas (Ribeiro, 2012). Nesse contexto, o orçamento se torna o principal instrumento para a realização de políticas públicas, e o controle judicial dessas políticas, que buscam efetivar os direitos sociais, depende necessariamente do controle sobre a disponibilidade de recursos e a execução orçamentária (Ribeiro, 2012).

Além disso, deve-se prezar por uma associação permanente entre planejamento orçamentário e políticas públicas, especialmente nos Municípios, para minimizar prejuízos, nas suas mais variadas ordens. Os antigos planos econômicos devem ser transformados em planejamentos fortes e associados a políticas públicas de Estado, com especial atenção estratégica para as políticas de orçamento, coordenação interna, avaliação e monitoramento, sendo este o melhor caminho para reduzir descontinuidade e ampliar a efetividade.

Com isso, garante-se uma maior coerência das ações de governo, amplia-se o controle e a participação social no processo, tornando-o mais democrático, fortalecendo as políticas públicas através da garantia e observância ao direito de participação e inserção da comunidade no processo de planejamento e execução orçamentária. Sem um planejamento orçamentário estratégico não há política pública sustentável.

No tópico seguinte serão abordadas algumas questões atinentes aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, suas espécies, limitações e a necessidade de vinculação dos Poderes ao planejamento orçamentário. Atenção especial merece o tema do Poder Judiciário, que com maior impacto pode vir a afetar o orçamento público, por meio de decisões judiciais, impostas ao Executivo.

#### **2.4 O impacto das decisões judiciais nos orçamentos públicos e o dever de observância ao planejamento orçamentário pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário**

O Poder Judiciário tem seus órgãos definidos no artigo 92 da CF, sendo responsável pela prestação da tutela jurisdicional, ou seja, pelo julgamento de conflitos, sejam eles entre indivíduos, entre cidadãos e o Estado ou entre os próprios poderes. Em outras palavras, o Poder Judiciário é responsável por determinar qual das partes envolvidas no processo está com a razão (Moreira, 2011).

Esses Poderes e sua forma de atuação resultam no denominado sistema de freios e contrapesos, onde cada um dos poderes tem suas responsabilidades e deveres, definidos na Constituição, atuando de forma independente uns em relação aos outros, mas não de forma ilimitada, na medida em que também são controlados e fiscalizados por um outro Poder, de modo a garantir o funcionamento do Estado (Ommati, 1977).

O sistema de freios e contrapesos é imprescindível para a manutenção do estado democrático de direito, uma vez que a inexistência de coexistência harmônica entre os Poderes põe em risco a democracia (Pena; Marirink; Fiorini, 2022). O sistema de freios e contrapesos implica que uma parte possui a autoridade de monitorar as ações da outra, podendo também verificar, equilibrar e até bloquear suas ações (Grohmann, 2001).

Assim, a separação de poderes é entendida como uma relação de independência entre duas partes, onde cada parte possui poderes próprios que não dependem da outra para sua execução (Grohmann, 2001).

À luz do problema desta pesquisa, importa frisar desde o início que, quando essa interação entre poderes se dá sem observar o planejamento orçamentário previamente pactuado (PPA, LDO e LOA), sobretudo no plano municipal, cria-se um descompasso entre o “planejado” e o “executado” que: (i) desorganiza a execução

das políticas públicas; (ii) amplia a incerteza fiscal; e (iii) fragiliza o controle social, que depende de metas, indicadores e previsibilidade para monitorar e cobrar resultados (Giacomoni, 2017; Conti, 2016).

A judicialização das políticas públicas consolidou-se como um fenômeno central para compreender as transformações no Estado brasileiro e seus impactos na gestão pública. Em um contexto marcado pela ampliação dos direitos fundamentais e pela crescente demanda social por serviços públicos universais e de qualidade, os tribunais passaram a exercer papel relevante na definição de prioridades orçamentárias, influenciando diretamente a execução financeira dos municípios (Fontoura, 2015; Hanauer Taporosky; Silveira, 2019).

Essa atuação decorre, em grande medida, do reconhecimento do Poder Judiciário como instância legítima para assegurar direitos constitucionalmente previstos, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, onde a demanda social se mostra mais sensível e urgente (Vidal de Souza; Sanomiya, 2017). Embora essa intervenção judicial possa ser interpretada como instrumento de garantia da cidadania e efetivação de direitos, ela também gera efeitos indiretos sobre o planejamento estatal.

A reprogramação de dotações, o contingenciamento de recursos previamente alocados e a necessidade de cumprimento imediato de ordens judiciais frequentemente comprometem a execução orçamentária municipal, gerando tensões entre o planejamento governamental e a autonomia judicial (Mastrodi, 2014; Machado, 2014). Nesse sentido, compreender como tais decisões impactam o ciclo orçamentário é essencial para avaliar não apenas a eficiência do gasto público, mas também os limites institucionais entre os poderes da República (Farias Filho et al., 2014; Teixeira, 2012).

A literatura especializada evidencia que o fenômeno da judicialização não se restringe a uma perspectiva normativa ou jurídica, mas envolve também dimensões políticas, econômicas e administrativas (Ventura, 2020; Savaris, 2019). Para o recorte municipal, isso significa que decisões pontuais — típicas da tutela individual — tendem a “atravessar” políticas setoriais desenhadas para atendimento coletivo, deslocando recursos e reordenando prioridades aprovadas democraticamente (Avritzer et al., 2017).

Estudos recentes reforçam essa compreensão: pesquisas indicam que a execução próxima ao orçamento planejado em municípios pode reduzir a judicialização em saúde, evitando custos adicionais e reprogramações emergenciais (Duarte; Canedo, 2023); outras evidenciam que decisões judiciais podem refletir desigualdades sociais estruturais, como racismo, influenciando a implementação de políticas públicas (Lamaison; Gervasoni, 2024); ainda, análises de decisões constitucionais revelam preocupações estruturais e políticas que afetam a interpretação e aplicação de normas, impactando indiretamente a gestão pública (Funari; Marques Neto, 2024).

Em síntese, quanto maior a imprecisão do planejamento (metas vagas, estimativas de receitas e despesas pouco realistas, uso recorrente de créditos adicionais), maior a probabilidade de judicialização “de emergência” e, com isso, de realocações que corroem a coerência do orçamento municipal e reduzem a *accountability* perante conselhos, câmaras municipais e sociedade (Brasil, 2000; Conti, 2016). Por isso, compreender como as decisões judiciais incidem sobre o ciclo orçamentário municipal é essencial não apenas para avaliar a eficiência do gasto público, mas também para identificar os limites institucionais entre os poderes e os impactos da judicialização sobre a governança local.

A literatura analisada demonstra que a judicialização das políticas públicas tem efeitos significativos sobre a gestão orçamentária municipal, com predominância de estudos voltados para a área da saúde, mas também com registros relevantes em educação e assistência social. De modo geral, o fenômeno é retratado como um processo de expansão progressiva do papel do Poder Judiciário, capaz de reconfigurar prioridades administrativas e fiscais nos municípios, seja por meio de decisões individuais de fornecimento de bens e serviços, seja por determinações de caráter coletivo ou estrutural.

Na saúde, o trabalho pioneiro de Chagas (2008) inaugurou a discussão sobre a responsabilização dos municípios no fornecimento de medicamentos de alto custo, destacando que tais decisões deslocam encargos originalmente atribuídos aos estados e à União. Posteriormente, Chieffi e Barata (2009) aprofundaram essa análise ao mostrar que a judicialização da assistência farmacêutica, especialmente em São Paulo, não apenas pressiona os cofres municipais, mas também gera distorções na equidade do SUS, favorecendo grupos com maior poder de mobilização social. Esse

diagnóstico é reforçado por Fontoura (2015), que discute os dilemas institucionais decorrentes da ampliação do poder do Judiciário e dos Tribunais de Contas sobre a formulação de políticas públicas, apontando limites constitucionais e riscos de sobreposição de competências.

Estudos recentes reforçam essas evidências. Duarte e Canedo (2023) mostram que a aproximação entre o orçamento planejado e o executado reduz a judicialização em saúde, evitando custos adicionais e realocações emergenciais. Esse achado evidencia que a execução próxima ao planejamento orçamentário contribui para reduzir a pressão judicial e os impactos financeiros imprevistos, oferecendo uma estratégia potencial de mitigação para os gestores municipais. Outras pesquisas destacam que o crescimento da judicialização da saúde está diretamente associado à percepção de ineficiência ou insuficiência das políticas públicas, o que revela uma dimensão de desconfiança social em relação à capacidade estatal de planejamento e execução (Ventura, 2020).

O ponto central, portanto, não é negar o papel garantidor do Judiciário, mas reconhecer que a tutela individual, quando desconectada do arranjo orçamentário coletivo, pode produzir “efeitos distributivos regressivos”: poucos ganham decisões custosas enquanto muitos perdem serviços programados (Vasconcelos, 2014; Avritzer et al., 2017). A expansão da judicialização da saúde aparece também em estudos que tratam do impacto de decisões judiciais na efetivação do direito à saúde e no fornecimento de medicamentos de alto custo.

Esses trabalhos convergem para a constatação de que os municípios acabam arcando com demandas emergenciais que comprometem sua capacidade de planejamento, exigindo reprogramações orçamentárias e desalocação de recursos de outras políticas públicas. Nesse sentido, observa-se que o setor saúde, além de ser o mais demandado judicialmente, representa também o campo em que o conflito entre universalidade e seletividade se torna mais evidente: enquanto o SUS opera sob lógica distributiva, a judicialização privilegia demandas individualizadas, tensionando a equidade do sistema.

No campo da educação, embora menos recorrente, a judicialização se manifesta sobretudo no acesso a vagas em creches e escolas. Pesquisas como as de Hanauer Taporosky e Silveira (2019) mostram que decisões judiciais obrigando os municípios a ampliarem a oferta educacional acarretam gastos imprevistos e

tensionam as finanças locais. Como efeito colateral, investimentos estruturantes previstos no PPA ou na LOA podem acabar sendo postergados, perpetuando gargalos de capacidade.

A necessidade de atender rapidamente essas demandas reforça o caráter de contingenciamento orçamentário, muitas vezes em detrimento de investimentos estruturais planejados, e gera desafios para a manutenção da qualidade educacional em longo prazo. A judicialização da educação frequentemente se articula com pressões políticas locais e com desigualdades territoriais, aprofundando a assimetria entre municípios com maior e menor capacidade fiscal.

Na área da assistência social, estudos como os de Ventura (2020) destacam que o Judiciário tem atuado na garantia de benefícios sociais e de acesso a serviços de moradia e proteção social. Embora a judicialização nesta área seja menos volumosa do que na saúde, ela também impõe pressões orçamentárias significativas, exigindo remanejamento de recursos originalmente destinados a outras políticas municipais. Esse campo revela ainda a emergência de novos objetos de judicialização, como políticas habitacionais e de acolhimento, que refletem a intensificação das vulnerabilidades sociais em contextos de crise econômica e climática.

Do ponto de vista metodológico, Didier e Oliveira (2019) ressaltam que a judicialização frequentemente decorre de uma interpretação ampliada do princípio da legalidade e da busca pela efetividade dos direitos sociais. Essa postura judicial, embora garanta direitos individuais, transfere para os municípios encargos financeiros que não estavam previstos em sua estrutura orçamentária.

Esse padrão é reforçado quando o planejamento municipal não oferece parâmetros claros, deixando o juiz sem referenciais de custo de oportunidade para ponderar sua decisão. Fica ainda mais grave proferir uma decisão judicial confiável quando o orçamento público municipal não contempla métricas assertivas de estimativa de receita e fixação de despesas, problema estrutural e institucionalizado em diversos municípios brasileiros.

Mastrodi (2014) oferece uma perspectiva comparativa, mostrando que a expansão do poder judicial sobre políticas públicas é um fenômeno global, mas que no Brasil assume contornos específicos devido ao desenho federativo e às atribuições constitucionais dos entes subnacionais. Funari e Marques Neto (2024) acrescentam

que decisões estruturais e políticas do Judiciário podem influenciar a forma como municípios alocam recursos, mesmo quando não diretamente ligadas à saúde, ampliando o alcance do impacto orçamentário.

Além disso, Lamaison e Gervasoni (2024) evidenciam que decisões judiciais podem refletir desigualdades estruturais, como o racismo, interferindo na implementação de políticas públicas e potencialmente agravando desigualdades sociais, o que gera novos desafios orçamentários e de governança. Essa perspectiva amplia a compreensão da judicialização como fenômeno que não apenas redistribui recursos, mas também reconfigura relações de poder e revela as limitações das instituições em lidar com desigualdades históricas.

No conjunto da literatura, observa-se que a judicialização cria um ambiente de incerteza fiscal, reduzindo a margem de autonomia administrativa e comprometendo a eficiência na execução orçamentária. A necessidade de responder rapidamente às demandas judiciais obriga os municípios a realizar desalocações, reprogramações e contingenciamentos de recursos, afetando o planejamento estratégico e a sustentabilidade fiscal local.

A judicialização das políticas públicas exerce impactos significativos sobre a execução orçamentária municipal, confirmando padrões consistentes encontrados em diferentes estudos. A saúde emerge como a área mais afetada, especialmente no fornecimento de medicamentos e tratamentos de alto custo, em concordância com os achados de Chagas (2008) e Chieffi e Barata (2009).

Isso reflete, em grande medida, a incapacidade do sistema público de saúde em responder de forma tempestiva às demandas da população, o que leva cidadãos e organizações a recorrerem ao Judiciário como instância de garantia imediata de direitos. A judicialização nessas situações não apenas aumenta os gastos emergenciais dos municípios, mas também cria distorções de equidade, favorecendo grupos com maior poder de mobilização social.

Embora menos recorrentes, decisões judiciais em educação e assistência social também provocam impactos orçamentários relevantes. Na educação, a obrigação de ampliar vagas em creches e escolas gera gastos imprevistos e contingenciamentos, muitas vezes em detrimento de investimentos estruturais. Na assistência social, a garantia judicial de benefícios e serviços sociais exige remanejamento de recursos, evidenciando que a judicialização não se limita à saúde,

mas afeta de forma transversal diversas políticas públicas. Essa transversalidade reforça a ideia de que a judicialização deve ser analisada não apenas como um problema setorial, mas como um fenômeno estrutural que afeta a lógica de formulação e execução das políticas públicas municipais.

Embora a judicialização fortaleça a garantia de direitos, ela cria desafios de governança, reduz a autonomia administrativa e aumenta a incerteza fiscal. Nesse contexto, gestores municipais enfrentam o dilema de atender a decisões judiciais imediatas, ao mesmo tempo em que buscam manter a sustentabilidade fiscal e a execução de políticas públicas planejadas. Esse dilema expressa um paradoxo central: ao mesmo tempo em que a judicialização garante a cidadania, ela pode enfraquecer a capacidade de gestão estratégica do Estado, o que evidencia uma contradição entre direitos individuais e interesses coletivos.

Sobre esse tema, pode-se inferir que, a judicialização, ainda que essencial para a efetivação de direitos sociais, impõe custos financeiros e desafios administrativos aos municípios. Compreender esses impactos e desenvolver estratégias de planejamento e governança adaptadas pode contribuir para equilibrar a garantia de direitos com a sustentabilidade fiscal local, promovendo maior eficiência e equidade na gestão pública municipal.

Assim, o enfrentamento desse fenômeno requer não apenas ajustes normativos, mas também inovação institucional, cooperação federativa e o fortalecimento da capacidade estatal em planejar políticas públicas capazes de reduzir a necessidade de judicialização. Municípios precisam conciliar o atendimento imediato às decisões judiciais com a manutenção de políticas públicas planejadas, o que exige estratégias de planejamento rigoroso, monitoramento orçamentário e avaliação de riscos financeiros.

Estudos recentes, como os de Duarte e Canedo (2023), sugerem que a aproximação entre orçamento planejado e executado pode reduzir a judicialização, oferecendo caminhos para mitigar impactos financeiros inesperados. A abordagem desse tema é relevante na medida em que o Judiciário, em determinados momentos ou circunstâncias, também pode levar o Executivo a realizar alterações na peça orçamentária, implementando ou não determinada política pública.

O princípio da separação dos poderes foi introduzido pela primeira vez no pensamento político de John Locke, que identificou três poderes essenciais para as

sociedades políticas: Legislativo, Executivo e Federativo (Peixinho, 2008). Segundo Locke, cabe ao Poder Legislativo estabelecer as leis destinadas a preservar a sociedade e seus membros, ainda que as leis tenham um caráter duradouro, elas necessitam de uma execução contínua e, para garantir essa execução é necessário um Poder Executivo independente do Poder Legislativo (Peixinho, 2008).

John Locke observa que os Poderes Executivo e Federativo costumam estar unidos e frequentemente não podem ser exercidos por pessoas distintas, uma vez que o Poder Federativo necessita de uma autoridade para declarar guerra e paz, firmar alianças e realizar transações externas, (Peixinho, 2008). Embora Locke tenha delineado os princípios estruturais do poder, foi Montesquieu que estabeleceu a clássica tripartição do poder, fundamentando a divisão em Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (Garcia, 2005).

Cada um desses poderes deveria desempenhar funções relacionadas às suas denominações: o Poder Legislativo, exercido por um Parlamento bicameral, teria a responsabilidade de elaborar, alterar ou revogar leis; o Poder Executivo, além de manejar as relações internacionais e declarar guerra ou paz, deveria executar a vontade geral expressa nas leis; e o Poder Judiciário, incumbido de julgar crimes e litígios entre particulares, deveria atuar de forma neutra e invisível, cuja inter-relação e colaboração entre o Executivo e o Legislativo eram cruciais, resultando em um sistema de controle recíproco (Garcia, 2005). No entanto, para garantir a preservação da sociedade política, existe um único Poder supremo, que é o Legislativo, ao qual os demais Poderes se subordinam (Peixinho, 2008).

Montesquieu sustentava que, diante da neutralidade do juiz, era inconcebível que ele realizasse qualquer atividade além da mera subsunção às normas, devendo sempre seguir a “letra da lei” e emitir decisões fixas que não extrapolassem o texto legal, uma abordagem necessária em razão do poder significativo do Judiciário (Garcia, 2005). Somente o Legislativo, através do Corpo dos Nobres, poderia empregar a equidade ao julgar matérias jurisdicionais, dada sua participação na produção normativa e sua autoridade para moderar a aplicação da lei (Garcia, 2005).

O sistema constitucional inglês da época era caracterizado por um dualismo de jurisdição, justificável pela necessidade de que os juízes fossem da mesma condição social que o acusado ou seus pares (Garcia, 2005). Assim como Locke, Montesquieu também via a teoria da separação dos poderes como um mecanismo para proteger a

liberdade contra o arbítrio, enfatizando a importância da separação das funções legislativa e executiva, pois a sua concentração em um único corpo poderia levar ao arbítrio e à violação das liberdades inatas do cidadão (Garcia, 2005).

No contexto brasileiro contemporâneo — e em especial no plano municipal, foco desta pesquisa — a separação de poderes precisa ser lida à luz do ciclo orçamentário e do comando constitucional de planejamento, pois a efetividade das políticas públicas depende da coordenação entre funções típicas e das escolhas fiscais que materializam prioridades (Giacomoni, 2017; Conti, 2016).

Assim, os Poderes deverão coexistir e atuar forma independente e harmônica entre si, na medida em que cada um exercerá, nos limites da lei, alguma função típica de Estado, que são as funções primordiais de executar, legislar e julgar. O princípio da separação dos poderes, historicamente, não foi concebido como um modelo binário que limita cada poder a um escopo teórico fechado e incomunicável, rigidamente definido entre funções executiva, judiciária e legislativa (Peixinho, 2008).

Embora o tema "separação de poderes" possa sugerir a existência de múltiplos poderes, o que seria uma interpretação equivocada, na verdade, o poder estatal é unitário, sendo uno e indivisível (Victor, 2015). A ideia de separação de poderes está, portanto, relacionada à intenção de evitar a concentração do poder nas mãos de uma única pessoa ou de um pequeno grupo, criando os controles necessários para garantir as liberdades individuais e a democracia (Rocha, 1994).

Na realidade, há uma divisão funcional do poder entre os órgãos, que deve buscar um equilíbrio, com base em uma série de razões constitucionais (Victor, 2015). A Constituição Federal de 1988 estabelece que o controle recíproco é admitido apenas nas hipóteses expressas, e há um entendimento no Supremo Tribunal Federal de que estados e municípios não podem criar novas formas de controle, baseando-se no princípio da simetria, o que implica na extensão dos princípios e nas regras básicas de organização política previstos para a União (Victor, 2015).

Essa leitura é decisiva para os municípios, pois a criação de mecanismos de controle e participação fora do desenho constitucional orçamentário (PPA, LDO e LOA) tende a gerar conflitos de competência e, sobretudo, a ampliar a distância entre o “planejado” e o “executado”, com impacto direto sobre a governabilidade e o controle social (Abrucio, 2005; Arretche, 2012).

As constituições contemporâneas, além de atribuírem funções típicas e atípicas aos poderes constituídos, demonstram que tanto o Poder Executivo quanto o Judiciário têm expandido suas competências originais, sendo que o Poder Executivo, em particular, tem incorporado cada vez mais atribuições legislativas (Peixinho, 2008). Isso se manifesta não apenas na sua capacidade de editar medidas provisórias, mas também no aumento constante da função legislativa por meio de atos normativos infralegais, especialmente provenientes de autarquias regulatórias, como as agências reguladoras de serviços públicos e as agências de regulação do sistema financeiro (Peixinho, 2008).

O Poder Executivo, no entanto, tem como função precípua a prestação direta dos serviços públicos, tais como saúde, educação, segurança pública, assistência social, desenvolvimento, etc.. Nesse arranjo, a “qualidade do planejamento” funciona como bem público institucional: reduz discricionariedade mal calibrada, baliza a atuação do Legislativo e oferece parâmetros de deferência para o Judiciário (Barroso, 2012; Giacomoni, 2017).

No âmbito federal, segundo o artigo 76 da CF, é exercido pelo Presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado. No âmbito Estadual é exercido pelos Governadores Estaduais e do Distrito Federal, com apoio dos Secretários de Estado e, no âmbito Municipal, pelos Prefeitos, com auxílio dos Secretários Municipais.

A atuação dos Chefes de cada Poder ocorre por atos administrativos, vinculados ou discricionários. Para esta tese, interessa notar que a discricionariedade do Executivo, quando exercida sobre um planejamento impreciso, amplia o risco de descontinuidade e, por consequência, incentiva a busca de tutela judicial individual (Mello, 2003; Mildemberger, 2012).

O Poder Legislativo tem duas funções precípua: a de legislar e fiscalizar, com o auxílio dos Tribunais de Contas. É exercido, em âmbito nacional, nos termos do artigo 44 da CF, pelo Congresso Nacional, que por sua vez é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, enquanto na esfera estadual é representado pelas Assembleias Legislativas e, no âmbito Municipal, pelas Câmaras Municipais de Vereadores.

Assim, a construção da estrutura institucional do sistema de governo levanta a questão de como equilibrar a independência e autonomia dos poderes com a capacidade de limitar as ações uns dos outros (Grohmann, 2001). Além disso, se faz

necessário que o Estado organize e estruture adequadamente seus sistemas de controle, sejam eles internos ou externos, para que abusos sejam evitados.

Para prevenir a tirania de um poder, não é suficiente apenas separá-lo de forma a torná-lo mais fraco; é necessário que um poder vigie o outro para evitar que extrapolem suas atribuições (Grohmann, 2001). No entanto, essa dinâmica se torna mais complexa, pois a atuação dos poderes não se restringe à vigilância sobre suas limitações, mas também inclui a formulação de políticas (Grohmann, 2001).

Os corpos de poder competem em um ambiente de potências compartilhadas, buscando estabelecer suas próprias políticas, e o poder judiciário, por sua vez, desempenha um papel no cenário político ao julgar a inconstitucionalidade das ações dos outros poderes (Grohmann, 2001). Assim, a limitação entre os poderes também diz respeito à disputa entre os projetos políticos defendidos por seus ocupantes, envolvendo um movimento de defesa de sua autonomia e a busca pela implementação de seus projetos, o que requer a superação ou acomodação das propostas divergentes, onde a agenda política torna-se um elemento central nas interações entre os poderes (Grohmann, 2001).

A ordem constitucional, influenciada por diferentes correntes ideológicas que se manifestam de maneira explícita ou implícita, deve funcionar como um elemento de polarização do princípio da separação dos poderes (Garcia, 2005). A inclusão de um amplo conjunto de direitos econômicos, sociais e culturais, bem como a exigência de manutenção da dignidade da pessoa humana, que requer um mínimo de prestações, representam uma opção ideológica que deve ser considerada na interpretação das normas constitucionais, impactando diretamente princípios fundamentais do sistema, como a separação dos poderes (Garcia, 2005).

A atuação dos Chefes de cada um dos Poderes é realizada por meio de atos administrativos, restritos à Lei, de modo a respeitar o princípio da legalidade, insculpido no artigo 37 da CF. Desse modo, os Chefes dos Poderes, quando se encontram no exercício da administração pública podem praticar atos administrativos ora vinculados, ora discricionários.

Assim, tem-se outras duas espécies de poder: o discricionário e o vinculado. O poder vinculado está ligado ao princípio da legalidade e pressupõe a atuação do Estado conforme a Lei, de modo que não há qualquer liberdade de escolha, devendo o administrador público observar o mandamento legal (Silva, 1990).

O poder discricionário, por sua vez, é representado por um maior grau liberdade, conferido ao Chefe do Poder Executivo, pautado na discricionariedade, para praticar ou deixar de praticar determinado ato administrativo, compreendido como poder de escolha (Silva, 1990). A discricionariedade é, nesse sentido, a margem de liberdade do gestor público, para escolher, dentre os critérios de razoabilidade, a melhor solução, dentre diversas, para uma situação específica (Mello, 2003).

O poder vinculado é aquele que se origina da lei e está alinhado ao princípio da legalidade, conforme estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal, que determina que o administrador deve agir estritamente em conformidade com a legislação (Mildenberger, 2012). Em contrapartida, o poder discricionário oferece ao administrador uma margem de liberdade na execução de um ato, permitindo que ele considere critérios de mérito, como conveniência e oportunidade (Mildenberger, 2012).

Assim, quando a administração realiza um ato vinculado, é obrigada a seguir rigidamente as disposições legais, sem espaço para avaliar a conveniência ou a oportunidade desse ato (MEIRELLES, 2005). O ato discricionário, por outro lado, confere ao administrador público uma margem maior de discricionariedade, embora também deva observar o princípio da legalidade e critérios de conveniência, oportunidade e razoabilidade.

A compreensão contemporânea da discricionariedade administrativa rompe com a visão tradicional que a separava rigidamente do poder vinculado e da legalidade. Segundo Saddy (2020), o Direito Administrativo não pode mais ser entendido a partir de uma dicotomia entre atos vinculados, como mera execução da lei, e atos discricionários, como espaços de liberdade decisória. Essa distinção clássica, ainda presente em parte da doutrina, ignora que toda decisão administrativa pressupõe uma interpretação da norma e, portanto, um exercício de apreciação dentro dos limites jurídicos.

Em vez de associar discricionariedade à ausência de vinculação, as teorias atuais a compreendem como um espaço de apreciação juridicamente controlado, no qual o administrador público deve ponderar valores, princípios e finalidades estabelecidos pelo ordenamento. Como observa Saddy (2020), a atividade administrativa não é apenas a execução literal da lei, mas um processo de aplicação valorativa do Direito, no qual se busca concretizar o interesse público de forma

racional, proporcional e legítima. Desse modo, o administrador não está livre para agir conforme sua vontade pessoal, mas dentro de margens de apreciação que o próprio Direito confere e disciplina.

Essa abordagem supera a ideia de que a discricionariedade seria uma “liberdade sem lei”. Pelo contrário, a apreciatividade administrativa — conceito desenvolvido por Saddy — revela que toda decisão pública envolve um juízo de valor, orientado pelos princípios constitucionais e pelos fins da Administração. Assim, mesmo quando há margem de escolha, a decisão permanece submetida à juridicidade, que inclui não apenas a lei em sentido formal, mas também os valores constitucionais que estruturam o sistema jurídico.

A distinção entre vinculação e discricionariedade, portanto, torna-se mais fluida. Toda atuação administrativa é vinculada aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mas também comporta graus variados de apreciação conforme a complexidade e a natureza do caso concreto. Essa compreensão aproxima o Direito Administrativo de uma lógica interpretativa e principiológica, na qual o administrador é chamado a decidir de forma motivada, proporcional e compatível com o interesse público, sob controle judicial e social.

Dessa forma, a teoria contemporânea proposta por Saddy (2020) reconhece que o poder discricionário não é um espaço de arbitrariedade, mas de responsabilidade decisória. A discricionariedade administrativa, vista sob essa ótica, representa uma competência técnica e valorativa, indispensável à efetividade das políticas públicas e à concretização dos direitos fundamentais. Em síntese, a apreciação administrativa é parte integrante do exercício da legalidade, e não sua negação, reafirmando que o agir administrativo deve sempre se fundamentar em parâmetros jurídicos, éticos e constitucionais.

A atividade apreciativa, ao lado da discricionariedade administrativa, revela-se como um campo ainda em desenvolvimento dentro da dogmática do Direito Administrativo contemporâneo. Enquanto a discricionariedade pressupõe uma margem de liberdade juridicamente conferida ao administrador para a escolha entre alternativas igualmente válidas, a atividade apreciativa opera em um plano mais sutil: ela exige do agente público uma valoração técnica, ética ou social, ainda que dentro de parâmetros normativos preestabelecidos. Nessa perspectiva, a decisão administrativa deixa de ser apenas um ato de vontade e passa a constituir um ato de

interpretação valorativa, em que o gestor busca a melhor adequação da norma à realidade concreta e às finalidades públicas (Saddy, 2018).

A consolidação teórica dessa categoria implica reconhecer que nem toda valoração administrativa é expressão de discricionariedade, mas pode derivar de competências vinculadas à interpretação complexa de fatos, valores e fins constitucionais. A atividade apreciativa, portanto, emerge como um instrumento de aprimoramento da racionalidade administrativa, aproximando o agir estatal dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência. Trata-se de uma tentativa de equilibrar a rigidez normativa com a necessidade de sensibilidade institucional, especialmente diante de demandas sociais plurais e de políticas públicas que envolvem critérios técnicos sofisticados e interesses difusos (Saddy, 2018).

Embora as concepções contemporâneas, como as apresentadas por Saddy (2018; 2020), ampliem a compreensão da discricionariedade ao incluírem a dimensão apreciativa e valorativa da decisão administrativa, é importante reconhecer que tais avanços se constroem sobre as bases clássicas do Direito Administrativo. Nesse sentido, a distinção tradicional entre atos vinculados e atos discricionários continua sendo um ponto de partida relevante para o estudo do tema, pois permite compreender como a doutrina evoluiu da rigidez legalista para uma visão mais interpretativa e principiológica da atuação estatal. Assim, a análise das concepções formuladas por Mildemberger (2012) e outros autores permanece essencial para situar historicamente a formação da teoria da discricionariedade e compreender as transformações que a levaram ao estágio atual.

Nos atos vinculados, o legislador antecipa a conduta que o administrador deve adotar, limitando assim sua liberdade de ação ao máximo (Mildemberger, 2012). Em contrapartida, nos atos realizados sob as prerrogativas discricionárias, a lei concede ao administrador uma margem de liberdade para decidir a melhor maneira de atender ao interesse coletivo em relação a uma situação específica (Mildemberger, 2012).

Segundo Mildemberger (2012), a vinculação expressa claramente a vontade da lei, determinando se, quando e como a autoridade deve agir, enquanto a discricionariedade surge da imprecisão nos conceitos que definem a execução desses atos. Ambos os tipos de atos administrativos têm como objetivo atender ao interesse de diversos membros da sociedade, e a discricionariedade concedida aos administradores públicos deve ser exercida de maneira responsável, respeitando os

limites e o controle, contribuindo assim para a construção de um estado democrático de direito (Mildenberger, 2012).

O Chefe do Poder Executivo é o que mais detém margem de discricionariedade para fazer escolhas, definir prioridades e agir livremente, devendo respeitar, contudo, os limites legais, sendo a conveniência e a oportunidade os elementos fundamentais dessa margem de poder discricionário (Meirelles, 2003), onde a primeira indica em quais condições o agente deve agir, ao passo que a segunda indica o momento em que a atividade deve ser executada (Moreira, 2011).

É exatamente nesse espaço decisório — sobretudo em municípios — que a imprecisão do planejamento orçamentário tende a produzir efeitos cumulativos: escolhas discricionárias mal calibradas (por fragilidade do PPA, LDO e LOA, estimativas de receita pouco realistas ou programação financeira errática) convertem-se em “vácuos de execução”, interrompem políticas e desorganizam o controle social, que depende de metas claras e previsibilidade para acompanhar e cobrar resultados (Pires; Gomide, 2014; Giacomoni, 2017).

Todos os poderes, ao exercerem suas funções, devem observar o planejamento estatal pré-definido, ou seja, as políticas públicas de Estado, nas variadas áreas sociais. Fracati (2008) destaca que as normas definidoras de direitos sociais vinculam os poderes em diferentes graus e medidas, tornando a margem de decisão dos gestores públicos limitada.

Assim, o orçamento público tem, em parte, vinculação obrigatória e parte discricionária, requerendo do Poder Executivo uma importante habilidade, que é a de alinhar sua margem de discricionariedade ao cumprimento e efetivação das políticas públicas. A estruturação do poder político demonstra como o Poder Executivo interage com as vinculações legais, que impossibilitam uma verdadeira autonomia para o exercício da atividade em nome dos representados (Suxberger; Lemos, 2019).

Da perspectiva do controle social, quando o planejamento é impreciso — por exemplo, por metas vagas, indicadores ausentes ou sucessivos créditos adicionais que alteram a LOA — a Câmara Municipal e os conselhos de políticas públicas perdem capacidade de fiscalização substantiva, e a sociedade civil vê restringido o acesso a informações úteis para comparar planejado e executado (Brasil, 2000; Conti, 2016).

A ausência de planejamento consistente, ou a falta de compromisso dos poderes públicos com a realização dos direitos previstos na Constituição de 1988,

gera um ambiente de fragilidade institucional e de descrédito em relação às políticas públicas. Quando o Executivo não concretiza as ações e metas assumidas no orçamento, e o Legislativo não exerce plenamente seu papel de controle, abre-se espaço para que o Poder Judiciário seja provocado a intervir, buscando garantir direitos que deveriam ser materializados por meio das políticas públicas. É nesse contexto que se insere a judicialização das políticas públicas, compreendida como resposta à omissão ou ineficácia do planejamento estatal.

Conflitos entre os poderes podem surgir, na medida em que a tarefa de garantia da proteção e efetivação de direitos, delineados pelo Poder Legislativo, é incumbência do Poder Judiciário, que pode ser acionado para obrigar o Poder Executivo a efetivar ou implementar algum direito (Leite, 2011). Isto porque as funções de administração, embora não sejam absolutas, são dotadas de maior liberdade de ação e opinião, por meio da interpretação de fatos e de dispositivos legais (Leite, 2011).

O controle exercido pelo Poder Judiciário não pode substituir ou usurpar a função do Poder Executivo, devendo o julgador, para tanto, restringir-se ao exame de legalidade dos atos administrativos (Moreira, 2011). O controle do Poder Judiciário, com frequência, impacta no orçamento público do ente público, trazendo incertezas e supressão de recursos orçamentários para livre destinação do gestor.

O orçamento público, por sua natureza, é construído como um instrumento de decisão coletiva, resultante de escolhas democráticas e de um planejamento que busca equilibrar necessidades sociais com recursos limitados. Contudo, quando o Poder Judiciário determina a realização de gastos não previstos, em especial no campo da saúde, acaba por atravessar o planejamento global, comprometendo sua execução e desorganizando as prioridades previamente estabelecidas (Vasconcelos, 2014).

Esse fenômeno, conhecido como judicialização das políticas públicas, gera um paradoxo: ao atender a uma demanda individual legítima, frequentemente inviabiliza o atendimento coletivo planejado, criando distorções que repercutem em todo o ciclo orçamentário municipal. No âmbito municipal, tais interferências são ainda mais gravosas, dado o reduzido espaço fiscal e a dependência de transferências intergovernamentais.

Como destacam Avritzer et al. (2017), a judicialização excessiva pode deslocar recursos originalmente destinados a políticas estruturais, substituindo o processo

democrático de planejamento por decisões pontuais e fragmentadas. Isso aprofunda o problema da imprecisão orçamentária, pois fragiliza a confiabilidade da LOA enquanto instrumento de planejamento e compromete a continuidade das políticas públicas, resultando em desperdício de recursos e baixa efetividade das ações estatais.

Nesse ponto, torna-se evidente um outro problema a ser considerado nesta pesquisa: quando um Poder atravessa o processo de formulação e execução das políticas públicas, pode comprometer toda a sua implementação coletiva. Em especial, no caso das decisões judiciais, a determinação de gastos não previstos em áreas sensíveis, como saúde, atende a demandas individuais legítimas, mas desestrutura o planejamento orçamentário do todo, inviabilizando políticas públicas concebidas democraticamente (Vasconcelos, 2014; Avritzer et al., 2017).

Além do impacto direto sobre a execução financeira, a intervenção judicial em demandas individuais enfraquece o controle social do orçamento, uma vez que distorce a relação entre o que foi aprovado democraticamente e o que efetivamente se realiza. Conforme ressaltam Suxberger e Lemos (2019), a previsibilidade é condição indispensável para que a sociedade acompanhe e avalie as escolhas orçamentárias.

Assim, quando o orçamento é constantemente alterado por imposições externas, perde-se a transparência necessária para que os cidadãos compreendam as prioridades de governo e exerçam seu papel de fiscalização, o que resulta em déficit democrático e descrédito institucional.

Isso não significa, contudo, que o Judiciário deva abdicar de seu papel de garantir direitos fundamentais. Pelo contrário, como argumenta Leite (2011), cabe ao Poder Judiciário assegurar que o Executivo e o Legislativo não negligenciem prestações sociais essenciais.

Todavia, a atuação judicial deve observar parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, considerando os limites do planejamento orçamentário e o impacto coletivo de suas decisões. A ausência dessa ponderação compromete a implementação das políticas públicas e acentua as fragilidades já existentes no planejamento orçamentário municipal.

Registra-se que a condenação judicial de entes públicos de grande ou pequeno impacto orçamentário é garantida pelo sistema constitucional, desde que o Poder

Judiciário não usurpe o papel do Executivo. (Rebouças, 2014). Porém, requer cautela, na medida em que o controle social exercido pelo sistema de justiça sobre o administrativo vem sendo substituído pela participação do cidadão, trazendo consigo um déficit democrático e carência de acompanhamento das ações do Estado (Avritzer et al., 2017).

O alto custo relacionado à prestação de direitos sociais está intimamente ligado ao elevado custo de sua judicialização, uma vez que esses direitos, em geral, exigem do Estado a realização de prestações (Vasconcelos, 2014). Assim, decisões judiciais que obrigam o Estado a efetivar direitos sociais demandam mais recursos do que aquelas que tratam de liberdades públicas, já que envolvem a entrega de bens, serviços e a formulação de políticas públicas, e, portanto, são potencialmente mais onerosas (Vasconcelos, 2014).

Nesse sentido, Daniel Wang (2013) argumenta que todas as decisões judiciais geram custos, mas as que envolvem direitos sociais tendem a ter um custo extra significativo, enquanto as decisões sobre direitos civis e políticos apresentam um custo marginal bastante baixo ou próximo de zero (Vasconcelos, 2014). O elevado custo associado à prestação de direitos sociais está intimamente ligado ao alto custo de sua judicialização, pois esses direitos, em geral, exigem do Estado a realização de prestações, tornando as decisões judiciais que o obrigam a efetivar esses direitos mais onerosas do que aquelas relacionadas às liberdades públicas (Vasconcelos, 2014).

A noção de impacto orçamentário é abordada de maneira abrangente, considerando-a as consequências dos custos das decisões judiciais em relação aos recursos disponíveis e às alternativas que os atores políticos têm para atender a esses custos (Vasconcelos, 2014). Assim, não se trata apenas de avaliar os custos absolutos das decisões judiciais para os cofres públicos, mas sim de analisar esses custos em relação ao orçamento geral e às diferentes opções disponíveis para gestores e legisladores que se deparam com tais decisões (Vasconcelos, 2014).

O processo de implementação das decisões judiciais é essencialmente político, e o impacto orçamentário deve ser visto como uma consequência desse processo, o que torna fundamental considerar o ator político responsável pela efetivação da decisão, incluindo sua organização, os comportamentos adotados e as condições que influenciam sua atuação, além do procedimento de implementação que realiza

(Vasconcelos, 2014). As decisões ou liminares judiciais podem colocar o administrador público em uma situação difícil, entre a desobediência a uma decisão judicial e a possibilidade de cometer crimes de responsabilidade ou infrações contra a administração pública (Mazza; Mendes, 2014).

É relevante destacar que existem impactos orçamentários decorrentes da realocação de recursos necessários para cumprir essas decisões, o que pode prejudicar aqueles que se beneficiariam desses recursos, bem como afetar negativamente as políticas públicas, especialmente na área da saúde e em outros setores (Mazza; Mendes, 2014). Essa dualidade de efeitos jurisdicionais, em que há ganhos de um lado e perdas de outro, resulta da escassez de recursos diante de várias necessidades (Mazza; Mendes, 2014).

Por isso, o Poder Judiciário deve considerar parâmetros adequados e ter clareza sobre as consequências de suas decisões, pois elas impactarão o orçamento público, exigindo uma realocação forçada de recursos e prejudicando aqueles que originalmente se beneficiariam desses recursos do Estado (Mazza; Mendes, 2014).

Assim, é dever de todos os poderes, ao tomar suas decisões, dentro do sistema de freios e contrapesos, observar o planejamento Estatal existente. Nesse sentido estabeleceu o Constituinte, no artigo 174 da CF, que prevê que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Os poderes estatais agem em nome do seu outorgante, que é a população, de modo a garantir o atingimento dos objetivos fundamentais do Estado (Dornelas; Perderiva, 2018), de modo que é necessário que as instituições públicas coexistam e executem suas ações de forma planejada e coordenada. Assim, a visão tradicional de planejamento, que privilegia o caráter centralizador de poder não é adequada, nos dias de hoje, ao atual sistema jurídico-constitucional (Rebouças, 2014).

Isto porque, valores suprimidos do orçamento público pelo Poder Judiciário para uma determinada demanda, poderiam ser destinados a outras áreas, por vezes estratégicas, proporcionando um nível de bem-estar social mais amplo e geral (Dornelas; Perderiva, 2018). Sendo assim, há que se ponderar a questão do planejamento em todas as decisões e atos dos poderes, na medida em que a decisão

ou ação de um dos poderes pode impactar ou influenciar (negativa ou positivamente) a esfera de atuação do outro poder.

No plano municipal, isso se traduz em três deveres de vinculação prática: (i) o Executivo deve formular PPA, LDO e LOA, com estimativas realistas e indicadores verificáveis; (ii) o Legislativo deve deliberar e fiscalizar com base nesses referenciais, fortalecendo conselhos e audiências públicas; e (iii) o Judiciário, ao controlar a legalidade, deve ponderar impactos orçamentários sem usurpar escolhas técnicas legítimas, preservando a integridade de políticas continuadas (Barroso, 2012; Giacomoni, 2017).

Não à toa que o Constituinte estabeleceu, sabiamente, no artigo 165, a incumbência de iniciativa do planejamento estatal ao Poder Executivo, através da elaboração do PPA, LDO e LOA, atribuindo ao Poder Legislativo a incumbência de apreciação e aprovação dos mesmos, tal como previsto no artigo 166, garantindo ao Judiciário controle jurisdicional, de atos de lesão ou ameaça de direito, garantido no artigo 5º XXXV da Carta Maior. Desse modo, o que se busca defender é que exista uma vinculação obrigatória, por todos os Poderes ao planejamento estatal, nas suas mais variadas formas, em especial na questão orçamentária, uma vez que as decisões de um poder podem limitar a atuação de outros.

Quando essa vinculação falha nos municípios — seja por planejamento orçamentário impreciso, seja por execução errática —, políticas públicas tornam-se intermitentes, a judicialização cresce como “atalho” para demandas reprimidas e o controle social se fragiliza por falta de parâmetros claros de cobrança (Abrucio, 2005; Arretche, 2012; Pires; Gomide, 2014).

Como implicação metodológica para esta tese, defende-se que a avaliação da imprecisão do planejamento municipal deve observar: (a) qualidade técnica do PPA, LDO e LOA (metas, indicadores, estimativas, matriz de risco); (b) coerência entre planejado e executado (incluindo créditos adicionais e restos a pagar); e (c) condições de controle social (transparência ativa e participação), pois esses três eixos decorrem da própria lógica de separação de poderes com freios e contrapesos orçamentários (Giacomoni, 2017; Conti, 2016; TCU, 2014).

No capítulo seguinte serão debatidas questões inerentes ao planejamento orçamentário brasileiro, compreendido pelo PPA, LDO e LOA. Além disso, serão descritas as espécies de créditos adicionais atualmente existentes no ordenamento

jurídico brasileiro, com ênfase na crítica sobre o distanciamento entre planejado (orçado) e executado nos municípios brasileiros, justificando a pesquisa através do estudo prévio, realizado em municípios da microrregião de Restinga Seca.

### **3 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL: INSTRUMENTOS LEGAIS E ABORDAGEM CRÍTICA SOB A DISTÂNCIA ENTRE O PLANEJADO E O EXECUTADO**

Neste capítulo, busca-se realizar uma revisão bibliográfica aprofundada dos instrumentos orçamentários previstos na Constituição Federal de 1988, para que o leitor possa compreender como está estruturado o sistema de planejamento orçamentário brasileiro, que consiste na compreensão de três principais instrumentos: o PPA, a LDO e a LOA.

Mais do que descrever tais instrumentos, pretende-se evidenciar que sua importância está diretamente vinculada à efetividade das políticas públicas, sobretudo quando se considera que a imprecisão no planejamento orçamentário compromete tanto a execução das políticas quanto o exercício do controle social (Giacomoni, 2017; Conti, 2016). A partir da abordagem contextualizada desses instrumentos espera-se que o leitor compreenda a sua importância e seja capaz de considerar os impactos negativos que o planejamento orçamentário impreciso pode gerar às políticas públicas.

Do ponto de vista analítico, o problema não reside apenas em “planejar mal” do ponto de vista técnico, mas também em compreender como essa fragilidade reflete falhas de governança e de institucionalidade. Orçamentos subestimados ou superestimados e metas vagas elevam a volatilidade da execução, abrem espaço para créditos adicionais recorrentes e produzem ruídos para o controle social, porque dificultam a comparação planejado–executado (TCU, 2014; OCDE, 2015).

Essa dissonância fragiliza o princípio da transparência e da previsibilidade orçamentária, condições indispensáveis para que conselhos e cidadãos possam acompanhar e cobrar resultados concretos (Arretche, 2012; Abrucio, 2005).

Em perspectiva histórica, a literatura de finanças públicas demonstra que, sem boas âncoras de planejamento, a execução tende ao incrementalismo e a remanejamentos ad hoc, fenômeno já identificado por Wildavsky (1964) e atualizado por Rubin (2019). Esse padrão, de orçamentos “adaptados no percurso” é justamente o que esta pesquisa busca mensurar e mitigar no plano municipal, onde os efeitos da imprecisão se tornam mais visíveis devido à restrição fiscal e à alta dependência de transferências intergovernamentais.

No âmbito de estudo da LOA, em especial, serão analisadas as hipóteses legais que permitem que o gestor público realize alterações no orçamento anual, durante a sua execução, de modo a corrigir distorções e melhorar sua eficácia. Trata-se do instituto dos créditos adicionais, previsto no artigo 41 de Lei nº 4.320/1964, que podem ser classificados por tipos e diferenciados por características.

Embora legitimados juridicamente, esses mecanismos não podem se converter em práticas ordinárias de gestão, sob pena de transformar a LOA em uma peça meramente autorizativa e desvinculada do processo de planejamento coletivo (Torres, 2008; Silva, 2018).

Pretende-se demonstrar, com isso, que as alterações no orçamento anual, embora possíveis, devem ser utilizadas com cautela, em situações excepcionais, uma vez que o seu uso desenfreado pode significar que os planejamentos orçamentários anuais não estão sendo realizado da forma como deveriam, tornando-se, muitas vezes, meros orçamentos fictícios, que não expressam as realidades dos governos locais. O uso reiterado e indiscriminado de créditos adicionais indica que os planejamentos orçamentários anuais não estão sendo realizados de forma consistente, degenerando em meros “orçamentos fictícios” que não refletem as realidades financeiras e sociais dos governos locais (Ungaro, 2019).

Esse cenário acarreta prejuízos à efetividade das políticas públicas e compromete a legitimidade democrática do processo orçamentário. Em outras palavras, a falta de planejamento orçamentário acarreta na elaboração de orçamentos impreciso e acarreta, invariavelmente, em prejuízos de diversas ordens às políticas públicas, prejudicando, também, o controle social ao longo da execução orçamentária.

Esse descompasso também tem custo institucional: quanto mais “ficcional” a LOA, maior a distância entre as escolhas autorizadas democraticamente e aquilo que de fato é entregue, o que compromete *accountability* e a participação social (IBP, 2023; Tesouro Nacional, 2022). Além disso, a prática reiterada de alterar drasticamente os orçamentos municipais revela um enfraquecimento do planejamento como função estatal, que, em vez de orientar políticas de longo prazo, passa a ser constantemente redesenhado por pressões conjunturais (Pires; Gomide, 2014).

Por fim, pretende-se demonstrar, a partir da análise de um estudo anterior que constatou que municípios brasileiros aprovam leis orçamentárias anuais consideradas fictícias, que tais práticas justificam a necessidade de proposição de diretrizes e

ações, objeto do capítulo final desta tese. Essas diretrizes devem reduzir a distância entre o planejado e o executado, fortalecendo a segurança jurídica e econômica das políticas públicas e criando condições mais efetivas para o exercício do controle social.

### **3.1 Plano Plurianual**

O planejamento como instrumento de organização da gestão governamental é uma prática relativamente recente, adotada pelas organizações em resposta à crescente complexidade das demandas sociais, que impõem maior exigência quanto à qualidade, diversidade e disponibilidade dos serviços oferecidos tanto pelo setor público quanto pelo privado (Albuquerque; Holanda e Feijó, 2008). No entanto, no setor público, essa complexidade é ainda mais sensível, pois envolve a conciliação entre a escassez de recursos e as múltiplas demandas sociais, o que torna o planejamento não apenas um ato técnico, mas uma exigência democrática e constitucional (Pires; Gomide, 2014).

O fortalecimento do planejamento público deve ser lido, atualmente, como produto não só de escolhas técnicas, mas de estratégias institucionais para ampliar capacidades estatais e a governança local. Estudos recentes apontam que municípios com maiores capacidades técnicas e coordenação interinstitucional tendem a produzir instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA) mais coerentes e monitoráveis, demonstrando que o desafio do planejamento está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento de competências administrativas e de planejamento nos entes federados (Lui, 2023).

No contexto do planejamento público, trata-se da formulação de políticas públicas destinadas a resolver problemas econômicos e sociais, a fim de atender interesses coletivos e alcançar metas governamentais, com a Constituição Federal estabelecendo, em seu artigo 165, que os instrumentos de planejamento são o PPA, a LDO e a LOA (Governo de Sergipe, 2024). Dessa forma, o PPA deve ser entendido como peça estratégica para reduzir a imprecisão orçamentária e assegurar maior previsibilidade às políticas públicas, pois sua fragilidade compromete a execução e enfraquece os mecanismos de controle social (Abrucio; Loureiro, 2018).

A literatura contemporânea também ressalta a necessidade de alinhamento explícito entre o PPA e indicadores de resultado: planos que incorporam metas mensuráveis e sistemas de monitoramento favorecem a responsabilização e o controle social. Pesquisas de 2023–2024 sobre a qualidade dos PPAs mostram que os instrumentos mais efetivos são aqueles que incluem indicadores, metas e matrizes de resultados articuladas com as plataformas digitais de acompanhamento, o que contribui para reduzir as lacunas entre planejado e executado (Araújo, 2023).

Atualmente, a concepção de planejamento governamental se refere à formulação de políticas e ações públicas com base na escolha dos objetivos, diretrizes, programas e meios mais adequados dentre as alternativas possíveis, o que requer uma abordagem estratégica por parte do Estado (Villaça; Campos, 2001). Assim, o planejamento pode ser definido como um conjunto de medidas ou ações que visa alcançar objetivos específicos, levando em consideração os recursos disponíveis e as variáveis que podem impactar esse processo (Governo de Sergipe, 2024).

Na perspectiva municipal, um obstáculo recorrente é a fragmentação entre políticas setoriais e a baixa incorporação de objetivos transversais (por exemplo, agendas ambientais e sociais) no PPA. Levantamentos sistemáticos recentes mostram que muitos planos municipais carecem de integração temática e de mecanismos que conectem objetivos estratégicos a programas e ações, comprometendo a coerência das políticas públicas locais (Vieira, 2024).

No plano municipal, essa definição enfrenta obstáculos adicionais, como a limitação técnica das burocracias locais e a frequente desconexão entre o que se planeja e o que se executa, evidenciando um quadro de improvisação que repercute diretamente nas políticas sociais (Lima et al., 2020).

A deficiência técnica das burocracias municipais é apontada como um dos principais entraves à operacionalização do planejamento. Trabalhos que analisaram capacidades estatais em educação e outras políticas públicas concluem que limitações em recursos humanos, em sistemas de informação e em integração intergovernamental reduzem drasticamente a efetividade dos instrumentos de planejamento, o que exige políticas de fortalecimento institucional dirigidas aos municípios (Gomide, 2024).

O PPA, considerado um instrumento de planejamento de longo prazo, está expresso na Constituição, sendo uma lei de iniciativa dos Poderes Executivos, ou seja, federal, estadual, distrital e municipal. O artigo 165 da CF estabelece que

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

(...)

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

(...)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Além disso, o §1º do I do artigo 165 da CF determina que a lei que instituir o PPA deverá estabelecer, de forma regionalizada, todas as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e referentes aos programas de duração continuada. O PPA é, nesse viés, caracterizado por um programa de planejamento de longo prazo, pois prevê, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas de administração para um período pré-determinado de quatro anos.

É, pois, um plano que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e programas de duração continuada, com a exceção das despesas relacionadas ao serviço da dívida, que não fazem parte das ações planejadas nos programas do PPA (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001). No mesmo sentido, destacam Lima et al. (2020) que o PPA é o instrumento que formaliza os programas do governo eleito, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas das políticas públicas para um período de quatro anos, devendo ser elaborado pelo Executivo e encaminhado ao Legislativo até 31 de agosto do primeiro ano de mandato, com vigência a partir do ano seguinte até o final do primeiro ano do governo sucessor, o que permite certa continuidade administrativa entre diferentes gestões.

A lei que estabelece o PPA deve definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e programas de duração continuada, evidenciando a estreita relação entre o PPA e o orçamento (Governo Federal, 2023). Representa, assim, a intenção de determinado

governo para os quatro exercícios subsequentes, que deverá seguir de norte para a elaboração dos outros dois instrumentos de planejamento público, que são a LDO e a LOA.

No entanto, Barcelos (2012) destaca que, embora o PPA tenha se tornado um dos principais meios formais de planejamento no país, carece de muitas regulamentações específicas. Por isso, o PPA tem sido tratado, na prática, como um instrumento de baixa efetividade, atendendo mais a exigências constitucionais do que atuando como referência concreta para a implementação de políticas públicas nos diferentes níveis federativos (Lima et al., 2020).

Tal constatação é particularmente grave quando analisada sob a ótica dos municípios, pois a inefetividade do PPA contribui para a prática recorrente de elaboração de leis orçamentárias fictícias, distantes da realidade financeira e incapazes de orientar a execução (Ungaro, 2019).

O impacto das emendas parlamentares e de ajustes fiscais sobre os PPAs municipais também aparece com força na literatura recente: quando o orçamento sofre pressões para acomodar despesas impositivas de curto prazo, perde-se a capacidade de planejamento estratégico; autores brasileiros destacam que medidas de governança orçamentária precisam conciliar a previsibilidade do PPA com as exigências legais de execução de emendas, evitando a fragmentação programática (Santos; Klem, 2022).

Muitos autores defendem que o PPA não foi originalmente concebido para desempenhar um papel estratégico na administração federal, o que contribui para a persistente resistência à sua efetiva incorporação como instrumento de planejamento (Paulo, 2014). Esse distanciamento entre o caráter normativo do PPA e sua efetividade prática gera consequências sérias: a fragmentação das ações governamentais, a perda de coerência entre planos e políticas públicas e a fragilidade do controle social, já que os cidadãos não conseguem avaliar se o que foi planejado realmente se concretizou (Figueiredo; Limongi, 1999).

Como consequência, sua tramitação no Congresso Nacional tende a gerar baixa mobilização entre os parlamentares, restringindo-se à discussão de elementos que são posteriormente reproduzidos na lei orçamentária anual, o que reforça sua caracterização como um documento burocrático e de utilidade limitada (Paulo, 2014).

As diferentes limitações das capacidades estatais têm sido apontadas como um dos principais entraves à elaboração e à execução eficaz dos PPAs, refletindo diretamente nos desafios estruturais, enfrentados nos diferentes níveis de governo (Papi; Demarco, 2018). Essas restrições estão associadas tanto à tradição histórica de centralização do planejamento no governo federal quanto às fragilidades técnico-administrativas e financeiras dos municípios, especialmente os de menor porte, que enfrentam maiores dificuldades no acesso a recursos de capital voltados para investimentos (Papi; Demarco, 2018).

Para superar esses entraves, autores defendem políticas públicas de fortalecimento das capacidades estatais que combinem formação técnica, investimentos em sistemas integrados de gestão e instrumentos de governança fiscal adaptados às realidades locais. Estudos de caso recentes sobre municípios brasileiros indicam que intervenções combinadas (capacitação, tecnologia e regras de governança) aumentam a qualidade do planejamento e a execução dos programas previstos em PPA e LOA (Klem et al., 2023).

Esse quadro evidencia como a imprecisão nos planejamentos orçamentários municipais não é apenas um problema de gestão local, mas um reflexo da própria cultura institucional do planejamento brasileiro, marcada por baixa capacidade de implementação (Rezende, 2010). Por outro lado, o § 4º do artigo 165 determina que os planos e programas previstos na Constituição devem ser elaborados em consonância com o PPA e submetidos à apreciação do Congresso Nacional, ressaltando a intenção dos constituintes em articular os instrumentos de planejamento governamental e afirmando a centralidade do PPA como plano de governo, que deve harmonizar esses instrumentos com o orçamento (Governo Federal, 2023).

Assim, pode-se perceber que a real intenção do legislador é conferir ao PPA o status de um sério instrumento de planejamento governamental, que irá definir as diretrizes, objetivos e metas a serem buscados pelo gestor, quando da elaboração da LDO e da LOA, para conferir maior efetividade às políticas públicas nele perseguidas. Em outras palavras, o delineamento de diretrizes, objetivos e metas na administração pública resulta na elaboração de um plano que integra dimensões políticas e técnicas, fundamentado em critérios legais e orçamentário-financeiros, com o propósito de assegurar a viabilidade, confiabilidade e efetividade do planejamento (Governo Federal, 2023).

Nesse sentido, destacam Vainer; Albuquerque; Garson, (2001) que as disposições da Lei do PPA são fundamentais para a definição das metas e prioridades da Administração, para as despesas de capital de cada exercício financeiro e para as orientações necessárias à elaboração do orçamento anual, que é o foco da LDO.

A Constituição Federal de 1988 buscou resgatar a importância do planejamento ao instituir os planos plurianuais, que são superiores e obrigatórios em relação às leis orçamentárias, além de tornar crime de responsabilidade do Presidente a não apresentação desses planos ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de governo (Lessa; Couto; Farias, 2009). Entretanto, o primeiro PPA, referente ao período de 1991-1995, foi desenvolvido apenas para atender os requisitos constitucionais, revelando-se uma formalidade, conforme apontam Lessa; Couto; Farias (2009).

Assim, como o primeiro PPA após a Constituição de 1988 foi elaborado apenas para cumprir as exigências legais, abrangendo o período de 1991 a 1995, sua efetividade como ferramenta de planejamento da ação estatal só ocorreu após a estabilização monetária, em 1994, com o Plano Real (Lessa; Couto e Farias, 2009). Daí muito provavelmente a influência observada ainda nos dias de hoje, que criou uma cultura institucionalizada, nos entes federados, através da qual as peças orçamentárias não são tratadas com a devida seriedade e atenção, como deveriam, especialmente no âmbito municipal.

A partir de 1996, os planos plurianuais se tornaram o principal elemento organizador da ação governamental, estabelecendo grandes objetivos e diretrizes estratégicas para cada quadriênio (Lessa; Couto e Farias, 2009). Sob a coordenação do então Ministro do Planejamento José Serra, o PPA de 1996-1999 priorizou a estabilização econômica, a reforma do Estado e as desestatizações, apresentando um retrato do pensamento liberal da época, ao orientar a abertura comercial e a desregulamentação, enquanto buscava, por meio de três estratégias principais, promover um Estado moderno e eficiente, reduzir desigualdades e modernizar a produção, como destacado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), na época (Lessa; Couto e Farias, 2009).

A Tabela 2, apresentada a seguir, resume as abordagens e funções dos cinco PPAs da União, do período compreendido entre 2000 a 2019.

Tabela 2 – PPAs por abordagem e funções, no período de 2000-2019

Período	PPA	Abordagem predominante	Funções centrais do planejamento
2000–2003	Avança Brasil	Enfoque gerencial e setorial	Consolidação de programas finalísticos; alinhamento a metas fiscais e macroeconômicas
2004–2007	Brasil de Todos	Planejamento estratégico e social	Redução de desigualdades; fortalecimento de programas sociais; integração territorial
2008–2011	Desenvolvimento com Inclusão Social	Abordagem desenvolvimentista e estratégica	Crescimento econômico com inclusão social; programas estruturantes de longo prazo
2012–2015	Mais Brasil	Planejamento por programas e resultados	Ênfase em metas de desenvolvimento; integração federativa; transversalidade de políticas
2016–2019	Brasil Mais Eficiente	Racionalização fiscal e eficiência administrativa	Ajuste fiscal; controle de gastos; foco em eficiência e resultados econômicos

Fonte: Adaptado de Couto; Cardoso Jr. (2020, p. 25).

A tabela acima mostra a alternância entre os tipos de abordagens dos PPAs desenvolvidos no Brasil, entre 2000 e 2019, com suas respectivas funções. Assim, percebe-se que, ao longo do tempo, o PPA passou por diferentes abordagens e funções, implicando em mudanças na sua relação com o orçamento e, portanto, na sua capacidade de cumprir o preceito constitucional de orientador das despesas públicas (Couto; Cardoso, Jr., 2020).

Embora o PPA de 2000-2003 não incluísse todas as ações do governo, ele delineava uma orientação estratégica, composta por seis grandes diretrizes, desdobradas em 28 objetivos (Lessa; Couto; Farias, 2009). O PPA 2000-2003 representou uma nova tentativa de reformulação de plano, voltado a perspectiva de planejamento por problemas, reforçando o foco nos investimentos prioritários e a avaliação de políticas públicas, contudo, houve limitações na capacidade das equipes ministeriais de aplicar essa nova metodologia (Couto; Cardoso, Jr., 2020, p. 25).

Lessa; Couto; Farias (2009) destacam que algumas diretrizes do referido plano, propostas pelo Congresso Nacional, embora não tenham sido de iniciativa do Executivo, foram incorporadas ao plano de governo. A estabilidade econômica permaneceu como um foco central, com ênfase no controle da inflação como um objetivo primordial para os quatro anos seguintes, abordando também a promoção do desenvolvimento sustentável, a geração de emprego, e o combate à pobreza, refletindo a busca por resgatar a sociedade afetada pelas crises financeiras e a

necessidade de reduzir as desigualdades inter-regionais e proteger os direitos das minorias (Lessa; Couto; Farias, 2009).

O plano de 2004-2007, por outro lado, teve como abordagens precípua o planejamento por problemas e o orçamento participativo, que tem sido incentivado nos dias de hoje, cujos estudos científicos mostram experiências bastante positivas. As funções do plano 2004-2007 foram centradas em gestão territorial, gestão por resultado, avaliação, prestação de contas e estratégia de desenvolvimento, o que denota uma evolução especial no tocante à participação popular, implicou diretamente no fortalecimento da cidadania e democracia.

Nesse sentido, tem-se que a proposta do Plano Plurianual 2004–2007, encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional em agosto de 2003, estruturou-se a partir de uma estratégia voltada à consolidação de um mercado interno de consumo de massa, com três objetivos governamentais centrais nas dimensões social, econômica e institucional, os quais se desdobravam em trinta desafios debatidos em fóruns participativos e, subsequentemente, em diretrizes de ação articuladas aos programas e leis orçamentárias anuais (Lessa; Couto; Farias, 2009).

Assim, no PPA de 2004–2007 a estratégia de desenvolvimento de longo prazo assumiu papel central, fundamentada em um diagnóstico que identificava os principais desafios nacionais — ausentes no plano anterior — como a concentração social e espacial da renda, a pobreza, a exclusão social, a violação de direitos fundamentais, a degradação ambiental, a baixa geração de empregos e os obstáculos à conversão dos ganhos de produtividade em melhoria de renda para a maioria das famílias trabalhadoras (Lessa; Couto; Farias, 2009). O aludido plano adotou como estratégias centrais a inclusão social com desconcentração de renda articulada ao crescimento econômico e do emprego, a sustentabilidade ambiental com redução das desigualdades regionais, impulsionada pelo mercado de consumo de massa, investimentos e aumento da produtividade, a diminuição da vulnerabilidade externa por meio da expansão de atividades competitivas, além do fortalecimento da cidadania e da democracia (Brasil, 2004).

Já o plano de 2008-2011 buscou uma abordagem de planejamento por problemas, cujas funções em destaque foram prestação de contas e estratégia de desenvolvimento. Ele foi estruturado com base em ações, divididas em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade (Brasil, 2007).

Lessa; Couto; Farias (2009) pontuam que o Plano Plurianual 2008–2011 foi estruturado a partir de iniciativas estratégicas previamente lançadas pelo governo, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, ao ser anunciado no início do segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, já comprometia parcela significativa dos recursos discricionários com investimentos em infraestrutura, tal como o programa Bolsa Família, que, em 2007, alcançou mais de 11 milhões de famílias e ocupava posição central na agenda social articulada ao PAC. A esse conjunto de ações soma-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), abrangendo desde a educação básica até o ensino superior, compondo um tripé que o PPA buscou consolidar por meio de um esforço de articulação de agendas inicialmente independentes em torno de uma diretriz estratégica comum (Lessa; Couto; Farias, 2009).

O PPA de 2012-2015 teve como abordagens o planejamento participativo e classificador temático, onde as funções estipuladas foram pautadas na gestão participativa, gestão territorial, agendas transversais, prestação de contas e estratégia de desenvolvimento. O PPA de 2012-2015 ficou conhecido como Plano Mais Brasil, que buscou estabelecer projetos de desenvolvido voltados ao progresso técnico, redução de desigualdades e inclusão social (Brasil, 2011).

O PPA subsequente, de 2016-2019 teve como abordagem precípua o classificador temático, com funções de integração, com objetivos de desenvolvimento sustentável e prestação de contas. O PPA de 2020-2023, por seu turno, inovou, visto que buscou trazer uma simplificação na proposta, expondo realismo fiscal e integração com os planejamentos estratégicos dos ministérios e com a avaliação das políticas públicas (Brasil, 2019).

Já o PPA da União de 2024-2027 apresenta-se como uma proposta de reconstrução da capacidade de planejamento do Estado brasileiro, tendo sido elaborado de forma integrada com os ministérios, bem como contou com a participação social (Brasil, 2023). Esse plano foi fundado sob sete valores, treze diretrizes de atuação, compostos por trinta e cinco objetivos estratégicos, contendo oitenta e oito programas e quatrocentos e sessenta e quatro objetivos específicos (Brasil, 2023).

Toni (2021) destaca que desde a primeira edição do PPA, a partir da promulgação da CF, o planejamento plurianual vem sofrendo progressivas

modificações, devido a flexibilização da Lei nº 4.320/1964. Assim, o PPA se tornou, com o passar do tempo, um plano tão detalhado quanto o orçamento anual, subdimensionando ações estruturantes de longo prazo, distanciando-se do processo real do núcleo de governo (Garcia, 2012), pelo sufocamento da dimensão tático-operacional pela dimensão estratégica (Toni, 2021).

Contudo, ainda assim apresenta-se como um importante e poderoso instrumento norteador da gestão orçamentária (Olenski, 2017, p.14). Essas modificações podem ser observadas, a partir da análise dos diferentes objetivos, abordagens e funções dos últimos PPAs, conforme destacado anteriormente.

A Lei Complementar nº 101 é conhecida popularmente como LRF. Ela integra os três instrumentos de planejamento já previstos na Constituição Federal de 1988 (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001), conferindo grande ênfase e especial relevância ao tema do planejamento no âmbito do setor público (Villaça; Campos, 2001).

A LC nº 101 inovou, trazendo um novo enfoque na gestão dos recursos públicos, ao exigir aprimoramento técnico na elaboração e execução do orçamento, com um destaque especial para o planejamento (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001). Percebe-se que o aperfeiçoamento na elaboração e execução do orçamento passou a ser reforçado, na legislação infraconstitucional, fazendo jus ao que está previsto no texto maior.

No entanto, o planejamento não é o único componente sobre o qual a LRF fundamenta suas diretrizes, pois o texto legal também destaca a importância do controle de recursos, equilíbrio entre receita e despesa, transparência na gestão fiscal e responsabilização dos gestores pelo não cumprimento de seus ditames (Villaça; Campos, 2001). Esses fundamentos, baseados na austeridade, economicidade e seriedade, sustentam o princípio da eficiência na gestão pública, que foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 19, em 1998 (Villaça; Campos, 2001).

Villaça; Campos, (2001) bem destacam que o tema do planejamento se destaca por sua relevância e atualidade, funcionando como um grande orientador das novas normas referentes às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, que, juntamente com o PPA, compõem o sistema orçamentário, evidenciando a afinidade entre o PPA e o planejamento, apesar de a LRF não abordar especificamente o Plano Plurianual. Assim, com o advento da LRF, o PPA tornou-se um instrumento crucial para assegurar o cumprimento das disposições constitucionais e da própria lei, ajudando na

concretização das metas governamentais e promovendo mais racionalidade nas ações do governo municipal, o que também possibilita o acompanhamento das propostas do Executivo pela Câmara Municipal e pela sociedade, além de garantir a continuidade da ação governamental em mudanças de administrações, evitando interrupções que possam resultar em graves prejuízos sociais (Villaça; Campos, 2001).

A busca pela continuidade da ação governamental mesmo após mudanças de gestão confere uma especial proteção às políticas públicas, visto que, na maioria das vezes, são projetadas no médio e longo prazo. Assim, é notório que o planejamento representa um tema bastante atual, mesmo já tendo se passado mais de duas décadas após a promulgação da LRF, especialmente porque, quando analisamos o âmbito municipal, a deficiência em termos de planejamento orçamentário ainda é alarmante, sendo necessário mais estudos sobre o tema, visto que a falta de planejamento orçamentário acarreta prejuízos imensuráveis às políticas pro públicas, representando, assim, potenciais riscos sociais.

No plano municipal, a CF impulsionou o debate sobre o planejamento público, ao descentralizar sua responsabilidade entre as três esferas federativas, por meio do PPA e de planos setoriais, conferindo especial protagonismo aos municípios, agora reconhecidos como entes federados responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas essenciais (Lima et al., 2020). Assim, o Plano Plurianual, ao servir como referencial para as ações governamentais de médio e longo prazo, fortalece a adoção do planejamento como função essencial do governo, conforme previsto na Constituição, sendo este planejamento, especialmente na administração municipal, o responsável por viabilizar de forma contínua e integrada a formulação, execução e avaliação de planos, programas e ações (Villaça; Campos, 2001).

A CF, ao instituir um modelo federativo tripartite, estabeleceu as bases para um intenso processo de descentralização das políticas públicas, impactando significativamente a esfera municipal, que passou a assumir competências antes concentradas no governo central, especialmente nas áreas de saúde, educação, assistência social, cultura e saneamento básico (Lima et al., 2020). Com essa redefinição institucional, os municípios passaram a ter o dever legal não apenas de elaborar os instrumentos de planejamento, mas também de assegurar a efetividade das ações neles previstas (Lima et al., 2020).

Assim, no contexto municipal, o planejamento pode ser compreendido como um processo que, além de definir meios e recursos para alcançar objetivos a partir da análise de uma situação a ser transformada, envolve um conjunto articulado de ações voltadas à identificação de problemas, previsão de medidas, uso racional dos recursos disponíveis e avaliação contínua, com o propósito de alcançar resultados amplos e duradouros voltados à melhoria das condições de vida (Villaça; Campos, 2001). Paralelamente, aos municípios fora atribuída a incumbência de elaborar seus próprios instrumentos de planejamento e orçamento: PPA, LDO, LOA e o Plano Diretor, conforme previsto no artigo 165 da Constituição e no Decreto nº 2.829/1998 (Lima et al., 2020).

Embora não seja formalmente exigido pelas normativas, o diagnóstico municipal é amplamente reconhecido como uma etapa essencial do processo de planejamento, uma vez que permite a delimitação territorial e demográfica dos principais problemas, servindo de base para a formulação dos objetivos locais (Lima et al., 2020). Assim, no âmbito municipal, esse planejamento adquire especificidades em sua operacionalização, destacando-se como função gerencial, como processo e como função governamental, perspectivas que não se apresentam de forma isolada, mas sim como dimensões interdependentes e integradas de atuação (Villaça; Campos, 2001).

Tamanha relevância é evidenciada nos manuais de elaboração de PPAs municipais, que frequentemente incluem essa atividade entre as etapas recomendadas, constituindo um dos elementos formais orientadores da estruturação e análise dos planos plurianuais (Lima et al., 2020). No entanto, as fragilidades observadas nos PPAs municipais refletem a baixa qualidade das burocracias locais no campo do planejamento, evidenciando, a limitada da eficácia desses instrumentos, independentemente do porte populacional dos municípios, uma vez que estudos de planos elaborados por municípios de médio porte não se mostraram superiores aos dos menores (Lima et al., 2020).

Esse cenário revela que os mecanismos e tecnologias de planejamento nos entes subnacionais ainda são incipientes, resultado, em parte, da histórica concentração dessa função na esfera federal, o que contribuiu para que muitos deles apresentassem dificuldades em atender às exigências normativas mínimas (Lima et al., 2020). Tal constatação vai ao encontro do que é defendido neste estudo, visto que

os municípios apresentam real dificuldade na elaboração e execução orçamentária assertiva, principalmente por negligenciarem ou desconhecerem o real papel dos instrumentos orçamentários previstos na Constituição Federal.

Em síntese, a literatura brasileira contemporânea aponta que a efetividade do planejamento orçamentário depende de três condicionantes integrados: (i) capacidades estatais adequadas nos níveis federal, estadual e municipal; (ii) integração normativa entre PPA, LDO e LOA que preserve a visão de médio prazo; e (iii) transparência e participação social operacionais. Sem essa articulação, instrumentos como o PPA permanecem formalmente obrigatórios, mas com baixa eficácia prática — o que reforça a necessidade de políticas de fortalecimento institucional e de normas que promovam interoperabilidade e responsabilização (Lui, 2023; Fujita, 2023; Klem et al., 2023).

No tópico seguinte serão abordadas as principais considerações sobre a Lei de Diretrizes orçamentárias, que consiste em um outro importante instrumento de planejamento, pois conecta o PPA à LOA.

### **3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias**

A inserção da LDO no ordenamento jurídico brasileiro exige a consideração de sua natureza jurídica, a fim de potencializar seu caráter disciplinador e contribuir para a efetividade da lei orçamentária anual, destacando-se, para esse fim, suas duas principais características: o conteúdo definido constitucionalmente e sua vigência anual, à semelhança da própria LOA (Giacomoni, 1998). A anualidade permite que as prioridades e metas do governo sejam revisadas, possibilitando a correção de desvios e distorções, de um ano para outro.

Essa característica é particularmente relevante no âmbito municipal, onde a instabilidade política e a baixa capacidade técnica das administrações locais tornam os instrumentos orçamentários especialmente suscetíveis a improvisações (Papi; Demarco, 2018). O texto constitucional prevê, no seu artigo 165, II e § 2º, que:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

II - as diretrizes orçamentárias;

(...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal

e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO, assim como ocorre com o PPA, também é uma Lei de iniciativa do Poder Executivo, tal como dispõe o inciso II do artigo 165 da CF. Nas palavras de Conti (2016), a LDO, como as demais normas de natureza orçamentária, é de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, que é responsável por sua elaboração, sendo, no entanto, submetida à aprovação do Poder Legislativo, ao qual cabe a deliberação final.

O teor da LDO está definido na Constituição Federal, que lhe atribui a função de estabelecer metas e prioridades da administração pública federal, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, prever alterações na legislação tributária e definir a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001). A LDO passou a abarcar competências como a definição das metas e prioridades do PPA para o exercício seguinte, a orientação para a elaboração do orçamento, a previsão de alterações na legislação tributária, o estabelecimento da política de aplicação das agências oficiais de fomento, bem como a autorização prévia para criação de cargos, concessão de vantagens e contratação de pessoal, vedando alterações nessas matérias sem previsão expressa em seu conteúdo (Serra, 1989).

Entretanto, estudos têm apontado que, na prática, muitos municípios tratam a LDO como mera formalidade, sem efetiva integração com o PPA e a LOA, o que acentua a distância entre o planejado e o executado e enfraquece os mecanismos de controle social (IBP, 2023; Tesouro Nacional, 2022).

O § 2º do artigo 165 estabelece que a LDO deve conter as metas e prioridades da administração pública, estabelecendo diretrizes de política fiscal e suas metas correlatas, no âmbito federal, a evolução da dívida pública, assim como orientará a elaboração da LOA, estabelecerá, ainda, alterações eventuais na legislação tributária e a política de aplicação do governo nas agências de fomento. Nesse contexto, destaca-se a relevância da definição da meta de resultado primário, cuja decisão deve ser tomada, de forma democrática e transparente, pelos representantes eleitos, tendo em vista seu impacto direto na dívida pública, especialmente porque, após a proposta

da LOA, o Legislativo não poderá emendá-la quanto ao serviço da dívida, conforme vedado pelo artigo 166, §3º, II, b da Constituição Federal (Conti, 2016).

Nas palavras de Vainer; Albuquerque; Garson (2001) a LDO fornece as diretrizes e premissas para a criação da LOA, que detalha os programas e ações a serem implementados anualmente, enquanto o ciclo do sistema orçamentário inclui o acompanhamento, controle, avaliação e ajustes dos planos e programas, de modo a integrar planejamento e finanças, com os resultados e novas políticas sendo incorporados na formulação de um novo PPA. Por esta razão, a LDO, criada a partir dos debates constitucionais de 1988, com o intuito de ampliar a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, passou a exercer papel relevante no sistema de planejamento governamental brasileiro (Conti, 2012).

Vainer, Albuquerque e Garson (2001) defendem que a LDO constitui um instrumento por meio do qual o Poder Legislativo orienta a formulação da proposta orçamentária elaborada pelo Executivo, permitindo que aspectos estruturantes do orçamento anual sejam debatidos previamente, de modo a contemplar as demandas da sociedade. Além de permitir a deliberação legislativa sobre um pré-orçamento, a LDO também passou a cumprir funções como a regulamentação da execução orçamentária, a complementação da Lei nº 4.320, bem como o fortalecimento dos mecanismos de controle, fiscalização e alocação de recursos públicos (Conti, 2012).

Além disso, a LRF ampliou o escopo da LDO ao integrá-la de forma sistemática com os demais instrumentos de planejamento – o PPA e a LOA – exigindo, ainda, a compatibilização entre a execução orçamentária e financeira, com base no planejamento previamente estabelecido (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001). Acrescenta Futuro (2015) que ampliação das funções atribuídas à LDO decorreu, em grande parte, da promulgação da LRF, que conferiu à LDO uma série de novas obrigações normativas.

Nesse sentido, Conti (2018) pontua que, desde a promulgação da Constituição Federal até os dias atuais, passando pela edição da LRF em 2000, a LDO teve suas atribuições progressivamente ampliadas, assumindo papel relevante na organização das finanças públicas, com funções que ultrapassam aquelas originalmente previstas, como a mera orientação da lei orçamentária e a definição de diretrizes e metas da administração. Isso porque, inicialmente, as atribuições da LDO consistiam em definir metas e prioridades da administração pública federal para o exercício seguinte,

orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre alterações na legislação tributária e políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Futuro, 2015).

Além dessas funções, cabia ainda à LDO estabelecer parâmetros para a fixação de remuneração no Legislativo, impor limites às propostas orçamentárias do Judiciário e do Ministério Público, bem como disciplinar questões relativas à estrutura de carreiras e à contratação de pessoal no âmbito da administração pública direta e indireta, com exceção das empresas públicas e sociedades de economia mista (Futuro, 2015). Apresentava-se como um importante instrumento que continha os objetivos e prioridades da administração para o ano seguinte, incluindo-se as despesas de capital, que correspondem aos investimentos, direcionando a elaboração da LOA, dentre outros (Enap, 2017).

As transformações observadas na LDO inserem-se em um contexto político, econômico e social mais amplo, sendo influenciadas por fatores institucionais que, ao se articularem, constituem os mecanismos responsáveis pelas mudanças ao longo do tempo (Futuro, 2015). Segundo análise de Weder de Oliveira, a LDO teve suas funções ampliadas para além daquelas previstas constitucionalmente, afastando-se de sua finalidade original de orientar, de forma macro e estratégica, a elaboração da lei orçamentária anual por meio da definição de grandes prioridades (Conti, 2016).

De acordo com Futuro (2015), pode-se inferir que as mudanças na LDO foram influenciadas por dois contextos político-institucionais distintos, sendo o primeiro caracterizado por uma concepção de sustentabilidade centrada na participação cidadã e na promoção dos direitos sociais, fortemente impulsionada pela Constituição Federal de 1988, que, ao redefinir o sistema orçamentário e estabelecer novos marcos para a relação entre Estado e sociedade, ampliou significativamente os contornos da governança orçamentária, ao passo que o segundo contexto foi marcado pela adoção de uma lógica de sustentabilidade centrada no gerencialismo e na austeridade, cujo marco foi a chamada "reforma gerencial dos orçamentos", a qual introduziu mudanças significativas nos processos de planejamento e orçamento com vistas a tornar a administração pública mais orientada para resultados e menos burocrática.

Nesse processo de transformação, observa-se que, embora a LDO cumpra um papel relevante, ao estabelecer metas fiscais, sua atuação tem se concentrado em aspectos regulatórios, procedimentais e microalocativos, os quais, segundo o autor,

passaram a interessar mais ao Legislativo do que a orientação propriamente dita da peça orçamentária (Conti, 2016). Desde então, a LDO passa a compor em seu conteúdo temas como o equilíbrio entre receitas e despesas, metas e riscos fiscais, programação financeira, critérios para limitação de empenho, controle de custos, avaliação de resultados, condições para transferências de recursos, uso da reserva de contingência, além de demonstrativos sobre o impacto fiscal de operações do Banco Central e sobre renúncia de receitas, ampliando significativamente o volume de informações inseridas nesse instrumento (Futuro, 2015).

Além disso, uma função da LDO que merece especial destaque é a de fazer a ligação com a LOA, imprescindível para que haja coesão entre os instrumentos de planejamento. O § 12 do artigo 165 da CF dispõe que

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

Este dispositivo legal consagra a necessidade de que a LDO seja acompanhada pelo anexo de metas fiscais. O § 1º do artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000 dispõe que a LDO será acompanhada do “Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”.

Vainer; Albuquerque; Garson (2001) destacam que o projeto da LDO deve estar acompanhado de anexos obrigatórios – o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais – os quais são fundamentais para garantir o monitoramento financeiro e a prevenção de ameaças à sustentabilidade das contas públicas, em conformidade com os princípios da transparência, do planejamento e da responsabilidade fiscal. Tal anexo deve contemplar a análise da situação financeira e atuarial dos regimes próprios de previdência dos servidores, bem como demonstrativos relativos à estimativa e à compensação de renúncia de receita e à margem de expansão de despesas continuadas, aspectos que consolidam os princípios da responsabilidade fiscal e possibilitam o controle da sustentabilidade das contas públicas (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001).

Assim, a exigência de que toda variação nas despesas de pessoal esteja condicionada às diretrizes estabelecidas na LDO, contribui para tornar a política de pessoal mais racional e menos onerosa para o Parlamento e para a administração pública (Serra, 1989). Essa previsão legal representa um avanço no campo do planejamento público ao institucionalizar um modelo de planejamento deslizante, que permite ajustes graduais e formalizados, assegurando a previsibilidade e a segurança jurídica do sistema (Conti, 2018).

Além disso, o § 1º do artigo 4º da LRF prevê que integrará o projeto de LDO o Anexo de Metas Fiscais, onde serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois subsequentes (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001). O Anexo de Metas Fiscais, ao incluir informações detalhadas sobre a gestão fiscal, exerce papel fundamental na promoção da transparência e no aperfeiçoamento do planejamento orçamentário, exigindo a apresentação de dados como a avaliação do cumprimento das metas do exercício anterior, a memória de cálculo das metas anuais e a comparação com os três anos precedentes, além da evolução do patrimônio líquido e da destinação de recursos oriundos da alienação de ativos (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001).

Nos termos do art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO deve incluir um Anexo de Riscos Fiscais, que apresente a avaliação dos passivos contingentes e demais riscos com potencial de impactar as contas públicas, bem como as medidas a serem adotadas em caso de sua materialização (Brasil, 2000). O Anexo de Riscos Fiscais deve apresentar uma avaliação dos passivos contingentes e de outros riscos fiscais, além de prever providências a serem adotadas em caso de sua concretização, o que representa um dos maiores desafios no âmbito da elaboração orçamentária, dada a complexidade de estimar eventos incertos, frequentemente relacionados a litígios judiciais (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001).

O art. 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Anexo de Riscos Fiscais, impõe aos gestores públicos a antecipação de medidas frente a possíveis passivos contingentes, promovendo o planejamento prévio e evitando ações reativas e improvisadas que historicamente caracterizam a burocracia estatal (Conti, 2018). Além disso, exige-se a inclusão da memória de cálculo, da avaliação das metas do exercício anterior, da comparação com os três exercícios precedentes e da

compatibilidade com os objetivos da política fiscal nacional, o que fortalece a articulação entre planejamento orçamentário e diretrizes de política pública, mesmo que essa coerência, nos municípios, se manifeste de modo menos detalhado (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001).

Ao exigir avaliação e monitoramento das metas por meio de métodos claros e objetivos, impede-se que essas metas sejam tratadas apenas como exigências formais, obrigando os gestores a utilizá-las de maneira efetiva na condução das políticas fiscais (Conti, 2018). Além disso, a previsão contida no art. 4º, § 4º, da LRF, exige a divulgação dos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como das metas de inflação, tem sido relevante para garantir a transparência da atuação governamental, ao permitir que os diversos agentes da sociedade possam alinhar suas decisões com os rumos estabelecidos pela administração pública (Conti, 2018).

Diante disso, torna-se imprescindível que tanto os responsáveis pela elaboração quanto os que analisam o conteúdo do anexo exerçam discernimento técnico e institucional, evitando interpretações precipitadas e assegurando que eventuais obrigações decorrentes de decisões desfavoráveis sejam cumpridas de forma negociada e responsável, a fim de minimizar impactos negativos sobre as finanças públicas e os serviços prestados à população (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001).

Desse modo, a LDO passou a proporcionar um espaço temporal mais adequado para a realização de debates aprofundados acerca das prioridades orçamentárias e dos financiamentos estratégicos concedidos por agências públicas, promovendo também maior articulação entre receitas e despesas, ao tratar simultaneamente de alterações na legislação tributária e da fixação de parâmetros de gasto público (Serra, 1989).

Assim, o Projeto de LDO, ao ser encaminhado ao Poder Legislativo, apresenta uma estrutura formalmente definida, composta por uma mensagem inicial que introduz as diretrizes gerais da proposta e por diferentes seções que abrangem desde metas e prioridades da administração até diretrizes de execução e organização do orçamento, incluindo aspectos como dívida pública, despesas com pessoal, receitas e eventuais alterações tributárias (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001).

No âmbito federal, por exemplo, o prazo de envio do projeto está previsto, de forma provisória, no artigo 35, § 2º, II do ADCT, enquanto estados como São Paulo adotam datas distintas, conforme estabelecido em suas constituições estaduais (Conti, 2018). A tramitação da LDO, no âmbito federal, deve ser encaminhada até 15 de abril e votada até o término da primeira sessão legislativa na maioria dos municípios, representa uma continuidade do ciclo de planejamento iniciado com o PPA (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001).

Embora a LDO tenha sido concebida como instrumento essencial de articulação entre o PPA e a LOA, na realidade municipal sua elaboração frequentemente sofre de baixa qualidade técnica, repetição de conteúdos genéricos e ausência de metas factíveis, o que compromete o caráter estratégico da lei (Lima et al., 2020). Além disso, a sobreposição de demandas setoriais e a judicialização crescente de direitos sociais fazem com que a execução orçamentária se distancie ainda mais das prioridades estabelecidas na LDO, revelando uma lacuna entre o desenho normativo e a prática cotidiana (Wang, 2013; Vasconcelos, 2014).

Desse modo, a análise da LDO é imprescindível para compreender como os municípios lidam com a necessidade de equilibrar recursos escassos e demandas crescentes, sendo um espaço privilegiado para observar tanto os avanços quanto os limites do planejamento orçamentário no Brasil. Sua efetividade, porém, depende não apenas de boas normas, mas também da capacidade institucional de elaborar previsões realistas e de garantir participação social no processo (Avritzer, 2017; Toni, 2021).

De modo geral, tem-se que a LDO passou a desempenhar papel inovador no processo orçamentário, ao exigir que seu projeto seja encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo com antecedência mínima de quatro meses e meio em relação à proposta orçamentária anual (Serra, 1989). As LDOs são, pois, instrumentos legais de observância obrigatória por todos os entes federativos, integrando, assim, o sistema nacional de planejamento governamental, ainda que existam variações quanto aos prazos de tramitação entre União, Estados e Municípios (Conti, 2018).

Nesse contexto, a LDO, enquanto instrumento inovador do ordenamento jurídico brasileiro, tem se consolidado como peça essencial ao sistema de planejamento e gestão pública, contribuindo para a superação de práticas reativas e a construção de uma cultura administrativa orientada por metas e resultados futuros

(Conti, 2018). Desse modo, o contribuinte tomará conhecimento, de modo prévio, sobre quais setores sociais os recursos públicos serão aplicados, prestigiando o princípio da transparência (Toledo Jr, 2011).

Registra-se que, muito embora a LDO seja de competência do Poder Executivo, ela pode ser emendada pelo Poder Legislativo (Costa, 2017).

No tópico a seguir serão abordadas as principais considerações sobre a Lei Orçamentária Anual, que consiste no principal instrumento de planejamento governamental, pois viabiliza a efetiva concretização das políticas públicas.

### **3.3 Lei Orçamentária Anual**

A LOA, que corresponde ao orçamento público propriamente dito, permitirá ao Gestor público colocar em prática, de forma efetiva, tudo que foi traçado no PPA e delimitado na LDO. Após a instituição do PPA, que define diretrizes, objetivos e metas para um ciclo de quatro anos, abrangendo os últimos três anos de uma gestão e o primeiro da seguinte, com o propósito de assegurar a continuidade de programas governamentais relevantes, mesmo diante da alternância administrativa, é aprovada anualmente a LDO, que estabelecerá as metas e prioridades da administração pública, orientando a elaboração da LOA, tratando, também, de alterações na legislação tributária e definindo diretrizes para aplicação dos recursos por meio das agências oficiais de fomento (Karpinski; Resmini; Raifur, 2016).

Nesse sentido, Matias-Pereira (2020) reforça que a LOA consolida o elo entre os três instrumentos do ciclo orçamentário, sendo a etapa decisiva de concretização das escolhas governamentais. De acordo com Rezende (2013), a LOA deve ser entendida como a expressão máxima da política fiscal de curto prazo, pois é nela que se materializam as prioridades definidas no planejamento de médio e longo prazo.

Assim, os programas definidos no PPA são operacionalizados na LOA por meio de programas de trabalho elaborados pelos diversos órgãos públicos, os quais, sempre que possível, evidenciam a distribuição regional dos recursos, reafirmando o papel do orçamento como mecanismo viabilizador das finalidades públicas (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001b; Rezende, 2013). Desse modo, a elaboração da LOA requer um prévio PPA, pensado para o longo prazo, que irá traçar as diretrizes, objetivos e metas da Administração pública para o período de quatro anos, bem como

pressupõe a uma prévia LDO, cuja duração será de um ano e trará os objetivos e metas do Gestor público para o exercício subsequente.

Assim, com o PPA em vigor e a LDO aprovada, o Chefe do Executivo está habilitado a elaborar a LOA, instrumento que operacionaliza o orçamento propriamente dito ao viabilizar, por meio da alocação dos recursos provenientes das receitas municipais, a execução das metas previstas no plano de governo por meio de projetos, atividades e ações orçamentárias, distinguindo despesas de custeio e de investimento (Karpinski; Resmini; Raifur, 2016). A Constituição de 1988 já indicava a integração entre o PPA, a LDO e a LOA no âmbito do sistema orçamentário, relação que foi posteriormente reafirmada pela LRF, ao enfatizar a importância do monitoramento da execução orçamentária como mecanismo de retroalimentação do processo de planejamento (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001b).

A LOA tem por finalidade viabilizar a execução das ações previstas no PPA, observando as diretrizes estabelecidas na LDO, de modo a garantir a realização dos projetos e o cumprimento dos objetivos fixados para o exercício financeiro correspondente (Milioni; Behr; Lopes Goularte, 2015). A CF prevê, no seu artigo 165, III, que

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:  
(...)  
III – os orçamentos anuais;

Percebe-se, nesse sentido, que a Constituição estabeleceu uma estrutura hierarquizada de três instrumentos legais que vinculam as ações governamentais em diferentes horizontes temporais — longo, médio e curto prazo — promovendo maior coerência e coordenação na execução das políticas públicas (Sousa, 2008). Dito isto, cumpre registrar o debate jurídico que permeia a natureza jurídica da LOA, como lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

A doutrina orçamentária abriga um extenso debate quanto à natureza jurídica da lei orçamentária, o qual pode ser sintetizado em três principais correntes teóricas: a primeira, de origem na doutrina alemã, entende o orçamento como um ato administrativo de valor meramente formal, sem força normativa própria para instituir receitas ou despesas; a segunda, ao reconhecer sua função de condicionar a execução das leis ordinárias, atribui-lhe natureza material; e a terceira concebe o

orçamento como uma lei sui generis, com elementos formais e materiais, sendo considerado por alguns autores como uma “lei de organização” (Giacomoni, 1998).

No contexto do direito orçamentário brasileiro, a adoção da teoria da natureza formal do orçamento remonta a 1926, quando a Emenda à Constituição de 1891 introduziu o princípio da exclusividade, restringindo o conteúdo da lei orçamentária à previsão de receitas e à fixação de despesas previamente autorizadas (Giacomoni, 1998). Petter (2012) destaca que a própria Constituição Federal confere ao orçamento a natureza jurídica de lei (critério formal), que vigora por prazo determinado.

A natureza material das leis orçamentárias, segundo Torres (2019), está relacionada à vinculação do gestor público a respeitar os limites dos respectivos créditos orçamentários e à realização das diretrizes, objetivos e metas traçados para a administração em dado período, tanto no PPA, quando na LDO e LOA. Assim, este estudo se alinha à corrente majoritária, que entende que a lei orçamentária é lei sui generis, ou seja, contém elementos formais e materiais.

Apesar das divergências, ressalta-se que a discussão sobre a natureza do orçamento é, em última instância, uma questão de direito positivo, cujo entendimento dependerá da interpretação vigente no ordenamento jurídico de cada país (Giacomoni, 1998). Harada (2011) acrescenta que a LOA possui uma natureza híbrida, sendo simultaneamente formal, ao se constituir como lei em sentido estrito, e material, ao vincular a execução das políticas públicas e condicionar a atividade financeira do Estado.

Prevê a CF, no § 5º do artigo 165 que:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Assim, a LOA deverá ser acompanhada do orçamento fiscal de todos os Poderes, assim como de seus fundos, órgãos e entidades, tanto da administração direta quanto indireta, bem como as fundações mantidas pelo Poder Público; do orçamento de investimento das empresas em que fizer parte, ainda que indiretamente, desde que detenha a maioria do capital social com direito a voto; e do orçamento da seguridade social, contendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, assim como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Destaca Sousa (2008) que, conforme estabelecido pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988, a LOA abrange três dimensões: o orçamento fiscal, que contempla os Poderes da União, fundos, órgãos e entidades das administrações direta e indireta, inclusive fundações públicas; o orçamento da seguridade social, que incorpora os órgãos e entidades atuantes nas áreas de saúde, previdência e assistência social; e o orçamento de investimento das empresas estatais cuja maioria do capital votante pertence à União. No âmbito federal, a LOA, que é elaborada pelo Poder Executivo, deve ser enviada ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do exercício anterior, organiza-se como um único documento que contempla três partes: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (Salgado, 2023).

A elaboração da proposta de LOA no Brasil envolve a atuação coordenada da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), dos órgãos setoriais de planejamento e orçamento e das unidades orçamentárias, como é o caso das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), vinculadas ao Ministério da Educação (Milioni; Behr; Lopes Goularte, 2015). Cabe à SOF, enquanto responsável pela coordenação do sistema, definir os aspectos macrofiscais, consolidar e revisar as propostas, distribuir recursos, elaborar a Mensagem Presidencial e encaminhar o projeto de lei, enquanto os órgãos setoriais organizam internamente os limites e as propostas de suas unidades subordinadas (Milioni; Behr; Lopes Goularte, 2015).

Essa estrutura evidencia a abrangência da LOA no planejamento das finanças públicas, assegurando a integração das diversas áreas da administração pública federal (Sousa, 2008). Cumpre destacar que a LOA, como instrumento de

planejamento orçamentário, também se aplica às esferas estadual e municipal, conforme previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988, o que reforça a necessidade de integração federativa na execução orçamentária (Sousa, 2008).

Após a apreciação e deliberação legislativa, o Congresso deve concluir sua análise e devolvê-la ao Executivo para sanção até o dia 22 de dezembro, garantindo, assim, a previsão de receitas e a programação dos gastos públicos para o exercício seguinte (Salgado, 2023). Após a publicação da LOA, o Poder Executivo federal dispõe de até 30 dias para, por meio de decreto, definir a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso, momento em que se inicia a efetivação da arrecadação da receita e o processamento da despesa pública dentro do exercício financeiro correspondente ao ano civil (Milioni; Behr; Lopes Goularte, 2015).

Esse processo, regido por um arcabouço legal composto pela Constituição Federal, pela Lei nº 4.320/1964, pela LRF e pela Lei nº 8.666/1993, compreende as fases de empenho, liquidação e pagamento, sendo o empenho a reserva de dotação orçamentária para uma despesa, a liquidação a verificação do cumprimento da obrigação por parte do fornecedor, e o pagamento a quitação efetiva do valor devido, ressaltando-se que nenhuma despesa pode ser realizada sem prévio empenho, a fim de assegurar o uso adequado e não duplicado dos recursos públicos (Milioni; Behr; Lopes Goularte, 2015).

O projeto de LOA deve ser acompanhado por demonstrativo decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios financeiros, tributários e creditícios, de forma regionalizada, para que sejam medidos os impactos sobre as receitas e despesas públicas, devendo, também, fazer compatibilidade com as diretrizes, objetivos e metas traçadas no PPA. Segundo Vainer, Albuquerque e Garson (2001b) é exigido um demonstrativo regionalizado que permita verificar os efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios e demais benefícios de ordem financeira, tributária e creditícia sobre a arrecadação e os dispêndios públicos.

Além disso, o projeto de lei orçamentária deve ser instruído com documentos complementares exigidos pela legislação, como o texto da proposta legislativa, o sumário geral das receitas por fontes e das despesas por função de governo, quadros demonstrativos detalhando receitas e despesas por categorias econômicas e fontes, além da discriminação das dotações por órgãos e poderes (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001b). Igualmente, devem ser apresentados os quadros relativos aos fundos

especiais, planos de aplicação, programa anual de trabalho com as obras e serviços previstos, bem como tabelas explicativas que contenham estimativas de receitas e despesas organizadas de forma comparativa, abrangendo dados dos três exercícios anteriores, do exercício atual e do exercício a que se refere a proposta, conforme determina a Lei nº 4.320/64 (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001b).

Assim, verifica-se a riqueza e multiplicidade de aspectos que o orçamento público traz consigo, pois, dotado de uma infinidade de conteúdos, que revelam as intenções e a ação governamental de modo completo e discriminado.

Nos termos do § 8º do artigo 165 da Constituição Federal, a LOA deve restringir-se à previsão da receita e à fixação da despesa, admitindo-se, contudo, a inclusão de autorizações para abertura de créditos suplementares e realização de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita (Milioni; Behr; Lopes Goularte, 2015). A LOA representa, portanto, o documento através do qual são estimadas as receitas e fixadas as despesas, para o exercício financeiro subsequente, ou seja, demonstra onde os recursos públicos orçamentários serão alocados, além de estabelecer políticas públicas (Slomski, 2001; Costa, 2017).

Essa diretriz, incorporada pelas constituições posteriores, resultou na eliminação das chamadas “caudas orçamentárias”, mas também limitou a possibilidade de a lei orçamentária anual tratar de temas relevantes à gestão dos recursos públicos (Giacomoni, 1998). Nesse contexto, consolidou-se a técnica do orçamento-programa, que se articula diretamente ao planejamento das atividades governamentais, conferindo ao orçamento a função de instrumento de execução de planos, projetos e serviços voltados ao desenvolvimento da sociedade (Conti, 2012). Contudo, Bezerra Filho (2015) observa que, na prática, ainda existe um distanciamento entre o orçamento aprovado e sua execução real, o que compromete sua credibilidade como instrumento de planejamento.

Com o aumento da intervenção do Estado nas esferas econômica e social, o orçamento público deixou de desempenhar exclusivamente uma função contábil, passando a assumir um papel de instrumento de programação da ação governamental (Conti, 2012). Assim, a LOA pode ser vista como instrumento estruturante das ações governamentais, capaz de torná-las factíveis ou não, a depender da forma como for estruturado e formalizado (Abreu; Câmara, 2015)

Nesse sentido, a LOA viabiliza a execução das políticas públicas de distribuição de renda dos entes públicos (Giacomini, 2010), assim como apresenta-se como um instrumento de ação, uma importante ferramenta tanto de avaliação quanto de organização da gestão pública, auxiliando no controle das finanças públicas e limitando gastos (Abreu; Câmara, 2015; Silva; Carvalho; Medeiros, 2009). Desse modo, orçamento também passa a ser um importante elemento de decisão política e de financiamento de todos os setores de atuação estatal (Silva; Fonseca, 2022).

De acordo com Pascoal (2009) são três aspectos do orçamento: político, representado pelo parlamento, que atua na representação do povo, como autorizador do gasto público, na medida em que vota a LOA, observando as necessidades coletivas; econômico, enquanto instrumento de atuação estatal no domínio econômico, limitando ou aumentando os gastos públicos; e técnico, por estar relacionado à obrigatoriedade de observância de técnica orçamentária, especialmente no que diz respeito à classificação, metodologia e racionalidade da previsão e alocação da receita e despesa pública.

A tabela 3, apresentada a seguir, apresenta a evolução da concepção acerca do orçamento público no Brasil, no decorrer dos anos.

Tabela 3 – Evolução da concepção orçamentária no Brasil

1ª concepção	Fixação das despesas e das receitas de um ano fiscal (período determinado), em que não há transparência ou motivo dos gastos e das alocações de recursos. Não havia preocupação por parte dos gestores públicos evidenciando as ações e finalidades de cada despesa. O orçamento era encarado como uma peça administrativa sem profundidade contábil, ou analítica.
2ª concepção	Instrumento de controle do legislativo sobre as decisões tomadas pelo executivo, a tentativa era discriminar uma forma de controlar as receitas e despesas feitas pelo poder executivo. Nesse momento, havia uma clara intenção de aumentar o controle das finanças públicas, sendo que se constatavam elementos mínimos como receitas e despesas, para confrontar as necessidades e prioridades.
3ª concepção	Um instrumento para orientar ações administrativas com a intenção de adequar o funcionamento do Estado e promover os objetivos da ação pública. Outro elemento que se destaca é a inserção da concepção de programas específicos para gerir ações direcionadas a metas. Essa ideia aproxima o planejamento e as finanças públicas para gerir e direcionar atividades práticas e materiais.
4ª concepção	Principal documento da administração pública, com a intenção de comunicar a sociedade às ações prioritárias do Estado. Nessa proposta de conceituação, o quesito sistematização de informação, periodicidade e publicidade é colocado como principal fundamento democrático. Os autores ressaltam que tais elementos são necessários para o conhecimento e a participação dos cidadãos na fiscalização e no controle social das despesas daquilo que é público.

Fonte: Pires e Motta (2006) *apud* Silva; Fonseca, 2022.

Fica perceptível que, ao longo do tempo, o orçamento teve sua visão transformada, de modo que, hoje, a teoria do orçamento pode ser analisada de diferentes concepções (Nascimento, 2002), servindo como base da política fiscal do governo, ferramenta de controle político, possuindo uma multiplicidade de aspectos econômico, político, jurídico, contábil, financeiro e administrativo (Giacomoni, 2010; Nascimento, 2002).

Pode-se dizer que orçamento público reflete a “vida” do Estado, de modo que, através dele, é possível extrair uma infinidade de informações, tais como custeio, investimento, transferências financeiras, inversões, políticas públicas por áreas, e outros (Macêdo, Lavarda, 2013). Logo, o orçamento público não se resume apenas em formulação e aprovação, inclui a execução e ajustes, realizados durante a sua execução (Anessi-Pessina; Sicilia; Steccolini, 2016).

Nesse contexto encontra-se inserida a pesquisa, na medida em que os ajustes, durante a execução orçamentária serão avaliados, de modo conjunto com as políticas públicas no âmbito dos governos locais. Pesquisas que vinculam o orçamento público às políticas públicas e avaliam seus impactos ainda são pouco difundidas, em grande parte devido a falta de compreensão social sobre o orçamento público.

Conforme salientam Silva e Fonseca (2002) é necessário avançar o entendimento coletivo acerca do orçamento público, sobretudo para que este seja visto, como um importante vetor fiscalizador e de informação, uma vez que ainda é carregado de termos e jargões técnicos, dificultando a compreensão por parte da sociedade. Assim, mostra-se, mais uma vez, a relevância da pesquisa, na medida em que busca aprofundar e debater o estudo do orçamento público, aliado à concretização das políticas públicas.

Nos municípios, a elaboração do projeto de LOA deve observar as disposições do artigo 165, §6º da Constituição Federal, bem como dos artigos 2º e 22 da Lei nº 4.320/64, que determinam os elementos essenciais a serem incluídos na proposta encaminhada ao Legislativo (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001b). Nesse contexto, a mensagem que acompanha o projeto deve apresentar uma análise da situação econômico-financeira do ente federativo, com demonstrativos da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros, além de justificar a política adotada, detalhar as previsões de receita e

despesa, e descrever, ainda que de forma sucinta, os principais projetos de capital previstos para execução (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001b).

Para garantir a coerência entre as iniciativas do poder público, é essencial que as três peças orçamentárias estejam compatibilizadas entre si, conforme prevê o artigo 166 da Constituição Federal de 1988, permitindo, inclusive, alterações nas metas ao longo do exercício, desde que em conformidade com o conjunto normativo orçamentário aprovado (Karpinski; Resmini; Raifur, 2016). A proposta orçamentária deve, ainda, apresentar uma descrição concisa das competências de cada unidade administrativa, acompanhada da legislação correspondente, de modo a evidenciar a estrutura organizacional do Executivo municipal (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001b).

Assim, a política orçamentária deve ser estruturada de modo a corrigir falhas de mercado, preservar a estabilidade econômica e social, estimular o crescimento, promover a equidade na distribuição de renda, garantir o acesso universal a bens e serviços públicos ou privados e assegurar o cumprimento das funções essenciais do Estado, pautadas na justiça e na segurança (Albuquerque; Medeiros; Silva, 2013). Toni (2021) defende que a elaboração e a execução orçamentária seriam um subsistema do planejamento estratégico governamental, pois instrumentaliza os objetivos do planejamento, através do plano de alocação de recursos públicos.

Prevê a CF, no artigo 166, que:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Os § 3º e 4º do artigo 165 da Constituição Federal preveem a possibilidade de alteração da LOA, assim como a abertura de créditos adicionais ao orçamento, através de emendas, que, embora possíveis, devem ser compatíveis com o PPA e LDO. Essa previsão é imprescindível, visto que o orçamento público não é – e nem deve ser imune - a imprevistos, devendo, contudo, restringir tais alterações a casos excepcionais.

Embora o orçamento não seja totalmente engessado, o planejamento orçamentário deve ser preciso e bem pensado, uma vez que é ele o instrumento que desenha as ações do Estado, para a efetivação das demandas da comunidade (Suxberger; Lemos, 2019). Assim, planejar adequadamente permite fundamentar a decisão política, significa escolher, priorizar e orientar, no orçamento, a alocação e distribuição dos recursos públicos, de modo a atender os interesses e as necessidades da coletividade (Mendes; Souza; Abreu, 2021).

Quanto maior a distância entre o planejamento traçado e o executado, maior é a dificuldade do ente público em expor e precisar seus projetos e ações de governo. Nesse sentido, busca-se, além de defender a importância do planejamento orçamentário, mostrar que a insuficiência e imprecisão desse planejamento afeta, diretamente, as políticas públicas, trazendo-lhes prejuízos de diferentes ordens.

A análise especializada das políticas públicas, nos seus mais variados aspectos, garante a efetividade do controle social (Munger, 2000). Como o orçamento público é o instrumento norteador da ação estatal, deve ser objeto permanente de análise e controle, pois orienta a alocação dos recursos, de acordo com uma das áreas de atuação social, devendo ser o mais preciso possível.

Por refletir características financeiras dos planos de governo, o orçamento também possibilita o acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos públicos (Mello et. al, 2007). Logo, o orçamento público deve ser objeto de profundo estudo e análise, por representar um instrumento que permite aferir o cumprimento dos objetivos e metas estipulados pelo governo, em determinado período (Couto; Barbosa Neto; Resende, 2018), uma vez que está diretamente ligado à implementação de políticas públicas, devendo o gestor público estabelecer e seguir critérios rigorosos de controle e acompanhamento, para reduzir ao máximo possível as imprecisões e a distância entre o planejado e executado.

Não há garantia de que o orçamento aprovado irá produzir, necessariamente, todos os efeitos sociais desejados (Mendes; Souza; Abreu, 2021), tornando-se imprescindível o monitorando e avaliação concomitante, ou seja, durante a sua execução. Nesse sentido, é necessário que os entes públicos, após a aprovação do orçamento, revejam e acompanhem as suas escolhas, através do orçamento, por meio da execução das despesas, de modo a corrigir os problemas e distorções

observadas, visando minimizar os impactos negativos à sociedade, dando maior eficácia à concretização das políticas públicas (Mendes; Souza; Abreu, 2021).

O artigo 40 de Lei nº 4.320, de 1964 define os créditos adicionais como “as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”. Assim, as alterações na peça orçamentária, após a aprovação do orçamento, somente são possíveis por meio dos créditos adicionais (Giacomoni, 2010).

Nessa perspectiva, os créditos adicionais apresentam-se como uma importante ferramenta de correção de distorções, que possibilitam ao gestor a adaptação do orçamento à realidade atual, sobretudo para fazer frente às despesas imprevistas ou previstas de forma insuficiente (Felgueiras, 2007). No entanto, como adverte Torres (2008), o uso indiscriminado desses mecanismos esvazia a função democrática do orçamento, pois a peça aprovada pelo Legislativo deixa de refletir a real alocação de recursos, o que compromete a transparência e a legitimidade do processo decisório.

Isto porque os créditos adicionais garantem ao gestor público certa flexibilidade, quando da execução orçamentária. Essa flexibilidade, no entanto, exige cautela, pois não pode o Gestor público utilizar o instituto dos créditos adicionais de forma desmedida.

No entanto, os créditos adicionais devem – ou deveriam – ficar restritos apenas a casos excepcionais, para correção de distorções e falhas pontuais no planejamento orçamentário, visto que estes devem sempre refletir a realidade do ente público, possibilitando uma aplicação mais assertiva dos recursos públicos, conforme as demandas e necessidades sociais regionais e locais, de acordo com critérios pré-estabelecidos em planos e ações. Tecidas tais considerações, cumpre destacar as espécies legais de créditos adicionais.

Os créditos adicionais são classificados em três espécies, conforme disposto no artigo 41 da Lei nº 4.320/1964:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Na Tabela 4, apresentada a seguir, sintetiza os tipos de créditos adicionais e as suas principais características.

Tabela 4 – Tipos e características dos créditos adicionais

<b>Créditos suplementares</b>	<b>Créditos especiais</b>	<b>Créditos extraordinários</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- servem para reforço de dotações já existentes no orçamento em vigor;</li> <li>- vigoram até o término do exercício, ou seja, até 31 de dezembro, sem possibilidade de reabertura ou transposição para o exercício subsequente;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- destinados às despesas para as quais não há dotação orçamentária específica;</li> <li>- autorizados para a cobertura de despesas eventuais ou essenciais.</li> <li>- vigoram dentro do exercício financeiro em que forem abertos, salvo se o ato de autorização ocorrer nos últimos 4 (quatro) meses do exercício, hipótese em que poderão ser reabertos no exercício seguinte;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- estão relacionados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.</li> <li>- vigoram dentro do exercício financeiro em que forem abertos, salvo se o ato de autorização ocorrer nos últimos 4 (quatro) meses do exercício, hipótese em que poderão ser reabertos no exercício seguinte;</li> </ul>

Fonte: Mathias, Pinto e Oliveira (2020)

Percebe-se que a utilização dos créditos adicionais é restrita a determinadas situações, previstas em lei. Os créditos suplementares servem para reforçar ou suprimir dotações de despesas já previstas no orçamento vigente, ao passo que os especiais se destinam a cobertura de despesas para as quais não houve dotação específica, servindo para fazer frente a despesas eventuais ou essenciais não previstas, enquanto os extraordinários ficam restritos a despesas urgentes e imprevistas, tais como em casos de guerra, comoção ou calamidade pública.

Além disso, os créditos suplementares têm sua vigência restrita ao exercício financeiro, não sendo possível sua transposição ao orçamento do exercício subsequente, ao passo que os créditos especiais poderão ser reabertos no exercício subsequente, desde que autorizados nos últimos quatro meses do exercício financeiro. Os créditos extraordinários, por sua vez, seguirão a mesma regra dos especiais, e podem ser reabertos somente se autorizados nos últimos 4 meses antes de findo o exercício financeiro.

A abertura de créditos adicionais fica restrita a indicação de recursos correspondentes, para fazer frente às novas despesas. A tabela 5, apresentada a seguir, sintetiza as fontes de recursos que podem ser utilizadas para a abertura de créditos adicionais.

Tabela 5 – Recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais

<b>Tipo de recursos</b>	<b>Previsão legal</b>	<b>Definição</b>
Superávit financeiro	Art. 43 da Lei nº 4.320/64	Corresponde à diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiro, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, conjugando-se os saldos dos créditos adicionais especiais e extraordinários transferidos e as operações de créditos a eles vinculados.
Excesso de arrecadação		Equivale ao saldo positivo das diferenças acumuladas, mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada.
Anulação de dotação		Corresponde ao cancelamento total ou parcial de dotações consideradas excedentes, com o objetivo de adicioná-las àquelas consideradas insuficientes.
Operações de créditos		Compreende os empréstimos obtidos pelo Estado, podendo ser internas ou externas, sendo internas quando contraídas dentro do próprio País e externas quando contratadas fora deste.
Veto/ emenda/ rejeição/outros	Art. 40 a 46 da Lei nº 4.320/64	Recursos que em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de Lei Orçamentária Anual, ficarem sem despesas correspondentes, utilizados com prévia e específica autorização legislativa.
Reserva de contingência	Art. 91 do Decreto Lei 200/1967	Serve como fonte de cancelamento para a abertura de créditos adicionais. Encontra respaldo no Princípio da Flexibilidade.

Fonte: Mathias, Pinto e Oliveira (2020), com base na Lei nº 4.320/64 e no Decreto nº 200/1967

Dentre os recursos disponíveis à abertura de créditos adicionais, merece destaque e especial atenção o excesso de arrecadação e a anulação de dotação. Isto porque essas três fontes de recurso permitem a avaliação do planejamento orçamentário do gestor público, na medida em que o excesso de arrecadação pode representar uma estimativa da receita falha e a anulação de dotação uma alocação de recursos deficiente, em virtude do mau planejamento.

Frisa-se que a imprecisão orçamentária afeta a credibilidade da informação junto aos órgãos de controle, à sociedade e ao próprio governo, que deixa de utilizá-la na gestão (Azevedo, 2013), assim como prejudica a efetivação das políticas públicas, trazendo prejuízos sociais inquestionáveis. Sendo assim, o gestor não pode se fazer valer dos créditos adicionais para realizar sucessivas e intermináveis correções de falhas de planejamento sistemáticas, pois não é essa a finalidade do instrumento.

De forma semelhante, Souza (2017) argumenta que a baixa qualidade técnica das peças orçamentárias municipais enfraquece o controle social, uma vez que a

população não dispõe de instrumentos claros para acompanhar a execução das políticas públicas.

Esse distanciamento entre o planejado e o executado constatado no estudo remete a indução de que orçamentos reais e concisos são a exceção e não a regra. No âmbito municipal não se vislumbra, na prática, a gestão efetiva e precisa do orçamento público, pois o orçamento vem sendo tratado pelos gestores públicos como meros instrumentos formais, meramente fictícios, elaborados para cumprir uma determinação legal.

O §1º do artigo 48 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LC nº 101/2000) determina que

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

O §1º, I do artigo 48 da LC nº 101/2000 determina garante a participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Logo, o dispositivo garante à população o direito de participação no processo através da audiência pública, que ocorre de forma prévia, ou seja, durante o processo de elaboração e discussão das propostas de Lei, uma única vez.

Já o §1º, II do artigo 48 da LC nº 101/2000 garante o pleno conhecimento e participação social das informações detalhadas da execução orçamentária e financeira, através de meios públicos. Contudo, tal previsão não se mostra suficiente e efetiva, uma vez que os entes públicos apenas disponibilizam milhares de informações soltas em seus portais, de modo complexo e de difícil compreensão.

Nesse contexto, também há de se efetivar a participação e controle social no processo de acompanhamento e avaliação durante a execução orçamentária, tal como prevê o §1º, II do artigo 48 da LC nº 101/2000, de modo a tornar a gestão do orçamento mais democrática e justa. Há de se implementar, primeiramente, um controle gerencial permanente da gestão orçamentária e avaliação, para, somente então, incluir a população neste ambiente, abrindo espaço para debater, avaliar e participar de forma ativa da gestão do orçamento.

Os orçamentos públicos atualmente enfrentam desafios que diferem substancialmente daqueles de décadas atrás, quando a maior parte das alocações orçamentárias se dava por meio de grandes obras ou programas estruturantes. Hoje, um dos problemas centrais é que as chamadas emendas parlamentares individuais impositivas, instituídas no âmbito da Emenda Constitucional nº 86/2015, e as emendas de bancada ou de relator introduziram uma lógica de fragmentação e atomização dos recursos públicos, o que reduz a coerência do orçamento como instrumento de planejamento de políticas públicas (Santos, 2020; Faria, 2023).

Essas emendas impositivas (individuais ou de bancada) elevam o poder decisório do Legislativo sobre a alocação dos recursos públicos, muitas vezes em detrimento de critérios de planejamento, priorização ou vinculação aos instrumentos de médio e longo prazo, como o Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). Tal deslocamento da execução orçamentária do Executivo para o Legislativo acarreta problemas de governança, transparência e alinhamento estratégico (Faria, 2023).

Ainda que a institucionalização das emendas impositivas tenha buscado dar maior efetividade ao orçamento, por tornar certas despesas obrigatórias, o resultado prático revela que a fragmentação das dotações orçamentárias, a multiplicação de beneficiários específicos e a pulverização dos recursos acabam por comprometer a racionalidade decisória no orçamento, sobretudo quando o objetivo é universalizar políticas públicas ou distributivas (Bartoluzzio, 2024).

Importa destacar que, no âmbito federal, parte significativa do orçamento anual hoje é comprometida por emendas impositivas e indicadas por parlamentares, de bancadas ou de relator, o que significa que o espaço para planejamento livre e alinhado estritamente às diretrizes da política pública fica reduzido. Em muitos municípios também ocorre situação equivalente, onde emendas apontadas por

vereadores ou deputados estaduais participam de maneira expressiva na formação orçamentária local, distorcendo o horizonte de planejamento (Faria, 2023).

Esse fenômeno, das emendas indicadas, impositivas ou de bancada, atravessa completamente o orçamento e o planejamento das políticas públicas, no sentido de que a alocação passa a responder mais a demandas parceladas, de base eleitoral, ou a reivindicações pontuais de parlamentar, do que a uma visão integrada das prioridades do ente federado (Santos, 2020).

Considerando que em muitos casos as emendas impositivas já representam mais de 40 % do orçamento da União e mais de 50 % em alguns municípios, especialmente aqueles submetidos à forte influência de indicações parlamentares, fica claro que esse mecanismo não pode mais ser ignorado no estudo do orçamento público. Esse peso elevado implica que as peças orçamentárias não mais refletem exclusivamente as escolhas estratégicas do Executivo, mas em grande medida as demandas dos parlamentares (Piola, 2018).

Além disso, há municípios que não receberam efetivamente os recursos indicados por emendas parlamentares, o que evidencia um problema adicional: a alocação formal pode estar prevista, mas a execução real não se materializa, prejudicando não apenas o planejamento, mas também a credibilidade da peça orçamentária como instrumento de política pública (Faria, 2023).

Em um contexto em que o orçamento público deve servir para garantir políticas universalizantes, como saúde, educação, assistência social, a interferência elevada de emendas de parlamentares e bancadas, com lógicas muitas vezes localizadas e voltadas a demandas específicas, representa uma afronta à racionalidade decisória desse tipo de política, na medida em que fragmenta o orçamento e impede o tratamento integrado dos problemas da coletividade (Santos, 2020).

Em suma, os problemas dos orçamentos já não são os mesmos do período em que predominavam grandes obras e programas governamentais delineados em instrumentos de médio/longo prazo; hoje, as emendas individuais, impositivas, de bancadas e de relator se converteram em eixo central da alocação orçamentária. Diante desse contexto, torna-se pertinente examinar estudos que evidenciem como essa dinâmica impacta a elaboração orçamentária municipal.

No tópico seguinte será comentado um estudo exemplificativo realizado em pesquisa anterior, que corrobora com a premissa de que os municípios, em sua

maioria, produzem peças orçamentárias fictícias e/ou imprecisas, sem considerar os prejuízos sociais que isso pode causar às políticas públicas.

### **3.4 A distância entre o orçamento real e o orçamento “fictício”: um estudo realizado em municípios da microrregião de Restinga Seca**

Considerando os temas já abordados, é latente a necessidade de que os Municípios tenham orçamentos bem estruturados, com planejamentos precisos, de modo a mitigar prejuízos às políticas públicas a serem executadas pelos governos locais. Contudo, não é o que se vislumbra na prática, uma vez que estudos indicam que os orçamentos municipais são, na maioria das vezes, “fictícios”, ou seja, são tratados como mera formalidade legal, inexistindo um real e efetivo planejamento, tampouco acompanhamento, avaliação e controle da execução orçamentária. Esse fenômeno, como já advertido por Giacomoni (2017), compromete a credibilidade do orçamento público e fragiliza sua função de instrumento de planejamento e transparência.

Esse tópico se destina a apresentar os dados obtidos em uma pesquisa prévia, realizada com os municípios da microrregião de Restinga Seca, composto por nove municípios, segundo a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Os municípios avaliados no estudo que compõem a microrregião foram: Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Ivorá, Nova Palma, Restinga Sêca, São João do Polêsine e Silveira Martins.

O estudo ocorreu na forma de Dissertação, realizada pelo Autor, durante a realização do curso de Mestrado, do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, na Área de Concentração em Ferramentas de Avaliação e Controle da Gestão Pública, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). A pesquisa foi intitulada como “*A (im)precisão nos planejamentos orçamentários municipais a partir da análise dos créditos adicionais*” e teve como objetivo analisar se os municípios avaliados eram eficientes na gestão e alocação dos créditos orçamentários, de modo a responder se se havia ou não imprecisão nos planejamentos orçamentários dos municípios pertencentes àquela microrregião.

Esse tipo de abordagem está em consonância com a literatura que trata da análise do descompasso entre planejamento e execução, como defendem Loureiro,

Abrucio e Pacheco (2010), ao apontarem que a baixa qualidade do planejamento compromete tanto a efetividade das políticas quanto a legitimidade democrática do processo orçamentário.

Além disso, a pesquisa procurou analisar se os municípios estudados buscavam corrigir falhas existentes nos seus processos de planejamento, de modo a torná-los mais eficientes, evitando eventuais imprecisões e distorções no planejamento orçamentário, através da análise de abertura dos créditos adicionais. O enquadramento metodológico da pesquisa foi de natureza aplicada, com método científico indutivo, abordagem qualitativa, com objetivo exploratório e procedimentos técnicos documentais e pesquisa bibliográfica.

Para a realização do estudo exemplificativo foram solicitados os balanços orçamentários de cada um dos entes públicos objeto do estudo, da unidade gestora da prefeitura municipal, nos exercícios de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018. Além disso, foram solicitados também os relatórios emitidos pelos sistemas de contabilidade, de modo a demonstrar todas as alterações orçamentárias, realizadas mediante abertura de créditos adicionais, em cada um dos exercícios financeiros compreendidos no período estudado, com a indicação das respectivas fontes de recursos utilizadas para a abertura dos respectivos créditos adicionais.

Feito isto, procedeu-se com a tabulação e análise de dados, que culminou em resultados surpreendentes, na medida em que se constatou que todos os municípios avaliados tiveram elevados percentuais de realocação orçamentária, muito além do considerado aceitável. A Tabela 6 mostra a representatividade dos créditos adicionais abertos no período de 2014 a 2018, em cada um dos municípios, assim como a média geral, no período estudado.

Tabela 6 – Representatividade dos créditos adicionais abertos

MUNICÍPIO / ANO	AGUDO	DONA FRANCISCA	FAXINAL DO SOTURNO	FORMIGUEIRO	IVORÁ	RESTINGA SÊCA	SÃO JOÃO DO POLÉSINE	SILVEIRA MARTINS
<b>2014</b>	34,15%	27,57%	29,85%	60,12%	37,70%	45,97%	22,47%	30,91%
<b>2015</b>	32,29%	36,18%	15,67%	52,52%	35,64%	29,78%	15,38%	14,36%
<b>2016</b>	39,57%	24,71%	26,91%	54,68%	24,49%	40,62%	14,33%	21,50%
<b>2017</b>	24,17%	39,42%	17,18%	69,79%	34,92%	32,31%	14,46%	18,27%
<b>2018</b>	28,57%	33,76%	18,57%	48,22%	31,19%	40,17%	14,39%	26,15%
<b>MÉDIA</b>	<b>31,75%</b>	<b>32,33%</b>	<b>21,64%</b>	<b>57,07%</b>	<b>32,79%</b>	<b>37,77%</b>	<b>16,21%</b>	<b>22,24%</b>

Fonte: Mathias, Pinto e Oliveira (2020)

A Tabela acima mostra, em percentuais, o quanto cada um dos Municípios alterou suas peças orçamentárias iniciais, aprovadas previamente pelo Poder Legislativo, através dos créditos adicionais abertos, comparado com a despesa anual executada em cada município, no respectivo exercício financeiro. Merece especial destaque o Município de Formigueiro, que apresentou o pior resultado dentre os avaliados, correspondendo a uma média de 57,07% de realocação, no período completo, atingindo incríveis 69,79% no exercício de 2017.

Analisando os demais municípios, percebe-se que todos apresentam elevados índices de realocação orçamentária, em percentuais médios que vão de 16,21% (mínimo) até 57,07% (máximo). O Município com o resultado mais próximo do ideal foi o de São João do Polêsine, que apresentou uma média de 16,21% de realocação, no período estudado, contudo, muito acima do esperado e tido como normal e aceitável.

De modo geral, pôde-se inferir que todos os índices observados vão muito além do considerado normal, demonstrando graves problemas de planejamento orçamentário, no âmbito dos municípios avaliados, cujos prejuízos às políticas públicas são iminentes e, muitas vezes, imensuráveis. Welsch (2015) afirma que contas contábeis que variam mais de 5% entre o orçado e o realizado já merecem atenção especiais, podendo ser consideradas “anormais”. No mesmo sentido, Azevedo (2013) alerta que o recorrente uso de créditos adicionais como instrumento de ajuste revela falhas estruturais do planejamento, transformando o orçamento em peça meramente autorizativa, desvinculada da realidade fiscal e social.

Assim, a temática se mostra relevante, na medida em que comprovada a necessidade latente de estudos que busquem não somente analisar o impacto que a imprecisão orçamentária causa na efetivação das políticas públicas, como também propor ações que possam contribuir para a solução desse problema crônico, vivenciado por muitos municípios brasileiros. Assim, mostra-se razoável e socialmente importante o estabelecimento de diretrizes e ações, a serem direcionadas aos municípios, para que incorporem nas suas rotinas gerenciais, de modo a contribuir para uma melhor efetivação das políticas públicas e redução de possíveis prejuízos, em virtude da falta de planejamento, durante a execução orçamentária.

Esse debate também dialoga com a noção de *accountability*, uma vez que orçamentos fictícios fragilizam os mecanismos de controle social e reduzem a confiança da população na gestão pública (Przeworski; Stokes; Manin, 1999).

Abaixo será apresentada a Tabela 7, extraída do estudo citado, que mostra as fontes utilizadas para a abertura dos respectivos créditos adicionais, no município de Formigueiro, que teve o pior desempenho no estudo, no período de 2014 a 2018.

Tabela 7 – Fontes dos créditos adicionais de Formigueiro, em percentual

Exercício financeiro	Superávit financeiro	Excesso de arrecadação	Anulação de dotação	Operação de crédito	Outros	Total
2014	16,10%	45,06%	36,00%	0,00%	2,84%	100,00%
2015	26,87%	33,78%	39,34%	0,00%	0,00%	100,00%
2016	13,75%	47,79%	38,46%	0,00%	0,00%	100,00%
2017	16,78%	36,12%	47,10%	0,00%	0,00%	100,00%
2018	22,67%	33,60%	43,73%	0,00%	0,00%	100,00%

Fonte: Mathias, Pinto e Oliveira (2020)

Os dados acima permitiram constatar que a fonte de recurso mais utilizada para a abertura de créditos adicionais no referido município foi a de anulação de dotação, com exceção dos anos 2014 e 2016, cujo excesso de arrecadação ultrapassou sutilmente a anulação de dotação. Os dados mostraram que, em todos os municípios, as fontes mais utilizadas para a realocação de recursos foram a anulação de dotação e o excesso de arrecadação.

Assim, foi possível concluir que não somente há grande imprecisão nos planejamentos orçamentários municipais, constatada pela realocação desenfreada da despesa, como também subestimação de receita, uma vez que a realocação orçamentária por anulação de dotação representa uma pura e simples correção de falhas de planejamento na alocação de recursos, ao passo que os elevados percentuais de excesso de arrecadação indicam grande imprecisão na estimação da receita. Ou seja, o estudo expõe a realidade dos planejamentos orçamentos municipais, demonstrando que não são levados a sério, muito pelo contrário, são tratados como instrumento puramente formais, na medida em que são, desenfreadamente, alterados durante a execução orçamentária propriamente dita.

Azevedo (2013) indica, através de seu estudo, que a imprecisão orçamentária é um problema em municípios de todos os portes. O autor, através da realização de estudo similar, constatou que Municípios efetuaram realocações orçamentárias entre as funções de governo em percentuais médios de 25%, ou seja, dando destinação diversa do que fora inicialmente aprovado pelo Legislativo.

Essa constatação é reforçada por Souza (2017), que demonstra como a fragilidade técnica dos municípios de pequeno porte amplia a dependência de realocações constantes, o que inviabiliza o cumprimento de metas plurianuais e prejudica a efetividade das políticas públicas locais.

Nesse sentido, a pesquisa não só se mostra relevante como é fortemente justificada, na medida em que busca desenvolver um estudo mais profundo, envolvendo às políticas públicas, a partir da proposição de diretrizes e ações a serem utilizadas pelos entes públicos municipais, quando da execução orçamentária, visto que a ineficiência do planejamento orçamentário causa, inevitavelmente, diversos prejuízos à concretização das políticas públicas. Avaliar a execução do orçamento implica em investigar a relação entre políticas e gestão, formas de formulação e implementação orçamentária, assim como avaliar o desempenho da gestão (Anessi-Pessina; Sicilia; Steccolini, 2016).

Além disso, defende-se que os orçamentos públicos municipais devem representar a realidade real local, uma vez que, muitas vezes, ele é o único instrumento capaz de fornecer dados de cunho gerencial para a análise de efetivação de políticas públicas, bem como serve como uma importante ferramenta para embasar estudos para o desenvolvimento de novas políticas públicas. Sendo assim, enquanto os orçamentos municipais forem “fictícios” haverá, sempre, algum tipo de prejuízo às políticas públicas, à transparência na gestão e, conseqüentemente, um grave prejuízo social.

Tecidas tais considerações, cabe ressaltar que a pesquisa busca, em seu caráter propositivo, contribuir ao problema observado, através da criação de diretrizes e ações, a serem implementadas pelos municípios, quando da elaboração, execução e controle dos seus processos orçamentários, garantindo de forma efetiva a participação e o controle social em todo o processo. Dada a relevância do controle e participação social no processo de execução orçamentária, o capítulo seguinte será destinado ao debate, análise e compreensão dos temas que permeiam o controle

orçamentário no Brasil, assim como a relação dele com as políticas públicas, em especial o controle orçamentário no Brasil e a necessidade desse tipo de controle à luz das políticas públicas.

## 4 O CONTROLE ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Após a promulgação da CF, em 1988, o poder público passou a incorporar modelos de controle existentes na iniciativa privada, buscando a melhoria da sua gestão, a partir da adoção de diferentes modelos e formas de controle (Bogoni *et. al*, 2010). Essa mudança representou não apenas a adaptação de técnicas, mas também a consolidação de uma cultura de *accountability*, na medida em que o Estado brasileiro assumiu o compromisso de alinhar sua gestão aos princípios constitucionais e aos padrões de transparência internacional (Abrucio, 1997).

Nesse sentido, a própria separação de poderes mostra-se como forma de legitimar o controle entre as instituições e os próprios poderes, sendo, também, uma garantia constitucional, uma vez que, ao estabelecer limitações ao outro Poder, o controle torna-se a razão de ser da própria constitucionalidade (Bitencourt, 2013). Desde então, o Poder público não só criou estruturas de controle como também as aperfeiçoou, tornando-as complexas e cada vez mais importantes no cenário atual. Isto porque o controle ajuda não somente na identificação de falhas, erros, desvios, como também auxilia na otimização dos processos e eficiência da gestão, melhorando, inclusive, o desempenho Estatal na implementação de políticas públicas.

Nesse ponto, é importante ressaltar que o controle passou a ser visto como instrumento de governança, capaz de reduzir os riscos da captura de políticas públicas por interesses privados e assegurar maior racionalidade na alocação de recursos (Przeworski, 1999). Nessa mesma linha, Arantes (2011) destaca que os mecanismos de controle e *accountability* ampliam a capacidade do Estado de responder às demandas sociais, evitando distorções no processo de formulação e execução de políticas públicas e reforçando sua legitimidade democrática.”

Atualmente, o controle da administração pública se tornou uma ferramenta imprescindível à melhoria da gestão da coisa pública, assim como das políticas públicas propriamente ditas. O controle da administração pública, em sentido amplo, pode ser compreendido como o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos através dos quais é exercida a fiscalização e a revisão dos atos administrativos de qualquer um dos poderes (Carvalho Filho, 2012). Além disso, ele cumpre função

pedagógica, na medida em que orienta os gestores públicos a corrigirem rumos e reforça a previsibilidade das ações estatais (Arantes, 2011).

Em outras palavras, consiste em um dever de vigilância, orientação e correção que os órgãos ou Poderes Públicos tem para exercer sobre a sua conduta (Meirelles, 2005; Guerra, 2005). Assim, serve para assegurar que a Administração atue de acordos com os princípios constitucionais e infraconstitucionais, que lhe são impostos (Di Pietro, 2008).

Esse aspecto é ainda mais relevante quando se observa que a ausência de controle efetivo contribui para o fenômeno dos orçamentos fictícios nos municípios, fragilizando a credibilidade do planejamento e comprometendo o controle social (Azevedo, 2013).

Desse modo, o controle da administração pública promove a melhoria e otimização dos seus processos de gestão, mediante a identificação de falhas e distorções, que, graças aos sistemas de controle, são corrigidos e aprimorados. A finalidade precípua do controle, neste contexto, é a de assegurar que a Administração Pública aja conforme os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, incluindo, por vezes, o próprio controle de mérito dos atos administrativos (Di Pietro, 2008), garantindo uma melhor prestação dos serviços públicos e garantindo a efetividade das políticas públicas implementadas.

De acordo com O'Donnell (1998), o controle também representa um mecanismo essencial de consolidação democrática, na medida em que permite à sociedade acompanhar e avaliar os atos do Estado. A *accountability* não se limita ao dever de prestar contas, mas envolve também a obrigação de justificar ações e a possibilidade de sanção, elementos fundamentais para que o controle social e institucional fortaleça a confiança da sociedade na democracia (Schedler, 1999).

No âmbito da Administração Pública são três as formas de controle: o controle interno, o externo e o social, que serão abordados no tópico seguinte, uma vez que imprescindíveis ao fortalecimento das políticas públicas, especialmente na área do planejamento e orçamento municipal.

#### **4.1 Controle Interno, Externo e Social da Administração Pública**

A compreensão das formas de controle interno, externo e social torna-se ainda mais relevante quando relacionada à efetividade das políticas públicas, especialmente

no contexto do ciclo orçamentário municipal. A execução de políticas públicas depende diretamente da consistência entre o planejamento previsto no PPA, LDO e LOA e a capacidade administrativa do ente federado de assegurar que os recursos sejam aplicados conforme as prioridades estabelecidas. Em municípios com baixa capacidade de planejamento (como se verificou no caso de Formigueiro, que apresentou o pior desempenho no estudo de 2019) falhas estruturais na elaboração e execução orçamentária podem comprometer a oferta de serviços essenciais, dificultando a implementação das ações governamentais e limitando os resultados das políticas públicas. Nesse sentido, compreender o funcionamento dos sistemas de controle previstos na Constituição, bem como sua conexão com o ciclo orçamentário, é condição necessária para explicar como as fragilidades do planejamento impactam a materialização de direitos e a eficiência da gestão pública.

A análise orçamentária do período de 2020 a 2023, ao examinar LOAs, balanços orçamentários, relatórios de execução por áreas e créditos adicionais, permite evidenciar que a ausência de controles eficazes, especialmente no âmbito interno e social, amplia distorções na gestão municipal, gera desvios entre previsão e execução e reduz a capacidade do orçamento de servir como instrumento de orientação das políticas públicas. Tais inconsistências prejudicam a alocação racional dos recursos, fragilizam a transparência e dificultam a atuação do controle social, cuja efetividade depende de informações claras e tempestivas. Assim, ao destacar a centralidade dos mecanismos de controle para o funcionamento do ciclo orçamentário, este capítulo demonstra que o fortalecimento das diretrizes apresentadas na hipótese do estudo constitui condição essencial para assegurar maior eficiência na concretização das políticas públicas e ampliar a participação democrática em todas as fases do planejamento orçamentário municipal.

No sistema jurídico brasileiro são previstas três formas de controle: o controle interno, o controle externo e o controle social. Convém reforçar que a própria CF estrutura o sistema de controle no art. 70 (fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial) e no art. 74 (sistema integrado de controle interno), formando o arcabouço constitucional do tema (Brasil, 1988).

O controle interno tem previsão legal na própria CF, em seu artigo 74, que dispõe que

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Do ponto de vista de políticas públicas, a função de avaliação prevista no art. 74 conecta-se diretamente ao ciclo PPA, LDO e LOA, favorecendo a gestão por resultados (Brasil, 1988; TCU, 2014).

O controle administrativo decorre do dever de autotutela da Administração Pública sobre seus próprios atos e agentes, configurando-se como um dever-poder inerente ao exercício da função administrativa (Meirelles, 1995; Di Pietro, 2008). Meirelles (1995), igualmente, estabelece que o controle administrativo emana do dever de autotutela da Administração sobre seus atos e agentes.

Corroborando essa perspectiva, Di Pietro (2008) argumenta que o controle interno se fundamenta nesse princípio, atribuindo à Administração Pública a prerrogativa e a obrigação de anular ou revogar suas próprias deliberações. Faraco, Niwa e Vincentin (2016) complementam que o controle interno concede à Administração Pública um dever-poder intrínseco de autotutela sobre suas ações, atividades e agentes.

Acrescente-se que, sob a ótica de governança, esse controle deve estar alinhado à gestão de riscos e à integridade pública, conforme diretrizes do Decreto nº 9.203/2017 e do Guia de Integridade da CGU (Brasil, 2017; CGU, 2018).

Em linha com referenciais internacionais, destaca-se que a Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI) recomenda que sistemas de controle interno sejam desenhados para oferecer garantia razoável de alcance de objetivos nas dimensões de conformidade, confiabilidade da informação e efetividade operacional (INTOSAI, 2013).

Sob a ótica de governança, frameworks como o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) ressaltam o papel do ambiente de controle, da avaliação de riscos e das atividades de monitoramento como pilares para a integridade dos processos públicos (COSO, 2013). Essa concepção converge

com o framework do COSO (2013), segundo o qual o controle interno deve funcionar como um processo contínuo, integrado à gestão organizacional, capaz de mitigar riscos e fortalecer a governança, sem jamais significar uma garantia absoluta.

Justen Filho (2011) descreve o controle interno da atividade administrativa como um dever-poder imposto ao próprio Poder, exigindo a verificação contínua e permanente da legalidade e oportunidade da atuação, com o propósito de prevenir ou eliminar falhas e, conseqüentemente, aperfeiçoar a atividade administrativa mediante a adoção das medidas necessárias. O controle interno, também conhecido como autocontrole ou controle administrativo, verifica o alcance das metas estabelecidas na lei orçamentária para avaliar a eficiência e eficácia da gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial (Guerra, 2005).

A abrangência desse sistema de controle transcende a esfera do Poder Executivo, estendendo-se aos demais Poderes. Figueiredo (2008) elucida que o controle interno é igualmente exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário em suas respectivas funções administrativas, caracterizando-se, assim, como uma característica fundamental dos órgãos e entidades dos três poderes, em suas atividades administrativas (GUERRA, 2005).

Ponçoni (2017) salienta que a fiscalização da Administração Pública se concretiza não apenas pelo controle externo, mas igualmente pelos sistemas de controle interno de cada Poder. Nesse sentido, é recomendável evitar sobreposição de competências e assegurar coordenação entre unidades de auditoria interna e órgãos centrais de controle, prática alinhada às boas recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para integridade pública (OCDE, 2017).

Meirelles (2005) reitera que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário fiscalizam suas próprias ações e atividades, garantindo a conformidade legal e o alinhamento aos interesses da coletividade. Essa visão integrada e a obrigatoriedade da manutenção de um sistema de controle interno encontram amparo na própria Constituição Federal. O controle interno permite que um próprio poder identifique falhas e providencie melhorias nos seus atos ou execução de contratos, obras, políticas públicas e demais ações estatais precipuamente administrativas.

Por isso, o artigo 74 da Constituição Federal estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, um sistema de

controle interno destinado a avaliar o cumprimento das metas governamentais, comprovar a legalidade e eficiência da gestão, fiscalizar operações financeiras e apoiar o controle externo em suas atribuições (Faraco, Niwa; Vincentin, 2016). O exercício do controle interno é comumente realizado por órgãos superiores sobre os inferiores ou por órgãos especializados, como setores técnicos e de auditoria, todos eles intrínsecos à mesma estrutura administrativa (Meirelles, 1995; Faraco, Niwa; Vincentin, 2016).

No âmbito federal, por exemplo, as unidades de auditoria interna governamental atuam de forma articulada com a controladoria central, reforçando a função de prevenção e melhoria contínua (CGU, 2018). A literatura recomenda formalizar políticas de controle interno e matriz de riscos, com indicadores e trilhas de auditoria, para reduzir a assimetria informacional (OCDE, 2019).

Segundo Castro (2011), esse conjunto de métodos e procedimentos na Administração Pública tem como objetivo precípua proteger os atos do administrador e o patrimônio sob sua responsabilidade, assegurando a consistência dos dados contábeis e a segurança das informações geradas. Nesse sentido, os controles internos configuram-se como um conjunto de métodos e procedimentos inter-relacionados (Moraes; Oliveira; Niwa, 2013; Guerra, 2005).

Além disso, os objetivos do controle interno abrangem a proteção do patrimônio, a garantia da precisão e confiabilidade de relatórios contábeis e financeiros, a promoção da eficiência operacional e assegurar a adesão às políticas internas (Attie, 1998). Em sua essência, esses controles visam prevenir ou corrigir desvios na administração pública, auxiliando a gestão para que ela atinja seus objetivos de forma concreta e confiável (Moraes; Oliveira; Niwa, 2013).

A literatura recente acrescenta que a cultura ética e a liderança têm efeito direto sobre a efetividade do controle, reduzindo riscos de fraudes e de captura de políticas (OECD, 2017). No âmbito fiscal, a LRF reforça essa arquitetura ao vincular transparência e responsabilidade na gestão (Brasil, 2000).

Para que esses propósitos sejam alcançados é imperativo que os órgãos de controle, notadamente os internos, avaliem continuamente suas atividades para identificar inconsistências e aplicar medidas corretivas que resultem no aprimoramento do trabalho, com um enfoque claro na organização administrativa, no planejamento e na execução das tarefas (Moraes; Oliveira; Niwa, 2013). O controle

interno se mostra como um importante aliado das políticas públicas, já que, muitas vezes, avalia atos e procedimentos administrativos que fazem parte da prestação de um serviço essencial e de várias espécies de políticas públicas.

Esse vínculo entre controle e avaliação de política pública é reiterado pela OCDE ao enfatizar monitoramento e indicadores de desempenho (OCDE, 2020). Em termos de resultados, auditorias operacionais e avaliações de programas tendem a gerar recomendações com impacto direto na efetividade de políticas sociais e na qualidade do gasto (TCU, 2014).

Dessa forma, observa-se que o controle interno vai além da simples fiscalização burocrática, desempenhando papel estratégico no fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Ele garante não apenas a conformidade legal dos atos administrativos, mas também a legitimidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos, funcionando como barreira contra arbitrariedades e má gestão, contribuindo para a eficiência na execução das políticas públicas.

Nesse sentido, o Decreto nº 9.203/2017 enquadra o controle como um dos mecanismos de governança pública, ao lado da liderança e estratégia (Brasil, 2017). Essa função estratégica dialoga com a noção de governança pública como capacidade de produzir valor público com transparência e *accountability* (Bovaird; Löffler, 2009).

Ao assegurar que a Administração opere dentro dos limites constitucionais e legais, esse tipo de controle contribui para a efetividade das políticas públicas e para a concretização dos direitos fundamentais, reafirmando-se como um dos pilares da governança pública moderna, através do exercício do controle social. É por isso que o estudo não pode deixar de avaliar as formas de controle existentes no ordenamento jurídico, assim como as formas de exercício do controle orçamentário.

Como reforço, a INTOSAI destaca que instituições de controle independentes geram valor e benefícios para os cidadãos quando promovem transparência, *accountability* e melhoria contínua (INTOSAI, 2010).

Segundo Faraco; Niwa; Vincentin (2016); Castro (2009), o histórico do controle interno no Brasil pode ser sintetizado da seguinte forma:

- a) 1914: por questões econômicas, o Governo Federal organiza e estrutura técnicas de contabilidade na área pública;
- b) 1922: é aprovado o Código de Contabilidade Pública (Decreto nº 15.210/1921);
- c) 1946: o Tribunal de Contas adota controle prévio para o Poder Executivo;

- d) 1964: o Poder Executivo reassume o controle interno administrativo;
- e) 1967: alterações constitucionais, legais, organizacionais e de foco, como forma de fiscalização dos atos administrativos;
- f) 1972: criado o Sistema de Planejamento;
- g) 1979: o controle interno é transferido para o Planejamento;
- h) 1985: o controle interno retorna ao Ministério da Fazenda;
- i) 1986: criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e o Sistema de Controle Interno;
- j) 1994: criada a Secretaria Federal de Controle (SFC);
- k) 2003: criada a Controladoria-Geral da União (CGU)

O levantamento histórico realizado por Faraco, Niwa e Vincentin (2016), bem como por Castro (2009), evidencia que a institucionalização do controle interno no Brasil acompanhou, ao longo do século XX, transformações políticas, econômicas e administrativas que influenciaram diretamente a gestão pública. Para atualizar a linha do tempo, pode-se mencionar a elevação da CGU a Ministério da Transparência e, depois, Controladoria-Geral da União novamente, mantendo-se o enfoque em integridade, auditoria e ouvidoria (CGU, 2018).

O marco inicial de 1914, relacionado à adoção de técnicas de contabilidade no setor público, insere-se em um contexto de modernização do Estado, no qual o registro e a mensuração dos recursos despontavam como elementos fundamentais para conferir maior racionalidade à administração financeira. Esse movimento evoluiu em 1922, com a aprovação do Código de Contabilidade Pública (Decreto nº 15.210/1921), que representou uma primeira tentativa de sistematização normativa voltada à padronização das contas públicas.

A partir da década de 1940, observa-se uma ampliação das atribuições dos órgãos de controle, com a adoção, pelo Tribunal de Contas, do controle prévio dos atos do Poder Executivo, em 1946. Esse avanço demonstrava não apenas a busca por maior rigor na fiscalização da legalidade, como também o fortalecimento institucional do controle externo como instância complementar ao controle interno.

Em contrapartida, as reformas de 1964 e 1967 sinalizam um reposicionamento estratégico do Poder Executivo no comando do controle interno, em consonância com um período de centralização administrativa e política, típico do regime instaurado em 1964. Nos anos seguintes, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980, o controle interno passou a ser vinculado à lógica do planejamento governamental e da gestão financeira.

A criação do Sistema de Planejamento, em 1972, seguida pela incorporação das funções de controle ao Ministério do Planejamento, em 1979, demonstra a tentativa de articular fiscalização com a racionalidade da programação estatal. O retorno da função ao Ministério da Fazenda, em 1985, e, logo em seguida, a criação de instrumentos estruturantes como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, em 1986), revelam a crescente importância do controle como ferramenta de coordenação macroeconômica e de garantia da transparência fiscal.

A década de 1990 e o início do século XXI consolidaram esse processo. A criação da Secretaria Federal de Controle (SFC), em 1994, institucionalizou uma instância central de coordenação do controle interno, fortalecendo sua dimensão organizacional e técnica. Em complemento, a criação do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e a ampliação das funções de ouvidoria reforçaram a perspectiva de integridade pública (CGU, 2018).

Esse caminho culminou, em 2003, com a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão que incorporou e ampliou as funções da SFC, assumindo um papel estratégico na prevenção da corrupção, na auditoria da gestão pública e no fortalecimento das práticas de governança. A CGU, nesse sentido, representa o ápice de um processo histórico que, iniciado com preocupações contábeis e fiscais, evoluiu para a constituição de um sistema robusto de controle interno, voltado não apenas à legalidade, mas também à efetividade, à transparência e à integridade da Administração Pública.

Assim, o percurso histórico do controle interno no Brasil demonstra que sua evolução não se deu de forma linear, mas foi marcada por idas e vindas institucionais, deslocamentos de competências e reconfigurações organizacionais. Contudo, a análise evidencia um movimento gradual de sofisticação e especialização, no qual o controle interno deixou de ser uma função meramente técnica e burocrática para se consolidar como instrumento essencial de *accountability* e governança democrática.

De fato, o que se percebe hoje, é que o controle interno, no Brasil, está deixando, gradualmente, de ser visto como um “entrave” pelos gestores públicos e passando a ser visto e compreendido como um forte aliado na melhoria da gestão e governança. Bons administradores enxergam os controles internos como importantes

aliados, essenciais à melhoria e qualidade da gestão da coisa pública, sendo instrumento essencial de *accountability*.

Kinzler (2023) apresenta as principais normativas atinentes ao controle interno, elaborada pelo TCE-PR, em ordem cronológica, abaixo organizadas, de acordo com o momento histórico:

Tabela 8 – Normas gerais relativas ao Controle Interno no âmbito nacional

Ano	Normas e Referências
1964	A Lei Federal nº 4.320/64, que dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro, introduziu os conceitos de Controle Interno e Externo no âmbito da Administração, estabelecendo disposições específicas entre os arts. 75 a 81.
1967	O Decreto-Lei nº 200/67 previu a atuação do controle interno em todos os níveis da Administração Federal, incumbindo os órgãos de fiscalizar a utilização de recursos e a execução de programas governamentais.
1988	A Constituição Federal de 1988 criou a expressão <i>Sistema de Controle Interno</i> , que deve ser mantido de forma integrada por cada Poder da Federação. Entre suas funções, destacam-se a obrigação de cientificar o Tribunal de Contas acerca de irregularidades ou ilegalidades, bem como a responsabilidade solidária pela gestão dos recursos públicos (arts. 70 a 74, CF/88). A Carta também previu que, no âmbito municipal, a fiscalização seria exercida pelo Poder Legislativo mediante o controle externo, sem prejuízo dos sistemas internos do Executivo (art. 31, CF/88).
1993	A Lei Federal nº 8.666/93, que trata das licitações e contratos administrativos, atribuiu ao controle interno a função de verificar a legalidade das despesas decorrentes de contratos, impondo o dever de comunicar ao Ministério Público eventuais ilícitos (art. 113, §2º).
2000	A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu a obrigatoriedade da participação do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal (art. 54, parágrafo único, e art. 59).
2008	A Norma Brasileira de Contabilidade – NBC T 16.8, publicada pelo CFC, definiu o controle interno como conjunto de recursos, métodos e processos adotados pela entidade pública para assegurar a regularidade das transações, proteger ativos, garantir integridade das informações e aderência aos princípios contábeis, evitando práticas ineficientes e antieconômicas.
2010	Foram lançadas, pelo Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados e do Distrito Federal (CONACI), as <i>Diretrizes para Controle Interno no Setor Público</i> , constituindo marco referencial para a atuação desses órgãos em âmbito estadual e municipal.
2014	A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) publicou a Resolução nº 05/2014, estabelecendo diretrizes de controle interno voltadas para a atuação jurisdicional dos Tribunais de Contas.

Fonte: Adaptado de TCE-PR (2017).

A trajetória normativa do controle interno no Brasil demonstra uma evolução gradual e consistente, acompanhando a complexificação da Administração Pública e o amadurecimento do ordenamento jurídico-financeiro. Inicialmente, a Lei nº 4.320/1964 estabeleceu os contornos básicos do tema, ao inserir a previsão do

controle interno e externo no âmbito da gestão pública, ainda de forma incipiente e vinculada às normas gerais de Direito Financeiro.

Esse marco legal representou o ponto de partida para a institucionalização do controle como dever inerente à Administração. Também é oportuno vincular controle interno à Política de Governança Pública federal (Decreto nº 9.203/2017) e à Lei nº 13.460/2017 (direitos do usuário de serviços públicos), que fortalecem transparência e foco no cidadão (Brasil, 2017; Brasil, 2017b).

Com o Decreto-Lei nº 200/1967 observa-se a ampliação da noção de controle, estendendo sua aplicação a todos os níveis e órgãos da Administração Federal, com ênfase na fiscalização da execução orçamentária e dos programas governamentais. Esse diploma trouxe maior densidade normativa, vinculando o controle interno à eficiência da gestão pública.

A Constituição Federal de 1988 representou, contudo, a mais significativa mudança estrutural, ao instituir formalmente o Sistema de Controle Interno, de caráter integrado e obrigatório em cada Poder da Federação. Além de atribuir responsabilidade solidária aos gestores, a Carta conferiu papel ativo aos órgãos de controle na comunicação de irregularidades ao Tribunal de Contas, fortalecendo o sistema de freios e contrapesos e estabelecendo uma lógica de corresponsabilidade na defesa da legalidade e da boa gestão dos recursos públicos.

Nos anos seguintes, diplomas infraconstitucionais reforçaram esse arcabouço. A Lei nº 8.666/1993 atribuiu ao controle interno uma função preventiva e repressiva na fiscalização das despesas contratuais, impondo o dever de comunicação ao Ministério Público em casos de ilícitos, ao passo que a LRF consolidou a participação do controle interno na elaboração dos relatórios fiscais, reforçando sua dimensão como instrumento de *accountability* e transparência. Com a edição da Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos ampliou essa lógica ao colocar o planejamento, a gestão de riscos, a fiscalização e a execução contratual no centro do processo licitatório, reconhecendo que contratações públicas constituem instrumentos essenciais de implementação de políticas públicas.

A partir dos anos 2000, a normatização ganhou maior densidade técnica. A Norma Brasileira de Contabilidade (NBC T 16.8/2008) trouxe uma definição abrangente, alinhada a padrões internacionais, enfatizando a proteção patrimonial, a integridade das informações e a eficiência da gestão. Esse movimento foi

complementado pelas diretrizes do CONACI, em 2010, que ofereceram parâmetros para a atuação dos órgãos de controle em nível estadual e municipal, ampliando a uniformidade e padronização das práticas.

Por fim, a Resolução ATRICON nº 05/2014 consolidou um conjunto de diretrizes específicas voltadas à atuação jurisdicional dos Tribunais de Contas, reafirmando a importância do controle interno como mecanismo essencial de suporte ao controle externo, especialmente no contexto de fortalecimento institucional e de promoção da governança pública. Assim, verifica-se que a evolução normativa do controle interno no Brasil não apenas ampliou sua abrangência, mas também qualificou suas funções, deslocando-o de um papel meramente contábil e formal para uma função estratégica de prevenção, orientação e apoio à tomada de decisões na Administração Pública.

Nessa linha evolucionária, destacam Faraco, Niwa e Vincentin (2016) que o controle interno evoluiu como instrumento essencial para assegurar a fiscalização contínua dos atos da Administração Pública, voltado ao combate à corrupção e à improbidade administrativa, frequentemente influenciadas por fatores políticos e econômicos, sendo que os resultados desse controle podem conduzir à anulação ou revogação de atos, à correção de irregularidades e à orientação de melhorias futuras nos procedimentos administrativos. A OCDE tem sublinhado que sistemas de controle interno eficazes reduzem riscos de corrupção e melhoram a alocação de recursos (OECD, 2019).

Registra-se que há uma estrutura mais robusta desses controles no âmbito federal e estadual, ao passo que nos municípios as estruturas não são tão arrojadas, embora existentes. No plano local, recomenda-se institucionalizar unidades de auditoria interna governamental com independência funcional mínima, plano anual de auditoria baseado em risco e canal de denúncias protegido (TCU, 2017; CGU, 2018).

Nesse contexto, a fiscalização municipal é exercida pelo Poder Legislativo, por meio do controle externo e, de forma expressa, pelo sistema de controle interno do Poder Executivo, responsável pela aplicação das sanções, o que reforça não apenas a melhoria da gestão pública, mas também a efetividade das medidas de combate à corrupção (Brasil, 1998). Os controles internos municipais, embora presentes, na maioria das vezes não conseguem lidar, sozinhos, com todas as necessidades de controle, atuação e acompanhamento existentes no âmbito local, razão pela qual

também se defende, nesse estudo, o controle social, como exercício democrático inerente à condição de cidadão e imprescindível à execução eficiente das políticas públicas.

Os órgãos de controle, especialmente os internos, devem avaliar continuamente suas atividades e identificar inconsistências, adotando medidas corretivas que possibilitem o aperfeiçoamento da organização administrativa, do planejamento e da execução das ações (Moraes; Oliveira; Niwa, 2013). Nesse sentido, a legislação prevê que as contas anuais dos municípios permaneçam disponíveis, pelo prazo de sessenta dias, para exame e apreciação de qualquer contribuinte, assegurando a transparência e permitindo questionamentos quanto à sua legitimidade (Ponçoni, 2017).

Esse comando dialoga com a LAI (Lei nº 12.527/2011) e com a LRF, que exigem transparência ativa e em tempo real (Brasil, 2009; Brasil, 2011). Para reforçar o enfoque em resultados, é recomendável articular o controle a indicadores de desempenho e avaliações *ex post* de programas, aproximando o controle da agenda de gestão por resultados (OECD, 2020; TCU, 2014).

Assim, o controle administrativo ou interno possibilita que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário realizem a autoavaliação de sua própria gestão, utilizando-se de seus respectivos órgãos de controle interno para aumentar a eficiência dos atos públicos, corrigir falhas e aperfeiçoar processos (Meirelles, 2005). Entre suas principais finalidades, destacam-se a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no PPA, a execução dos programas de governo, a verificação da legalidade de atos e contratos, bem como a fiscalização da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de seus órgãos e entidades (Meirelles, 2005).

Assim, o controle interno está presente nos três Poderes e apresenta-se como um importante aliado, eis que consiste no acompanhamento permanente dos atos da gestão, na medida em que busca identificar falhas, desvios, erros e distorções, buscando dar maior eficiência à gestão administrativa. Já o controle externo, consiste em uma forma de controle de fora da administração, ou seja, desenvolvido por um terceiro Poder ou instituição.

O controle interno constitui função essencial para a responsabilidade fiscal, pois a qualidade do gasto público está diretamente relacionada ao grau de autonomia funcional do órgão, de modo que quanto maior for essa autonomia, melhores tendem

a ser os resultados, contribuindo para uma gestão pública mais eficiente e para a prevenção de desperdícios e identificação de irregularidades (Ungaro, 2019). Nesse sentido, a boa gestão dos recursos públicos exige que a Administração se organize de maneira eficiente, assegurando o uso adequado do patrimônio coletivo e a transparência na aplicação do dinheiro público, o que pressupõe tanto a execução direta de medidas administrativas, como o registro das movimentações financeiras, a manutenção de inventário atualizado e a correta elaboração das folhas de pagamento, quanto a fiscalização rigorosa da regularidade dessas ações, ultrapassando a mera supervisão hierárquica (Ungaro, 2019).

A transparência, como destaca a Controladoria-Geral da União (2013), encontra-se diretamente vinculada ao controle interno, pois viabiliza o exercício do controle social, perspectiva esta que levou à criação de um conjunto de normas regulatórias, entre as quais se insere a Lei de Responsabilidade Fiscal, que consolidou a exigência de publicidade dos atos administrativos e instituiu mecanismos voltados ao equilíbrio orçamentário e financeiro (Moraes; Oliveira; Niwa, 2013). De forma convergente, a Lei Complementar nº 101/2000 estabelece, em seu artigo 48, que a gestão fiscal deve observar instrumentos de transparência, como planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas com parecer prévio e relatórios orçamentários em versões simplificadas, os quais devem ser amplamente divulgados, inclusive por meio eletrônico (Brasil, 2000).

Ainda nessa linha, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) reforça a importância da gestão orçamentária democrática e participativa no âmbito municipal, mediante órgãos colegiados de política urbana, audiências públicas, consultas e iniciativas populares de projetos relacionados ao desenvolvimento urbano (Moraes; Oliveira; Niwa, 2013). Percebe-se, pois que a importância da gestão orçamentária democrática está, ainda que de modo esparso, consolidada em vários diplomas legais brasileiros, validando ainda mais a latência de aprofundamento nos estudos envolvendo planejamentos orçamentários municipais e os impactos dele para as políticas públicas.

O controle interno, ademais, tem como prioridade a tutela dos recursos públicos arrecadados e previstos no orçamento, depositados em conta única do ente responsável, os quais podem ser utilizados diretamente pelos órgãos da Administração ou indiretamente por meio de transferências legais, convênios e outros

instrumentos formais, de modo que todo recurso deve ser contabilizado e aplicado nos termos da lei, com registros precisos que permitam rastrear desde o seu ingresso nos cofres públicos até a comprovação documental de sua correta destinação (Ungaro, 2019).

Essa exigência conecta-se diretamente ao planejamento orçamentário e à execução das políticas públicas, uma vez que a rastreabilidade e a conformidade na aplicação dos recursos determinam a capacidade do ente federado de transformar previsões do PPA, LDO e LOA em ações concretas. Nesse sentido, a observância rigorosa do controle contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial — como destacam Daher et al. (2017) — torna-se elemento estruturante para assegurar que o planejamento governamental se traduza efetivamente em serviços, programas e investimentos destinados à coletividade.

Nesse mesmo sentido, o Sistema de Controle Interno municipal busca assegurar a fiscalização e a avaliação da gestão em diferentes dimensões, abrangendo atividades de controle exercidas em todos os níveis, Poderes e entidades da administração direta e indireta (Cruz; Glock, 2008). Esse sistema, quando articulado ao planejamento orçamentário, permite identificar desvios entre previsão e execução, corrigir rumos e garantir que as políticas públicas alcancem resultados compatíveis com as metas estabelecidas. Além do controle interno, o controle externo apresenta-se como outro aliado fundamental não apenas da gestão pública, mas da implementação das políticas públicas, na medida em que reforça a necessidade de cumprimento do planejamento, da eficiência do gasto e da transparência.

O controle externo complementa o interno, constituindo, conforme Justen Filho (2011), um dever-poder constitucional atribuído a determinados Poderes e órgãos, cuja finalidade é prevenir falhas e aprimorar a atividade administrativa mediante a adoção de medidas adequadas. O controle externo é exercido precipuamente pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e sua relevância para o planejamento e para a execução de políticas públicas decorre da concepção moderna do Estado democrático de direito, que exige prestação de contas e fiscalização contínua (Reis; Dacorso; Tenório, 2015). Em consonância com padrões internacionais, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (SAIs) geram valor quando comunicam achados tempestivamente e promovem a implementação de

recomendações, contribuindo para maior aderência entre planejamento orçamentário, execução e resultados das políticas públicas (INTOSAI, 2010; OECD, 2019).

Segundo Figueiredo (2008), o controle externo deixou de se limitar à legalidade formal, passando a abranger também a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade, sobretudo após a incorporação do princípio da eficiência à Administração Pública. Esse controle se caracteriza por ser exercido por órgãos que não integram a própria Administração responsável pelo ato controlado, podendo, em sentido amplo, ser desempenhado pelo Poder Judiciário em relação aos demais Poderes, e, em sentido estrito, corresponder à atuação do Poder Legislativo, por meio do controle político, e dos Tribunais de Contas, por meio do controle financeiro, ambos voltados à fiscalização da Administração direta e indireta (Guerra, 2005).

Na prática, os Tribunais de Contas têm ampliado auditorias operacionais e de conformidade, com foco em efetividade de políticas públicas (TCU, 2014).

Ungaro (2019) destaca que a Constituição prevê formas de interpenetração e repartição de competências entre os Poderes, como a atribuição do Legislativo de aprovar o orçamento público e a prerrogativa do Executivo de influenciar na composição da Justiça por meio da nomeação de membros dos tribunais. Dessa concepção democrática decorre a necessidade de controle e desconcentração do poder, consagrada na teoria da tripartição de Montesquieu e nos mecanismos de freios e contrapesos — *checks and balances* — que buscam evitar abusos e assegurar que o Legislativo, além de legislar, exerça o papel fundamental de fiscalizar os atos praticados pelo Executivo (Ungaro, 2019).

Nesse mesmo sentido, Faraco, Niwa e Vincentin (2016) destacam que o controle externo pode ser classificado em três categorias: o controle parlamentar direto, o controle exercido pelos Tribunais de Contas e o controle jurisdicional. O Tribunal de Contas exerce um controle externo de natureza administrativa e técnica, voltado à fiscalização da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos (Faraco, Niwa E Vincentin, 2016).

Os Tribunais de Contas, por sua vez, operam como órgão auxiliar do Legislativo, possuindo competência constitucional prevista no art. 71 da Constituição Federal para analisar a execução orçamentária, julgar contas, realizar auditorias, fiscalizar convênios e aplicar sanções, fortalecendo a transparência, a governança e as políticas públicas (Faraco; Niwa; Vincentin, 2016). Em complemento, Ungaro

(2019) observa que o controle externo de natureza administrativa é igualmente exercido por órgãos criados pela Constituição, como os próprios Tribunais de Contas, que podem realizar auditorias, tomar contas, julgar a regularidade de licitações e contratos, emitir recomendações e aplicar sanções, alcançando não apenas o Executivo, mas também outros Poderes e entidades que utilizem recursos públicos.

A literatura e os referenciais institucionais recentes indicam, contudo, a consolidação de uma função adicional: a função orientadora, pela qual os Tribunais de Contas auxiliam tecnicamente os municípios a aprimorar planejamento, execução orçamentária e gestão de políticas públicas com base em evidências. Esse caráter pedagógico e preventivo encontra respaldo no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), da ATRICON (2021), nas diretrizes e manuais do Instituto Rui Barbosa (IRB, 2020), reforçando o papel dessas instituições como indutoras de melhoria da gestão e de fortalecimento das capacidades institucionais locais.

O controle jurisdicional, por sua vez, é exercido pelo Poder Judiciário diante de ilegalidades praticadas pela Administração Pública, garantindo, quando provocado por cidadãos, entidades da sociedade civil ou pelo Ministério Público, a anulação de atos administrativos contrários ao ordenamento jurídico, sendo que essa competência decorre do artigo 5º, inciso XXXV, da CF, que assegura que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação judicial (Figueiredo, 2008). Nesse cenário, Ungaro (2019) acrescenta que o Ministério Público desempenha também função de fiscalização, com competência para investigar e denunciar irregularidades na gestão de recursos públicos, agindo tanto de ofício quanto a partir de representações.

De acordo com Ungaro (2019), o Ministério Público ocupa posição independente em relação aos três Poderes, ainda que historicamente vinculado ao Executivo e com seu Procurador-Geral nomeado pelo Chefe de Governo. Dotado de autonomia funcional, administrativa e financeira, dispõe de instrumentos como inquéritos civis e criminais para investigar situações de interesse coletivo, podendo oferecer denúncias e propor ações judiciais, o que reforça os mecanismos de controle e responsabilização da Administração Pública (Ungaro, 2019).

A atuação coordenada entre Ministério Público de Contas, Ministério Público comum e Tribunais de Contas tem se mostrado determinante para responsabilização e recuperação de ativos (Silva, 2018).

Silva (2018) ressalta que as funções atribuídas aos Tribunais de Contas têm como finalidade essencial a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública direta e indireta, abrangendo também empresas públicas e sociedades de economia mista que dependem de recursos estatais. Essa função fiscalizatória também se mostra essencial à concretização mais eficiente das políticas públicas, uma vez que os Tribunais de Contas também avaliam a legalidade o cumprimento de políticas públicas.

O artigo 71 da CF determina que o controle externo cumpre ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, que compreende a apreciação de contas anual do Presidente, fiscalização e julgamento dos administradores e responsáveis pela gestão de recursos públicos, apreciação de legalidade de atos de admissão de pessoal, entre outros. No âmbito estadual e municipal essa incumbência é voltada, respectivamente, às Assembleias Legislativas, também com auxílio dos Tribunais de Contas e às Câmaras Municipais, com auxílios dos Tribunais de Contas, quando aplicável.

Dada a relevância e importância dos Tribunais de Contas no exercício do controle, a Constituição conferiu previsões especiais, de modo a consolidar o controle externo e institucionalizar sua operação. De acordo com Silva (2018), as principais funções dos Tribunais de contas podem ser sintetizadas da seguinte forma:

Tabela 9 – Funções dos Tribunais de Contas

<b>Função</b>	<b>Descrição e Referências</b>
<b>Fiscalizadora</b>	Compreende a realização de auditorias e inspeções, seja por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, abrangendo denúncias em órgãos e entidades federais ou em programas de governo. Engloba a apreciação da legalidade de atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões, admissão de pessoal no serviço público, fiscalização de renúncia de receitas e análise de atos e contratos administrativos (CF/88, art. 71, incisos III e IV).
<b>Consultiva</b>	Exercida por meio da elaboração de pareceres técnicos prévios sobre prestação anual de contas emitidas pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como pelo chefe do Ministério Público da União, com a finalidade de subsidiar o julgamento pelo Congresso Nacional (CF/88, art. 71, inciso I).
<b>Informativa</b>	Consiste na prestação de informações ao Congresso Nacional e às suas Comissões, quando requisitado, sobre a fiscalização realizada, além de apresentar resultados de inspeções e auditorias (CF/88, art. 71, inciso VII).

<b>Função</b>	<b>Descrição e Referências</b>
<b>Judicante</b>	Refere-se ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, tanto da administração direta quanto indireta, incluindo fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal. Abrange também a apreciação das contas que resultarem em prejuízos, extravios ou irregularidades que venham a lesar o erário (CF/88, art. 71, inciso II).
<b>Sancionadora</b>	Expressa-se na aplicação de sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/1992), como multas e outras penalidades. A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 71, incisos VIII a XI, a possibilidade de aplicação de penalidades aos responsáveis por despesas ilegais ou irregulares.
<b>Corretiva</b>	Verificada a ocorrência de ilegalidade ou irregularidade em atos de gestão, cabe ao Tribunal de Contas determinar prazo para saneamento ou sustação do ato. Caso não haja atendimento, o Tribunal poderá determinar a sustação definitiva e encaminhar a decisão ao Congresso Nacional (CF/88, art. 71, §1º).
<b>Normativa</b>	Decorre da competência atribuída ao Tribunal para editar atos normativos e instruções, visando orientar a administração pública sobre a organização de processos que serão submetidos à sua apreciação, com base na Lei Orgânica (Lei nº 8.443/1992).
<b>Ouvidoria</b>	Relaciona-se à responsabilidade do Tribunal de Contas em receber denúncias e representações relativas a ilegalidades ou irregularidades, apresentadas por autoridades, cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos. Essas informações podem ser comunicadas também por responsáveis do controle interno (Lei nº 8.443/1992, art. 53).
<b>Reintegradora</b>	Prevista no art. 71, §3º, da CF, se refere à competência de imputar débito para fins de ressarcimento ao Erário, nos casos de danos constatados e apurados
<b>Pedagógica</b>	Consiste na orientação sobre as melhores práticas de gestão, de caráter educativo, mediante a emissão de recomendação para adoção de providências; a realização de eventos e reuniões de trabalho para instruir processos; a expedição de alerta, acerca de fatos que possam comprometer a boa gestão fiscal, o atendimento a deveres legais ou riscos às metas planejadas.
<b>Educadora ou formativa</b>	Consiste em difundir conhecimento, capacitar servidores, gestores e cidadãos e profissionalizar a gestão pública por meio de suas escolas de contas. Diferencia-se da função pedagógica, pois não decorre de um processo específico de controle externo nem se vincula a falhas formais. Visa reduzir assimetrias de informação e fortalecer capacidades estatais, especialmente em municípios de pequeno porte.
<b>Articuladora</b>	Consiste em coordenar diálogos e ações conjuntas entre instituições e atores envolvidos no ciclo das políticas públicas, criando agendas comuns e harmonizando entendimentos. Busca reduzir assimetrias de informação, promover soluções consensuais e integrar esforços em temas complexos e intersetoriais. Atua sem caráter coercitivo, aproximando órgãos públicos, sociedade civil e especialistas para fortalecer a eficiência e a segurança jurídica. Estrutura-se como prática de cooperação, coordenação ou colaboração, conforme o nível de integração necessário.
<b>Indutora</b>	Consiste em persuadir e estimular gestores públicos por meio de informações qualificadas, evidências e boas práticas, sem imposição coercitiva. Os Tribunais de Contas orientam comportamentos ao disponibilizar dados, diagnósticos e recomendações que qualificam a tomada de decisão. Atua para reduzir assimetrias de informação, aprimorar políticas públicas e fortalecer o controle social.

Fonte: Adaptado de Silva (2019); Motta; Godinho (2025); Constituição Federal de 1988; Lei nº 8.443/1992.

A análise das funções atribuídas aos Tribunais de Contas permite compreender a complexidade e a natureza híbrida dessas instituições no ordenamento jurídico brasileiro. Embora formalmente sejam órgãos auxiliares do Poder Legislativo,

conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, sua atuação extrapola a simples função de assessoramento, assumindo prerrogativas próprias de julgamento, normatização, orientação e sanção. Essa característica os posiciona como atores fundamentais na engrenagem do sistema de controle da Administração Pública.

As funções fiscalizadora, consultiva e informativa evidenciam o papel de apoio técnico e de assessoramento ao Legislativo, garantindo subsídios qualificados para o julgamento das contas públicas e para o exercício da atividade parlamentar de fiscalização. No entanto, ao lado dessas atribuições, observa-se que as funções judicante e sancionadora lhes conferem autonomia significativa, permitindo-lhes não apenas julgar contas de administradores e responsáveis por bens e valores públicos, mas também aplicar sanções diretamente, em caso de irregularidades.

A função corretiva reforça esse caráter interventivo, uma vez que possibilita ao Tribunal de Contas determinar providências concretas para sanar ilegalidades, inclusive com a sustação de atos administrativos, o que lhes atribui um protagonismo no controle da legalidade e legitimidade da gestão pública. Já as funções normativa e de ouvidoria ampliam sua relevância institucional: a primeira, ao lhes assegurar poder de expedição de instruções vinculantes, contribui para a padronização e a racionalização dos procedimentos administrativos; a segunda, ao abrir canais diretos de comunicação com a sociedade civil, fortalece a transparência e a participação cidadã nos mecanismos de fiscalização.

Dessa forma, o conjunto das funções exercidas pelos Tribunais de Contas revela sua centralidade na consolidação do controle externo no Brasil, combinando dimensões técnicas, jurídicas e políticas. Ao mesmo tempo em que auxiliam o Parlamento no cumprimento de sua missão constitucional, essas Cortes exercem poderes próprios que lhes conferem relativa independência funcional, reafirmando sua importância como garantidoras da *accountability* e da boa governança no setor público.

Desse modo, dentre as principais atribuições do controle externo estão a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, a prerrogativa de julgar as contas dos administradores públicos, a apreciação dos atos de registro de admissão de pessoal e sua verificação de regularidade, a realização de comissões, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Além disso, destaca-se a fiscalização da aplicação de recursos públicos, possibilidade

de sustação de atos do outro Poder, assim como a aplicação de sanções, em casos de verificação de irregularidades ou ilegalidades em atos do Poder fiscalizado.

No âmbito dos Estados e Distrito Federal esse controle é exercido pelas Assembleias Legislativas e, no âmbito municipal, exercido pelas Câmaras Municipais de Vereadores. Alguns municípios brasileiros, de forma excepcional, mantêm Tribunais de Contas Municipais.

Historicamente, os Tribunais de Contas são órgãos técnicos de controle, que foram criados e desenvolvidos para fiscalizar, especialmente a gestão das finanças públicas (Quintão; Carneiro, 2015). Atualmente, são instituições essenciais ao sistema de *accountability* brasileiro, tendo sua autonomia e independência garantidas (Fonseca, 2019).

Assim, conforme já abordado, a fiscalização da Administração Pública no Brasil estrutura-se a partir de um modelo dual, no qual o controle interno é exercido pela própria Administração e o controle externo pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas. Para Silva (2009), essa articulação é indispensável, uma vez que a legislação prevê a integração entre ambos os sistemas, de modo que o controle interno forneça informações seguras e consistentes ao externo.

Nessa lógica, a confiabilidade das informações internas sustenta as conclusões do controle externo, que inicia suas ações fiscalizatórias a partir dos dados fornecidos pelos órgãos de controle da própria Administração, inclusive indicando os setores responsáveis pelos atos analisados (Meirelles, 2016; Di Pietro, 2019; Torres, 2008). A legislação reforça essa interdependência ao atribuir ao controle interno o dever de apoiar o externo, inclusive por meio do alerta formal à autoridade administrativa para a instauração de tomada de contas especial em situações previstas em lei (Silva, 2009).

Essa relação de apoio é ainda mais evidente quando se observa o vínculo entre o controle externo e o planejamento orçamentário. Como destaca Silva (2018), os Tribunais de Contas, especialmente o TCU, fiscalizam a legalidade, legitimidade e eficiência da elaboração e execução do orçamento público, verificando a conformidade de instrumentos como o PPA, a LDO e a LOA, de modo que essa atuação abrange desde a compatibilidade entre planejamento e execução até a proposição de recomendações, pareceres prévios e ajustes, fortalecendo a transparência, a responsabilidade fiscal e a efetividade das políticas públicas.

No entanto, a atuação estatal não se limita à relação entre os controles interno e externo. Silva (2009) observa que o controle social se destaca como um dos mecanismos mais eficazes de fiscalização, em razão da participação direta da sociedade e do crescente interesse dos cidadãos em acompanhar a gestão pública.

A Lei nº 13.460/2017, ao disciplinar os direitos do usuário de serviços públicos, também cria obrigações de ouvidoria e avaliação do serviço que fortalecem o controle social (Brasil, 2017b).

Lima (2015) reforça essa compreensão ao afirmar que o controle social é um processo de interação entre Estado e sociedade, em que os cidadãos participam da formulação de políticas, do planejamento e da gestão dos recursos públicos, sendo estimulado pela Lei Complementar nº 131/2009, que exige a realização de audiências públicas e a ampla divulgação de informações financeiras e orçamentárias.

A relação entre democracia e controle social evidencia que a consolidação de um regime verdadeiramente democrático depende da participação ativa e informada da sociedade na fiscalização da Administração Pública. O debate apresentado por Bitencourt e Pase (2015) demonstra que a democracia formal – restrita a procedimentos institucionais previstos em lei – não é suficiente para garantir cidadania efetiva. A democracia substancial exige espaços reais de deliberação, nos quais os cidadãos possam exercer autonomia política, influenciar decisões estatais e acompanhar a execução de políticas públicas. Assim, instrumentos como conselhos populares, audiências públicas e mecanismos de transparência ampliada fortalecem o controle social ao permitir que a esfera pública se torne locus de debate e confronto de ideias, e não apenas um espaço burocrático de formalidades.

Nesse sentido, o controle social constitui elemento indispensável para o amadurecimento democrático, pois operacionaliza a participação cidadã e combate a tendência histórica de distanciamento entre Estado e sociedade. O modelo deliberativo de Habermas, utilizado por Bitencourt e Pase (2015), reforça que somente por meio da ação comunicativa — baseada no diálogo, na troca de argumentos e na busca de consensos — é possível superar uma democracia “não-amadurecida” e avançar para uma democracia substantiva. A emancipação cidadã, manifestada no engajamento contínuo no controle das decisões públicas, amplia a racionalidade e a legitimidade das escolhas estatais, contribuindo para uma Administração Pública responsiva, transparente e comprometida com as reais demandas sociais.

A compreensão contemporânea de controle social, enquanto mecanismo exercido pela sociedade sobre o Estado, revela uma mudança estrutural no modo de operação da gestão pública democrática. Diferentemente dos controles institucionais, que se desenvolvem dentro da máquina estatal, o controle social pressupõe a atuação de sujeitos externos à Administração, ancorados nos princípios da cidadania, soberania popular e participação política. Nessa perspectiva, a fiscalização social não se reduz a instrumentos formais, mas incorpora a possibilidade real de influência sobre decisões já constituídas, reafirmando seu caráter de poder político destinado a avaliar, corrigir e orientar a ação estatal para o atendimento do interesse público (Bitencourt; Beber, 2015).

A distinção entre participação social e controle social, ainda que marcada por pontos de contato, é relevante para compreender o funcionamento democrático. A participação ocorre antes ou durante a formação das decisões públicas, permitindo que cidadãos e coletividades intervenham no processo deliberativo, como nas audiências públicas e na definição de prioridades orçamentárias. O controle social, por sua vez, incide sobre decisões previamente tomadas, utilizando mecanismos como a ação popular, a fiscalização colegiada e o acompanhamento da execução de políticas. Assim, participação e controle compõem fases complementares da atuação cidadã, estruturando uma dinâmica compartilhada de governança que desloca o eixo decisório do Estado burocrático para uma esfera pública comunicativa (Bitencourt; Beber, 2015).

Sob essa perspectiva, Silva (2018) ressalta que a transparência e a participação popular são elementos centrais para o exercício do controle social, seja individualmente por cidadãos ou coletivamente por organizações. Os conselhos gestores de políticas públicas assumem papel de destaque nesse contexto, pois funcionam como canais de participação capazes de transformar a cidadania em prática concreta (Siraque, 2009).

A literatura recente demonstra que transparência sem usabilidade não gera controle social efetivo; é crucial a abertura de dados em formatos abertos e a alfabetização de dados (OECD, 2019; CGU, 2018).

Siraque (2009) acrescenta, ainda, que o controle social integra o sistema de controle externo, mas adquiriu relevância própria em razão de políticas e legislações específicas, com a finalidade de avaliar as ações dos governos e assegurar o

cumprimento dos preceitos constitucionais. Nessa mesma linha, Castro (2009) evidencia que o controle social se concretiza por meio do voto, do acompanhamento dos atos de governo, da atuação da imprensa e da sociedade, e sobretudo pela transparência e disponibilização de dados públicos.

Faraco, Niwa e Vincentin (2016) aprofundam essa análise ao destacar que o controle social ganhou impulso no Brasil a partir da mobilização social e da atuação da Controladoria-Geral da União, resultando na Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, que obrigou União, Estados, Municípios e Distrito Federal a regulamentar a divulgação de dados públicos. Para os autores, a efetividade do controle social está diretamente vinculada à transparência, não havendo como dissociar a participação social do acesso a informações claras e acessíveis.

Matias-Pereira (2010) reforça esse mesmo entendimento ao afirmar que o fortalecimento do controle social, associado aos princípios da cidadania e da democracia participativa, busca combater a corrupção e a improbidade administrativa, frequentemente vinculadas a instituições frágeis e ineficientes. Experiências de orçamento participativo e conselhos setoriais mostram efeitos positivos quando combinadas com dados de desempenho e relatórios simplificados (Avritzer, 2002; Wampler, 2007).

Além disso, Faraco, Niwa e Vincentin (2016) advertem que a fragilidade das estruturas estatais, ao favorecer a corrupção, gera impactos políticos e econômicos negativos, o que exige reflexão ampla por parte de gestores públicos e da sociedade sobre ética, governança, transparência e participação. A prevenção passa por integridade pública, gestão de riscos e canais de denúncia protegidos, articulando controle interno, externo e social (Brasil, 2017; OECD, 2020).

Nesse sentido, o diálogo entre controle interno, controle externo e controle social revela-se indispensável para consolidar a *accountability* e fortalecer a governança democrática no Brasil, especialmente através do controle social e participação popular.

O controle social, por representar um instrumento de participação popular e apoio à gestão democrática, está previsto em vários diplomas legais. Faraco, Niwa e Vincentin (2016) sintetizam as normas infraconstitucionais que tratam do controle social e da participação popular:

Tabela 10 – Normas infraconstitucionais relacionadas ao controle social e à participação popular

Norma	Síntese e Referência
<b>Lei nº 8.159/1991</b>	Instituiu a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, estabelecendo princípios de gestão documental e de acesso a informações arquivísticas (BRASIL, 1991).
<b>Lei nº 9.507/1997</b>	Regulamentou o direito constitucional ao <i>habeas data</i> e definiu seu rito processual, garantindo ao cidadão o acesso a informações pessoais em registros públicos ou privados (BRASIL, 1997).
<b>Emenda Constitucional nº 19/1998</b>	Introduziu o dever da Administração Pública de assegurar o acesso a informações de interesse coletivo ou geral, ampliando a base normativa da transparência (BRASIL, 1998).
<b>Lei nº 9.784/1999</b>	Instituiu a Lei do Processo Administrativo, fixando princípios e normas para a atuação da Administração Pública Federal, com destaque para a publicidade e a participação do administrado (BRASIL, 1999).
<b>Lei Complementar nº 101/2000</b>	Estabeleceu a Lei de Responsabilidade Fiscal, com foco na transparência da gestão fiscal e na responsabilidade na utilização de recursos públicos (Brasil, 2000).
<b>Lei nº 10.520/2002</b>	Criou o pregão, presencial e eletrônico, como modalidade de licitação, visando ampliar a competitividade, a transparência e a economicidade nas contratações públicas (Brasil, 2002).
<b>Decreto nº 5.482/2005</b>	Formalizou a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, que funcionava desde 2004, instituindo um canal direto de publicidade de gastos públicos (Brasil, 2005).
<b>Decreto nº 6.170/2007</b>	Regulamentou o SICONV – Sistema de Convênios e Contratos de Repasse da União, disciplinando a relação entre órgãos federais e entidades públicas e privadas (Brasil, 2007).
<b>Decreto nº 6.370/2008</b>	Extinguiu a movimentação de suprimento de fundos em espécie, determinando a utilização obrigatória do CPGF – Cartão de Pagamento do Governo Federal (Brasil, 2008).
<b>Lei Complementar nº 131/2009</b>	Conhecida como Lei da Transparência, alterou a LRF para determinar a divulgação em tempo real de informações sobre execução orçamentária e financeira (Brasil, 2009).
<b>Lei nº 12.527/2011</b>	Instituiu a Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentando o direito constitucional de acesso às informações públicas, consolidando o marco normativo da transparência e do controle social (Brasil, 2011).

Norma	Síntese e Referência
Lei nº 13.460/2017	Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos (Brasil, 2017).

Fonte: Adaptado de Faraco, Niwa e Vincentin (2016).

A evolução normativa do controle social e da participação popular no Brasil revela um processo gradual de consolidação da transparência como princípio estruturante da Administração Pública. As primeiras iniciativas, como a Lei nº 8.159/1991, voltada à gestão documental, e a Lei nº 9.507/1997, que regulamentou o *habeas data*, demonstram a preocupação inicial em assegurar ao cidadão o acesso às informações pessoais e arquivísticas, constituindo um marco embrionário da *accountability* democrática.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 e a Lei nº 9.784/1999 reforçaram essa tendência ao introduzirem o dever de publicidade como obrigação da Administração e ao regulamentarem o processo administrativo, garantindo maior participação dos administrados. Posteriormente, a LRF ampliou a centralidade da transparência, vinculando-a à gestão responsável das finanças públicas, enquanto a Lei nº 10.520/2002 inovou ao instituir o pregão como modalidade licitatória mais ágil e competitiva.

Nos anos 2000, observa-se uma intensificação do movimento de abertura da Administração, com a criação do Portal da Transparência (Decreto nº 5.482/2005), do SICONV (Decreto nº 6.170/2007) e do CPGF (Decreto nº 6.370/2008), instrumentos voltados para a fiscalização da sociedade civil sobre gastos, convênios e repasses federais. Essa fase representou um salto qualitativo na disponibilidade de dados, ao mesmo tempo em que reforçou o uso de tecnologias digitais como meio de controle social.

O marco decisivo, contudo, veio com a Lei Complementar nº 131/2009, que determinou a divulgação em tempo real da execução orçamentária e financeira, e, sobretudo, com a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI). Esta última consolidou o direito fundamental de acesso a informações públicas, estabelecendo parâmetros claros para a transparência ativa e passiva, e transformando a publicidade em regra e o sigilo em exceção.

Assim, o conjunto normativo evidencia uma trajetória de crescente sofisticação institucional, em que a transparência deixou de ser uma mera diretriz formal para se

tornar instrumento efetivo de participação popular, fiscalização cidadã e fortalecimento do controle social.

Guerra (2005) destaca que, nas últimas décadas, a discussão sobre os direitos do cidadão e o exercício da cidadania ganhou centralidade tanto no Brasil quanto no cenário internacional, aparecendo de forma recorrente nos discursos políticos, na mídia e especialmente entre as camadas mais vulneráveis da sociedade. Nesse contexto, o controle social, também denominado controle popular, pode ser exercido diretamente pelos cidadãos, considerados os verdadeiros detentores do erário público (Guerra, 2005).

Cumprir registrar, no entanto, que para que existe um controle social efetivo, é necessário que a informação seja acessível e de fácil compreensão. Nesse sentido, a efetividade do controle social depende de informação compreensível e de mecanismos de participação com retorno (OCDE, 2019).

Ainda que previsto em normas jurídicas, o controle social no Brasil se desenvolve de forma incipiente, o que se deve, em parte, à desorganização estrutural e política do Estado (Faraco; Niwa; Vincentin, 2016). A Controladoria-Geral da União tem desempenhado papel relevante ao fortalecer não apenas o controle interno, mas também o controle social, por meio da promoção do acesso à informação, da fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial e do acompanhamento da gestão dos recursos públicos, como demonstram os portais Acesso à Informação e da transparência, além dos observatórios e da participação da sociedade civil e da imprensa (Faraco; Niwa; Vincentin, 2016).

Os portais de transparência devem adotar dados abertos, séries históricas comparáveis e indicadores de desempenho orçamentário, sob pena de “transparência de fachada” (OCDE, 2019).

A relevância da sociedade civil organizada na ampliação dos meios de acesso e compreensão das informações públicas, capacitando os cidadãos para o exercício efetivo da fiscalização (Faraco; Niwa; Vincentin, 2016). Como exemplos, os autores citam o Instituto Atuação, que promove iniciativas de participação social, transparência e fortalecimento da democracia, e o Instituto Social Iris, que oferece ferramentas de avaliação e monitoramento de políticas públicas, representando importantes instrumentos de mobilização (Faraco; Niwa; Vincentin, 2016).

De acordo com Ponçoni (2017), o controle social, entendido como forma democrática de fiscalização exercida pela população, deve orientar-se pelo princípio de que a Administração Pública atua em nome do interesse coletivo. Mecanismos como a Ação Popular e a Ação Civil Pública viabilizam a verificação da regularidade dos atos administrativos e a contenção de práticas ilegítimas, ao mesmo tempo em que os órgãos de controle desempenham funções preventivas e corretivas mediante a análise das prestações de contas, o acompanhamento da execução de atos e, quando necessário, a promoção do ressarcimento ao erário (Ponçoni, 2017).

Em termos práticos, audiências públicas do PPA, LDO e LOA e painéis de execução orçamentária são espaços privilegiados para esse exercício (Brasil, 2000; Brasil, 2011). Por isso, essa pesquisa defende a ampliação e facilitação do exercício do controle social sobre todas as fases do planejamento orçamentário.

No plano constitucional, Guedes e Faria (2021) explicam que, com a consolidação do Estado Democrático de Direito, a atividade administrativa adquiriu caráter socializador e força normativa, voltada à efetivação de direitos econômicos e sociais. Nessa perspectiva, Guedes e Faria (2021) ressaltam que a Constituição da República estabelece objetivos a serem alcançados e princípios a serem respeitados, cabendo ao governo definir os meios, de modo que a Administração Pública se submeta não apenas à lei, mas também a princípios constitucionais, o que torna a participação popular requisito essencial do controle social.

Logo, o controle social decorre diretamente do Estado Democrático de Direito e consiste na fiscalização exercida pelo cidadão sobre a ação estatal, seja para corrigir atos que violem direitos individuais ou coletivos, seja para colaborar na formulação, execução e monitoramento de políticas públicas (Guedes; Faria, 2021). Assim, tem-se que o controle da Administração Pública constitui tema central para as ciências que a estudam, dada sua importância para o adequado funcionamento da gestão estatal e para a governança (Faraco; Niwa; Vincentin, 2016).

Essa forma de controle integra o conjunto de mecanismos de fiscalização da Administração, ao lado do autocontrole, do controle legislativo com apoio dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e do Poder Judiciário, órgãos independentes responsáveis pelo controle externo (Guedes; Faria, 2021). Esse processo, segundo Faraco, Niwa e Vincentin (2016), deve ser amparado pelos

princípios constitucionais, como forma de consolidar e organizar os sistemas de fiscalização.

O controle social também se revela como instrumento de prevenção e combate à corrupção, fortalecimento da integridade administrativa e contribuição para a formulação e fiscalização de políticas públicas sociais (Guedes; Faria, 2021). A atividade de controle envolve acompanhar, avaliar e fiscalizar a aplicação de recursos públicos sob os parâmetros de eficácia, eficiência e efetividade, sendo indispensável que o fortalecimento dos mecanismos de controle esteja vinculado à transparência dos atos administrativos (Meirelles, 1995; Di Pietro, 2019; Torres, 2008).

No contexto municipal, conselhos de políticas e observatórios locais podem reduzir assimetrias e fortalecer o debate informado sobre prioridades orçamentárias (Avritzer, 2002; Wampler, 2007). Em outras palavras, a atividade de controle envolve acompanhar, avaliar e fiscalizar a aplicação de recursos públicos sob os parâmetros de eficácia, eficiência e efetividade, sendo indispensável que o fortalecimento dos mecanismos de controle esteja vinculado à transparência dos atos administrativos (Faraco; Niwa; Vincentin, 2016).

Nesse sentido, sua importância manifesta-se em duas dimensões: a primeira, relacionada à prevenção de práticas ilegais de agentes públicos que se afastam do interesse coletivo; a segunda, ligada ao engajamento popular na elaboração e implementação de políticas (Guedes; Faria, 2021).

A articulação entre controle social e planejamento orçamentário revela que a participação cidadã não apenas complementa os controles interno e externo, mas constitui elemento indispensável para que o ciclo planejamento–execução–avaliação produza políticas públicas mais legítimas e eficazes. A transparência ativa e a divulgação em tempo real das informações fiscais (exigências consolidadas pela LRF, pela LC nº 131/2009 e pela Lei de Acesso à Informação) só adquirem sentido quando permitem ao cidadão conhecer, comparar e fiscalizar a adequação entre o que está planejado no PPA, LDO e LOA e o que efetivamente é executado. Nesse sentido, conselhos setoriais, audiências públicas e observatórios sociais funcionam como instâncias capazes de verificar se as prioridades definidas no planejamento correspondem às necessidades coletivas e se estão sendo cumpridas segundo critérios de eficiência, economicidade e justiça distributiva.

Sob essa perspectiva, o controle social não atua apenas na fase posterior do ciclo orçamentário, como mera verificação da execução, mas interfere também na etapa prévia, de formulação e revisão das políticas. A participação popular nas audiências do PPA, da LDO e da LOA, bem como em conselhos de políticas públicas, influencia a definição dos objetivos estratégicos, dos programas governamentais e da alocação dos recursos. Assim, o planejamento deixa de ser um ato unilateral do Estado e converte-se em processo dialógico, garantindo que as escolhas governamentais reflitam as demandas sociais. Esse movimento aproxima o planejamento das diretrizes constitucionais do Estado Democrático de Direito, ao incorporar mecanismos de deliberação coletiva que ampliam o controle sobre as prioridades públicas e fortalecem a *accountability*.

A conexão entre controle social, planejamento e políticas públicas demonstra que o controle exercido pela sociedade não é um elemento acessório, mas condição estruturante da governança democrática. Ao fiscalizar a execução e ao influenciar a definição das prioridades orçamentárias, o controle social contribui para prevenir desvios, combater a corrupção e melhorar a qualidade do gasto público, tornando mais provável que as políticas alcancem resultados eficazes e alinhados ao interesse coletivo. Com isso, os controles — interno, externo e social — convergem no planejamento como locus estratégico da ação estatal, assegurando que o ciclo das políticas públicas seja orientado não apenas por normas técnicas, mas também pela participação cidadã, pelo debate público e pela transparência substantiva, elementos essenciais para a efetividade das políticas e para o fortalecimento da democracia.

Dito isto, passa-se, no tópico seguinte, a avaliar o contexto do controle orçamentário no Brasil, a partir da visão majoritária da doutrina, visto que essa análise é importante e necessária à compreensão do problema objeto deste estudo.

#### **4.2 Controle Orçamentário no Brasil**

O controle orçamentário no setor público encontra fundamento na Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 165 a 169, que disciplinam sobre orçamento público, assim como nos artigos 70 a 75, que tratam do controle interno e externo (Nohara, 2016). Além desses dispositivos, o art. 70 da CF explicita os vetores de legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência como parâmetros de

fiscalização, reforçando o caráter sistêmico do controle (Nohara, 2016; Giacomoni, 2007).

De acordo com Di Pietro (2019), o controle orçamentário constitui instrumento essencial para a adequada gestão, tanto pública quanto privada, pois reúne práticas e procedimentos destinados a garantir que a execução financeira siga o planejamento previamente estabelecido. Nessa linha, boas práticas recomendam o uso sistemático de análises de variação e de painéis de acompanhamento para apoiar decisões tempestivas (Giacomoni, 2007; TCU, 2014).

Esse mecanismo de controle atua como ferramenta de verificação e correção do desempenho financeiro dos entes estatais, assegurando que os gastos respeitem critérios de legalidade, legitimidade e economicidade (Nohara, 2016). Além disso, também permite a comparação entre valores previstos e realizados, possibilita a avaliação da eficiência na utilização dos recursos e contribui para a correção de desvios, promovendo transparência e responsabilização na gestão financeira (Di Pietro, 2019).

Complementando essa perspectiva, Justen Filho (2020) entende que o controle orçamentário deve ser compreendido como instrumento de proteção ao interesse público e de promoção da eficiência administrativa. Para que se atinja a eficiência administrativa defendida pela maioria dos autores, esse controle deve ter caráter propositivo, voltado à identificação de soluções e ao aprimoramento contínuo da gestão pública (Freitas, 2015).

Isso implica combinar controles de conformidade com avaliações de desempenho e resultados, aproximando o orçamento da gestão por programas e indicadores (Giacomoni, 2010; TCU, 2014). A literatura aponta que controles eficazes reduzem assimetrias de informação e mitigam riscos de captura de políticas públicas (Przeworski, 1999; O'Donnell, 1998).

Assim, esse controle ultrapassa a mera conferência de dados numéricos, alinhando-se a princípios de boa governança, *accountability* e prevenção do desperdício de recursos (Justen Filho, 2020). Percebe-se, de pronto a importância do controle orçamentário na gestão pública, sobretudo no tocante às políticas públicas, já que sem prévio orçamento e controle não há como executar e manter nenhuma política pública duradoura ou efetiva.

Segundo Di Pietro (2019), o controle orçamentário se desenvolve em três etapas principais: planejamento, execução e acompanhamento. A primeira ocorre por meio da elaboração do PPA, da LDO e da LOA, instrumentos que compõem o ciclo orçamentário e asseguram que a atividade financeira do Estado esteja alinhada às prioridades democraticamente definidas (Di Pietro, 2019).

Convém registrar que tais peças devem ser entre si compatíveis, sob pena de comprometer a coerência do gasto (Marques Junior, 2018; Giacomoni, 2007). A gestão do ciclo deve observar os limites e condicionantes da LRF, especialmente no que toca a metas fiscais e programação financeira (Brasil, 2000).

Nesse mesmo sentido, Afinco (2020) destaca que o ciclo orçamentário constitui uma das etapas mais relevantes do planejamento público, pois estabelece o montante de recursos que cada órgão disporá para realizar suas atividades ao longo do ano (Afinco, 2020). De forma convergente, Milioni, Behr e Goulart (2015) explicam que esse ciclo deve obrigatoriamente seguir as fases de elaboração, aprovação, execução e controle, buscando evitar desvios e garantir a correta aplicação dos recursos.

Destaca Di Pietro (2019) que, na etapa de execução, os recursos financeiros devem ser aplicados de acordo com as autorizações constantes nas leis orçamentárias, cabendo ao controle verificar se os limites de gastos estão sendo respeitados e se a despesa realizada possui qualidade e aderência ao interesse público. Já na fase de acompanhamento, o controle é exercido por meio de instrumentos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, como o RREO e o RGF, que asseguram o monitoramento das metas fiscais e reforçam a transparência da gestão (Di Pietro, 2019; Brasil, 2000).

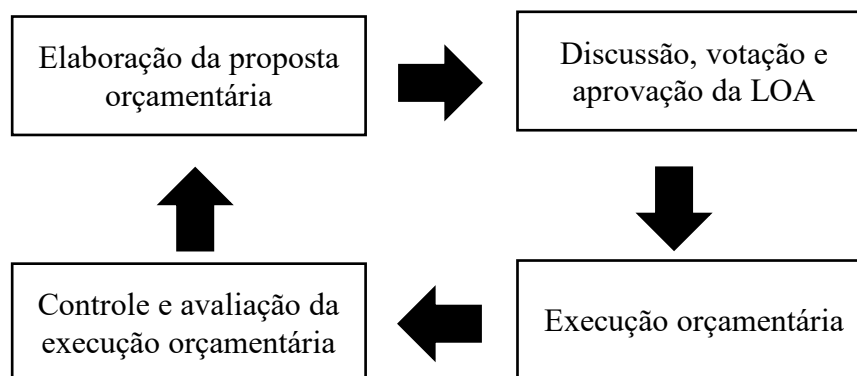
O artigo 74 da Constituição Federal dispõe que a eficácia do controle orçamentário depende da integração entre os sistemas de controle interno, exercidos pela administração; externo, atribuído ao Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas; e social, realizado pelos cidadãos e pela sociedade civil organizada (Di Pietro, 2019). A transparência ativa prevista nos arts. 48 e 48-A da LRF é componente indispensável dessa engrenagem (Brasil, 2000).

Assim, o controle orçamentário constitui um dos pilares da gestão pública contemporânea, garantindo a correta aplicação dos recursos, promovendo a responsabilidade fiscal e reforçando a confiança da sociedade nas instituições ao

assegurar a legalidade, a eficiência e a economicidade na execução das políticas públicas (Di Pietro, 2019).

De acordo com Giacomoni (2007) o ciclo orçamentário pode ser compreendido a partir da Figura 2, apresentada a seguir:

Figura 2 - Ciclo orçamentário



Fonte: Adaptado de Giacomoni (2007)

A primeira etapa do ciclo orçamentário corresponde ao planejamento, no qual são definidas as metas e diretrizes que, conforme previsto na Constituição, se materializam por meio do PPA e da LDO (Marques Junior, 2018). O PPA é um instrumento de médio prazo que organiza as ações governamentais para um período de quatro anos, servindo de guia para a elaboração de projetos e programas destinados a alcançar as metas e objetivos previamente estabelecidos (Miloni; Behr; Goulart, 2015).

Nessa fase, o encadeamento entre PPA, LDO e LOA funciona como âncora para reduzir volatilidade e incrementalismo (Giacomoni, 2010).

Nesse contexto, a LDO funciona como instrumento de seleção das prioridades do PPA, definindo quais projetos terão execução preferencial na programação orçamentária (Albuquerque; Medeiros; Silva, 2013). Ainda nessa fase, são projetadas receitas e despesas, estabelecendo-se limites para gastos com pessoal a fim de controlar tanto o número de servidores quanto os custos relacionados a eles na administração pública (Toledo Filho; Oliveira, 2007).

Conforme Pascoal (2007), os órgãos setoriais de cada Poder elaboram suas propostas orçamentárias por meio de estudos preliminares que definem metas, prioridades e programas, compondo o documento que estabelece os níveis das

atividades governamentais a partir da formulação dos programas de trabalho (Kohama, 2008). Nessa etapa, também são estabelecidas as normas gerais para contratação de servidores, realização de operações de crédito, criação da reserva de contingência e diretrizes do orçamento fiscal (Marques Junior, 2018).

A elaboração orçamentária, por sua vez, permite que a instituição pública tenha uma compreensão precisa das receitas estimadas e despesas projetadas, sujeita a ajustes que não comprometam o equilíbrio orçamentário, sendo a proposta final atribuição do Executivo, ainda que Legislativo, Judiciário e Ministério Público possuam autonomia para formular suas próprias propostas (Afinco, 2020). Registra-se, aqui, a real necessidade de que a elaboração orçamentária esteja totalmente alinhada com as políticas públicas que o ente público pretende desenvolver naquele exercício financeiro, pois, do contrário, não há como garantir a viabilidade de uma política pública pré-determinada, muito menos sua execução e manutenção.

A segunda etapa do ciclo orçamentário compete ao Poder Legislativo, responsável por avaliar o projeto, apresentar considerações e emendas e, em seguida, encaminhá-lo ao Executivo para publicação oficial (Afinco, 2020). É recomendável, ainda, a participação social por meio de audiências e consultas, em consonância com a LRF (Brasil, 2000). Embora o Legislativo possa propor alterações, a Constituição limita emendas que contrariem o PPA ou a LDO, que elevem gastos sem cobertura de receita ou que modifiquem despesas obrigatórias, impondo também prazos rígidos para a tramitação (Milioni; Behr; Goulart, 2015; Santos, 2010).

Além disso, esse escrutínio parlamentar agrega controle político e técnico e deve observar os mínimos constitucionais em saúde e educação (Santos, 2010). Cabe ao Parlamento analisar e aprovar instrumentos de planejamento fundamentais, como o Plano Diretor, o PPA e a LDO (Toledo Filho; Oliveira, 2007), além de apreciar e votar a proposta da LOA, podendo emendá-la ou rejeitá-la em situações excepcionais (Pascoal, 2007). A atuação das comissões de orçamento é central para aferir aderência entre prioridades sociais e alocação de recursos, reduzindo “caudas orçamentárias” (Giacomoni, 2007).

Esse processo caracteriza-se pela intensa atuação das comissões de orçamento, que exercem controle político e técnico ao realizar cortes, remanejamentos e verificações de conformidade com as prioridades sociais e a

legislação vigente, observando os mínimos constitucionais em saúde e educação (Pascoal, 2007).

A terceira etapa do ciclo orçamentário corresponde à execução, fase em que ocorre a arrecadação das receitas e a realização das despesas previstas (Toledo Filho; Oliveira, 2007). Nessa etapa, o Executivo define, no prazo de até 30 dias, a programação financeira e o cronograma de desembolsos, organizando a execução em três fases distintas: empenho, liquidação e pagamento (Miloni; Behr; Goulart, 2015). A execução deve ser acompanhada por rotinas de avaliação física e financeira, com indicadores de produto e resultado por programa (TCU, 2014).

O empenho consiste na destinação de parte do orçamento para uma despesa específica, enquanto a liquidação representa a formalização da entrega do produto ou serviço (Albuquerque; Medeiros; Silva, 2013). Já o pagamento corresponde à ordem de quitação da despesa, observando o cronograma mensal (Afinco, 2020).

A execução, portanto, materializa as metas de governo, exigindo a mobilização coordenada de recursos humanos, materiais e financeiros (Zago, 2006) e observando a regra da Lei nº 4.320/1964, que determina a necessidade de empenho prévio para toda despesa pública (Santos, 2010). A ausência de empenho prévio configura infração às normas de finanças públicas (Brasil, 1964; Giacomoni, 2007).

Quando a arrecadação não corresponde ao previsto, o Executivo deve adotar o contingenciamento, limitando empenhos e movimentações financeiras (Marques Junior, 2018). Esse mecanismo, regulado por Decreto de Programação Orçamentária e Financeira baseado na LDO e na LRF, busca assegurar o equilíbrio fiscal por meio de ajustes mensais e, embora seja um instrumento essencial para prevenir desequilíbrio e endividamento, o contingenciamento pode comprometer políticas públicas e obras, exigindo fiscalização rigorosa dos órgãos de controle interno quanto à legalidade, legitimidade e eficiência dos gastos (Pascoal, 2007). Por isso, recomenda-se calibrar metas de receita com prudência, reduzindo a necessidade de bloqueios sucessivos (TCU, 2014).

A quarta etapa do ciclo orçamentário corresponde ao controle, que envolve balanços e avaliações realizados por sistemas internos e externos (Marques Junior, 2018). O controle interno, conforme já abordado, é desempenhado por estruturas administrativas da própria entidade, enquanto o externo cabe ao Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas (Miloni; Behr; Goulart, 2015). O controle social fecha o ciclo

ao permitir escrutínio público sobre RREO, RGF e relatórios de execução (Brasil, 2000).

Essa fase tem por objetivo fiscalizar a execução das leis orçamentárias, identificar irregularidades em relatórios como o RREO e o RGF, ambos previstos na LRF, e aplicar sanções quando necessário, reforçando também a participação da sociedade civil por meio dos portais de transparência (Pascoal, 2007). É a representação do controle que um poder exerce sobre o outro, ainda que sejam independentes e autônomos, como forma de garantir a eficiência na gestão da coisa pública. Além da conformidade, os Tribunais de Contas vêm ampliando avaliações operacionais, com foco em eficiência e efetividade (Silva, 2018; TCU, 2014).

A efetividade do controle depende da adoção de mecanismos jurídicos e administrativos que viabilizem fiscalização precisa e revisão contínua das atividades (Albuquerque; Medeiros; Silva, 2013). Embora o controle preventivo seja o mais eficiente, na prática, ele ocorre majoritariamente de forma posterior, incidindo sobre despesas já executadas (Gama Júnior, 2009). Ampliar a prevenção requer planejamento de compras, gestão de riscos e monitoramento contínuo de indicadores fiscais (Brasil, 2000; TCU, 2014).

Ainda assim, a Constituição e a LRF reforçam a transparência e preveem sanções pelo descumprimento das normas, ampliando a possibilidade de fiscalização social (Santos, 2010). Por fim, o controle da execução orçamentária compreende tanto a verificação da legalidade e da gestão de receitas e despesas quanto a fidelidade funcional dos agentes públicos na administração dos recursos (Giacomoni, 2007).

Nesse escopo, a responsabilização administrativa, civil e penal funciona como desincentivo a condutas lesivas ao erário (Di Pietro, 2019). Esse fortalecimento do controle da execução orçamentária, mencionado por Santos (2010) e detalhado por Giacomoni (2007), revela-se ainda mais necessário diante dos desafios enfrentados pelos municípios brasileiros.

A responsabilização dos agentes públicos, o cumprimento da legalidade nos atos de despesa e a transparência fiscal não se sustentam sem um planejamento orçamentário adequado, capaz de prever com precisão as necessidades reais da população. Estudos mostram que estimativas irreais de receita e uso excessivo de créditos adicionais degradam a credibilidade do orçamento (Mathias; Pinto; Oliveira, 2020).

É justamente na fragilidade dessa etapa que se observa, com frequência, a materialização de problemas estruturais graves. A seguir, será abordado um exemplo concreto que ilustra como a ausência de previsão orçamentária para itens essenciais, como insumos em saúde, compromete não apenas a execução das políticas públicas, mas também o próprio acesso a direitos fundamentais.

A ausência de previsão orçamentária para a aquisição de insumos essenciais em municípios brasileiros é uma realidade que compromete diretamente a eficácia das políticas públicas e o atendimento essencial à população. Essa situação revela falhas tanto no planejamento quanto na execução orçamentária e, muitas vezes, está relacionada à fragilidade técnica das equipes de gestão, à desarticulação entre setores e à falta de mecanismos eficientes de controle orçamentário. A literatura de administração financeira recomenda utilizar séries históricas de consumo e metas pactuadas para dimensionar dotações mínimas por programa (Giacomoni, 2007; TCU, 2014).

No contexto municipal, a previsão orçamentária é o ponto de partida para que os recursos públicos possam ser aplicados com legalidade e eficiência, já que, conforme a Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos, prevê que toda despesa deve estar prevista na LOA. Assim, a ausência de dotação específica ou insuficiência de dotação para a aquisição de insumos, como medicamentos, materiais escolares ou itens de infraestrutura básica, impede a realização da despesa, mesmo que haja recursos disponíveis em caixa, sob pena de responsabilidade administrativa (Brasil, 1964). Nesses casos, a abertura de créditos adicionais não pode ser banalizada como “correção de rumo” permanente (Giacomoni, 2010).

A importância do controle orçamentário e da adequada previsão de despesas pode ser encontrado no relatório de auditoria elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), por exemplo, que analisou a atenção básica à saúde em UBSs no ano de 2014. A fiscalização apontou diversas deficiências estruturais, dentre elas falhas graves de planejamento, distorções no financiamento e ausência de recursos humanos, comprometendo a capacidade dos municípios em atender adequadamente à população usuária do SUS.

Conforme aponta Irdesi (2016) entre os principais achados do relatório, destaca-se a ausência de previsão orçamentária suficiente para implantação e

expansão de equipes de Saúde da Família (eSF), o que resultou na perda de aproximadamente R\$ 142 milhões em repasses federais em 2013. Tal situação decorre, em parte, da incapacidade de muitos municípios aportarem contrapartidas financeiras exigidas para acessar os programas, além dos limites com despesa de pessoal impostos pela LRF, que evidencia uma lacuna entre o planejamento orçamentário e a realidade administrativa local, principalmente em contextos de vulnerabilidade social, onde o SUS é a única fonte de assistência em saúde (Irdesi, 2016).

O relatório também identificou distorções na distribuição de recursos estaduais, como no caso dos municípios de Triunfo e Alvorada: embora Triunfo tenha uma receita tributária per capita muito superior, recebeu proporcionalmente mais recursos da política estadual de incentivo à atenção básica do que Alvorada, município em situação socioeconômica mais frágil, sendo que essas discrepâncias impactam diretamente a capacidade de aquisição de insumos e o funcionamento das unidades básicas de saúde (Irdesi, 2016). Além disso, os auditores apontaram fragilidade no planejamento e no monitoramento, com indicadores ineficazes e ausência de metas claras em muitas administrações municipais, assim como a lentidão na ampliação da cobertura da atenção básica, por exemplo, que foi atribuída ao mau planejamento, sendo que a meta estadual de 70% de cobertura do programa Saúde da Família para 2015 não foi atingida, permanecendo em 56,6% (Irdesi, 2016).

Estudos recentes do IPEA confirmam que as dificuldades identificadas há quase uma década persistem e, em alguns casos, se intensificaram. O Sistema de Indicadores de Percepção Social – Saúde (IPEA, 2021) demonstra que a insuficiência de financiamento e a carência de profissionais continuam entre os principais entraves para a Atenção Básica, especialmente em municípios de menor capacidade fiscal. A Nota Técnica sobre o financiamento da saúde e o pacto federativo (IPEA, 2022) reforça que a disparidade entre as receitas próprias municipais compromete a expansão das equipes de Saúde da Família, tornando difícil a adesão plena aos programas federais que exigem contrapartida financeira.

Além disso, o Atlas da Vulnerabilidade Social (IPEA, 2023) evidencia que municípios em contexto de maior vulnerabilidade apresentam menor capacidade de investimento na Atenção Primária, maior dependência de transferências intergovernamentais e maior instabilidade na manutenção de equipes, insumos e

infraestrutura. Esses achados atualizados indicam que os problemas observados pelo TCE-RS permanecem estruturalmente presentes no país, demonstrando que a lacuna entre o planejamento orçamentário e a realidade administrativa local continua sendo um desafio nacional.

Não à toa que a LRF estabelece a importância de um planejamento responsável e transparente, determinando, em seu artigo 15, que toda nova despesa deve ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro (BRASIL, 2000). Nesse contexto, ainda que gastos com insumos não sejam considerados novas despesas, cabe ao gestor assegurar que esses custos recorrentes estejam devidamente e acertadamente previstos, tomando como referência dados históricos de consumo, necessidade e as metas fixadas no PPA e na LDO (Di Pietro, 2019).

Entretanto, a judicialização da saúde tem se intensificado, com cidadãos recorrendo ao Poder Judiciário para assegurar o fornecimento de medicamentos e insumos, o que resulta em decisões liminares que obrigam os municípios a realizar compras sem dotação orçamentária prévia, comprometendo o princípio do planejamento e desorganizando as contas públicas, já que recursos destinados a outras áreas acabam sendo realocados de forma emergencial e sem respaldo técnico (Di Pietro, 2019). Diante desse cenário, torna-se essencial reforçar a atuação dos órgãos de controle interno e dos conselhos municipais de políticas públicas, em especial os voltados à saúde e à educação, a fim de garantir um acompanhamento mais efetivo das demandas sociais (Nohara, 2016).

Assim, a adoção de medidas preventivas, fundamentadas em dados concretos, favorece uma previsão orçamentária mais realista e eficiente, ao passo que a formação contínua dos servidores do setor de planejamento assegura a correta interpretação dos instrumentos legais e possibilita maior articulação entre os diferentes setores da administração pública (Noronha, 2016). Em outras palavras, planejamento realista, execução disciplinada e controle integrado propicia uma gestão orçamentária capaz de sustentar políticas públicas efetivas (Giacomoni, 2007; Brasil, 2000).

No tópico seguinte será avaliada a necessidade de controle orçamentário à luz das políticas públicas, haja vista que quase toda política pública necessita de recursos para sua implementação e manutenção, razão pela qual também se faz necessário

um prévio planejamento e controle orçamentário, observando-se as políticas públicas que estão sendo perseguidas naquele dado período.

### **4.3 A necessidade de controle orçamentário à luz das políticas públicas**

A necessidade de controle orçamentário à luz das políticas públicas exige compreender que a análise das finanças públicas não pode se limitar ao exame de legalidade formal dos gastos, receitas ou limites fiscais. Conforme argumenta Lübke (2025), o controle orçamentário deve ser capaz de avaliar a coerência entre as escolhas alocativas e as necessidades concretas da população, estabelecendo correlação entre recursos previstos e os problemas públicos que a política pretende enfrentar. Assim, o controle passa a funcionar como instrumento de racionalidade substantiva, verificando não apenas o cumprimento das normas, mas se o planejamento foi construído com base em diagnóstico realista, previsão adequada de custos e metas mensuráveis.

Essa perspectiva alinha-se ao movimento contemporâneo de fortalecimento das políticas públicas baseadas em evidências, segundo o qual a alocação de recursos deve resultar de análises técnicas, indicadores confiáveis e metodologias de avaliação que permitam mensurar resultados e impactos. Lübke (2025) destaca que a ausência de vínculos entre planejamento orçamentário e evidências empíricas gera políticas desconectadas das demandas sociais, planejamentos simbólicos e programas ineficientes. Nessa lógica, o controle orçamentário deve verificar a existência — ou a ausência — dos elementos mínimos de evidência, tais como diagnósticos, séries históricas, dados administrativos, estimativas de custo e mecanismos de monitoramento, sem os quais o ciclo da política pública não se completa.

Outro aspecto fundamental é que o controle orçamentário precisa dialogar com a noção de transparência ampliada. Não basta publicar números; é necessário que os dados sejam inteligíveis, interoperáveis e abertos, permitindo que pesquisadores, conselhos, organizações da sociedade civil e cidadãos possam acompanhar a execução, comparar metas e avaliar resultados. Lübke (2025) demonstra que grande parte das falhas no ciclo das políticas públicas decorre da indisponibilidade ou da baixa qualidade dos dados, o que impede a avaliação e limita a possibilidade de

correção de rumos. Portanto, o controle orçamentário deve promover e exigir padrões de transparência que permitam o exercício pleno do controle social.

Nesse contexto, o controle social torna-se um componente indispensável do próprio controle orçamentário. Enquanto a transparência transforma dados brutos em insumos democráticos, a participação comunitária — especialmente por meio de conselhos, observatórios locais e organizações intermediárias — amplia a capacidade da sociedade de fiscalizar prioridades, denunciar distorções e propor ajustes. Lübke (2025) enfatiza que o controle orçamentário robusto é necessariamente compartilhado: órgãos institucionais exercem controle formal, enquanto a sociedade, munida de informações acessíveis, exerce o controle difuso, fortalecendo a legitimidade do processo de alocação de recursos.

O planejamento orçamentário, por sua vez, condiciona a própria possibilidade de existência das políticas públicas. Políticas sem previsão financeira adequada tornam-se inviáveis, e previsões desconectadas das necessidades ou subdimensionadas produzem políticas ineficientes. Desse modo, como descreve Lübke (2025), o controle orçamentário deve examinar se o planejamento incorpora metas factíveis, riscos estimados, cronogramas e indicadores mínimos de desempenho; caso contrário, não haverá elementos para monitoramento, avaliação ou correção de rumos. Sem planejamento adequado, o ciclo de políticas públicas colapsa desde o início, prejudicando tanto a gestão quanto o controle.

Assim, articular controle orçamentário e políticas públicas significa compreender que o orçamento é mais do que um instrumento contábil: trata-se de ferramenta estruturante do Estado democrático, capaz de expressar prioridades, garantir direitos e orientar escolhas públicas. Como sustenta Lübke (2025), o controle orçamentário deve atuar de forma substantiva, verificando se os recursos estão alinhados ao planejamento, se este foi produzido com base em evidências e se há condições efetivas para o monitoramento e avaliação. A centralidade dessa abordagem está em garantir que o planejamento orçamentário não seja apenas um rito formal, mas um processo voltado à efetividade, à justiça distributiva e ao fortalecimento da governança democrática.

A necessidade de um controle orçamentário substantivo, capaz de orientar o planejamento e a implementação das políticas públicas, revela a superação de uma visão tradicional do direito que restringia seu papel à legalidade formal. Por muito

tempo, prevaleceu a perspectiva segundo a qual as escolhas públicas seriam exclusivamente matéria política, distante de análises técnicas ou interdisciplinares (Bucci, 2002). No entanto, como demonstrado anteriormente, políticas públicas dependem de planejamento estruturado, evidências empíricas, mecanismos de monitoramento e avaliação, elementos que não podem ser compreendidos sem uma abordagem integrada entre direito, gestão, economia e ciências sociais.

Nessa direção, Souza (2006) sustenta que a análise de políticas públicas exige articulação entre múltiplos campos do conhecimento, sob pena de invisibilizar os reais obstáculos à implementação e à execução orçamentária. Abrucio (2011) reforça esse ponto ao afirmar que a dissociação entre planejamento técnico e execução financeira compromete a credibilidade governamental e mina a confiança da sociedade nas instituições — justamente porque a ausência de conexão entre diagnóstico, metas e orçamento impede que políticas sejam efetivas. Essa preocupação se articula diretamente com a ideia de controle orçamentário substantivo, voltado não apenas a verificar conformidade legal, mas a avaliar coerência, racionalidade e capacidade de entrega das políticas.

Bucci (2002) observa que essa abertura metodológica recolocou as políticas públicas no centro do debate jurídico, demonstrando que o direito não apenas regula, mas condiciona as escolhas públicas e a eficiência estatal. É nessa chave que planejamento e controle orçamentário tornam-se dimensões indissociáveis da própria política pública. Como argumenta Bercovici (2006), políticas derivam de demandas sociais concretas, mas só alcançam seus objetivos quando estruturadas com técnica, evidências e previsões financeiras adequadas; seu fracasso frequentemente decorre não apenas de limitações econômicas, mas também de decisões institucionais desconectadas das necessidades identificadas.

A relevância dessa integração é ampliada quando se considera que a execução das políticas não se limita aos órgãos da Administração direta. Breyer (1999) destaca que a atuação de entidades reguladoras e da Administração indireta, dotadas de especialização técnica, é essencial para a adequação das medidas adotadas, reforçando que políticas mal planejadas e orçamentos improvisados tendem à descontinuidade (Prado, 2013). Essa descontinuidade, como discutido nos parágrafos anteriores, anestesia o ciclo da política pública e impede o monitoramento e a avaliação, comprometendo o próprio controle social.

Esse panorama é agravado pelo caráter retroalimentado do processo político-administrativo, no qual demandas sociais são encaminhadas às instâncias decisórias que, por sua vez, respondem por meio de escolhas orçamentárias e normativas (Valle, 2009). Assim, embora políticas públicas carreguem dimensão política, sua definição não é livre de parâmetros constitucionais nem de controle jurídico (Galdino, 2005). A dimensão federativa reforça a complexidade desse arranjo: Arretche (2002) mostra que a autonomia fiscal e institucional dos entes subnacionais condiciona tanto o planejamento quanto a execução das políticas, o que exige mecanismos permanentes de controle capazes de identificar desvios, propor correções, realinhar metas e avaliar impactos.

Por outro lado, reconhecer que direitos possuem custos implica admitir que escolhas distributivas envolvem conflitos de valores que se resolvem no âmbito político-administrativo (Galdino, 2005). Holmes e Sunstein (1999) demonstram que todos os direitos fundamentais dependem de aportes orçamentários específicos, de modo que sua concretização é indissociável da capacidade fiscal e das prioridades definidas nas leis orçamentárias. Galdino (2005) acrescenta que o reconhecimento de um direito individual pode, em termos de custos públicos, comprometer a realização do mesmo direito para um número maior de pessoas, motivo pelo qual o controle orçamentário precisa incorporar análise pragmática e prospectiva dos efeitos coletivos das escolhas.

Tal racionalidade evidencia-se na crítica de Valle (2018) à dissociação entre planejamento orçamentário e políticas públicas no Brasil, marcada por ciclos de descontinuidade e pela falta de critérios estáveis de alocação, situação agravada pela fragilidade da *accountability* orçamentária, especialmente nos municípios (Loureiro; Abrucio, 2004). Esse diagnóstico reforça o argumento central deste capítulo: não há como fortalecer políticas públicas sem um sistema de controle orçamentário que avalie coerência entre metas, evidências, resultados e recursos disponíveis. Torres (2008) sintetiza essa lógica ao demonstrar que direitos fundamentais se realizam dentro — e não fora — das finanças públicas, ao mesmo tempo em que O'Donnell (1998) alerta que a ausência de mecanismos efetivos de controle compromete a própria democracia, permitindo a perpetuação de escolhas orçamentárias dissociadas do interesse público.

A compreensão de que políticas públicas exigem planejamento multidimensional — jurídico, técnico, financeiro, institucional e participativo — permite situar o planejamento orçamentário como um componente, e não como sinônimo, do planejamento estatal. Nesse sentido, ao reconhecer que os direitos fundamentais dependem da atuação coordenada do Estado, Torres (2008) esclarece que todas as dimensões da atividade financeira — tributária, patrimonial, monetária, orçamentária e promocional — se articulam para viabilizar o conjunto de instrumentos necessários à concretização desses direitos. Assim, como elemento integrante do planejamento mais amplo das políticas públicas, o orçamento não define sozinho o ciclo da política, mas condiciona a viabilidade das escolhas formuladas em seu âmbito substantivo.

Sob essa perspectiva ampliada, a efetivação dos direitos fundamentais envolve necessariamente despesas públicas e, portanto, a mobilização de receitas capazes de sustentar programas, serviços e ações governamentais (Cunda, 2011). Amartya Sen (2010) reforça que direitos sociais não se realizam apenas por sua proclamação normativa, mas mediante a capacidade do Estado de planejar racionalmente suas ações, definindo prioridades, estratégias e meios adequados. Nesse ponto, o orçamento aparece como instrumento indispensável, mas derivado de decisões tomadas previamente na formulação da política pública — decisões que envolvem diagnóstico, prognóstico, definição de objetivos, seleção de instrumentos, pactuação federativa e construção de indicadores.

Essa compreensão evita a redução do planejamento de políticas públicas ao planejamento orçamentário, ao evidenciar que este último deve funcionar como tradução financeira das escolhas realizadas nas fases anteriores do ciclo da política. Assim, a Lei Orçamentária Anual, para cumprir seu papel, deve estar alinhada ao PPA e à LDO não como mera formalidade, mas como expressão da coerência entre prioridades definidas no planejamento setorial, metas de médio prazo e ações executivas previstas para o exercício fiscal (Cunda, 2011). O orçamento, portanto, não substitui o planejamento substantivo: ele o operacionaliza.

Abrucio e Loureiro (2005) enfatizam que a desarticulação entre esses instrumentos — ou entre o planejamento substantivo e o planejamento orçamentário — fragiliza a governança e reduz a capacidade estatal de implementar políticas públicas de forma consistente. Quando o orçamento não reflete as prioridades definidas nos planos setoriais, a política perde direção, e abre-se espaço para

improvisações, contingenciamentos e escolhas discricionárias opacas. Assim como discutido na seção anterior, esse desalinhamento corrói a transparência, dificulta o controle social e prejudica a avaliação de resultados.

Além disso, muitos diagnósticos de órgãos de controle demonstram que falhas orçamentárias recorrentes — como a não observância de percentuais mínimos constitucionais para saúde e educação — não se explicam apenas por déficits fiscais, mas pela ausência de integração entre planejamento setorial e financeiro (Cunda, 2011). Tais situações reforçam a importância do controle externo preventivo, não para substituir o planejamento de políticas públicas, mas para verificar se o planejamento orçamentário está refletindo adequadamente as escolhas substantivas feitas pelos gestores, garantindo coerência, racionalidade e aderência aos direitos fundamentais.

Assim, ao invés de reduzir o planejamento de políticas públicas ao orçamento, o argumento central deste trecho — em sintonia com a parte anterior — é justamente o oposto: o orçamento só cumpre seu papel quando inserido em um planejamento abrangente, baseado em evidências, transparente e articulado com mecanismos de controle social. O controle orçamentário, portanto, deve ser compreendido como parte de um arranjo mais amplo de governança democrática, no qual planejamento substantivo, evidências, transparência e participação se reforçam mutuamente.

Nesse sentido, Pires e Gomide (2016) enfatizam que a participação social em conselhos e instâncias deliberativas fortalece o controle sobre a execução orçamentária, permitindo maior aderência das despesas às reais demandas coletivas. A fiscalização deve recair tanto sobre a estimativa da receita quanto sobre a fixação da despesa, cabendo aos Tribunais de Contas e à sociedade, em respeito ao princípio da transparência, acompanhar a execução orçamentária (Cunda, 2011)

A partir das reflexões de Lübke (2025), torna-se evidente que a fragilidade estrutural do ciclo das políticas públicas — marcada pela ausência de planejamento consistente, pela precariedade dos diagnósticos e pela insuficiência de dados — repercute diretamente nos limites e possibilidades de atuação do controle judicial. Como observa a autora, o Judiciário somente consegue avaliar a razoabilidade ou a omissão do Poder Público quando existem parâmetros minimamente objetivos de planejamento, metas e indicadores que permitam verificar o descumprimento de um dever estatal. Quando o próprio planejamento setorial é inexistente, difuso ou desconectado das capacidades orçamentárias, o Judiciário passa a atuar em um

terreno de difícil aferição, pois não há elementos que permitam distinguir falha de implementação, insuficiência de recursos ou, mais gravemente, ausência total de política pública.

Esse ponto dialoga diretamente com o problema descrito anteriormente: o ciclo viciado entre planejamento deficiente, monitoramento incompleto e avaliação insuficiente. Lübke (2025) argumenta que políticas formuladas sem diagnóstico técnico, previsão de custos, definição de instrumentos e estimativas de risco produzem um quadro de injusticiabilidade estrutural, em que nenhum ator — gestor, tribunal de contas, sociedade ou Judiciário — dispõe de base empírica para exercer controle. Assim, a falta de registros, indicadores e documentação impede a aferição de eficiência, eficácia e efetividade, tornando o debate judicial refém de alegações abstratas. Em outras palavras, a ausência de planejamento substantivo cria uma zona cinzenta em que tanto a omissão estatal quanto sua eventual atuação não podem ser verificadas, dificultando a própria atuação legítima do controle jurisdicional.

Lübke (2025) sustenta que um sistema democrático exige não apenas políticas públicas planejadas, mas também mecanismos de controle capazes de identificar falhas, corrigir rumos e exigir coerência entre planejamento, execução e resultados. Nesse sentido, a autora reforça que o controle judicial não deve substituir o planejamento nem criar políticas públicas; seu papel é assegurar que o Estado cumpra o planejamento que ele próprio produziu — ou, no mínimo, que produza planejamento adequado e transparente. Assim, a intervenção judicial, quando necessária, deve apoiar-se nos elementos objetivos do ciclo da política pública: diagnósticos, metas, indicadores, previsões financeiras, prazos e evidências empíricas. Dessa forma, o controle judicial atua como garantia da racionalidade pública, sem usurpar competências executivas ou legislativas, mas exigindo que as escolhas governamentais sejam coerentes, justificadas e compatíveis com os direitos fundamentais.

Como aponta Grau (2012), a ausência de critérios técnicos sólidos no processo orçamentário acaba transferindo para o Judiciário dilemas distributivos que deveriam ser resolvidos no espaço político-institucional.

Nessa mesma direção, Lübke (2025) destaca que a ausência de critérios técnicos e de fundamentos empíricos no processo de elaboração e revisão do orçamento intensifica a judicialização de dilemas que deveriam ser resolvidos no

âmbito do planejamento das políticas públicas. Para a autora, quando o orçamento não dialoga com diagnósticos, estimativas de custo, metas setoriais e indicadores confiáveis, o resultado é um ambiente institucional opaco, em que decisões orçamentárias deixam de refletir prioridades públicas e passam a reproduzir escolhas improvisadas ou politicamente orientadas. Essa desconexão estrutural entre o planejamento substantivo da política e sua tradução financeira no orçamento cria um vácuo de racionalidade que, inevitavelmente, se converte em demanda judicial. Assim, o Judiciário passa a ser acionado não apenas para resolver conflitos distributivos, mas para suprir falhas metodológicas do planejamento que impedem o adequado funcionamento dos mecanismos de controle interno, externo e social.

Além disso, Lübke (2025) enfatiza que o déficit de planejamento e de transparência no processo orçamentário compromete a própria capacidade do Estado de justificar suas decisões em termos de eficiência, prioridade e impacto social. Sem critérios objetivos que indiquem por que determinados programas são financiados, por que outros são contingenciados e quais metas orientam essas escolhas, o controle judicial perde parâmetros substantivos de avaliação, transformando-se em mera correção de consequências, e não de causas. Para a autora, essa assimetria favorece tanto o ativismo judicial desinformado quanto a autocontenção excessiva, pois ambas derivam da mesma fragilidade: a inexistência de bases técnicas que permitam aferir a razoabilidade das opções governamentais. Nesse cenário, reforça-se a necessidade de um planejamento orçamentário integrado ao ciclo das políticas públicas, capaz de fornecer as balizas mínimas — diagnósticos, metas, custos e indicadores — sem as quais nenhum sistema de controle pode operar de forma legítima e eficiente.

Nesse cenário, a preocupação com a racionalidade substantiva do planejamento orçamentário repercute diretamente nas formas de controle externo disponíveis. Cunda (2011) enfatiza que a aferição dessa eficiência mínima exige o emprego de auditorias operacionais, concebidas como instrumento capaz de avaliar não apenas a conformidade formal dos atos, mas sobretudo os resultados produzidos pela aplicação dos recursos, especialmente diante das metas constitucionais em saúde e educação. Tal enfoque dialoga com a necessidade, apontada por Lübke (2025), de que o controle orçamentário seja orientado por evidências e indicadores que permitam verificar a coerência entre planejamento, execução e impactos das políticas públicas.

Nessa mesma direção, Barcellos (2005) relaciona as auditorias ao princípio da sindicabilidade sistemática dos atos administrativos, articulando-as aos controles interno, externo, social e jurisdicional. A autora observa que tais mecanismos permitem superar a fragmentação do ciclo de controle e enfrentar a morosidade das investigações nos Tribunais de Contas, reforçando a ideia — central em Lübke (2025) — de que o controle substantivo depende de informações acessíveis, parâmetros técnicos e diagnósticos consistentes. Speck (2013) acrescenta que os Tribunais de Contas exercem papel crucial no fortalecimento da accountability horizontal, ainda que persistam desafios de transparência e capacidade de induzir mudanças estruturais na gestão pública. Fernandes e Ferraz (2020) reforçam que as auditorias operacionais ampliam a transparência e permitem alinhar o controle externo aos princípios de governança democrática.

Além disso, conforme Cunda (2011), instrumentos como o termo de ajustamento de gestão oferecem respostas ágeis para a reparação de danos ao erário e correção de irregularidades, fortalecendo a eficiência administrativa e assegurando o direito fundamental à boa administração pública. De modo complementar, Barcellos (2006) e Sarlet (2009) destacam que o exame das políticas públicas deve ser orientado pelo cumprimento de metas, pela verificação da eficiência mínima e pela observância dos princípios constitucionais — parâmetros que só podem ser plenamente aplicados quando, como defendido por Lübke (2025), o planejamento orçamentário incorpora evidências, metas claras e mecanismos contínuos de monitoramento e avaliação.

Nessa perspectiva, Pierson (1996) contribui ao apontar que a continuidade das políticas depende de arranjos institucionais robustos que garantam previsibilidade orçamentária, evitando rupturas que fragilizem direitos sociais já consolidados. Valle (2009) destaca que, a partir desse sistema podem ser identificadas as várias etapas de um processo, que são assim compreendidas:

1. reconhecimento do problema – identifica-se nessa etapa um dado fático (qual seja a situação material a exigir a intervenção estatal) e um dado mais analítico, de reconhecimento de qual seja, descartados os elementos contingentes da situação fática, o efetivo tema em discussão;
2. formação da agenda – compreendendo um mecanismo mais ou menos aberto a agentes não governamentais, de estabelecimento de priorização para as ações públicas, incluindo (ou não) o problema recém-identificado, segundo uma ordem de precedência que reconfigure (ou não) aquela anteriormente estabelecida;

3. formulação da política pública – momento exploratório das várias possibilidades de ação tendo em conta o problema identificado na primeira etapa, a agenda traçada na segunda, e as interrelações entre as várias políticas públicas já em andamento;
4. escolha da política pública a ser implementada – concretiza-se aqui, à vista das alternativas pontadas na etapa anterior, a decisão acerca de qual a linha de ação a ser adotada, a partir (em princípio) da indicação de qual seja aquela que produz a otimização de esforços e/ou benefícios, tendo em conta os recursos disponíveis e mesmo as iniciativas já em andamento;
5. implementação da política pública eleita – etapa de concretização das atividades pontadas na formulação, e especificadas pela escolha;
6. análise e avaliação da política pública executada – na qual se dará a diagnose dos resultados alcançados, com o que se (re)legitima a ação adotada, agregando informações ao capital de conhecimento da Administração, permitindo ainda o redirecionamento de ações futuras.

Ao analisar a proposta de Valle (2009), observa-se que a primeira etapa, correspondente ao reconhecimento do problema e mostra-se fundamental para distinguir a realidade material daquilo que de fato se constitui como tema de política pública. Esse recorte é relevante porque evita que elementos contingenciais distorçam o diagnóstico e permite delimitar com maior precisão o objeto da ação estatal.

Em seguida, a formação da agenda, conforme descrita pelo autor, evidencia o caráter seletivo e político desse processo, uma vez que nem todos os problemas identificados ingressam na pauta governamental. Tal constatação reforça a importância da transparência e da participação social para que a definição de prioridades não se restrinja a interesses circunstanciais ou de grupos específicos.

Na terceira etapa, relativa à formulação da política pública, Valle (2009) ressalta a necessidade de considerar tanto o problema diagnosticado quanto a agenda previamente estabelecida, bem como as interações com políticas já existentes. Esse momento é especialmente sensível, pois a ausência de uma visão sistêmica pode resultar em sobreposição de ações ou, inversamente, em lacunas na cobertura das necessidades sociais.

Já a escolha da política a ser implementada, apontada como quarta etapa, traz à tona o dilema da escassez de recursos: a decisão pela linha de ação tende a ser condicionada não apenas por critérios de eficiência, mas também por fatores políticos e institucionais, o que pode afastar a seleção da alternativa tecnicamente mais adequada. Na etapa seguinte, de implementação, Valle (2009) enfatiza a concretização das atividades previamente definidas, o que evidencia que mesmo as melhores formulações permanecem incompletas se não houver capacidade administrativa, orçamentária e operacional para sua execução.

Finalmente, a fase de análise e avaliação assume papel estratégico, pois é por meio dela que se verifica a legitimidade da ação pública e se produzem subsídios para a retroalimentação do ciclo. O autor acerta ao destacar que essa etapa confere aprendizado institucional, ainda que, na prática, a avaliação muitas vezes ocorra de forma tardia ou meramente formal, o que compromete sua função de corrigir rumos e aprimorar políticas futuras.

Políticas públicas podem ser compreendidas como metas coletivas conscientes e programas de ação governamental destinados a articular os meios estatais e as atividades privadas para alcançar objetivos de relevância social e definição política (Bucci, 2000). Nessa linha, Comparato (1998) afirma que tais políticas consistem em um conjunto organizado de normas e atos voltados à realização de um objetivo específico, ressaltando, contudo, a necessidade de diferenciá-las dos instrumentos que lhes dão concretude, já que o juízo de validade de uma política pública não se confunde com o das normas e atos que a compõem.

Essas políticas possuem natureza dúplice, pois, ao mesmo tempo em que se concretizam por meio de atos administrativos, encontram fundamento na ordem jurídica ao atender comandos legais ou constitucionais, constituindo, assim, uma categoria inovadora no campo do direito, por se aproximarem mais da ideia de atividade voltada à consecução de objetivos sociais (Comparato, 1998). A partir desse enquadramento, abre-se o debate sobre a possibilidade e os limites do controle judicial.

Para Bucci (2009), é justamente a possibilidade de controle judicial que confere às normas de direitos fundamentais a natureza de prescrições obrigatórias em termos práticos, fortalecendo a força normativa da Constituição e impedindo que ela se reduza a um mero documento programático. Muitas decisões judiciais relacionadas ao controle de políticas públicas dizem respeito não à formulação dessas políticas, mas ao cumprimento de direitos diante da ausência de sua efetivação, como nos casos em que se obriga hospitais a contratar pessoal ou universidades a ampliar vagas (Bucci, 2009).

De forma convergente, Bogossian (2015) salienta que, se o controle da atuação administrativa não se restringe apenas à legalidade, mas também à legitimidade em sentido amplo, não se pode impedir a atuação do Judiciário em situações concretas, especialmente diante da frustração da sociedade com a má implementação das

políticas públicas. O Judiciário tem o dever de, quando atuante em situações concretas, observar o planejamento orçamentário do ente municipal, não de modo a justificar sua não atuação, mas sim como forma de mitigar os impactos das decisões que irá proferir.

Apesar disso, diversos autores apontam riscos de um modelo de judicialização ilimitada. Para Maurício Junior (2009), não se deve atribuir ao Judiciário ampla capacidade decisória em matéria de políticas públicas, sob pena de decisionismo arbitrário e autoritarismo judicial, devendo sua atuação permanecer subsidiária e restrita a casos de omissão ou ineficiência dos demais Poderes.

Canotilho (2003) reforça que a adoção de um modelo em que o Judiciário assumisse papel central na formulação e implementação de políticas sociais e econômicas representaria afronta à Constituição, pois deslocaria competências próprias do Executivo e do Legislativo — investidos pelo sufrágio universal — para um Poder sem aparato técnico para identificar as reais demandas sociais. Para o autor, a discricionariedade administrativa não pode ser substituída pela judicial, sob pena de desgaste político do próprio Judiciário e de violação à chamada “reserva especial de administração”.

Vilhena (1999) acrescenta que a invasão da esfera governamental pelo Judiciário abriria espaço para maior controle político sobre este Poder, fragilizando sua independência. Nesse mesmo sentido, Mello (2000) adverte que a intervenção indevida do Judiciário configura violação à cláusula de reserva legal, especialmente quando a Constituição ou a lei atribui ao Executivo a regulamentação de determinados direitos sociais dentro de prazos definidos.

Complementando esse entendimento, Barroso (2017) destaca que a intervenção judicial deve ser limitada pelo princípio da deferência institucional, segundo o qual o Judiciário deve reconhecer a competência primária dos demais Poderes para a formulação e execução de políticas públicas. Segundo Sarlet e Figueiredo (2012), o mínimo existencial representa núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, não podendo ser comprometido por alegações genéricas de escassez orçamentária.

A literatura mais recente, contudo, reconhece situações em que a intervenção judicial é legítima. Conforme já demonstrado ao longo da tese, a intervenção judicial não somente é válida como também se mostra essencial em muitas circunstâncias, já

que o Poder Judiciário é um importante e imprescindível auxiliar no controle das políticas públicas, que deve, no entanto, levar em considerações conjuntos de informações robustos, dentre eles o planejamento orçamentário do ente público e o impacto das decisões no âmbito das políticas públicas como um todo.

Quando o orçamento é elaborado de modo omissivo ou insuficiente para garantir os direitos fundamentais, especialmente os sociais, deve-se admitir a intervenção do Judiciário para assegurar o mínimo existencial (Brito E Souza, 2021). Cambi (2020) sustenta que a atuação judicial deve ocorrer apenas em casos de comprovada ineficiência ou inadequação das escolhas administrativas, sobretudo quando estas inviabilizam a realização dos fins constitucionais, em especial o mínimo existencial.

Na mesma linha, Russo e Lehfelld (2016) defendem que a atuação do Judiciário no controle da aplicação de recursos não significa usurpar competências dos agentes políticos, mas garantir a observância das normas constitucionais que limitam a liberdade de escolha administrativa. Freitas (2009) reforça que a discricionariedade administrativa não é ilimitada, devendo ser vinculada às prioridades constitucionais, sob pena de degenerar em arbitrariedade e legitimar a atuação corretiva do Judiciário.

Esse controle deve incidir sobre aspectos jurídicos das ações governamentais, com vistas a coibir violações aos preceitos democráticos e à garantia de direitos fundamentais (Carvalhoes, 2019). Quando as escolhas políticas afrontam diretamente direitos fundamentais, impõe-se a intervenção do Judiciário para assegurar a supremacia da Constituição, garantindo a destinação prioritária de recursos ao mínimo existencial e à dignidade da pessoa humana (Cambi, 2020).

Nesse sentido, Holmes e Sunstein (1999) sustentam que os direitos custam dinheiro, o que significa que sua concretização depende da alocação orçamentária deliberada pelo Estado, vinculando, portanto, a judicialização ao debate fiscal e financeiro. Nessa perspectiva, Liberal (2018) lembra que, diante da escassez de recursos, cabe ao gestor priorizar a proteção dos direitos sociais fundamentais e que, em caso de omissão, a judicialização é legítima, podendo o Judiciário lançar mão de instrumentos como multa diária, responsabilização criminal ou até mesmo intervenção no ente federativo.

Como se sabe, a escassez de recursos é – e sempre será – o maior problema do gestor público, já que a demandas sociais crescem em velocidade muito superior à arrecadação dos entes públicos. De modo complementar, Gargarella (2013) observa

que a judicialização das políticas sociais na América Latina tem se intensificado em razão da fragilidade institucional e da baixa capacidade de planejamento orçamentário dos governos locais, o que reforça a necessidade de fortalecer os mecanismos de *accountability* democrática.

Assim, se faz ainda mais necessário o controle orçamentário à luz das políticas públicas, visto que se não houver um planejamento orçamentário e adequado as políticas públicas não somente podem ser esvaziadas ou se tornarem ineficazes como também deixarão de cumprir seu papel fundamental. Além disso, esse controle permite que se monitore, ativamente, a ação dos gestores, de modo a evitar distorções, desvios de finalidades e corrupção em sentido amplo.

Como ressalta Avritzer (2016), a democratização do orçamento somente se realiza plenamente quando há efetiva participação cidadã nos mecanismos de controle social, especialmente em nível municipal, onde as políticas públicas são implementadas de forma mais imediata. Logo, o controle orçamentário sobre as políticas públicas garante não somente a execução e manutenção das políticas públicas como um todo, como também garante a eficiência na gestão, assim como proporciona a efetiva participação social no controle social, de modo que é necessário pensar nesse controle e acompanhamento orçamentário também no âmbito dos municípios, que normalmente é onde as principais políticas públicas são colocadas em prática.

Compreendidos os principais temas que possibilitam a compreensão profunda do problema aqui estudado, passa-se à proposição esboçada no presente estudo, que é a adoção de diretrizes e ações, por parte dos entes públicos municipais, para a melhoria nos planejamentos orçamentários, por representar clara contribuição às políticas públicas, assim como para o fortalecimento do controle social.

## **5 DIRETRIZES E AÇÕES PARA A MELHORIA DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL: CONTRIBUIÇÕES ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS E AO FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL**

Esse capítulo se propõe a apresentar as diretrizes e ações desenvolvidas durante o estudo, que foram propostas com o intuito de melhorar o planejamento orçamentário municipal, de modo a contribuir para com às políticas públicas e como forma de fortalecer o controle social. Nele serão abordadas cada uma das diretrizes e ações propostas, explicitando seus fundamentos jurídicos e administrativos, e justificando a necessidade de implementação como forma de garantir a continuidade das políticas públicas e a materialização do controle social no processo orçamentário.

A construção dessas diretrizes justifica-se pelos sucessivos achados, em pesquisas anteriores, assim como na análise exemplificativa, apresentada anteriormente, que indica a relevância da temática do assunto. Além disso, há a escassez de literatura especializada sobre a integração entre planejamento orçamentário municipal e políticas públicas, principalmente sob a ótica jurídico-financeira e relacionada com o controle social nesse processo.

Considera-se, portanto, os ditames orçamentários legais vigentes, suas falhas recorrentes e as possíveis formas de correção e otimização desses gargalos. Isto porque, no Brasil, um dos maiores problemas inerentes à temática orçamentária reside no fato de que o orçamento público não é levado a sério, sobretudo pelos entes municipais.

O orçamento público é tido como um mero instrumento formal, que, muitas vezes, é replicado ano após ano, sem a devida análise, controle e avaliação, para o aprimoramento mais eficaz dos recursos públicos, de modo a atender a infinita gama de políticas públicas. Conforme já demonstrado, o orçamento público tende a ser tratado como peça meramente formal, com repetições anuais desprovidas de análise crítica ou avaliação de impacto, o que compromete sua função de instrumento de planejamento e gestão estratégica (Giacomoni, 2007; Afonso; Araújo, 2018)

Essa afirmação restará comprovada ao longo da pesquisa, em especial no próximo tópico, já que traz uma análise mais minuciosa do Município de Formigueiro, no quinquênio de 2020 a 2024. A escolha do Município para análise exemplificativa se deu pelo fato de que ele mostrou o pior resultado no estudo anterior, desenvolvido

na minha dissertação de Mestrado. O estudo exemplificativo busca apenas retratar o problema na prática, de modo a facilitar a compreensão do leitor sobre a problemática da pesquisa, haja vista que também detém caráter multidisciplinar, pois envolve não somente direito como também contabilidade e economia.

Nesse contexto, importante destacar que o legislador ainda não foi capaz de prever e disciplinar de forma exaustiva sobre todas as matérias, o que implica diretamente na forma como os municípios lidam com o orçamento público. Por esta razão, a pesquisa-se mostra-se não apenas pertinente como também relevante, na medida em que cria diretrizes e ações a serem observadas pelos gestores públicos municipais, para melhorar e otimizar a gestão dos recursos públicos, por meio do orçamento, destinados às políticas públicas. Além disso, restou evidenciado, ao longo do estudo, que diretrizes orçamentárias bem estruturadas funcionam como instrumentos de governança capazes de prevenir a descontinuidade administrativa e reduzir os riscos de captura do orçamento por interesses particulares (Przeworski, 1999; O'Donnell, 1998).

Além disso, a adoção de diretrizes objetivas e claras, além de otimizar a gestão da coisa pública, no âmbito orçamentário municipal, irá, invariavelmente, tornar mais palpável a participação popular e o controle social neste processo, fortalecendo-o, do planejamento à avaliação. A participação e o controle social são, pois, indispensáveis, uma vez que as políticas públicas orçamentárias irão impactar diretamente nas políticas públicas dos mais diversos setores sociais. Autores como Matias-Pereira (2010) e Siraque (2009) enfatizam que a transparência orçamentária e a participação social constituem condições indispensáveis para legitimar as escolhas estatais e garantir maior eficiência e controle democrático.

Assim, antes de abordar as diretrizes e ações propostas, para uma melhor compreensão do tema por parte do leitor, e para melhor visualização da relevância de cada uma das diretrizes e ações propostas, será feita uma análise orçamentária exemplificativa, no tópico seguinte, do município de Formigueiro, no quinquênio de 2020 a 2024. Essa análise busca ampliar a capacidade de compreensão do leitor com relação ao tema, trazendo, inclusive, análises críticas específicas e contextualização com a problematização objeto do estudo.

## 5.1 Análise orçamentária exemplificativa realizada no município de Formigueiro – RS, no quinquênio de 2020 a 2024

Este tópico se destina à análise da situação do município de Formigueiro, que, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem uma área territorial de aproximadamente 578.875 quilômetros quadrados, cuja população no censo de 2022 representava 6.413 pessoas. Ainda segundo os dados do IBGE, o município contém, hoje, em 2025, uma população estimada de 6.527 pessoas, sendo o último índice de desenvolvimento humano aferido em 2010, que representava 0,682.

Para a elaboração do capítulo foram solicitados, diretamente ao município, com base na lei de acesso à informação, os balanços orçamentários do quinquênio avaliado, ou seja, de 2020 a 2024, assim como os relatórios demonstrativos das alterações orçamentárias do município, no mesmo período, extraídos do sistema próprio de contabilidade do ente público.

Após a obtenção dos dados, procedeu-se com a tabulação deles, no *Microsoft Excel*, de modo a ressaltar as distorções e problemas que se pretende destacar no presente estudo. Além disso, foram apurados e agrupados valores, por categorias, de acordo com o interesse da pesquisa, assim como calculados percentuais de representatividade, para facilitação das análises, bem como elaboração de tabelas e gráficos.

Inicialmente, optou-se por organizar o resumo da execução da despesa no Município de Formigueiro, no quinquênio compreendido entre 2020 e 2024. A tabela 11, apresentada a seguir, reflete os valores de dotação inicial, aprovada na LOA, em reais, assim como a despesa executada ao longo de cada exercício civil, seguido das diferenças entre despesa executada e inicialmente prevista na LOA, em reais e a representatividade do aumento da despesa, em cada um dos anos, comparada com a dotação orçamentária inicial, prevista na LOA, em percentuais.

Tabela 11 – Resumo da despesa orçamentária

Exercício financeiro	Dotação inicial (R\$)	Despesa executada (R\$)	Diferença entre a despesa executada e inicialmente prevista (R\$)	Representatividade do aumento da despesa executada
----------------------	-----------------------	-------------------------	---	--

				em relação à dotação inicial (%)
<b>2020</b>	R\$ 20.698.675,59	R\$ 24.116.153,20	R\$ 3.417.477,61	16,51%
<b>2021</b>	R\$ 19.785.257,13	R\$ 23.959.987,15	R\$ 4.174.730,02	21,10%
<b>2022</b>	R\$ 25.154.589,44	R\$ 31.178.842,12	R\$ 6.024.252,68	23,95%
<b>2023</b>	R\$ 28.965.466,90	R\$ 35.109.979,33	R\$ 6.144.512,43	21,21%
<b>2024</b>	R\$ 33.917.041,77	R\$ 38.455.469,07	R\$ 4.538.427,30	13,38%

Fonte: Elaboração do Autor, com base nos balanços orçamentários de 2020-2024

Inicialmente, cumpre destacar que a dotação inicial é aquela previsão quando da elaboração e aprovação da LOA, pelo Chefe do Poder Executivo, que a encaminha para o Chefe do Poder Legislativo, para discussão, votação e aprovação, ao passo que a despesa executada corresponde ao efetivo total do ente público naquele respectivo exercício financeiro, que corresponde ao ano civil. Em outras palavras, a dotação inicial corresponde à despesa autorizada na LOA, enquanto a despesa executada compreende tudo que foi efetivamente empenhado no ano civil correspondente, refletindo as alterações práticas, realizadas ao longo da execução anual do orçamento público.

A análise da execução da despesa orçamentária do Município no período de 2020 a 2024 evidencia aspectos relevantes para a compreensão do processo de planejamento e execução das despesas públicas. Nesse intervalo, observa-se crescimento consistente tanto da dotação inicial quanto da despesa efetivamente executada, ainda que com diferenças expressivas entre despesa executada e dotação inicial.

A dotação inicial apresentou trajetória ascendente, passando de R\$ 20.698.675,59 em 2020 para R\$ 33.917.041,77 em 2024, o que corresponde a uma taxa média anual de crescimento próxima de 13,14%. No tocante à despesa executada, o comportamento seguiu a mesma direção, evoluindo de R\$ 24.116.153,20 em 2020 para R\$ 38.455.469,07 em 2024, o que representa taxa média anual de crescimento em torno de 12,37%.

Um aspecto central da análise reside na diferença entre a dotação inicial e a execução. Em todos os exercícios financeiros, a despesa executada superou o valor inicialmente previsto, revelando um viés de subestimação sistemática no processo de programação orçamentária, o que compromete a credibilidade da LOA como peça de planejamento (Giacomoni, 2012).

Essa diferença variou entre 13,38% (2024) e 23,95% (2022), com média de 19,23% no período. Em valores absolutos, o acréscimo anual oscilou entre R\$ 3,4 milhões (2020) e R\$ 6,1 milhões (2023), totalizando aproximadamente R\$ 24,3 milhões ao longo do quinquênio.

O pico relativo de 2022 e o pico absoluto de 2023 sugerem maior pressão orçamentária nesses anos, possivelmente associada à expansão de políticas públicas ou à necessidade de recomposição de despesas. Esse tipo de expansão, quando não amparada por parâmetros realistas, reflete práticas de ilusão orçamentária, conceito utilizado por Buchanan e Wagner (1977) para designar previsões artificiais que enfraquecem a disciplina fiscal. Em contrapartida, a redução para 13,38% em 2024 sinaliza melhora na acurácia do planejamento, aproximando previsão e execução.

Essa constatação tem importantes implicações para a governança fiscal, assim como para a manutenção e execução das políticas públicas. A superação recorrente da dotação inicial demanda a abertura de créditos adicionais, nos termos previstos pela Lei nº 4.320/1964 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, indicando que o orçamento aprovado não tem refletido de forma precisa o volume de recursos efetivamente necessários, embora parte dessa discrepância possa decorrer de prudência técnica ou de choques exógenos, a magnitude e a constância dos acréscimos reforçam a necessidade de aprimorar os instrumentos de previsão e de incluir reservas de contingência mais bem calibradas, reduzindo a dependência de suplementações ao longo da execução.

Ainda que parte dessa discrepância possa decorrer de prudência técnica ou de choques exógenos, como crises sanitárias ou flutuações econômicas, a magnitude e a constância dos acréscimos reforçam a necessidade de aprimorar os instrumentos de previsão (Oliveira, 2017).

No conjunto, a análise evidencia duas dimensões complementares. A primeira é o crescimento sustentado do orçamento e da execução, que reflete a ampliação das demandas e a elevação da capacidade de gasto. A segunda é a mais grave, já que mostra, de imediato, a recorrência de divergências entre planejamento e realidade, que aponta fragilidades no processo de elaboração da LOA e no alinhamento com as diretrizes estabelecidas na LDO e no PPA.

Em outro aspecto, complementar, a análise da despesa no período de 2020 a 2024 evidencia não apenas a tendência de expansão orçamentária, mas também a

recorrência de diferenças significativas entre a programação inicial e a execução. Isso compromete a transparência e a *accountability* da gestão pública (OCDE, 2019).

Tal comportamento indica a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de previsão e de integração entre PPA, LDO e LOA, em consonância com os princípios da responsabilidade fiscal previstos na LRF. Segundo Torres (2008), o orçamento é mais do que uma peça contábil: é também instrumento de legitimação democrática e de efetivação de direitos fundamentais, razão pela qual a previsibilidade é um requisito de governança.

Embora o excesso de execução represente, em parte, a capacidade do ente público de atender demandas além do inicialmente projetado, a manutenção de desvios sistemáticos fragiliza a credibilidade do planejamento orçamentário e compromete a transparência da gestão fiscal. Nesse sentido, o aperfeiçoamento das metodologias de estimativa e a adoção de instrumentos de monitoramento contínuo configuram medidas essenciais para a consolidação de uma governança fiscal mais eficiente, transparente e aderente às diretrizes legais vigentes, garantido, assim, a manutenção das políticas públicas do governo local.

A superação desses desafios depende do fortalecimento dos mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação, de forma a assegurar maior coerência entre a programação inicial e a execução financeira efetiva. A partir dessa análise já é possível constatar justamente os problemas que a tese se propôs a resolver, através das diretrizes, para melhoria nos processos orçamentários municipais, como forma de melhorar e maximizar a efetividade na execução das políticas públicas.

O Tribunal de Contas da União (TCU, 2017) já ressaltou que o alinhamento entre PPA, LDO e LOA deve ser continuamente monitorado, sob pena de comprometer tanto a disciplina fiscal quanto a efetividade das políticas públicas. Dito isto, passa-se à análise da receita orçamentária, cujos dados foram organizados de modo a expressar o resumo da arrecadação municipal no quinquênio compreendido entre 2020 e 2024.

Importante esclarecer e pontuar que, assim como a LOA contém a fixação da despesa orçamentária para determinado ano, também contém a estimativa de receitas daquele mesmo ano. Assim sendo, a LOA contém a previsão inicial da receita orçamentária para o exercício a que se refere, que por sua vez passa pelo crivo do Poder Legislativo, que a deve discutir, votar e aprovar.

A receita realizada, por outro lado, compreende os valores efetivamente arrecadados pelo ente público, no decorrer do exercício financeiro, que se contrasta com a previsão inicial da receita, de modo a demonstrar se aquela previsão se concretizou ou não. Além disso, a diferença entre a receita realizada e a previsão inicial da receita permite constatar se houve ou não excesso de arrecadação, assim como a subestimação das receitas, que deve ser analisada em um contexto mais amplo, conforme será feito a seguir.

À luz das boas práticas, tais estimativas devem ser fundamentadas em premissas macrofiscais explícitas e séries históricas consistentes, com divulgação transparente de riscos e sensibilidade, como recomendam a OCDE e o FMI, em avaliações de transparência orçamentária. (OCDE, 2019; IMF, 2014).

A tabela 12, apresentada a seguir, reflete os valores de previsão inicial da receita orçamentária, aprovada na LOA, em reais, assim como as receitas realizadas ao longo de cada exercício civil, seguido das diferenças entre receita realizada e previsão inicial, em reais e a representatividade do excesso de arrecadação em relação à previsão inicial da receita, em percentual.

Tabela 12 – Resumo da receita orçamentária

Exercício financeiro	Previsão inicial (R\$)	Receitas realizadas (R\$)	Diferença entre a previsão inicial da receita e a receita realizada (R\$)	Representatividade do excesso de arrecadação em relação à previsão inicial (%)
<b>2020</b>	R\$ 21.878.035,59	R\$ 24.783.536,10	R\$ 2.905.500,51	13,28%
<b>2021</b>	R\$ 20.985.257,13	R\$ 27.554.622,78	R\$ 6.569.365,65	31,30%
<b>2022</b>	R\$ 26.450.589,44	R\$ 31.176.669,29	R\$ 4.726.079,85	17,87%
<b>2023</b>	R\$ 30.528.141,02	R\$ 38.335.138,85	R\$ 7.806.997,83	25,57%
<b>2024</b>	R\$ 35.673.383,89	R\$ 39.211.888,15	R\$ 3.538.504,26	9,92%

Fonte: Elaboração do Autor, com base nos balanços orçamentários de 2020-2024

A análise da execução da receita no período de 2020 a 2024 permite identificar o comportamento da arrecadação frente às estimativas fixadas na LOA, com repercussões diretas no equilíbrio fiscal e na conformidade com as diretrizes estabelecidas pela LDO, pelo PPA e LRF.

A dotação inicial da receita variou de R\$ 21.878.035,59 em 2020 para R\$ 35.673.383,89 em 2024, demonstrando trajetória de crescimento ao longo do quinquênio em análise. Ainda que em determinados exercícios tenha havido retrações

ou oscilações, prevaleceu a tendência de elevação nominal da previsão orçamentária, o que, em primeira análise, poderia indicar uma ampliação da base de arrecadação, à políticas de incremento da receita ou, ainda, a ajustes metodológicos na estimativa do potencial arrecadatário. No entanto, os demais dados permitirão inferir que, em verdade, trata-se de uma subestimação de receita, que vem gerando sucessivos e anuais excessos de arrecadação fictícios. Esse padrão é compatível com o fenômeno de ilusão orçamentária, no qual previsões conservadoras ou pouco realistas obscurecem a real capacidade de gasto e reduzem a disciplina fiscal *ex ante*. (Buchanan; Wagner, 1977).

Em outras palavras, no tocante à receita efetivamente arrecadada, verifica-se que em todos os exercícios analisados o valor realizado superou o montante inicialmente previsto, caracterizando viés de subestimação na fase de programação orçamentária. Esse comportamento produziu diferenças percentuais significativas, que variaram de aproximadamente 9,92% a 31,30% em relação à previsão inicial, com destaque para os exercícios de 2021 e 2023, quando se observaram as maiores discrepâncias. A recorrência desses desvios sugere falhas metodológicas na modelagem da arrecadação e insuficiente integração entre projeções econômicas, administração tributária e ciclos de transferências intergovernamentais, pontos já enfatizados pela literatura nacional de finanças públicas. (Giacomoni, 2012; Oliveira, 2017).

O excesso de arrecadação acumulado no período poderia evidenciar, por um lado, a “resiliência” da receita frente às estimativas conservadoras; por outro, suscita questionamentos quanto à acurácia das projeções utilizadas na elaboração da LOA. Do ponto de vista normativo, essa discrepância guarda relação direta com a exigência, estabelecida pela LRF (art. 4º, §1º), de que as previsões orçamentárias sejam fundamentadas em parâmetros consistentes, devendo refletir as metas fiscais constantes da LDO. Boas práticas recomendam revisões intra-anuais com metas críveis e bandas de tolerância, explicitando riscos e medidas corretivas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária e no Relatório de Gestão Fiscal. (LRF; OCDE, 2019).

O TCU já tem assinalado, em auditorias, que a superestimação ou subestimação sistemática mina a credibilidade do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA) e dificulta o controle social (TCU, 2017). Em termos de governança, previsões

realistas aumentam a eficiência alocativa e reduzem a necessidade de ajustes discricionários durante o exercício (OCDE, 2019; IMF, 2014).

O excesso de arrecadação sistemático, embora positivo sob o aspecto da disponibilidade de recursos, compromete a transparência e dificulta a vinculação entre PPA, LDO e LOA, na medida em que fragiliza a previsibilidade e o planejamento plurianual, assim como põe em risco a manutenção das políticas públicas de governo. Além disso, o comportamento das receitas impacta diretamente a execução das despesas, uma vez que a LRF estabelece que a realização da despesa deve estar condicionada à efetiva disponibilidade financeira (art. 8º).

Assim, a superação recorrente das metas de arrecadação possibilita ampliações de despesa mediante créditos adicionais, mas também pode gerar distorções na governança orçamentária, sobretudo quando não acompanhada de mecanismos claros de priorização e transparência. No conjunto, a análise evidencia três aspectos principais: (i) tendência de crescimento nominal da receita prevista e realizada; (ii) recorrência de desvios positivos entre previsão e execução, que sinaliza conservadorismo ou falhas técnicas nas estimativas; e (iii) impactos sobre a credibilidade do planejamento e sobre a integração entre PPA, LDO e LOA, reforçando a necessidade de aprimorar as metodologias de projeção de receita e de fortalecer os instrumentos de monitoramento fiscal e, em especial, proteção às políticas públicas. Em síntese, a aderência entre previsão e execução é condição para *accountability* material e para a efetividade das políticas públicas (Giacomoni, 2012; OCDE, 2019).

Abordadas as questões atinentes à receita e despesa, faz-se necessário adentrar na análise dos créditos adicionais, que, conforme já destacado, podem ser: suplementares, especiais ou extraordinários. A Tabela 13, apresentada a seguir, reflete os valores anuais de créditos adicionais abertos, por tipo e exercício financeiro, em reais, assim como os totais

Tabela 13 – Créditos adicionais abertos por exercício

Tipos de créditos	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Suplementares</b>	R\$ 11.989.738,56	R\$ 17.222.496,37	R\$ 18.242.717,65	R\$ 19.172.006,45	R\$ 23.436.723,75
<b>Especiais</b>	R\$ 2.285.716,39	R\$ 3.431.750,47	R\$ 3.546.562,17	R\$ 3.293.779,35	R\$ 1.049.327,56
<b>Extraordinários</b>	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	R\$ 14.275.454,95	R\$ 20.654.246,84	R\$ 21.789.279,82	R\$ 22.465.785,80	R\$ 24.486.051,31

Fonte: Elaboração do Autor, com base nos balanços orçamentários de 2020-2024

A abertura de créditos adicionais, conforme já mencionado, constitui instrumento previsto na Lei nº 4.320/1964, destinado a corrigir insuficiências da programação inicial e viabilizar a execução das políticas públicas. Todavia, a utilização reiterada e em montantes expressivos desse mecanismo pode sinalizar falhas na etapa de planejamento e comprometer a fidedignidade da LOA em relação às projeções de despesa. A literatura brasileira enfatiza que créditos adicionais devem ter caráter supletivo e excepcional, sob pena de esvaziar o papel autorizativo e planejador do orçamento (Giacomoni, 2012; Oliveira, 2017).

A análise dos exercícios de 2020 a 2024 revela precisamente esse cenário, em que os créditos adicionais, notadamente os suplementares, desempenharam papel determinante para explicar a diferença entre dotação inicial e execução efetiva, conforme evidenciado na tabela de despesas orçamentárias, analisada anteriormente. Aqui reside um grave risco para às políticas públicas, haja vista que a gritante imprecisão do planejamento orçamentário do município em análise põe expõe as políticas públicas do governo à grave risco, devido a imprecisão do próprio planejamento, que não é feito de forma adequada. Quando as suplementações se tornam sistemáticas e volumosas, como neste caso, configura-se um desvio de finalidade do instrumento e debilitam-se transparência e controle social, como alertam guias internacionais de orçamento (OCDE, 2019; IMF, 2014).

No ano de 2020, por exemplo, a despesa executada superou a dotação inicial em mais de R\$ 3,4 milhões, sendo tal diferença em grande parte absorvida pela abertura de créditos adicionais. Em 2021, essa distância aumentou, alcançando R\$ 4,1 milhões, evidenciando a persistência de uma sistemática dependência dos mecanismos de suplementação. O biênio 2022–2023 representou o ápice dessa dinâmica, quando as despesas executadas superaram as dotações iniciais em inacreditáveis R\$ 6,0 milhões e R\$ 6,1 milhões, respectivamente, configurando o período de maior pressão orçamentária.

Em contrapartida, em 2024, ainda que a execução tenha se mantido superior à previsão inicial, a diferença foi relativamente menor (R\$ 4,5 milhões), sugerindo algum avanço na calibragem do planejamento. Ainda assim, o padrão geral indica necessidade de reforçar a etapa anterior do ciclo, com reavaliação das métricas e

regras claras para remanejamentos, limitadas a casos pontuais e excepcionais, na forma da lei (LRF; TCU, 2017).

O volume alarmante e expressivo de créditos adicionais abertos nesse período evidencia não apenas a existência de ajustes técnicos, mas sim uma grave distorção no processo de programação orçamentária, que acaba por comprometer a credibilidade da LOA e do planejamento orçamentário municipal como um todo, comprometendo gravemente sua credibilidade. Como regra, a robustez do planejamento reduz o recurso a créditos adicionais e melhora a previsibilidade da entrega de políticas, sobretudo nas áreas sociais com serviços continuados. (Giacomoni, 2012; OCDE, 2019).

Isto porque peça orçamentária, que deveria refletir de modo transparente as projeções de arrecadação e de alocação de recursos, acaba por se tornar um mero documento formal e burocrático, sujeito a constantes alterações que afastam a execução da previsão inicial. Tal prática não apenas dificulta a aderência às diretrizes da LDO e do PPA como também fragiliza a observância dos princípios da LRF, especialmente no que se refere à transparência e à disciplina do gasto público. Do ponto de vista das políticas públicas, a dependência recorrente de créditos suplementares traz riscos bastante relevantes.

Isto porque a instabilidade gerada pela necessidade de ajustes constantes compromete a previsibilidade e a continuidade de programas governamentais. A alocação de recursos por meio de suplementações frequentes dificulta a execução planejada de ações, aumenta o risco de atrasos na entrega de serviços e pode levar à descontinuidade de políticas essenciais, em especial nas áreas sociais, que dependem de previsibilidade orçamentária para assegurar atendimento regular às demandas da população.

Esse cenário não apenas compromete a eficiência administrativa, mas também ameaça a efetividade das políticas públicas, gerando prejuízos diretos e indiretos à sociedade, alguns deles, inclusive, imensuráveis. Além disso, essa prática enfraquece o controle social, na medida em que a sociedade passa a não encontrar, na LOA aprovada pelo Poder Legislativo, o reflexo real das despesas que serão efetivamente realizadas.

Em outras palavras, a análise evidencia que a abertura recorrente de créditos adicionais, especialmente suplementares, não constitui mera ferramenta de ajuste,

mas sim um sintoma de falha estrutural na programação orçamentária. A consequência prática é a desvirtuação da LOA, que se transforma em peça autorizativa apenas formal, dissociada da execução real.

Esse distanciamento fragiliza a credibilidade do processo orçamentário como um todo, compromete o controle social, ameaça a efetividade das políticas públicas e, em última instância, reduz a legitimidade democrática do orçamento público. Dessa forma, a análise comparativa entre os créditos adicionais abertos e os totais de despesa executada confirma a existência de uma desvirtuação da peça orçamentária, em que a execução real se distancia significativamente da previsão aprovada.

Tal cenário reforça a necessidade de aprimoramento dos métodos de estimativa, da integração entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e do fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e controle, de modo a assegurar maior fidedignidade e credibilidade ao processo orçamentário.

A seguir serão apresentados, na Tabela 14, os mesmos dados da Tabela anterior, que é a totalidade de créditos adicionais abertos, por exercício financeiro, por tipo e ano, comparada com a despesa orçamentária executada no mesmo ano, em percentuais.

Tabela 14 – Créditos adicionais abertos, em relação à totalidade da despesa orçamentária executada em cada exercício, em percentual

Tipos de créditos	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Suplementares</b>	49,72%	71,88%	58,51%	54,61%	60,95%
<b>Especiais</b>	9,48%	14,32%	11,37%	9,38%	2,73%
<b>Extraordinários</b>	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	59,19%	86,20%	69,88%	63,99%	63,67%

Fonte: Elaboração do Autor, com base nos balanços orçamentários de 2020-2025

A tabela é importante porque permite verificar, de forma clara e visual, quanto as alocações na peça orçamentária representam do total da despesa executada pelo entre público, nos diferentes anos de análise, discriminando-se os tipos de créditos adicionais. Mais uma vez, é importante ter em mente que a distinção entre os tipos de créditos adicionais traz consigo uma mensagem bastante clara, conforme será detalhado na sequência.

Em termos práticos, isso significa que, em 2020, R\$ 5,91 a cada R\$ 10 reais gastos pela Administração Pública não haviam sido previstos originalmente na peça orçamentária aprovada pelo Legislativo, o que fragiliza a LOA como instrumento de planejamento e compromete sua legitimidade democrática. Em 2021 essa representação chegou a inacreditáveis R\$ 8,62, em 2022 representou R\$ 6,99, em 2023 teve leve redução para R\$ 6,40 e, em 2024 para R\$ 6,36. A comparação entre os totais de créditos adicionais abertos em cada exercício e a respectiva despesa orçamentária executada revela, portanto, a magnitude do fenômeno da suplementação no período de 2020 a 2024.

Variações tão elevadas excedem em muito o que a literatura gerencial recomendaria como desvio aceitável entre o orçado e o realizado, mesmo em ambientes incertos (Welsch, 2015). Além disso, no caso em exame, não há nenhuma incerteza jurídica ou política que possa justificar tamanha discrepância.

Ao relacionar os valores suplementares, especiais e extraordinários ao total das despesas realizadas, observa-se que, em diversos exercícios, os créditos adicionais corresponderam a percentuais extremamente elevados da execução, em alguns casos ultrapassando frações significativas do orçamento efetivamente realizado. Esse comportamento evidencia, mais uma vez, a imprecisão da programação orçamentária inicial e a consequente necessidade de readequações expressivas ao longo do exercício financeiro.

No exercício financeiro de 2021, por exemplo, o total de créditos adicionais abertos alcançou inacreditáveis 86,20% do total da despesa executada no mesmo exercício, sendo 71,88% do tipo suplementar. Em termos institucionais, isso demonstra que a LOA deixou de cumprir sua função de peça central de planejamento, transformando-se em um documento meramente formal, cujo conteúdo se distancia radicalmente da realidade da execução.

Além disso, em termos gerais, percebe-se que, em todo o quinquênio avaliado, os índices foram extremamente elevados, nunca inferiores a 59,19%, atingindo o ápice em 2021, conforme já destacado, seguido por 2022, 2023, 2024 e 2020. Dentre os créditos adicionais, os suplementares se destacam de forma sistemática como os mais expressivos. Isso indica que o orçamento já “nasce” defeituoso e incompleto, transferindo para a execução a carga de escolhas alocativas que deveria ocorrer no

debate legislativo, o que reduz *accountability* e aumenta discricionariedade na execução (Oliveira, 2017; TCU, 2017).

Tal prevalência demonstra que não se trata de ajustes pontuais ou emergenciais, mas de um padrão recorrente de subestimação das despesas na LOA. Mais do que um problema técnico de estimativas, esse comportamento pode refletir também uma escolha política, que deliberadamente reduz a transparência e amplia a margem de manobra do Executivo durante a execução.

Autores como Welsch (2015) afirmam que contas contábeis com variação superior a 5% entre o orçado e realizado já merecem destaque especial e podem ser consideradas anormais. Com base nessa concepção, alterações superiores a 50%, conforme observado no caso trazido como exemplo, representam algo que não pode ser aceito e banalizado, especialmente porque isso tem ocorrido ano após ano, sem nenhuma correção.

Nesse contexto, é fundamental reconhecer que percentuais tão elevados de créditos suplementares indicam que a peça orçamentária já nasce incompleta, sendo intencionalmente dependente de posteriores ajustes. Isso enfraquece o processo democrático de discussão orçamentária no Legislativo e compromete o caráter vinculativo da LOA.

Quando créditos suplementares passam a representar percentuais tão elevados em relação à despesa executada, a conclusão inevitável é a de que o orçamento aprovado pelo Legislativo não reflete, de forma fidedigna, as reais necessidades financeiras da Administração. Além do risco de atrasos e descontinuidade, cria-se assimetria informacional para cidadãos e órgãos de controle, que passam a acompanhar uma LOA pouco representativa do gasto final (OCDE, 2019).

Esse quadro traz riscos concretos às políticas públicas, pois a execução das ações governamentais passa a depender de ajustes orçamentários posteriores, o que pode gerar atrasos, descontinuidade ou mesmo inviabilização de programas planejados.

Além disso, a instabilidade financeira resultante desse modelo compromete a previsibilidade da gestão e afeta diretamente a entrega de bens e serviços à sociedade, sobretudo em áreas sensíveis como saúde, educação e assistência social, que exigem regularidade e segurança na alocação de recursos. Do ponto de vista do

orçamento público, a predominância dos créditos suplementares em proporções tão elevadas compromete a essência da LOA, esvaziando seu papel de instrumento central de planejamento e execução das políticas governamentais.

A peça orçamentária, que deveria ser resultado de um processo técnico e político de previsão e alocação responsável dos recursos, transforma-se em documento meramente formal, cuja execução real é significativamente alterada ao longo do exercício. Isso significa um desvirtuamento da função da LOA, além de fragilizar a integração com o PPA e a LDO, que perdem a capacidade de orientar de maneira clara e precisa a ação governamental e de refletir, para a sociedade, o que será priorizado em cada um dos exercícios financeiros.

Já com relação ao controle social, os percentuais elevados de créditos adicionais sobre a despesa executada dificultam sobremaneira o acompanhamento da sociedade e dos órgãos de fiscalização. O cidadão, ao consultar a LOA aprovada, obviamente não encontra correspondência direta entre as projeções ali constantes e as despesas efetivamente realizadas, já que parcela significativa dos recursos é redistribuída ao longo do ano por meio de suplementações.

Essa discrepância reduz a transparência, enfraquece a confiança da sociedade no processo orçamentário e compromete a legitimidade democrática da gestão fiscal. Na prática, a sociedade se vê diante de um orçamento que não é plenamente confiável como instrumento de informação e de controle das prioridades do governo, assim como o próprio governo, que não pode utilizar as previsões da LOA como base para projeções futuras, colocando também em risco o planejamento dos demais anos.

Assim, a análise crítica dos percentuais de créditos adicionais em relação à despesa executada demonstra que a imprecisão no planejamento orçamentário não é circunstancial, mas sim estrutural. A elevada participação dos créditos suplementares evidencia uma subestimação sistemática das despesas na fase de programação, com reflexos diretos na credibilidade do orçamento, na efetividade das políticas públicas e na transparência da gestão.

Esse cenário reforça a necessidade de reformulação dos métodos de estimativa orçamentária, com maior rigor técnico e transparência, além do fortalecimento da governança fiscal, de modo a devolver à LOA seu papel originário de peça central de planejamento, em consonância com as diretrizes da LDO, do PPA e com os princípios da LRF.

A seguir será apresentada a Tabela 15, que mostra as fontes de recurso utilizadas para abertura dos créditos adicionais anteriormente destacados, por exercício financeiro e tipo, em valores monetários.

Tabela 15 – Totalidade de créditos adicionais abertos, em cada exercício, em termos monetários

Exercício financeiro	Anulação de dotação (R\$)	Excesso de arrecadação (R\$)	Operações de crédito (R\$)	Superávit financeiro (R\$)	Total (R\$)
2020	R\$ 7.853.623,39	R\$ 2.964.479,78	R\$ 850.000,00	R\$ 2.607.351,78	R\$ 14.275.454,95
2021	R\$ 12.146.198,63	R\$ 6.240.628,86	-	R\$ 2.267.419,35	R\$ 20.654.246,84
2022	R\$ 12.424.545,34	R\$ 4.543.041,29	-	R\$ 4.821.688,31	R\$ 21.789.274,94
2023	R\$ 11.776.165,50	R\$ 4.390.037,69	R\$ 2.000.000,00	R\$ 4.299.582,61	R\$ 22.465.785,80
2024	R\$ 13.775.212,94	R\$ 4.881.608,77	-	R\$ 5.829.229,60	R\$ 24.486.051,31

Fonte: Elaboração do Autor, com base nos balanços orçamentários de 2020-2025

Os dados da Tabela acima permitem observar que a maior parte dos créditos adicionais abertos no período corresponde a anulação de dotação. A anulação de dotação oscilou, no quinquênio avaliado, de R\$ 7.853.623,39 em 2020 a alarmantes R\$ 13.775.212,94, em 2024, do total dos créditos adicionais abertos no mesmo ano, o que indica, de modo bastante simplificado, a reprogramação da despesa orçamentária, ou seja, remanejamento entre despesas. Em termos de governança, altas proporções de anulação sugerem fraqueza na etapa de programação e priorização, com potencial esvaziamento de programas originalmente aprovados (Giacomoni, 2012).

Em 2024, por exemplo, mais de 50% dos créditos adicionais abertos no período, que totalizou R\$ 24.486.051,31, foram do tipo anulação de dotação, alcançando um total de R\$ 13.775.212,94. Situação quase idêntica ocorreu em todos os demais anos objetos de análise, com pequenas alterações, para mais e para menos, de acordo com o exercício financeiro avaliado. Em níveis médios próximos de 20% do total das fontes mobilizadas, esse “excesso” reflete subestimação sistemática da receita, e não apenas desempenho econômico superior ao esperado, recomendando revisão dos modelos de previsão (OCDE, 2019; IMF, 2014).

Além disso, após a anulação de dotação, observa-se que o excesso de arrecadação também representa uma recorrente fonte de recurso utilizada para a

abertura dos créditos adicionais, representando, em 2020, R\$ 2.964.479,78 do total dos créditos adicionais abertos no ano, chegando a R\$ 4.881.608,77 em 2024, do total de R\$ 24.486.051,31 de créditos adicionais abertos. Isso representa, sem dúvida, não um incremento real ou ampliação de arrecadação, mas sim uma subestimação da receita prevista e apurada na LOA, assim como o consequente superávit financeiro, que segue nos demais anos, com expressivas montas, que serviram como fonte de recurso para abertura de créditos adicionais.

Assim, a avaliação das fontes de recursos mobilizadas para a abertura de créditos adicionais no período de 2020 a 2024 permite avançar no diagnóstico das falhas do processo orçamentário. Conforme prevê a Lei nº 4.320/1964, a abertura de créditos suplementares, especiais ou extraordinários deve estar lastreada em recursos disponíveis, oriundos de anulação de dotações, excesso de arrecadação, operações de crédito ou superávit financeiro. Contudo, a correlação desses valores com a despesa executada evidencia que tais mecanismos, em vez de instrumentos excepcionais, assumiram papel estrutural, revelando deficiências institucionais persistentes nas peças orçamentárias.

Os valores provenientes de anulação de dotações foram significativos em praticamente todos os exercícios. Quando confrontados com a despesa executada, representaram percentuais expressivos, chegando, em determinados anos, a superar a marca de dois dígitos em relação ao gasto total. Esse padrão confirma que parte relevante das dotações aprovadas pelo Legislativo foi remanejada no decorrer do exercício, sinalizando que o planejamento inicial não refletiu adequadamente as prioridades da Administração.

Assim, a LOA converte-se em um documento frágil, incapaz de traduzir a verdadeira alocação dos recursos, além de comprometer a continuidade de programas originalmente previstos, os quais sofrem cortes ou esvaziamento para financiar outras rubricas. Além disso, a análise dos montantes classificados como excesso de arrecadação em relação à despesa executada é ainda mais reveladora, isto porque, em vários exercícios, esses recursos chegaram a corresponder a frações significativas do total gasto — em alguns casos próximos ou superiores a 10% da execução.

Tal proporção afasta-se da ideia de um “excesso” pontual de receita e aponta para uma subestimação sistemática na fase de previsão da receita orçamentária. Nos

termos da LRF, a LOA deve ser elaborada com base em parâmetros realistas e consistentes. Contudo, quando o excesso de arrecadação atinge tais proporções, o que se observa é, na prática, um erro estrutural de previsão, que fragiliza a credibilidade da LOA e compromete o equilíbrio entre planejamento e execução.

As fontes vinculadas a operações de crédito e superávit financeiro, embora menos volumosas do que as anteriores, também contribuíram para a abertura de créditos adicionais. O uso de endividamento para acomodar lacunas recorrentes do planejamento fragiliza o equilíbrio intertemporal, visto que a recorrência de superávit financeiro aponta falhas na sincronização entre programação e execução (Oliveira, 2017).

Sua utilização reflete tanto a dependência de endividamento para viabilizar a execução de políticas quanto a reprogramação de saldos financeiros de exercícios anteriores. Quando comparados à despesa executada, os valores não atingem a mesma magnitude das anulações e excessos de arrecadação, mas reforçam a percepção de que parte significativa da execução se apoia em recursos externos à dotação inicialmente aprovada, ampliando a distância entre planejamento e realidade.

Ao relacionar os valores totais das fontes de recursos para créditos adicionais com os montantes da despesa executada já analisada (R\$ 24,1 milhões em 2020; R\$ 23,9 milhões em 2021; R\$ 31,1 milhões em 2022; R\$ 35,1 milhões em 2023; e R\$ 38,4 milhões em 2024), constata-se que, em diversos anos, os créditos adicionais corresponderam a parcelas expressivas da execução, variando entre 59,19% e 86,20% do gasto total do ente público. Esse percentual elevado demonstra que uma parte significativa da despesa pública não estava contemplada na programação inicial, mas foi viabilizada a posteriori por meio de suplementações.

O resultado prático, mais uma vez, é o esvaziamento da LOA como peça de planejamento, reduzida a um documento inicial sujeito a constantes e vultosos remanejamentos. As consequências dessa prática para as políticas públicas são graves.

A cada exercício, setores previamente contemplados pela LOA têm dotações anuladas, enquanto outros dependem da abertura de créditos suplementares para funcionar plenamente. A população e os órgãos de fiscalização passam a se deparar com um orçamento que não representa a realidade da execução, dificultando a compreensão do fluxo de recursos e a aferição das prioridades governamentais.

A Tabela 16, apresentada na sequência, expressa as fontes de recurso oriundas de anulação de dotação, excesso de arrecadação, operação de crédito e superávit financeiro em cada um dos anos, em percentuais.

Tabela 16 – Fontes de recurso utilizadas para abertura de créditos adicionais, por tipo e exercício financeiro, em percentual

Exercício financeiro	Anulação de dotação (%)	Excesso de arrecadação (%)	Operações de crédito (%)	Superávit financeiro (%)	Total (%)
2020	55,01%	20,77%	5,95%	18,26%	100,00%
2021	58,81%	30,21%	-	10,98%	100,00%
2022	57,02%	20,85%	-	22,13%	100,00%
2023	52,42%	19,54%	8,90%	19,14%	100,00%
2024	56,26%	19,94%	-	23,81%	100,00%

Fonte: Elaboração do Autor, com base nos balanços orçamentários de 2020-2025

A análise das fontes de recursos utilizadas para a abertura de créditos adicionais no período de 2020 a 2024, em correlação com a despesa orçamentária executada em cada exercício, evidencia de forma clara a magnitude do descompasso entre o planejamento previsto na LOA e a grave realidade da execução financeira. Em termos proporcionais, constata-se que, em diversos exercícios, os créditos adicionais corresponderam a percentuais extremamente elevados da execução.

O peso mais significativo recai sobre os créditos suplementares lastreados em anulação de dotações e em excesso de arrecadação. As anulações representaram, em média, de 19,94% a 58,81% do total de créditos adicionais abertos no período, evidenciando que parcelas substanciais de dotações aprovadas foram canceladas e remanejadas para financiar outras ações.

Esse fenômeno revela um planejamento orçamentário impreciso e falho, em que as prioridades estabelecidas na fase legislativa não correspondem às reais necessidades de execução. Na prática, programas e ações originalmente previstos sofrem esvaziamento, enquanto outros são fortalecidos *a posteriori*, configurando uma instabilidade que afeta a continuidade e a previsibilidade das políticas públicas.

O excesso de arrecadação, por sua vez, atingiu percentuais ainda mais expressivos, revelando que, nesses níveis, que correspondem a média de 20% do total de fonte utilizada como recurso para os créditos adicionais abertos, não se pode

falar em um verdadeiro “excesso” de receita decorrente de desempenho econômico superior ao estimado, mas sim em uma subestimação sistemática da previsão de arrecadação durante a elaboração da LOA.

Ainda que em menor proporção, também se destacam os recursos provenientes de operações de crédito e de superávit financeiro. No primeiro caso, a execução orçamentária se torna dependente de endividamento, ampliando pressões sobre o equilíbrio fiscal; no segundo, verifica-se a recorrente utilização de saldos de exercícios anteriores, em detrimento de uma programação inicial mais precisa. Ambos reforçam o afastamento entre previsão e realidade na execução orçamentária.

A análise numérica das fontes de recursos para créditos adicionais, cotejada com os valores da execução orçamentária, confirma que o problema não é circunstancial. Trata-se, portanto, de um claro desvirtuamento da função da LOA, que deixa de ser um verdadeiro instrumento de planejamento e passa a ser apenas um marco formal, sistematicamente alterado pela via das suplementações.

A predominância de anulações e “excessos” como lastro de créditos revela uma LOA com baixa aderência ao gasto efetivo, debilitando a integração entre as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e o controle social (LRF; TCU, 2017; OCDE, 2019). É exatamente o desvio que as diretrizes e ações propostas no capítulo seguinte buscam corrigir, com reforço das estimativas, governança de riscos e transparência ativa ao longo de todo o ciclo orçamentário.

Em outra acepção, este é, pois, o desvio que se pretende solucionar com a adoção das diretrizes e ações, como forma de melhorar não somente o planejamento orçamentário municipal, contribuindo para com as políticas públicas e com o fortalecimento do controle social, como também melhorar os processos decisórios em termos de planejamento orçamentário. Além disso, a partir das diretrizes e ações apresentadas a seguir também se busca ampliar e possibilitar uma efetiva participação social no processo, assim como fortalecer o próprio controle social, que já foi abordado no capítulo anterior, como peça fundamental ao desenvolvimento do próprio Estado como um todo e como pressuposto à democracia.

## **5.2 Diretrizes e ações propositivas para melhoria dos processos decisórios no âmbito do planejamento orçamentário municipal na concretização das políticas públicas e fortalecimento do controle social**

A análise da execução orçamentária do município de Formigueiro, realizada no tópico anterior, que avaliou o quinquênio de 2020 a 2024, permite compreender de maneira mais ampla a dimensão do problema. Não se trata apenas de uma questão de credibilidade do orçamento público, mas de uma prática que representa risco concreto às políticas públicas e obstáculo relevante ao controle social, comprometendo, inclusive, a legitimidade democrática.

Conforme afirma Pires (2019), a ausência de previsibilidade e transparência nos orçamentos municipais afeta diretamente a capacidade de implementação das políticas públicas, minando a confiança da sociedade nas instituições.

Em outras palavras, a recorrente abertura de créditos adicionais em patamares elevados compromete de forma significativa a confiabilidade e a função do orçamento público, pois a peça orçamentária deixa de refletir as reais necessidades da Administração e passa a constituir-se em documento meramente formal. Essa constatação dialoga com a crítica de Giacomoni (2010), segundo a qual a LOA, ao reduzir-se a uma formalidade, perde sua função essencial de instrumento de planejamento democrático e racional. Tal cenário afeta diretamente a qualidade e a fidedignidade das informações orçamentárias, que deixam de servir como base segura para projeções futuras, tanto do governo quanto da sociedade.

Além disso, gera riscos concretos às políticas públicas, uma vez que a execução de programas essenciais passa a depender de sucessivos ajustes, ocasionando atrasos, descontinuidade e até inviabilização de ações. Sob a ótica do controle social, a discrepância entre o orçamento aprovado e a execução financeira dificulta o acompanhamento popular e enfraquece a atuação dos órgãos de fiscalização. Nesse sentido, Arretche (2003) ressalta que a fragmentação e a instabilidade orçamentária ampliam as desigualdades no acesso às políticas públicas, ao inviabilizarem o planejamento de médio e longo prazo.

Em última instância, a consequência mais grave é o comprometimento da legitimidade democrática, uma vez que o orçamento, enquanto instrumento de pactuação entre governo e sociedade, perde sua função de refletir, de maneira transparente, as prioridades coletivas. Por essa razão, o presente estudo buscou, de

forma propositiva, criar diretrizes e ações capazes de aperfeiçoar o planejamento orçamentário municipal, tornar mais eficiente e assertiva a execução das políticas públicas e, conseqüentemente, ampliar o controle social e qualificar os processos decisórios.

De acordo com Secchi (2010), o processo de formulação e implementação de políticas públicas exige a integração entre planejamento, execução e avaliação, o que reforça a centralidade das diretrizes aqui apresentadas. A análise empreendida ao longo deste estudo demonstrou, de maneira clara, que a imprecisão recorrente no planejamento orçamentário municipal fragiliza a credibilidade da LOA, compromete a confiabilidade das informações nela contidas, coloca em risco a efetividade das políticas públicas e dificulta o exercício pleno do controle social.

Em resposta a essa problemática, delineiam-se diretrizes e ações voltadas tanto ao aprimoramento do planejamento e da execução orçamentária quanto ao fortalecimento da participação social e do controle democrático. Essa abordagem converge com a perspectiva de Matias-Pereira (2012), que compreende o orçamento público como instrumento de governança, devendo ser orientado pela transparência e pelo fortalecimento do controle social.

Trata-se, portanto, de medidas que, se implementadas, têm potencial para reduzir a dependência de créditos adicionais, fortalecer a legitimidade democrática do orçamento e assegurar maior eficiência na entrega das políticas públicas. Para tanto, a pesquisa adotou o método hipotético-dedutivo, com caráter propositivo, culminando na formulação de diretrizes e ações destinadas a enfrentar a problemática da imprecisão dos planejamentos orçamentários municipais.

Nesse ponto, Abrucio (2005) ressalta que a institucionalização de práticas orçamentárias mais transparentes e previsíveis representa não apenas uma exigência legal, mas uma condição indispensável para a efetividade da democracia.

Assim, foram estruturadas diretrizes e ações com base nos resultados empíricos e teóricos da pesquisa, organizadas em dois eixos principais: (i) o Eixo 1, voltado ao aprimoramento do planejamento e da execução orçamentária municipal, com foco nas dimensões técnicas e institucionais do ciclo orçamentário; e (ii) o Eixo 2, destinado ao fortalecimento da participação e do controle social, voltado à ampliação da transparência, da cidadania orçamentária e da legitimidade democrática.

Cada eixo abrange um conjunto de diretrizes que, ao serem adotadas pelos municípios, contribuem diretamente para mitigar a imprecisão do planejamento orçamentário, tornar a gestão do orçamento público mais democrática e eficiente, aperfeiçoar a execução das políticas públicas e fortalecer o controle social.

Para facilitar a compreensão e a visualização, o subtópico a seguir apresenta o primeiro eixo propositivo, voltado ao aprimoramento do planejamento e da execução orçamentária municipal, com suas respectivas diretrizes e ações, devidamente fundamentadas nos referenciais teóricos da pesquisa.

### **5.2.1 Eixo 1 – Aprimoramento do planejamento e da execução orçamentária municipal**

O primeiro eixo propositivo tem como foco o aprimoramento do planejamento e da execução orçamentária municipal, analisado à luz das dimensões técnicas e institucionais do ciclo orçamentário. A análise empírica evidenciou que, em diversos exercícios, mais de 50% da despesa executada se concretizou por meio de créditos adicionais, especialmente suplementares, o que demonstra a insuficiência das previsões iniciais. Essa prática recorrente desvirtua a função essencial da LOA, que deixa de constituir-se em instrumento de planejamento fidedigno e passa a representar documento meramente formal e constantemente alterado.

Segundo Pires e Gomide (2016), esse tipo de conduta reforça um padrão de improviso e incrementalismo, no qual as decisões são tomadas de forma reativa, em detrimento de um planejamento estratégico consistente. As ações propostas neste eixo, portanto, buscam corrigir as distorções estruturais do planejamento orçamentário, conferindo maior previsibilidade, confiabilidade e estabilidade à programação financeira municipal.

A vinculação empírico-teórica deste eixo demonstra que as distorções observadas em Formigueiro/RS não se configuram como episódios isolados, mas como sintomas de fragilidades estruturais do modelo de gestão pública municipal no Brasil. Conforme destaca Giacomoni (2012), o orçamento público, quando perde sua função de planejamento e se converte em peça meramente contábil, rompe o elo entre planejamento, execução e controle, comprometendo a racionalidade das decisões.

De modo semelhante, Bucci (2006) e Bitencourt (2013) afirmam que a efetividade das políticas públicas depende da coerência entre os instrumentos de planejamento, o que requer previsões realistas, integração institucional e capacitação técnica permanente. Esses pressupostos fundamentam as diretrizes a seguir, que traduzem, em ações concretas, as necessidades identificadas na análise empírica e os referenciais teóricos discutidos ao longo desta tese.

Para uma melhor compreensão, as diretrizes e ações são apresentadas individualmente nos subtópicos seguintes.

#### 5.2.1.1 Diretriz de integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA)

A experiência de Formigueiro revelou fragmentação entre os instrumentos do ciclo orçamentário, com inconsistências e falta de compatibilidade entre metas e prioridades, comprometendo a coerência do planejamento municipal. Essa situação confirma o que Secchi (2010) denomina de “falha de coordenação intertemporal”, caracterizada pela ausência de diálogo entre as etapas do planejamento. Giacomoni (2012) defende que o PPA deve exercer papel orientador de médio prazo, articulando-se com a LDO e a LOA em uma relação de causalidade e coerência interna.

Do ponto de vista jurídico-institucional, Bucci (2019) acrescenta que a integração entre os instrumentos orçamentários decorre do princípio constitucional da eficiência administrativa previsto no art. 37 da Constituição Federal. Assim, as ações propostas nesta diretriz são: a) promover a coerência entre os instrumentos de planejamento e orçamento, assegurando compatibilidade entre metas e prioridades; e b) criar comitês técnicos intersetoriais para coordenar as etapas de elaboração, execução e monitoramento orçamentário. Essas medidas visam materializar a articulação e integração entre PPA, LDO e LOA, permitindo que a programação municipal seja contínua, coerente e passível de controle social efetivo, com acompanhamento das metas plurianuais.

#### 5.2.1.2 Diretriz de adoção de previsões realistas de receitas e despesas

A pesquisa revelou que as previsões orçamentárias de Formigueiro superestimam receitas e subestimam despesas, o que resulta em necessidade

constante de créditos adicionais. Segundo Arretche (2003), esse comportamento reduz a capacidade de planejamento e fragiliza a credibilidade fiscal.

Giacomoni (2012) observa que a precisão das estimativas é condição fundamental para a transparência e previsibilidade do orçamento, enquanto Bitencourt (2013) complementa que a racionalidade do gasto público depende da correspondência entre o planejamento formal e a execução real das políticas públicas.

As ações propostas nesta diretriz são: a) desenvolver metodologias de projeção baseadas em séries históricas e parâmetros técnicos oficiais; e b) aperfeiçoar as estimativas de arrecadação e despesa, de modo a reduzir desequilíbrios e a necessidade de ajustes durante a execução. Essas ações buscam corrigir as distorções orçamentárias e instituir uma cultura de planejamento baseada em evidências, conforme as recomendações de Matias-Pereira (2012) sobre governança fiscal responsável.

#### 5.2.1.3 Diretriz de redução da dependência de créditos adicionais

Os dados analisados demonstraram que, em alguns exercícios, mais da metade da despesa executada dependeu de créditos adicionais, confirmando o que Pires (2019) denomina de “orçamento residual”, no qual as alterações posteriores substituem o planejamento original. Para Abrucio (2005), limitar a discricionariedade na abertura de créditos suplementares constitui passo essencial para a consolidação de uma administração pública orientada pela *accountability* e pela responsabilidade fiscal.

As ações propostas são: a) estabelecer limites mais restritivos para a abertura de créditos suplementares por decreto executivo; e b) instituir acompanhamento trimestral da execução orçamentária, com vistas a antecipar correções de rota e prevenir desequilíbrios.

Essas medidas reforçam a previsibilidade e a estabilidade do orçamento, reafirmando a LOA como instrumento de planejamento e não como peça meramente formal.

#### 5.2.1.4 Diretriz de padronização das metodologias de planejamento e execução

A análise empírica constatou ausência de padrões técnicos consistentes na elaboração das peças orçamentárias, o que dificulta comparações, transparência e controle social. Segundo Bitencourt e Reck (2022), a padronização metodológica é requisito de racionalidade administrativa e condição para a efetividade das políticas públicas. Giacomoni (2012) reforça que a uniformização dos critérios de classificação e registro contábil assegura maior transparência e integração entre órgãos.

As ações propostas são: a) criar manuais técnicos municipais para orientar a elaboração do PPA, LDO e LOA; e b) implantar indicadores de desempenho e metas de qualidade do gasto público. Essas ações buscam institucionalizar rotinas e parâmetros comuns, fortalecendo a governança orçamentária e alinhando-se à concepção de gestão pública profissionalizada defendida por Matias-Pereira (2012) e Di Pietro (2021).

#### 5.2.1.5 Diretriz de capacitação técnica e fortalecimento institucional

A falta de capacitação continuada observada em Formigueiro contribui para erros de previsão e execução. Conforme Secchi (2010), a capacidade estatal é elemento central para a implementação de políticas públicas eficazes. Bitencourt (2013) acrescenta que o fortalecimento institucional do corpo técnico é condição para a manutenção das boas práticas de gestão, evitando que a administração dependa de vontades políticas episódicas.

Assim, propõem-se as seguintes ações: a) investir na formação continuada de gestores e servidores responsáveis pelo planejamento e execução orçamentária; e b) estabelecer parcerias com universidades e órgãos de controle para a atualização técnica permanente. Essas medidas favorecem a construção de uma cultura de aprendizado organizacional, alinhada ao modelo de inovação incremental proposto por Bresser-Pereira (1998) e ampliado por Faraco, Niwa e Vincentin (2016).

#### 5.2.1.6 Diretriz de fortalecimento do controle interno

A análise empírica demonstrou que o controle interno de Formigueiro atua de forma predominantemente reativa, limitando-se à verificação contábil posterior. A

INTOSAI (2013) enfatiza que o controle deve ser preventivo e integrado ao planejamento, funcionando como instrumento de aperfeiçoamento da gestão e melhoria de desempenho. Bitencourt (2013), por sua vez, defende que o controle interno deve ser concebido como componente da governança pública, e não apenas como mecanismo sancionatório.

As ações propostas são: a) inserir o controle interno desde a fase de formulação das leis orçamentárias; e b) estimular auditorias preventivas e relatórios periódicos de avaliação dos resultados. Essas ações visam institucionalizar uma cultura de acompanhamento contínuo, reduzindo riscos de desvios e fortalecendo a transparência da gestão pública.

#### 5.2.1.7 Diretriz de integração tecnológica e gestão de dados públicos

Verificou-se, ao longo da pesquisa, que a fragmentação dos sistemas de informação e a ausência de interoperabilidade entre secretarias municipais comprometem o monitoramento e a análise das despesas públicas. Conforme Ungaro (2019), a digitalização dos processos orçamentários constitui etapa essencial para a eficiência administrativa e o fortalecimento do controle social. Secchi (2013) complementa que a tecnologia, ao integrar execução, avaliação e transparência, potencializa a governança pública baseada em dados.

As ações propostas são: a) implantar sistemas informatizados integrados de planejamento e execução orçamentária; e b) garantir interoperabilidade de dados entre secretarias e órgãos de controle. Essas ações traduzem a visão integracionista e contemporânea da administração pública, aproximando o município do paradigma da gestão em rede, orientada por dados, transparência e eficiência.

Em síntese, o Eixo 1 representa a articulação entre os achados empíricos e os fundamentos teóricos sobre políticas públicas e orçamento, abordando diferentes dimensões da capacidade estatal e institucional. As diretrizes propostas buscam restabelecer o papel da LOA como instrumento de planejamento realista, transparente e democrático.

A vinculação entre os resultados observados em Formigueiro e os referenciais teóricos de Bucci (2006), Bitencourt (2013), Giacomoni (2012) e Secchi (2010) confirma que a superação da imprecisão orçamentária exige não apenas ajustes

técnicos, mas reformas institucionais e culturais orientadas à transparência, à coordenação e à profissionalização da gestão pública.

### **5.2.2 Eixo 2 - Fortalecimento da participação e do controle social**

O segundo eixo propositivo direciona-se ao fortalecimento da participação e do controle social, com ênfase na ampliação da transparência, da cidadania orçamentária e da legitimidade democrática. A imprecisão no planejamento orçamentário afeta não apenas a eficiência administrativa, mas também a capacidade da sociedade de acompanhar e fiscalizar a execução das políticas públicas.

Quando grande parte das despesas depende de créditos adicionais, os cidadãos não encontram correspondência entre o orçamento aprovado e sua execução real, o que dificulta a avaliação de prioridades e o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos. Conforme ressalta Avritzer (2012), a participação social efetiva no orçamento é condição indispensável para o fortalecimento da accountability democrática, especialmente no âmbito municipal.

Nesse sentido, torna-se imprescindível criar mecanismos institucionais que ampliem a transparência, garantam o acesso à informação e assegurem a participação popular em todas as fases do ciclo orçamentário. A vinculação empírico-teórica deste eixo decorre da constatação de que, em Formigueiro/RS, a sociedade civil encontra barreiras concretas para acompanhar e interferir no processo orçamentário, devido à carência de informações claras, à fragilidade dos canais de deliberação e à ausência de devolutivas públicas consistentes.

Essa realidade reproduz o diagnóstico de Jacobi (2002) e Müller e Friederich (2020), segundo os quais a participação social, quando reduzida à formalidade, perde seu potencial de controle e de coprodução de políticas públicas. Ao mesmo tempo, Bucci (2006) e Bitencourt (2013) destacam que o controle social constitui dimensão essencial da legitimidade democrática e da efetividade dos direitos fundamentais, uma vez que garante a interligação entre Estado e sociedade no processo decisório.

Assim, as ações propostas neste eixo traduzem o compromisso com a democracia participativa, a transparência ativa e a corresponsabilidade cidadã na gestão dos recursos públicos. Para uma melhor compreensão, as diretrizes e ações são apresentadas individualmente nos subtópicos a seguir.

### 5.2.2.1 Diretriz de transparência ativa e acesso à informação

A pesquisa demonstrou que as informações orçamentárias de Formigueiro são de difícil acesso, o que compromete o controle social e a compreensão do ciclo orçamentário pela população. Essa constatação confirma a análise de Abrucio (2005), para quem a transparência é condição material indispensável ao exercício da cidadania fiscal.

Giacomoni (2012) acrescenta que portais de transparência bem estruturados permitem que o cidadão compreenda o ciclo orçamentário e acompanhe a execução de forma simplificada e contínua. As ações propostas nesta diretriz são: a) disponibilizar dados atualizados e acessíveis sobre receitas, despesas e créditos adicionais; e b) apresentar comparativos entre o orçamento aprovado e o executado, em formato didático e interativo.

Essas ações visam transformar a transparência em instrumento de aprendizado social, conforme Avritzer (2012), aproximando governo e sociedade e fortalecendo uma cultura de controle informada e participativa.

### 5.2.2.2 Diretriz de criação e fortalecimento de Conselhos Municipais de Planejamento e Orçamento

O estudo evidenciou a inexistência de um espaço institucional permanente de participação social nas decisões orçamentárias de Formigueiro. A literatura sobre controle social (Bitencourt & Reck, 2022; Di Pietro, 1993) destaca que os conselhos paritários funcionam como arenas deliberativas que ampliam a legitimidade e asseguram pluralidade de vozes. Avritzer (2012) observa que tais instâncias conectam a democracia representativa à participativa, conferindo caráter público e legitimidade deliberativa às escolhas orçamentárias.

Assim, propõem-se as seguintes ações: a) instituir conselhos municipais de planejamento e orçamento com composição paritária entre governo e sociedade civil; e b) garantir competência deliberativa sobre a definição de prioridades e o acompanhamento da execução orçamentária. Essas medidas institucionalizam o

diálogo contínuo entre gestores e cidadãos, fortalecendo a accountability horizontal e social, conforme o modelo proposto por O'Donnell (1998).

#### 5.2.2.3 Diretriz de institucionalização de audiências e consultas públicas permanentes

A análise empírica revelou que as audiências orçamentárias em Formigueiro ocorrem de forma esporádica e com baixa adesão popular. Segundo Secchi (2010), processos decisórios participativos exigem regularidade, acessibilidade e mecanismos de engajamento efetivo. Jacobi (2002) ressalta que a periodicidade das consultas públicas estimula o envolvimento da população e confere legitimidade às decisões administrativas.

As ações propostas nesta diretriz são: a) realizar audiências públicas obrigatórias nas fases de elaboração, discussão e revisão do PPA, LDO e LOA; e b) utilizar plataformas digitais interativas para ampliar o alcance e democratizar o acesso da população às consultas orçamentárias. Essas medidas refletem a concepção de democracia, permitindo que a sociedade influencie, de modo contínuo e fundamentado, a formulação das políticas públicas e a destinação dos recursos.

#### 5.2.2.4 Diretriz de implementação de mecanismos de orçamento participativo

O estudo identificou ausência de mecanismos de deliberação direta sobre a alocação de recursos públicos, o que reforça a assimetria entre governo e sociedade. Conforme Souza (2008), o orçamento participativo constitui instrumento de redistribuição simbólica e material do poder, aproximando a decisão pública das realidades locais. Avritzer (2012) e Pires (2019) afirmam que as experiências de orçamento participativo elevam a confiança institucional, aprimoram a transparência e aumentam a eficiência da execução das políticas públicas.

As ações propostas nesta diretriz são: a) destinar percentual mínimo do orçamento municipal à decisão direta dos cidadãos; e b) organizar as propostas de investimento por territórios ou áreas temáticas, assegurando representatividade e equilíbrio regional. Essas medidas materializam a participação cidadã nas escolhas orçamentárias concretas, reduzindo o distanciamento entre o planejamento técnico e as demandas sociais.

#### 5.2.2.5 Diretriz de publicação de relatórios detalhados de execução e resultados

Os achados da pesquisa indicaram a ausência de devolutivas públicas regulares sobre a execução orçamentária e o uso dos recursos. Bitencourt (2013) e Matias-Pereira (2012) sustentam que a prestação de contas deve ser contínua, clara e orientada a resultados, constituindo condição essencial para a *accountability* democrática.

As ações propostas são: a) elaborar relatórios anuais de devolutiva social, apresentando a execução orçamentária e o cumprimento das metas planejadas; e b) publicar indicadores de desempenho e de impacto das políticas financiadas, com linguagem acessível e comparativa. Essas ações visam consolidar um ciclo virtuoso de transparência, monitoramento e aprendizado coletivo, alinhado às boas práticas de governança da OCDE (2019).

#### 5.2.2.6 Diretriz de ampliação da *accountability* e da cultura de controle social

O estudo demonstrou que o controle social em Formigueiro ainda depende de ações pontuais dos órgãos de fiscalização, carecendo de cultura institucional de acompanhamento cidadão. O'Donnell (1998) distingue a *accountability* vertical (eleitoral) e a horizontal (institucional), destacando que a efetividade democrática requer ambas, articuladas a uma cultura de vigilância social permanente.

Müller e Friederich (2020) complementam que a educação fiscal e orçamentária promove a internalização de valores de cidadania ativa, fortalecendo o engajamento público e a legitimidade do processo democrático.

As ações propostas são: a) divulgar pareceres e relatórios dos órgãos de controle interno e externo em formato acessível à sociedade; e b) implementar programas de educação fiscal e cidadania orçamentária nas escolas, conselhos e espaços comunitários. Essas medidas traduzem a busca por uma gestão pública coparticipativa, em que o cidadão se reconhece corresponsável pela integridade do gasto público, reforçando o vínculo entre Estado, sociedade e democracia (Bucci, 2006; Schmidt, 2019).

Em síntese, o Eixo 2 evidencia a dimensão democrático-deliberativa do orçamento público, convertendo os resultados empíricos em proposições que valorizam a transparência, a participação e o controle social efetivo. A articulação entre Avritzer (2012), Bucci (2006), Bitencourt (2013) e Jacobi (2002) demonstra que a superação da imprecisão orçamentária não depende apenas de aprimoramentos técnicos, mas da construção de um ecossistema de governança participativa e de aprendizagem cívica.

Assim, o orçamento volta a cumprir sua função constitucional de instrumento de pactuação social e de efetivação dos direitos fundamentais.

### **5.2.3 Síntese conclusiva do capítulo**

As diretrizes apresentadas no Eixo 1 enfrentam a dimensão técnico-institucional da imprecisão orçamentária, aprimorando a governança e a capacidade de planejamento municipal, enquanto as diretrizes do Eixo 2 abordam a dimensão democrático-deliberativa, fortalecendo a transparência, o controle social e a legitimidade do processo orçamentário. Conjuntamente, essas ações configuram uma resposta integrada ao problema diagnosticado empiricamente em Formigueiro/RS, entre 2020 e 2024, período em que se constatou a abertura de créditos adicionais superiores a 50% da despesa executada. Tal cenário confirma a hipótese de que a imprecisão orçamentária não é uma anomalia pontual, mas um fenômeno estrutural, resultante tanto de deficiências técnicas quanto da fragilidade institucional e participativa dos municípios brasileiros.

Do ponto de vista teórico, a análise empreendida ao longo deste estudo corrobora o entendimento de Bucci (2006), segundo o qual o orçamento público constitui o principal instrumento de concretização das políticas públicas, pois traduz, em termos financeiros, as escolhas coletivas democraticamente definidas. Giacomoni (2012) acrescenta que o orçamento deve atuar como elo de integração entre planejamento, execução e controle, assegurando racionalidade, continuidade e previsibilidade fiscal. Bitencourt (2013) e Reck (2020) reforçam que a efetividade das políticas públicas depende de uma arquitetura institucional que combine coerência técnica, coordenação intergovernamental e participação social qualificada.

Nesse sentido, o Eixo 1, voltado ao aprimoramento do planejamento e da execução orçamentária, expressa o esforço de reconstruir a credibilidade da LOA, reduzindo a dependência de créditos adicionais e fortalecendo a capacidade estatal local. As ações propostas traduzem o aprendizado empírico obtido em Formigueiro, onde a falta de integração entre os instrumentos do ciclo orçamentário, a carência de previsões realistas e a limitada qualificação técnica revelaram o distanciamento entre o planejamento formal e a execução concreta. Tais resultados confirmam o argumento de Secchi (2010) de que o processo de formulação de políticas públicas deve alinhar-se às etapas de execução e avaliação, formando um ciclo contínuo de aprendizado e correção de rumos.

Por sua vez, o Eixo 2, centrado na participação e no controle social, aborda a dimensão normativa e democrática do orçamento, em consonância com Avritzer (2012), para quem a democracia participativa é condição essencial de legitimidade das decisões públicas. A insuficiência de mecanismos participativos observada no caso empírico evidencia a necessidade de institucionalizar conselhos, audiências e práticas de transparência ativa, aproximando o cidadão das escolhas orçamentárias. Essa orientação reflete as contribuições de Jacobi (2002) e Müller e Friederich (2020), que destacam o controle social como processo de aprendizagem coletiva e corresponsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Assim, a articulação entre os dois eixos delinea um modelo de gestão orçamentária realista, integrada e participativa — um modelo que une, como propõem Bitencourt e Reck (2022), as dimensões técnico-instrumental e político-deliberativa das políticas públicas. A redução da imprecisão orçamentária, portanto, exige não apenas reformas procedimentais, mas uma mudança de paradigma: do orçamento como peça contábil para o orçamento como instrumento de governança democrática.

A convergência entre o referencial teórico e o diagnóstico empírico permite concluir que as diretrizes e ações propostas têm potencial para: (i) restituir à LOA sua função de planejamento fidedigno; (ii) aprimorar a eficiência e a transparência da execução financeira; (iii) ampliar o controle social e a confiança da sociedade nas instituições públicas; e (iv) fortalecer a legitimidade do processo orçamentário municipal como espaço de pactuação entre Estado e sociedade. Em síntese, ao integrar planejamento técnico e participação democrática, as propostas reafirmam que

não há efetividade das políticas públicas sem um orçamento público sólido, transparente e socialmente controlado.

Para uma melhor compreensão, a Tabela 17, apresentada a seguir, consolida o Eixo 1 e 2.

Tabela 17 – Eixos e diretrizes propositivas para o aprimoramento do planejamento orçamentário municipal e fortalecimento do controle social

Eixo	Diretrizes
<b>Eixo 1 – Aprimoramento do planejamento e da execução orçamentária municipal</b>	1. Integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) 2. Adoção de previsões realistas de receitas e despesas 3. Redução da dependência de créditos adicionais 4. Padronização das metodologias de planejamento e execução 5. Capacitação técnica e fortalecimento institucional 6. Fortalecimento do controle interno 7. Integração tecnológica e gestão de dados públicos
<b>Eixo 2 – Fortalecimento da participação e do controle social</b>	1. Transparência ativa e acesso à informação 2. Criação e fortalecimento de Conselhos Municipais de Planejamento e Orçamento 3. Institucionalização de audiências e consultas públicas permanentes 4. Implementação de mecanismos de orçamento participativo 5. Publicação de relatórios detalhados de execução e resultados 6. Ampliação da <i>accountability</i> e da cultura de controle social

Fonte: Elaboração do Autor Elaborado pelo autor, com base nos resultados empíricos da pesquisa e na fundamentação teórica (Bucci, 2006; Giacomoni, 2012; Bitencourt, 2013; Secchi, 2010; Avritzer, 2012; Abrucio, 2005; INTOSAI, 2013).

Para uma melhor visualização, a Tabela 18, apresentada a seguir, contém as duas ações propostas em cada uma das diretrizes.

Tabela 18 – Ações propositivas de acordo com cada diretriz

Diretriz	Ações Propostas
<b>1. Integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA)</b>	a) Promover a coerência entre os instrumentos de planejamento e orçamento, assegurando a compatibilidade de metas e prioridades.

Diretriz	Ações Propostas
	b) Criar comitês técnicos intersetoriais para coordenar as etapas de elaboração e execução orçamentária.
<b>2. Adoção de previsões realistas de receitas e despesas</b>	a) Desenvolver metodologias de projeção baseadas em séries históricas e parâmetros técnicos oficiais. b) Aperfeiçoar estimativas de arrecadação e despesa para reduzir desequilíbrios e necessidade de ajustes durante a execução.
<b>3. Redução da dependência de créditos adicionais</b>	a) Estabelecer limites mais restritivos para abertura de créditos suplementares por decreto. b) Instituir acompanhamento trimestral da execução orçamentária para antecipar correções de rota.
<b>4. Padronização das metodologias de planejamento e execução</b>	a) Criar manuais técnicos municipais para orientar a elaboração do PPA, LDO e LOA. b) Implantar indicadores de desempenho e metas de qualidade do gasto público.
<b>5. Capacitação técnica e fortalecimento institucional</b>	a) Investir na formação continuada de gestores e servidores responsáveis pelo planejamento e execução orçamentária. b) Estabelecer parcerias com universidades e órgãos de controle para atualização técnica permanente.
<b>6. Fortalecimento do controle interno</b>	a) Inserir o controle interno desde a fase de formulação das leis orçamentárias. b) Estimular auditorias preventivas e relatórios periódicos de avaliação dos resultados.
<b>7. Integração tecnológica e gestão de dados públicos</b>	a) Implantar sistemas informatizados integrados de planejamento e execução. b) Garantir interoperabilidade de dados entre secretarias e órgãos de controle.
<b>8. Transparência ativa e acesso à informação</b>	a) Disponibilizar dados atualizados sobre receitas, despesas e créditos adicionais. b) Apresentar comparativos entre orçamento aprovado e executado, de forma acessível e interativa.
<b>9. Criação e fortalecimento de Conselhos Municipais de Planejamento e Orçamento</b>	a) Instituir conselhos com composição paritária entre governo e sociedade civil. b) Garantir competência deliberativa sobre prioridades e acompanhamento da execução.
<b>10. Institucionalização de audiências e consultas públicas permanentes</b>	a) Realizar audiências públicas obrigatórias nas fases de elaboração e revisão do PPA, LDO e LOA. b) Utilizar plataformas digitais para ampliar o alcance e a participação da população.
<b>11. Implementação de mecanismos de orçamento participativo</b>	a) Destinar percentual mínimo do orçamento municipal à decisão direta dos cidadãos. b) Organizar propostas por territórios ou áreas temáticas, assegurando representatividade.
<b>12. Publicação de relatórios detalhados de execução e resultados</b>	a) Elaborar relatórios anuais de devolutiva social sobre a execução orçamentária e o cumprimento das metas. b) Publicar indicadores de desempenho e impacto das políticas financiadas.
<b>13. Ampliação da <i>accountability</i> e da cultura de controle social</b>	a) Divulgar pareceres e relatórios dos órgãos de controle interno e externo. b) Implementar programas de educação fiscal e cidadania orçamentária.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados empíricos da pesquisa e na fundamentação teórica (Bucci, 2006; Giacomoni, 2012; Bitencourt, 2013; Secchi, 2010; Avritzer, 2012; Abrucio, 2005; INTOSAI, 2013).

A consolidação das ações apresentadas evidencia que a superação da imprecisão orçamentária municipal exige tanto medidas institucionais voltadas ao fortalecimento técnico quanto a criação de mecanismos efetivos de transparência e responsabilização democrática. Conforme Peters (2016), a eficiência da governança orçamentária depende da articulação entre capacidade administrativa e mecanismos de accountability, de modo a evitar que a execução se dissocie do planejamento e comprometa a coerência das políticas públicas.

Ao integrar capacidade administrativa, metodologias realistas de previsão e instrumentos de participação e controle social, cria-se um ambiente de maior confiabilidade em torno da Lei Orçamentária Anual (LOA), reduzindo a dependência de créditos adicionais e restabelecendo o orçamento como instrumento efetivo de planejamento. Nesse sentido, o enfrentamento das falhas estruturais do ciclo orçamentário municipal não se limita a ajustes técnicos, mas implica a recomposição da legitimidade democrática do orçamento, condição essencial para a efetividade das políticas públicas e o fortalecimento do controle social.

Orellana (2018) ressalta que a legitimidade orçamentária está diretamente associada à transparência e à clareza das escolhas de alocação de recursos, sendo o orçamento o principal instrumento de pactuação entre Estado e sociedade. Nessa perspectiva, o conjunto das ações voltadas à participação social e ao controle do processo orçamentário municipal demonstra que não basta corrigir tecnicamente as falhas de planejamento: é indispensável assegurar legitimidade democrática e transparência ativa em todas as fases do ciclo orçamentário.

De acordo com Przeworski (1999), a efetividade das instituições democráticas depende da capacidade de tornar visíveis os fluxos de poder e recursos, reduzindo o risco de captura do processo decisório por interesses restritos. Ao garantir espaços institucionais de participação, justificar detalhadamente as realocações orçamentárias, ampliar a publicidade dos atos e incorporar a sociedade nas instâncias de avaliação, cria-se um ambiente de maior confiança, accountability e proximidade entre Estado e cidadãos.

A regulamentação desses mecanismos por meio de normas internas consolida práticas de governança democrática, reduz a distância entre a LOA aprovada e sua execução efetiva e permite que o orçamento público cumpra sua função precípua de instrumento de planejamento, transparência e fortalecimento do controle social.

Os resultados empíricos obtidos validam a hipótese inicialmente formulada nesta pesquisa: a de que a criação e implementação de diretrizes e ações específicas — voltadas ao aprimoramento do planejamento e da execução orçamentária, bem como ao fortalecimento da participação e do controle social — constituem instrumentos eficazes para mitigar a imprecisão nos planejamentos orçamentários municipais. O estudo exemplificativo confirmou que a ausência de previsões realistas, somada ao uso recorrente e excessivo de créditos adicionais, especialmente suplementares por anulação de dotações, compromete a credibilidade da LOA, fragiliza o processo democrático e expõe as políticas públicas a riscos de descontinuidade e ineficácia.

Nesse contexto, as ações propostas demonstram elevado potencial para reverter essa lógica, ao fortalecer a capacidade técnica do ente municipal, aprimorar a confiabilidade das informações, ampliar a transparência dos atos e assegurar a participação ativa da sociedade em todas as etapas do ciclo orçamentário. Como afirma Abrucio (2010), apenas a conjugação entre capacidade técnica, transparência institucional e engajamento social é capaz de transformar o orçamento em um verdadeiro instrumento de governança democrática.

Dessa forma, confirma-se que a adoção das diretrizes e ações delineadas contribui decisivamente para que o orçamento público municipal se consolide como um autêntico instrumento de planejamento e de legitimidade democrática — condição indispensável à efetividade das políticas públicas e ao fortalecimento do controle social.

### **5.3 O Planejamento Estratégico e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 38/2025: desafios para os Municípios e conexões com as diretrizes propostas neste estudo**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 38/2025, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, representa uma das mais amplas tentativas de reformulação da governança pública brasileira desde a Emenda Constitucional nº

19/1998. O texto propõe a inserção do planejamento estratégico para resultados como instrumento obrigatório de gestão em todas as esferas da Administração Pública, incluindo os municípios, que deverão elaborar e divulgar, em até 180 dias após a posse do chefe do Executivo, um plano estratégico com metas e objetivos para todo o mandato, vinculado aos acordos de resultados e às leis orçamentárias (arts. 28, §1º-A, e 29, II-A, da proposta).

Embora o intuito da proposta — fortalecer a gestão orientada a resultados e a *accountability* — seja louvável, a exigência revela um descompasso entre a retórica normativa e a realidade institucional da maioria dos municípios brasileiros. Conforme demonstrado no estudo exemplificativo de Formigueiro/RS (2020–2024), assim como em pesquisa anterior realizada nos municípios da Microrregião de Restinga Seca, a administração local ainda trata o orçamento público como mera formalidade legal, dissociada de qualquer visão estratégica de médio ou longo prazo.

Esse cenário confirma a observação de Giacomoni (2012), segundo a qual o orçamento deveria constituir o elo de integração entre planejamento, execução e controle, mas frequentemente se converte em instrumento burocrático de cumprimento de prazos legais. Mintzberg (2000) complementa que o planejamento estratégico, quando reduzido a uma rotina administrativa, perde sua essência transformadora e deixa de orientar a ação governamental para resultados concretos, tornando-se apenas um exercício de formalidade.

Em sua essência, o planejamento estratégico, conforme Bryson (2018) e Drucker (1994), é um processo dinâmico e participativo que busca alinhar os meios e recursos disponíveis a uma visão de futuro institucional, articulando objetivos, metas, indicadores e responsabilidades. Chiavenato e Sapiro (2003) acrescentam que o planejamento estratégico é o ponto de convergência entre análise situacional, definição de prioridades e gestão de recursos, devendo ser constantemente revisitado diante das mudanças no ambiente organizacional.

No setor público, sua função não se limita à gestão administrativa, mas se projeta como ferramenta de legitimidade democrática, na medida em que torna transparentes as prioridades governamentais e permite à sociedade acompanhar e avaliar o desempenho estatal (Bucci, 2006; Secchi, 2010). Denhardt e Denhardt (2015) enfatizam que o planejamento público deve estar centrado na cidadania e no

diálogo com a sociedade, e não apenas na eficiência gerencial, pois é no engajamento social que reside a verdadeira legitimidade das ações governamentais.

Nesse contexto, a PEC nº 38/2025 atribui aos municípios obrigações que, embora necessárias, esbarram em profundas assimetrias de capacidade técnica, de estrutura e de governança institucional. A exigência de elaboração de planejamento estratégico sem o devido suporte técnico, sem estrutura de dados, sem integração entre os instrumentos do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA) e sem equipes capacitadas pode transformar a norma em mero exercício retórico, incapaz de produzir resultados concretos. Como observa Abrucio (2010), a governança pública requer coerência entre capacidade administrativa e desenho institucional, sob pena de reforçar desigualdades entre entes federativos.

A ausência de planejamento estratégico efetivo em grande parte dos municípios brasileiros não decorre de resistência política, mas de deficiências estruturais e cognitivas, como carência de quadros técnicos, descontinuidade administrativa e baixa capacidade analítica para projeção de cenários. Andrews e Boyne (2010) argumentam que organizações públicas com menor capacidade estratégica tendem a adotar decisões reativas e de curto prazo, com baixa adaptabilidade às demandas sociais.

Nesse sentido, o estudo empírico reforça a advertência de Peters (2016), para quem a eficácia do planejamento depende da qualidade das instituições e da racionalidade das decisões, e não apenas da previsão normativa de metas e indicadores. Assim, o texto constitucional proposto pela PEC nº 38/2025 só poderá alcançar seus objetivos se for acompanhado por medidas concretas de fortalecimento da governança local, entre elas, a implementação das diretrizes e ações propostas neste estudo — especialmente aquelas voltadas à capacitação técnica, integração dos instrumentos orçamentários, adoção de metodologias realistas de previsão e fortalecimento do controle social.

Oliveira (2009) reforça que o planejamento estratégico é viável apenas em ambientes institucionais onde existam processos decisórios estruturados e mecanismos de coordenação horizontal e vertical entre áreas da administração pública. Tais medidas constituem, em verdade, o alicerce mínimo para a futura implantação de um planejamento estratégico consistente no setor público municipal.

A perspectiva de planejamento para resultados, prevista na PEC, requer que os municípios desenvolvam uma cultura organizacional orientada por evidências, metas e indicadores de desempenho, substituindo o improvisado pela racionalidade técnica. Isso implica transformar o ciclo orçamentário — hoje frequentemente formal e reativo — em um processo proativo de governança democrática, no qual o orçamento traduza escolhas políticas fundamentadas em diagnósticos e metas claras (Faraco; Niwa; Vincentin, 2016).

Pollitt e Bouckaert (2017) observam que a transição de uma gestão pública baseada em insumos para uma gestão baseada em resultados requer não apenas instrumentos técnicos, mas também uma mudança cultural profunda na burocracia estatal. Kettunen (2020), ao analisar reformas em países nórdicos, destaca que a institucionalização do planejamento estratégico eficaz depende da aprendizagem organizacional e da maturidade dos sistemas de informação governamental, o que reforça o papel das ações aqui propostas como etapa preparatória para a implementação efetiva da PEC nº 38/2025. Sem essa transformação, o planejamento estratégico tende a reproduzir o destino das leis orçamentárias atuais: abundância normativa e escassez de efetividade.

Conclui-se, portanto, que a PEC nº 38/2025 evidencia a urgência da profissionalização e da racionalização da gestão pública municipal, mas também expõe a fragilidade estrutural do federalismo brasileiro, ao impor novas exigências sem oferecer instrumentos de suporte técnico-financeiro correspondentes. O caminho para viabilizar o planejamento estratégico nos municípios passa, necessariamente, pela consolidação das ações propositivas delineadas neste estudo, que representam um passo concreto rumo à maturidade institucional, à eficiência administrativa e ao resgate da função do orçamento como instrumento de planejamento e de legitimidade democrática.

## 6 CONCLUSÃO

A trajetória investigativa desta tese evidenciou, com clareza e consistência, que a imprecisão recorrente nos planejamentos orçamentários municipais não se trata de um problema pontual ou meramente administrativo, mas de uma falha estrutural, de natureza institucional e política, que corrói a credibilidade da LOA, que compromete a confiabilidade das informações públicas e enfraquece o próprio pacto democrático que sustenta a atividade financeira do Estado. O estudo exemplificativo, realizado no município de Formigueiro/RS, no quinquênio de 2020 a 2024, revelou a magnitude do problema, ao demonstrar que, em determinados exercícios, os créditos adicionais representaram parcela expressiva da despesa executada, atingindo níveis capazes de desnaturar o caráter vinculante e planejador da LOA como instrumento de planejamento.

O primeiro capítulo apresentou o conceito de políticas públicas em chave interdisciplinar e ancorada na Constituição de 1988, ressaltando a centralidade da participação social e o nexo intrínseco entre política e orçamento, enquanto o segundo capítulo discutiu o papel do planejamento, mostrando que PPA, LDO e LOA devem operar de modo integrado para que as escolhas coletivas se traduzam em alocação racional e previsível. O terceiro capítulo evidenciou, sob abordagem jurídico-financeira, a distância entre o orçamento formal e o executado e as distorções provocadas pelo uso reiterado de créditos adicionais, enquanto o quarto capítulo situou o controle interno, externo e social como condições de governança democrática e de confiabilidade informacional. Por fim, o quinto capítulo materializou o diagnóstico por meio do estudo exemplificativo de Formigueiro/RS (2020–2024), confirmando a gravidade e a recorrência do problema e fundamentando a proposição de diretrizes operacionais e participativas.

No plano substantivo, os achados do estudo exemplificativo evidenciam que a utilização sistemática de créditos adicionais, em montantes elevados, sinaliza falhas de estimativa e de coordenação no planejamento, com efeitos diretos sobre a credibilidade do orçamento e a continuidade das políticas públicas. Por isso, é imperativo aprimorar as metodologias de previsão, promover maior integração entre PPA, LDO e LOA e restringir a abertura de créditos adicionais a situações verdadeiramente excepcionais, acompanhadas de motivação técnica e publicidade

reforçada. Tais medidas, aliadas à transparência em dados abertos e ao engajamento social qualificado, restabelecem o papel da LOA como instrumento vinculante, democrático e de responsabilidade pública.

Nesse sentido, os dados e discussões apresentados ao longo do trabalho evidenciam que o orçamento, tal como tem sido praticado, deixa de cumprir integralmente sua função de orientar a ação estatal segundo prioridades previamente pactuadas, transformando-se em um mecanismo reativo, de gestão contingencial, e não em um guia estratégico da ação governamental. A peça orçamentária, em vez de expressar um compromisso legítimo entre Estado e sociedade, acaba reduzida a um documento formal que pouco dialoga com a realidade da execução fiscal, fragilizando tanto a efetividade das políticas públicas quanto a possibilidade de controle social qualificado.

Essa percepção está em consonância com a análise de Wildavsky (1964), segundo a qual, sem previsões realistas, o orçamento tende a se tornar um exercício incrementalista, mais reativo do que orientador da ação estatal. Além de comprometer a transparência, esse descolamento entre o aprovado e o executado esvazia o princípio republicano da *accountability* e fragiliza a legitimidade democrática, pois a sociedade não encontra na LOA um reflexo fidedigno das escolhas coletivas, tampouco um parâmetro confiável para o acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

Ao longo da pesquisa, confirmou-se a hipótese de que a adoção de diretrizes e ações estruturadas em dois eixos principais constitui caminho viável para enfrentar esse quadro. O Eixo 1, que trata do aprimoramento do planejamento e da execução orçamentária municipal contempla diretrizes voltadas ao aperfeiçoamento técnico e procedimental da gestão orçamentária, que são: (i) integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA); (ii) adoção de previsões realistas de receitas e despesas; (iii) redução da dependência de créditos adicionais; (iv) padronização das metodologias de planejamento e execução; (v) capacitação técnica e fortalecimento institucional; (vi) fortalecimento do controle interno; e (vii) integração tecnológica e gestão de dados públicos

O Eixo 2, que trata do fortalecimento da participação e do controle social agrega diretrizes de natureza institucional e democrática, que buscam consolidar a transparência e o engajamento cidadão no processo orçamentário, que são: (i)

transparência ativa e acesso à informação; (ii) criação e fortalecimento de Conselhos Municipais de Planejamento e Orçamento; (iii) institucionalização de audiências e consultas públicas permanentes; (iv) implementação de mecanismos de orçamento participativo; (v) publicação de relatórios detalhados de execução e resultados; e (vi) ampliação da *accountability* e da cultura de controle social.

Esses dois eixos se complementam e se reforçam mutuamente, pois combinam aprimoramento técnico com democratização do processo decisório, demonstrando que a redução da imprecisão orçamentária depende, simultaneamente, de eficiência administrativa e de transparência participativa. As diretrizes relacionadas à participação social e ao controle democrático, ao estabelecerem espaços de deliberação, mecanismos de transparência ativa, publicidade ampla e regulamentação normativa, contribuem para consolidar o orçamento como instrumento de legitimidade e de *accountability* horizontal e vertical, ampliando o protagonismo da sociedade nos destinos das finanças públicas. Conforme O'Donnell (1998), o fortalecimento dos mecanismos de controle é condição essencial para consolidar a democracia, pois amplia a capacidade da sociedade de fiscalizar e avaliar os atos do Estado.

O aporte teórico mobilizado reforça a pertinência dessas proposições. Bucci (2000) lembra que políticas públicas demandam arranjos institucionais consistentes e legitimados democraticamente; Giacomoni (2012) aponta que o orçamento só cumpre sua função quando preserva sua fidedignidade e previsibilidade; Secchi (2013) enfatiza a importância do feedback e da coordenação interorganizacional para a efetividade das políticas; Bitencourt (2019) ressalta que o controle social depende de informação inteligível e tempestiva; e Faraco, Niwa e Vincentin (2016) demonstram que a eficácia do controle externo pressupõe a solidez do controle interno e da participação social. Complementarmente, Przeworski (1999) destaca que o controle é também um mecanismo de governança, que reduz os riscos de captura das políticas públicas por interesses privados, fortalecendo a racionalidade e a justiça distributiva na alocação dos recursos públicos.

A partir desse diálogo, a pesquisa não apenas identifica a falha estrutural da imprecisão orçamentária, mas também oferece caminhos concretos e fundamentados para superá-la. Assim, confirma-se a hipótese da pesquisa: a criação e institucionalização de diretrizes e ações voltadas ao planejamento, à execução e à

participação social no processo orçamentário são capazes de mitigar de forma significativa a imprecisão nos orçamentos municipais, fortalecendo a credibilidade institucional, a eficiência administrativa e a legitimidade democrática.

Tal mitigação não se restringe ao aspecto contábil ou financeiro, mas alcança dimensões mais amplas, como a efetividade das políticas públicas, ao assegurar maior previsibilidade e continuidade, e o fortalecimento do controle social, ao ampliar a transparência e a participação cidadã, consagrada na nossa Constituição. Nesse sentido, Abrucio (2007) destaca que a boa governança pública depende da combinação entre capacidade administrativa e *accountability* democrática, o que reforça o papel das diretrizes propostas nesta pesquisa.

Desse modo, a tese reafirma que o orçamento público não deve ser compreendido como mero instrumento técnico de alocação de recursos, mas como um espaço político-normativo de concretização de direitos e de construção democrática, essencial à realização dos objetivos fundamentais da República.

Por fim, cabe reconhecer que os achados aqui apresentados não encerram o debate, mas o inauguram sob nova perspectiva. A implementação das diretrizes propostas requer vontade política, amadurecimento institucional e um processo contínuo de aperfeiçoamento da cultura de planejamento, transparência e participação. Como observa Torres (2008), a efetividade das normas orçamentárias depende não apenas de sua previsão formal, mas da internalização de práticas que assegurem sua execução consistente e legítima, garantindo e promovendo o efetivo controle social.

Sugere-se, para pesquisas futuras, o aprofundamento da análise empírica em outros municípios, de diferentes portes e regiões, a fim de verificar a extensão do problema da imprecisão orçamentária e testar a aplicabilidade das diretrizes aqui propostas em contextos administrativos distintos. Estudos comparativos poderão indicar se a dependência de créditos adicionais e a fragmentação entre PPA, LDO e LOA constituem fenômenos generalizados ou se variam conforme a capacidade técnica e o arranjo institucional de cada ente federado. Recomenda-se, ainda, a realização de estudos longitudinais que acompanhem a evolução do planejamento orçamentário municipal ao longo de diferentes gestões, avaliando se as práticas aqui sugeridas produzem ganhos efetivos de previsibilidade e eficiência.

Outras investigações poderão concentrar-se na dimensão participativa e no controle social do orçamento, analisando o grau de efetividade dos conselhos, audiências públicas e demais instâncias de deliberação previstas em lei. O exame da percepção cidadã sobre o orçamento e da transparência dos atos de gestão pode contribuir para compreender as barreiras culturais e informacionais que limitam o engajamento social.

Além disso, sugere-se a realização de estudos que contemple especificamente a tendência futura de adoção do planejamento estratégico no âmbito do setor público, a exemplo do previsto na PEC nº 38/2025 sem antes combater a ineficiência dos planejamentos orçamentários municipais, tal como demonstrado nesse estudo. Por fim, recomenda-se ampliar o diálogo entre o campo jurídico e o da administração pública, fortalecendo abordagens interdisciplinares que consolidem o orçamento como instrumento democrático de planejamento, gestão e concretização dos direitos fundamentais, bem como investigação sobre a possível caracterização de crime de responsabilidade, por violação ao artigo 1º V do Decreto-Lei nº 201/1967.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Rev. Adm. Pública**, v. 49, n. 1, p. 73-90, Rio de Janeiro, 2015.

ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, pp. 515-540, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 5, p. 939-969, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. O papel da burocracia federal no presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n. 105, p. 57-98, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma administrativa brasileira na perspectiva internacional comparada. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 173–200.

AFINCO. **Quais são as quatro etapas do ciclo orçamentário**. Afinco Consultoria, 2020. Disponível em: <https://afinconet.com.br/quais-sao-as-quatro-etapas-do-ciclo-orcamentario/>. Acesso em: 02 fev. 2025.

AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Erika Amorim. **Orçamento público no Brasil: trajetória, desafios e perspectivas**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 646-664, 2018.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M; SILVA, P. **Gestão de finanças públicas**. Brasília: Gestão Pública, 2013.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3. ed., v. I. Brasília: Gestão Pública, 2013.

ALBUQUERQUE, Fábio Ferreira de; HOLANDA, Frederico Rocha Ferreira de; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão pública orientada para resultados: modelos e experiências internacionais**. Brasília: ENAP, 2008.

ALESSANDRO, Martin; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. **El fortalecimiento del centro de Gobierno en América Latina y el Caribe**. Nota Técnica IDB-591, BID. 2013. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/governing-deliver-reinventing-center-government-latin-america-and-caribbean>. Acesso em: 26 nov. 2023.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência brasileira de planejamento: uma síntese histórica**. 2004. Disponível em: [http://celsofurtado.phl-net.com.br/artigos\\_scf/Paulo\\_Roberto\\_Almeida.pdf](http://celsofurtado.phl-net.com.br/artigos_scf/Paulo_Roberto_Almeida.pdf).

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006.

ANDRADE ALMEIDA, F.; GIL DE LIMA, L. Poder Judiciário, decisão judicial e estereótipos de gênero. **Revista Electrónica de Direito**, v. 20, n. 3, p. 5–34, 2019.

ANDREWS, Rhys; BOYNE, George A. Capacity, strategy and performance: testing the fit hypothesis in public organizations. **Public Administration Review**, v. 70, n. 3, p. 435-446, 2010.

ANESSI-PESSINA, Eugenio; BARBERA, Carmela; SICILIA, Maria F; STECCOLINI, Ileana. Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 29, n. 3, pp. 491-519, 2016.

ARANTES, Paulo L. F. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171–187, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v61i2.44>. Acesso em: 5 out. 2025.

ARANTES, Rogério Bastos. Controle democrático da administração pública no Brasil: avaliação e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1229-1254, 2011.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.º 55-56, p. 85-103, 2002.

ARAÚJO, João Marcos. Análise das capacidades estatais no enfrentamento da formulação e execução de políticas públicas: contribuições para o planejamento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 412-435, 2023.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2003.

ATRICON. **Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas – MMD-TC**. 2. ed. Brasília: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2021.

ATTIE, William. **Auditoria**: conceitos e aplicações. São Paulo: Atlas, 1998.

AUAD, Denise. et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 3, p. 291-323, 2004.

AVRITZER, Leonardo et al. A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. **Dados**, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017.

AVRITZER, Leonardo. **Democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2017.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 43-64, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Democracia e os espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2012.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela; COSTA, Sérgio. **Democracia e os três poderes no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

AYRES BRITTO, Carlos. Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, n.º 189, p. 114-122, 1992.

AZEVEDO, R. R. **Imprecisão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiros**. 178 p. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. Capacidade de Gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil. Ipea, **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 9, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7107/1/BAPI\\_n9\\_capacidade.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7107/1/BAPI_n9_capacidade.pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

BARBOZA, E. M. de Q.; KOZICKI, K. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, v. 8, n. 1, p. 59–85, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 17-54, jul./set. 2006.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 240, p. 83-103, abr./jun. 2005.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei n. 4.320/64. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BARCELOS, Eduardo. Planejamento governamental: limites e possibilidades do plano plurianual. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1225-1247, 2012.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 293–314, abr. 2015.

BARROS, Elizabeth Ferraz. **Auditoria de desempenho nos tribunais de contas estaduais brasileiros**: uma pesquisa exploratória. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, São Luís, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BARTOLUZZIO, Alexandre Igor Souza de S. **Emendas parlamentares e domínio sobre o orçamento público**: uma análise da relação Legislativo-Executivo no Brasil. 2024. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BERCOVICCI, Gilberto. **Planejamento e políticas públicas**: por uma nova compreensão do papel do Estado. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Políticas públicas e Constituição**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 43, n. 170, p. 7-16, abr./jun. 2006.

BEZERRA FILHO, J. **Orçamento público: teoria, prática e análise crítica**. São Paulo: Atlas, 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. v. 2. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2013.

BITENCOURT, Caroline Muller. **Planejamento e orçamento público: governança, controle e accountability**. Brasília: ENAP, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller. Política pública e seus instrumentos: o fomento como mecanismo de realização de direitos fundamentais. **Revista de Direito Público**, Itajaí, v. 20, n. 2, p. 97-116, 2025.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Política pública: conceito e características fundamentais**. **Revista Acadêmica de Estudos Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 13-28, 2023.

BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 6, n. 2, jul./dez. 2015, p. 232–253.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015.

BITENCOURT, Caroline Muller. RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**. Curitiba: Íthala, 2021.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**. Anais do Seminário Nacional de Políticas Públicas, Santa Cruz do Sul: UNISC, 2022. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/download/23042/1192613812>. Acesso em: 03 out. 2025.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de governo e políticas públicas de Estado: distinções necessárias. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 115-134, 2021.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas, teoria sistêmica e complexidade: novos paradigmas para a gestão pública. **Revista Acadêmica de Estudos Constitucionais**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 71-88, 2020.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Editora UnB, 1997.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 8. ed. Brasília: UnB, 1995.

BOGOSSIAN, Andre. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, nº 2, 2015 p.178-198

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda à constituição n. 38, de 2025 (PEC 38/2025)**. Altera os arts. 28, 29 e 165 da Constituição Federal para instituir o planejamento estratégico para resultados na administração pública. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 8 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 22 nov. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 4 de maio de 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n. 4320, de 17 de março de 1964**. Institui as Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm). Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos prestados por órgãos e entidades da administração pública. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 jun. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm). Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027**. Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy\\_of\\_arquivos/manual-tecnico-do-plano-plurianual-2024-2027/manual-do-ppa-2024-2027-1.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/manual-tecnico-do-plano-plurianual-2024-2027/manual-do-ppa-2024-2027-1.pdf). Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos**. Brasília: SECAP/Ministério da Economia, 2019. 47 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Plano plurianual 2024-2027: mensagem presidencial**. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2023. 240 p. il.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei**. Brasília: MP, 2007. 540 p. v. 2.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015: projeto de lei**. Brasília: MP, 2011. 278 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Plano plurianual 2004-2007: mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: MPOG, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório sobre transparência e planejamento orçamentário**. Brasília: TCU, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, v. 1, n. 1, p. 1-52, 1996.

BREYER, Stephen et al. **Administrative Law and Regulatory Policy**. 4. ed. Nova York: Aspen Law & Business, 1999.

BRITO, Jaime Domingues; SOUZA, Willian Alves de. **Controle judicial do orçamento público: instrumento para efetivação de políticas públicas na educação**. *Revista Estudos Institucionais*, v. 7, n. 3, p. 1103–1126, set./dez. 2021.

BRITO, Rodrigo; SOUZA, Marcelo. **Direito à saúde e orçamento público: o papel do Judiciário na efetivação do mínimo existencial**. *Revista de Direito Público*, v. 56, n. 2, p. 101-120, 2021.

BRYSON, John M. **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**. 5. ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2018.

BRYSON, John M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement**. 5. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2018.

BUCCI, M. P. D. **Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**. *REI - Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.430>. Acesso em: 5 out. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites**. *Fórum Administrativo: Direito Público [recurso eletrônico]*, Belo Horizonte, v. 9, n. 103, p. 7–16, set. 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 43, n. 171, p. 89-108, jul./set. 2006.

BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E. **Democracy in deficit**: The political legacy of Lord Keynes. New York: Academic Press, 1977.

BULLA, Leonia Capaverde; LEAL, Maria Laci Moura. A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 1–13, 2021.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 3. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

CAMBI, Eduardo. **A jurisdição constitucional e os direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n.º 2, p. 30-50, 1990.

CANOTILHO, José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARDOSO JR., José Celso. Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento. Balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. **Repositório CEPAL**, mar. 2014. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/36635-estado-planejamento-gestao-desenvolvimentobalanco-experiencia-brasileira>. Acesso em: 30 set. 2023.

CARVALHAES, Andréia Schneider Nunes. **Decisão judicial e políticas públicas**: limites, controle e medidas judiciais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

CARVALHAES, Felipe. **Controle judicial de políticas públicas: legitimidade e limites**. Curitiba: Juruá, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, Lucas. **A colaboração dos conselhos regionais de desenvolvimento para a realização da consulta popular**: uma análise configuracional de desempenho. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) - Insper - Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, 2021.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 773-794, 2019.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e controle interno na administração pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 08-307.

CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **RDIET**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 1-18, 2014.

CHAGAS, G. M. das. High Cost Drugs, Judicial Decision and the Responsibility of Municipalities. **Revista Direito e Liberdade**, v. 8, n. 1, p. 183–204, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico**: fundamentos e aplicações. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIEFFI, A. L.; BARATA, R. B. Judicialização da política pública de assistência farmacêutica e equidade. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 8, p. 1839–1849, 2009.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1–54, 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998;

CONTI, José Mauricio. A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a autonomia financeira do Poder Judiciário. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, mar. / ago. 2012.

CONTI, José Mauricio. Decisões financeiras fundamentais são tomadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. **Consultor Jurídico**, 18 out. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-out-18/contas-vista-decisoes-financeiras-fundamentais-sao-tomadas-ldo/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CONTI, José Mauricio. **Direito financeiro**: fundamentos constitucionais, planejamento e orçamento público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

CONTI, José Maurício. LDO é Instrumento Eficiente para a Administração Pública. In: **Levando o Direito Financeiro a Sério - A luta continua**. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018, p. 121-124.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Programa de Integridade Pública: Guia Prático**. Brasília: CGU, 2018.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Conselhos Municipais de Saúde: A Possibilidade dos Usuários Participarem e os Determinantes da Participação. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 5–17, 1998.

COSO. **Internal Control – Integrated Framework**. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. New York: AICPA, 2013.

COSTA, Wallerson Pereira da. Orçamento público: a importância do orçamento participativo na gestão pública. **Revista Controle - Doutrina E Artigos**, v. 15, n. 2, pp. 210-234, 2018.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A Longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. In: **DADOS, Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.41, n.1, 1998.

COUTO, Cláudio Gonçalves; CARDOSO JR., José Celso. **Planejamento governamental e o PPA: trajetória, dilemas e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2020.  
COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR., José Celso. A Função dos Planos Plurianuais no Direcionamento dos Orçamentos Anuais: Avaliação da Trajetória dos PPAS no Cumprimento da sua Missão Constitucional e o Lugar do PPA. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 1-56.

COUTO, Lucas Carrilho do; BARBOSA NETO, João Estevão; RESENDE, Leandro Lima. Flexibilidade do orçamento público perante a execução orçamentária. **Revista Mineira de Contabilidade**, v. 19, n. 1, p. 42-54, 2018.

CRUZ, F.; GLOCK, J. O. **Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os Tribunais de Contas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. **Rev. Bras. de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Um breve diagnóstico sobre a utilização do termo de ajustamento de gestão pelos tribunais de contas estaduais. **Interesse Público**, Porto Alegre, n. 58, p. 243-251, 2010

DAHER, G. F; MACHADO, M. V. V; CAVALCANTE, N. S. C; MIRANDA, V. O. A. Controladoria no setor público: um estudo teórico-prático no município de Aquiraz-CE. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 15, n.1, pp. 367-397, 2017.

DELEON, P.; MARTELL, C. R. The policy sciences: past, present, and future. In: PETERS, B.; PIERRE, J. **Handbook of public policy**, p. 31-47. London: Sage, 2006.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The New Public Service: Serving, not steering**. 4. ed. New York: Routledge, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed., São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2019

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, 1993.

DIAS, Cora. Estratégias do Planejamento Nacional. **Desafios do Desenvolvimento – IPEA**, Brasília, ed. esp., v. 8, n.º 69, p. 58-64, 2011. Disponível em: [http://ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2643:catid=28&Itemid=23](http://ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2643:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 10 ago 2023.

DIDIER, F. S.; OLIVEIRA, R. A. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 19, n. 75, p. 143–160, 2019.

DINIZ, S.; ANDRADE, E. Notas Técnicas E Respostas Técnicas Rápidas: Seu Uso Nas Decisões Judiciais Em Saúde. **Value in Health**, v. 20, n. 9, p. A911, 2017.

DORNELAS, Cyro Rodrigues de Oliveira; PEDERIVA, João Henrique. Decisões judiciais e representações orçamentárias: o caso das terceirizações. **Revista da Controladoria-Geral da União (CGU)**. V. 10, n.º 16, p. 761-787, 2018.

DRUCKER, Peter F. **Administração: tarefas, responsabilidades e práticas**. São Paulo: Pioneira, 1994.

DRUCKER, Peter F. **The Practice of Management**. New York: HarperCollins, 1994.

DUARTE, L. G. M.; CANEDO, V. H. A. Fortalecimento das políticas públicas sanitárias e a judicialização da saúde: a experiência do município de Simão Pereira (MG). **Revista Direito e Práxis**, v. 14, n. 4, p. 2564–2592, 2023.

ELDER, Charles. D.; COBB, Roger. W. Formación de la agenda. **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**, v. 3, p.77–104, 1993.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução ao Orçamento Público**. Módulo I – Entendendo o Orçamento público, Brasília, DF, 2017.

Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

- FARACO, Alexandre; NIWA, Claudio; VINCENTIN, André. Inovação incremental na administração pública: aprendizados organizacionais e resultados institucionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 67, n. 3, p. 315–334, 2016.
- FARACO, Bruno Pereira; NIWA, Tiago Hideki; VICENTIN, Ivan Carlos. Controle na Administração Pública. In: Antonio Gonçalves de Oliveira, Beatriz Jackiu Pisa, Sonia Maria Augustinho (org.). **Gestão e governança pública: aspectos essenciais**. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.
- FARIA, Rafael Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. 2023. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.
- FARIAS FILHO, M. C.; SILVA, A. N. da; MATHIS, A. Os limites da ação coletiva nos Conselhos Municipais de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 6, p. 1911–1919, 2014.
- FAVARETO, Arilson; LOTTA, Gabriela. A longa evolução das ideias sobre estado, políticas públicas e territórios – para além das políticas e abordagens territorialmente cegas. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 24, e202229, 2022.
- FELGUEIRAS, José Antônio. **Contabilidade Pública**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007.
- FERNANDEZ, Michelle Vieira; CAVALCANTI, Pauline. SÁ, Domicio, VIEGAS, Julyana. Ouvidoria como instrumento de participação, controle e avaliação de políticas públicas de saúde no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, 2021.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- FISCHER, Frank; FORESTER, John (Orgs.). **The argumentative turn in policy analysis and planing**. London: Taylor & Francis, 2002.
- FONSECA, Thiago do Nascimento. Nem Indicação Política, Nem Cooperação: A Importância da Autonomia do TCU no Controle de Recursos Públicos Federais Transferidos aos Municípios. **Dados rev. ciênc. Sociais**, v. 62, n. 3, 2019.
- FONTES, Mariana Levy Piza. Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. **Revista Direito Gv**, São Paulo, v. 19, p. 1-25, 2023.
- FONTURA, C. L. A. Judicialização da política no âmbito do controle orçamentário e a controlabilidade de políticas públicas. **Revista Quaestio Iuris**, v. 8, n. 3, 2015.
- FRANCA, Acson Gusmão. **Notas sobre o planejamento econômico no Brasil no período referente ao Plano de Metas e II PND**. XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas, Niterói, ago. 2017. Disponível em:  
<https://www.abphe.org.br/uploads/ABPHE%202017/Notas%20sobre%20o%20planej>

amento%20economico%20no%20Brasil%20no%20periodo%20referente%20ao%20Plano%20de%20Metas%20e%20II%20PND.pdf. Acesso em: 12 set. 2024.

FRASCATI, Jacqueline Sophie P. G. Força jurídica dos direitos sociais, econômicos e culturais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 63. São Paulo, 2008.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. refund. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. O controle social do orçamento público. **Revista Interesse Público (Notadez)**, Sapucaia do Sul, n. 11, p. 14-27, 2001.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, 2022. Disponível em: [www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89). Acesso em: 30 set. 2023.

FUJITA, Márcia Sayuri Lopes. A Lei de Transparência e de Acesso à Informação no Brasil: princípios, práticas e desafios contemporâneos. **Revista de Ciência Política e Informação**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 55-78, 2023.

GOMIDE, Alexandre. **Capacidades estatais: avanços e tendências para a gestão pública municipal**. Caderno ENAP de Capacidades Estatais, Brasília: ENAP, 2024.

FUNARI, H. H.; MARQUES NETO, P. A competição política na supervisão judicial do processo democrático: uma análise a partir da decisão do STF na ADI n. 4.650. **Revista Direito GV**, v. 20, 2024.

FUTURO, Antônio Carlos Paiva. **Mudanças em instituições fiscais: o caso das Leis de Diretrizes Orçamentárias federais**. 71 fls. Monografia (Especialização em Direito Tributário e Finanças Públicas) - Pós-Graduação Lato Sensu em Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2015.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GAMA JÚNIOR, Fernando Lima. **Ciclo Orçamentário**. Disponível em: [http://web.videoaulasonline.com.br/aprovaconcursos/demo\\_aprova\\_concursos/orca\\_mento\\_publico\\_para\\_concursos\\_06.pdf](http://web.videoaulasonline.com.br/aprovaconcursos/demo_aprova_concursos/orca_mento_publico_para_concursos_06.pdf) Acesso em: 06 nov. 2024.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 42 n. 166, 2005.

GARCIA, Emerson. Princípio da separação dos poderes: os órgãos jurisdicionais e a concreção dos direitos sociais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, v. XLVI, n. 2, 2005.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. C. PPA: o que não é e o que pode ser. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, art. esp., n. 20, 2012.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Descentralização**: Um Processo a Ser Acompanhado e Avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos). IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1995. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1695/1/td\\_0364.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1695/1/td_0364.pdf). Acesso em: 12 set. 2024.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, 2001.

GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism, 1810–2010: The Engine Room of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GERSCHMAN, Silvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cadernos de Saúde Pública**, [s. l.], v. 20, n. 6, p. 1670–1681, 2004.

GIACOMONI, James. A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 137, jan./mar. 1998.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. ampl. e rev. São Paulo: Atlas, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

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

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. da G. Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Revista Meta: Avaliação**, v. 5, n. 14, p. 238–253, 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Ativismos no Brasil**: movimentos sociais, coletivos e organizações sociais civis. Petrópolis: Vozes, 2022.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOVERNO DO SERGIPE. **Manual De Elaboração Do Plano Plurianual - PPA 2024-2027**. 2024. Disponível em: <http://arquivos.setc.se.gov.br/PPA/TRS/2024-2027/Manual%20PPA%202024%202027%20-%20Site.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2025.

GRIN, Eduardo. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 18, n. 63, 2013.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A Separação De Poderes Em Países Presidencialistas: A América Latina Em Perspectiva Comparada. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 17, p. 75-106, nov. 2001.

GUEDES, Luciana Kellen S. P.; FARIA, Edimur. O aparente controle social no âmbito da Administração Pública brasileira. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 21, n. 86, p. 249–274, 2021.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da Administração Pública**. 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2005.

HAM, Cristopher; HILL, Michael. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HAMERSKI, Bruna. Participação Popular no Brasil: uma análise sobre o plebiscito, referendo, iniciativa popular, recall e veto popular. **Conversas & Controvérsias**, v. 7, n. 1, 2020.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tradução de Hélio Bicudo. São Paulo: Abril Cultural, 2003 [1788].

HANAUER TAPOROSKY, B. C.; SILVEIRA, A. D. A judicialização das políticas públicas e o direito à educação infantil. **EccoS – Revista Científica**, v. 48, p. 295–315, 2019.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

HENRIQUE, Marco Antonio. Políticas e planos econômicos governamentais na consolidação econômica e territorial do Brasil. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 25, 2022.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy**. Londres: Sage Publications, 2009.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: W.W. Norton, 1999.

HOWLETT, Michael. **Designing public policies: principles and instruments**. Abingdon: Routledge, 2011.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

IASULAITIS, Sylvia; NEBOT, Carmen Pineda; SILVA, Elielson Carneiro da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 6, p. 1091–1115, dez. 2019.

IBP – INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. **Open Budget Survey 2023**. Washington, 2023.

IIA. Institute of Internal Auditors. **The Three Lines Model**. The Institute of Internal Auditors, 2020. Disponível em: <https://www.theiia.org/en/content/position-papers/2020/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense/>. Acesso em: 5 out. 2025.

IMF – International Monetary Fund. **Fiscal Transparency Code**. Washington, DC: IMF, 2014.

INSTITUTO RIOGRANDENSE DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL INTEGRADO - IRDESI. **Relatório do TCE aponta falhas e distorções na saúde pública do RS**. 10 ago. 2016. Disponível em: <https://irdesi.org.br/2016/08/10/relatorio-do-tce-aponta-falhas-e-distorcoes-na-saude-publica-do-rs/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: IRB, 2020.

INTOSAI. **ISSAI/IFPP 100–400 (princípios e auditoria operacional)**. 2016. Disponível em: <https://www.issai.org/>. Acesso em: 5 out. 2025.

INTOSAI. **Princípios fundamentais de auditoria do setor público (ISSAI 100)**. Disponível em: <https://www.issai.org/>. Acesso em: 2 out. 2025.

INTOSAI. **Value and Benefits of SAIs—Making a Difference to the Lives of Citizens (INTOSAI-P 12)**. 2010. Disponível em: <https://www.issai.org/>. Acesso em: 2 out. 2025.

INTOSAI. **International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)**. Vienna: INTOSAI General Secretariat, 2013.

IPEA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social – Saúde**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=38207](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38207). Acesso em: 08 nov. 2025.

IPEA. **Financiamento da saúde e pacto federativo**. Nota Técnica. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 08 nov. 2025.

IPEA. **Atlas da Vulnerabilidade Social**: indicadores e desigualdades territoriais. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023. Disponível em: <https://ivs.ipea.gov.br/>. Acesso em: 08 nov. 2025.

JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002.

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 17, n. 1/2, p. 45-64, 2002.

JUND, Sérgio. **AFO, administração financeira e orçamentária**: teoria e 750 questões. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

JUNIOR CARDOSO, José Celso. **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir. Brasília: IPEA, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

JUSTEN, Andréia Fröhlich; FROTA, Mariângela Brum. Planejamento e políticas públicas: apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento. *In*: ROTTA, Edemar; LOPES, Herton Castiglioni; ROSSINI, Neusa (Org.). **O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI**: aportes para o debate. Chapecó: Editora UFFS, 2018, p. 118-140.

KANAYAMA, Ricardo Luiz. Reflexões sobre o orçamento impositivo: as emendas individuais impositivas. **Revista de Direito Público da Economia**, São Paulo, v. 12, n. 47, p. 239-256, 2014.

KARPINSKI, Josiani Aparecida; RESMINI, Giliard; RAIFUR, Leo. A efetividade da Lei Orçamentária Anual – LOA: um estudo do crescente número de alterações Orçamentárias em um Município de Pequeno Porte na Região Centro Sul do Estado do Paraná. **Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe)**, v. 14, n. 2, abr./jun, 2016.

KETTUNEN, Pekka. Institutional learning and strategic capacity in local governments: comparative perspectives from Nordic countries. **International Journal of Public Sector Management**, v. 33, n. 7/8, p. 809-826, 2020.

KINZLER, Édina Carine de Souza. **Influência do controle interno na efetividade da governança pública nos municípios paranaenses**. 164 fls. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2023.

KLEM, Daniela Queiroz; et al. **Capacidades estatais municipais**: diagnóstico e propostas para o fortalecimento do planejamento local. Anais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), 2023. Disponível em: <https://anpad.org.br/>. Acesso em: 5 nov. 2025.

KOHAMA, Heillio. **Contabilidade Pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KON, Anita. Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 49-61, 1994.

LABRA, Maria Eliana; FIGUEIREDO, Jorge St. Aubyn de. Associativismo, participação e cultura cívica: O potencial dos conselhos de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 537–547, 2002.

LACERDA, Antonio Correa de; et al. **Economia Brasileira**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LAMAINSON, T. M. da R.; GERVASONI, T. A. O racismo linguístico nas decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Revista do Curso de Direito do UNIFOR**, v. 15, n. 1, p. 15–36, 2024.

LASSWELL, Harold. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold (Eds.). **The Policy Sciences**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951.

LEITE, George Salomão. **Controle jurisdicional de políticas públicas**: fundamentos e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. Imprensa: Porto Alegre, Livro. do Advogado, 2011.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 89–109, jun. 2009.

LIBERAL, Antonio. **Judicialização da política e direitos sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

LIBERAL, José Roberto Bernardi. **Intervenção jurisdicional nas políticas públicas**: mecanismos processuais de controle e efetivação. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. Manifestação Popular E Os Limites Materiais À Convocação Do Plebiscito E Referendo: Uma Análise Da Lei 9709/98. **Revista da Esmafe**, v. 9, p. 235–252, 2020.

LIMA, Luciana Leite et al. Planejamento público e capacidades estatais: desafios do PPA nos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 1, p. 43–68, 2020.

LIMA, Luciana Leite. et al. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos Ebape.br**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, 2020.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano; LUI, Lizandro; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Políticas públicas e desenvolvimento: uma proposta de modelo de análise. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, 2021, p. 1-16.

LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro; RUIZ, Karina Pietro Biasi; DIAS, Gianna Vargas Reis Salgado; PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais no planejamento governamental: um estudo sobre os municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 1–16, jul./set. 2020.

LINHARES, Paulo Afonso. **A cidadania interativa**: plebiscito, referendo e iniciativa popular na constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira. 2010. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

LINS, R. de; HORTA. Argumentation, strategy and cognition: subsidies for a comprehensive theory of judicial decision-making. **Revista Direito e Liberdade**, v. 18, n. 2, p. 151–193, 2016.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e Crescimento**. São Paulo. Livraria Pioneira Editora: 1990.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

LÜBKE, Mariane Yuri Shiohara. **Planejamento Multidimensional como condição de consecução do Desenvolvimento Sustentável**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2022.

LÜBKE, Mariane Yuri Shiohara; BITENCOURT, Caroline Müller. A insuficiência do planejamento orçamentário como planejamento de políticas públicas. **Seqüência: Estudos jurídicos e políticos**, Florianópolis, v. 45, 2024.

LÜBKE, Mariane Yuri Shiohara. **Diretrizes jurídicas do planejamento de políticas públicas no contexto federativo**. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2025. Relatório de pesquisa pós-doutoral, supervisionado por Caroline Müller Bitencourt. Não publicado.

LUI, Lígia. Capacidades estatais e políticas municipais: implicações para o planejamento e execução de programas públicos. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 1-22, 2023.

MACÊDO, Francisca Francivânia Rodrigues Ribeiro; LAVARDA, Carlos Eduardo

Facin. Características da produção científica nacional e internacional sobre orçamento público, orçamento participativo e controladoria pública na primeira década do século XXI. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 5, n. 1, p. 70-90, 2013.

MACHADO, Caio Cezar Pedrollo; BRUM, Adriana Kirchof de. **Aspectos teóricos do Planejamento Econômico e sua importância para a promoção do desenvolvimento**. 2º Seminário Internacional de Integração e Desenvolvimento Regional, Ponta Porã, out. 2014. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/ecaeco/article/download/2784/2856/3472>. Acesso em: 12 set. 2024.

MACHADO, I. Judicial decision between moral hermeneutics and political articulation. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 109, 2014.

MARQUES JUNIOR, Liderau dos Santos. Processo orçamentário, previsões orçamentárias e os desvios de execução no RS. 12. ed. Rio Grande do Sul: Revista Estudos de Planejamento, 2018

MARQUES, Eduardo; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

MARQUETTI, A. **Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre**. A inovação democrática no Brasil. [S.l.], 2003.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MASTRODI, J. Ponderação de direitos e proporcionalidade das decisões judiciais. **Revista Direito GV**, v. 10, n. 2, p. 577–595, 2014.

MATHIAS, Rodrigo dos Santos; PINTO, Nelson Guilherme Machado; OLIVEIRA, Marcos Lucas de. A (im) precisão nos planejamentos orçamentários em municípios selecionados a partir da análise dos créditos adicionais. **Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI**. v.7, n. 1, p. 1-22, Floriano – PI, 2020.

MATHIAS, Rodrigo; PINTO, Mateus; OLIVEIRA, Ana. Credibilidade do orçamento público e a prática recorrente dos créditos adicionais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1452–1476, nov./dez. 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política fiscal no Brasil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATUS, C. **Adeus, senhor Presidente**. Governantes governados. São Paulo: Edições Fundap, 1996.

MAURÍCIO JUNIOR, Alceu. **A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MAZZA, Fábio Ferreira; MENDES, Áquilas Nogueira. Decisões judiciais e orçamento: um olhar sobre a saúde pública. **R. Dir. sanit.**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 42-65, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo. Malheiros, 2003.

MELLO E SOUZA, Nelson. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Revista De Administração Pública**, v. 46, n. 6, pp. 1671-1720, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “Relatividade” da Competência Discricionária. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; et al. Nível de disclosure do orçamento público federal brasileiro. **Enfoque: Reflexão contábil**, v. 26, n. 1, p. 42-53, 2007.

MENDES, Constantino Cronemberger; ABREU, Welles Matias de; SOUZA, Thiago Silva. **Planejamento e orçamento plurianuais: mecanismos complementares ou substitutos?** IPEA, Boletim Regional, urbano e ambiental, v. 22. 2020.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas.** Barcelona: Ariel, 1992.

MILDENBERGER, Adriana. **Discricionariedade Administrativa E Seus Limites Na Administração Pública.** 2012. Disponível em: <https://revista.ajes.edu.br/index.php/rca/article/viewFile/29/18>. Acesso em: 17 set. 2024.

MILIONI, K. C.; BEHR, A.; GOULART, J. L. L. Análise do processo de elaboração da proposta de lei orçamentária anual em uma instituição pública federal de ensino superior. 8. vol. Santa Catarina: **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, 2015.

MILIONI, Karoline Cristina; BEHR, Ariel; LOPES GOULARTE, Jeferson Luís. Análise do processo de elaboração da proposta de lei orçamentária anual em uma instituição pública federal de ensino superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 8, n. 4, p. 164-188, dez. 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O Sistema Único de Saúde é um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública do mundo.** [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/sus>. Acesso em: 1 set. 2025.

MINTZBERG, Henry. **The Rise and Fall of Strategic Planning.** New York: The Free Press, 1994.

MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning.** New York: Free Press, 2000.

MORAES, Maria Aparecida de; OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; NIWA, Tiago Hideki. Controle interno como instrumento de planejamento, organização e transparência na administração pública municipal: o caso do município de Guareí/SP. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 11, n. 2, 2013, p. 217-238.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Poderes Discricionário e Vinculado.** 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/poderes-discricionario-e-vinculado/2535265>. Acesso em: 30 ago. 2023.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 12, n. 1, e274, ene./jun. 2025.

MÜLLER, Caroline; FRIEDERICH, Denise Bittencourt. A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a covid-19. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 25, n. 3, p. 49-77, 2020.

MÜLLER, Caroline; FRIEDERICH, Diego. Participação social e democracia deliberativa: reflexões a partir do controle social das políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 112-130, 2020.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas.** Tradução de Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

MUNGER, Michael C. **Analyzing policy: choices, conflicts, and practices (new institutionalism in American politics).** s.l.: W. W. Norton, 2000.

MUSGRAVE, Richard A. **The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy.** New York: McGraw-Hill, 1959.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **OECD Budget Review.** Paris: OECD Publishing, 2015.

OCDE– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.. **Government at a Glance / Performance Budgeting and Spending Reviews (relatos 2019–2020)**. Paris: OECD, 2020.

OCDE– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **OECD Recommendation on Public Integrity**. Paris: OECD, 2017/2019.

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono. Densidade macroestratégica na gestão pública municipal no Brasil: uma abordagem analítico-metodológica de PPAs e de variáveis político-administrativas. **RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia, Ed. Unoesc**, v. 16, n. 3, p. 911-932, Joaçaba, 2017.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. **Seqüência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago. 2017.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Orçamento e finanças públicas no Brasil: instituições, ciclo e política fiscal**. São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 273-287, 2006.

OLIVEIRA, Valdir de Castro. Comunicação, informação e participação popular nos Conselhos de Saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 56–69, ago. 2004.

OMMATI, Fides. Dos freios e contrapesos entre os poderes do Estado. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, n. 23, p. 23-52, 1979.

ORELLANA, Arturo. Gobernanza fiscal y legitimidad democrática en América Latina. **Revista de Administración Pública**, v. 52, n. 2, p. 345-372, 2018.

PAPI, Leonardo; DEMARCO, Gustavo. Capacidades institucionais e a qualidade do planejamento governamental no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 603–626, 2018.

PAPI, Luciana Pazini; Demarco, Diogo Joel. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: um debate sobre a construção das capacidades estatais no RGS. In: **Anais do 11º Encontro da ABCP**. Curitiba: ABCP, 2018.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006.

PARSONS, Wayne. **Políticas públicas: una intruducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México: Flacso, 2007.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo: teoria jurisprudência e 400 questões**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2014.

PAULO, Vicente. **Planejamento governamental e orçamento público**. São Paulo: Método, 2014.

PEIXINHO, Manoel Messias. O princípio da separação dos poderes, a judicialização da política e direitos fundamentais. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 4, p. 13-44, 2008.

PENA, Paulo Cezar; MAIRINK, Carlos Henrique Passos; FIORINI, Bernardo Henrique Maciel. A independência e harmonia entre os três poderes: e sua importância na manutenção do estado democrático de direito no Brasil. **Intrépido: Iniciação Científica**, v. 1, n. 2, 2022.

PEREIRA, M. A.; CARVALHO, E. Boaventura de Sousa Santos: por uma nova gramática do político e do social. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 73, p. 45-58, 2008.

PERES, Úrsula Dias; SANTOS, Fábio Pereira dos. Gasto Público e Desigualdade Social: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **RBCS**, v. 35, n. 103, 2020.

PERICO, Rafael. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

PETERS, B. Guy. **Institutional theory in political science: The new institutionalism**. 4. ed. London: Routledge, 2016.

PETERS, B. Guy. **Approaches in Comparative Public Policy: Dealing with Complexity**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.

PETTER, Lafayette Josué. **Direito Financeiro: Doutrina, jurisprudência, súmulas, vocabulário e questões de concurso**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

PIERRE, J. Disciplinary perspectives. In: PETERS, B.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of public policy**. London: Sage, 2006.

PIOLA, Sergio Fernando. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos no orçamento impositivo**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.

PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das políticas públicas e capacidades de implementação**. Brasília: IPEA, 2019.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 50, p. 107–123, 2014.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 923-946, nov./dez. 2016.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo**. Barueri: Editora Manole, 2001.

PIRES, Valdemir. Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo. In: PIRES, Valdemir; SATHLER, André Rehbein Sathler (Orgs.). **Gestão orçamentária inovadora**: desafios e perspectivas no Brasil. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

PIRES, Valdemir. **Planejamento e orçamento público**: fundamentos e práticas. São Paulo: Atlas, 2019.

PIRES, Valdemir; SATHLER, André Rehbein (Org.). **Gestão orçamentária inovadora**: desafios e perspectivas no Brasil, Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. **Revista de Economia Política**, v. 8, n. 3, pp. 421-434, 1988.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: a comparative analysis – into the age of austerity**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

PONÇONI, Maykel. **A atuação do controle interno da Administração Pública na fiscalização das organizações sociais de saúde**. 191fls. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland**. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984. (obra original de 1973)

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (orgs.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

QUINTÃO, Cynthia Magalhães Pinto Godoi; CARNEIRO, Ricardo. A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, pp. 473-491, 2015.

RABELO, R. F. Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil. **Economia & Gestão**, Belo Horizonte, v. 2, n.º 4, set. 2008.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, 2014.

REBOUÇAS, Antônio Helder Medeiros. **A impositividade das emendas parlamentares ao orçamento à luz do princípio constitucional do planejamento público**. 2014. 128 f. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília (UnB). 2014.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**. Curitiba: Noeses, 2020.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas: Regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça**. Editora Forum, 2023.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

REIS, Audálio Fernandes dos; DACORSO, Antonio Luiz Rocha; TENÓRIO, Fernando Antonio Guimarães. Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais-um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia. **Rev. Adm. Pública**, v. 49, n. 1, 2015.

REIS, Mariana Vidal. **Ouvidoria Pública como instrumento de participação popular: uma proposta para o município de Uberlândia**. Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Gestão Organizacional, Uberlândia, 2022.

RESENDE, Edilmar Almeida. A importância do planejamento orçamentário no setor público. **Revista FT**, v. 28, n. 135, jun. 2024.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 5, p. 1121-1149, 2010.

RIBEIRO, Maria de Fátima. Efetivação de políticas públicas: Uma questão orçamentária. **Argumentum**. Revista de Direito n. 12, 2011.

RIBEIRO, Maria de Fátima. Efetivação de políticas públicas: Uma questão orçamentária. **Derecho y Cambio Social**, v. 9, n. 28, p. 4, 2012.

RISCADO, Priscila Erminia; RIBEIRO, Ricardo Agum. A Interdisciplinaridade Das Políticas Públicas: Algumas Considerações A Partir Das Ciências Sociais. **Revista Política Hoje**, v. 27, n. 1.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability: dimensões de análise e avaliação no trabalho dos tribunais de contas. **Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília**, v. 16, n.º 2, p. 62-76, 2013.

ROCHA, Leonel Severo. **Teoria do Direito e do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. Plebiscito e referendo: instrumentos da democracia direta: uma reflexão jurídica sobre a teoria e prática de sua utilização. **Rev. Jur.**, Brasília, v. 7, n. 74, p.01-09, 2005.

ROMÃO, Wagner de Melo; MARTELLI, Carla Gandini Giani. Controle socioestatal sobre o orçamento no Brasil, à luz da teoria democrática. *In*: PIRES, Valdemir; SATHLER, André Rehbein (Org.). **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**, Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. **Políticas públicas: introdução**. Porto Alegre: Jacarta, 2021.

ROTTA, Edeimar; LOPES, Herton Castiglioni; ROSSINI, Neusa (Eds.). **O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI: aportes para o debate** Chapecó: Editora UFFS, 2018.

RUBIN, Irene. **The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing**. 9. ed. Thousand Oaks: CQ Press, 2019.

RUSSO, João; LEHFELD, Lucas. **Judicialização das políticas sociais: limites e possibilidades**. *Revista de Direito Administrativo*, v. 272, n. 1, p. 33-60, 2016.

RUSSO, Thiago; LEHFELD, Neide. Controle jurisdicional das políticas públicas que visam concretizar o direito à saúde. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho/PR, n. 23, p. 313-331, jul. 2015/jan. 2016.

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel. The implementation of public policy: a framework of analysis. **Policy Studies Journal**, 1980.

SADDY, André. **Apreciatividade e Discricionariedade Administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020.

SADDY, André. Atividade apreciativa da administração pública: uma nova visão acerca da atividade administrativa entre a vinculação e a discricionariedade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 139-168, set./dez. 2018.

SALEME, Edson Ricardo; SABORITA, Silvia Elena B.; BONAVIDES, Renata soares. Consultas Populares Previstas Na Ec 111, De 2021, Instituto Destinado A Ser Efetivo Ou Não? **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 39, n. 1, pp. 108-125, 2023.

SALGADO, Thiago dos Santos. **Manual de elaboração de projeto de lei orçamentária anual da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro SEPLAG/RJ**. 153 fls. Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças, Rio de Janeiro, 2023.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, pp. 15-32, 2014.

SANTOS, Flavio Rosendo dos. et. al. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Rev. Serv. Público Brasília**, v. 68, n. 1, p. 191-212, 2017.

SANTOS, Nádia Cristina Barbosa. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, 2020

SANTOS, Thiago; KLEM, Daniela Queiroz. Pressões orçamentárias e fragmentação do planejamento: o efeito das emendas parlamentares nos municípios. **Revista Brasileira de Finanças Públicas**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 89-108, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 41, p. 1-20, 2012.

SATHLER, André Rehbein; OLIVEIRA, Rodrigo Barbosa; PIRES, Valdemir. Controle parlamentar versus predominância do Poder Executivo na institucionalização do processo legislativo orçamentário brasileiro. *In*: PIRES, Valdemir; SATHLER, André Rehbein (Org.). **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**, Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. p. 221-256.

SAULE JUNIOR, Nelson. A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 291-323, 2021.

SAVARIS, J. A. Judicialização de políticas públicas e o ajustamento das normas processuais civis às demandas individuais de seguridade social. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1168–1184, 2019.

SCHICK, Allen. The road to PPB: the stages of budget reform. **Public Administration Review**, v. 26, n. 4, p. 243–258, 1966.

SCHIER, Adriana. Desenvolvimento nacional sustentável e a realização de direitos fundamentais. In.: SCHIER, Adriana. **Fomento: Administração Pública, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento**. Curitiba: Íthala, 2019.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v.3, n. 56, p. 119-149, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Análises de políticas públicas**: diagnóstico de problemas e recomendação de solução. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERRA, José. A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias. **Revista de Economia Política**, v. 09, n. 4, p. 586-603, out./dez. 1989.

SHIMIZU, Helena Eri; MOURA, Luciana Melo de. As representações sociais do controle social em saúde: os avanços e entraves da participação social institucionalizada. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 1.180-1.192, 2015.

SILVA, Almiro do Couto e. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. **Revista De Direito Administrativo**, v. 179, p. 51–67, 1990.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otávio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, George Tarcísio de Medeiros da. **Análise do controle interno nas políticas públicas em saúde n município de São Fernando-RN**. 81fls. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Pedro Gomes da. **Controle interno na gestão pública municipal**: modelo de um sistema de controle interno para municípios de pequeno porte do Estado da Bahia.

159 fls. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade Federal da Bahia, 2009.

SILVA, Rodrigo Cardoso da; FONSECA, Maria Aparecida Pontes da. A Influência Das Emendas Parlamentares Sobre O Orçamento Público Em Turismo No Brasil. **Tur., Visão e Ação**, v. 25, n. 2, p. 219-242, 2023

SILVA, Vini Rabassa da; MEDEIROS, Mara Rosange. Conselhos municipais de assistência social: história, fragilidades e possibilidades. **Argumentum**, Vitória, v. 2, n. 2, p.163-173, 2010.

SILVA, Wânia Cândida da; et al. O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 90-101, 2013.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. São Paulo: Atlas, 2001.

SOARES, Evanna. A Audiência Pública No Processo Administrativo. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 259-283, 2002.

SOUSA, Francisco Hélio de. **O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário**. 56 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Pós-Graduação em Contabilidade Pública, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão pública: desafios da coordenação federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27–45, jan./fev. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006.

SOUZA, Celina. Regras e Contexto: As Reformas da Constituição de 1988. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008.

SOUZA, L. Orçamento público e controle social nos municípios. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 34, n. 2, p. 85–110, 2017.

SOUZA, Mauro Luís Silva de. **Políticas públicas e movimentos sociais: interfaces e desafios na construção democrática**. 2020. 246 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Santa Cruz do Sul, 2020. Disponível em:

<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2960/1/Mauro%20Lu%C3%ADs%20Silva%20De%20Souza.pdf>. Acesso em: 03 out. 2025.

SOUZA, Nelson Mello. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. ° 6, p. 1671-1720, 2012.

STURZA, Janaina Machado; RODRIGUES, Bruna dos Passos. Diálogos entre políticas públicas e direito à saúde: as audiências públicas enquanto instrumento de participação popular sob a perspectiva da teoria da ação comunicativa de Habermas. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** (UNIFAFIBE), v.7, n. 2, p. 375–411, 2019.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Planeta, 2012

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano; LEMOS, Rubin. O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 22, n. 126, 2020.

SUZBERGER, Antonio Henrique Graciano; LEMOS, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira. **Direito, orçamento e políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatórios e Acórdãos sobre planejamento e orçamento** (p. ex., 2017). Brasília: TCU, 2017.

TCU. **Referencial Básico de Governança e de Gestão de Riscos e Controles Internos**. Brasília: TCU, 2014/2017.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria de natureza operacional**. Brasília: TCU, 2014.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. **Formulação, administração e execução de políticas públicas**. Disponível em: <https://www.cressrn.org.br/files/arquivos/5x595ziU0wuEf5yA63Zw.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

TESOURO NACIONAL. **Relatório de Avaliação do Ciclo Orçamentário**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2022.

TESOURO NACIONAL. **Relatório de transparência fiscal 2022**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2022.

TOLEDO FILHO, Jorge Ribeiro de; OLIVEIRA, Antonio de. **Análise do Sistema de Contabilidade Pública como Suporte ao Controle do Ciclo Orçamentário dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba/PR**. Minas Gerais: Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

TOLEDO JR., Flávio de. Lei de Diretrizes Orçamentárias – Excelente Oportunidade para Inibir o Mau Uso do Dinheiro Público. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 9, n. 2, p. 65-78, 2011.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Cadernos Enap, 84. Brasília: Enap, 2021.

TONI, Jackson. **Planejamento e políticas públicas no Brasil: entre a normatividade e a prática**. Brasília: IPEA, 2021.

TORREZAN, Ricardo Gonçalves de Almeida. Orçamento e finanças públicas no Brasil contemporâneo: desafios da governança fiscal e do planejamento. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília: Tesouro Nacional, v. 23, n. 1, p. 55-80, 2021.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. Funções do orçamento na Constituição Financeira. In: LEAL, Saul Tourinho; GREGORIO JUNIOR, Eduardo Lourenço (coord.). In: **A Constituição Cidadã e o Direito Tributário: estudos em homenagem ao Ministro Carlos Ayres Britto**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: orçamento na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

UNGARO, Gustavo Gonçalves. **Controle Interno da Administração Pública sob a Constituição de 1988 e sua Eficiência para a Transparência e o Enfrentamento da Corrupção**. 355 fls. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, 2019.

UNGARO, Gustavo. **Orçamento público e democracia: uma análise crítica da execução orçamentária no Brasil**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Lei de diretrizes orçamentárias: manual de elaboração**. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2001a. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2702/1/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%20ament%C3%A1rias%20-%20Manual%20de%20Elabora%C3%A7%C3%A3o\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2702/1/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%20ament%C3%A1rias%20-%20Manual%20de%20Elabora%C3%A7%C3%A3o_P.pdf). Acesso em: 15 jan. 2025.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Lei orçamentária anual:** manual de elaboração. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2001b. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2701/1/Lei%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20Anual%20-%20Manual%20de%20Elabora%C3%A7%C3%A3o\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2701/1/Lei%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20Anual%20-%20Manual%20de%20Elabora%C3%A7%C3%A3o_P.pdf). Acesso em: 15 jan. 2025.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Plano plurianual:** o passo a passo da elaboração do ppa para municípios: manual de elaboração. 2001. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2594/1/Plano%20Plurianual%20-%20O%20passo%20a%20passo%20da%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20PPA%20para%20munic%C3%ADpios\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2594/1/Plano%20Plurianual%20-%20O%20passo%20a%20passo%20da%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20PPA%20para%20munic%C3%ADpios_P.pdf). Acesso em: 14 jan. 2025.

VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, v.5, n.º 2, p. 113-134, 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Controle social das políticas públicas:** a efetividade da participação democrática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VASCONCELOS, Eduardo. Judicialização da política pública e impacto orçamentário: uma análise sobre direitos sociais. **Revista de Direito Público**, v. 11, n. 2, p. 77–99, 2014.

VASCONCELOS, Natalia Pires. **Judiciário e Orçamento Público.** Considerações sobre o impacto orçamentário de decisões judiciais. 167 folhas, Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 16 de dezembro de 2014

VASCONCELOS, Natália. Judicialização da saúde: impactos orçamentários e limites da intervenção judicial. **Revista de Direito Público**, v. 49, p. 45–70, 2014.

VENTURA, M. Novas abordagens sobre a judicialização de políticas públicas no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 8, 2020.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira (Org.). **Separação de Poderes.** v. 1. Brasília: IDP, 2015.

VIDAL DE SOUZA, J. F.; SANOMIYA, B. R. Mínimo existencial ecológico e a judicialização das políticas públicas / Ecological existential minimum and the judicialization of public policy. **Revista Brasileira de Direito**, v. 13, n. 3, p. 381, 2017.

VIEIRA, Josiana Dias; CAVALCANTE, Ana Suelen Pedroza; RIBEIRO, Marcos Aguiar; ARAÚJO JÚNIOR, David Gomes. Conselhos Locais de Saúde como ferramenta de participação popular e exercício do controle social: um relato de experiência. **Revista de Educação Popular**, Uberlândia, v. 21, n. 1, p. 301–317, 2022.

VIEIRA, Mariana Barbosa Rodrigues. Mapeamento sistemático das produções sobre financiamento e planejamento educacional municipal. **Revista de Educação e Políticas Públicas**, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 101-124, 2024.

VIGNOLI, Francisco Humberto. Legislação e execução orçamentária. *In*: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo Roberto (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 365-381.

VILHENA, Oscar. **A Constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999.

VILLAÇA, Sérgio Paulo Vieira; CAMPOS, Silvia Butters de. **Elaboração do plano plurianual**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?. **Opinião Pública**, v. 14, p. 65–95, 1 jun. 2008.

WANG, Daniel. Courts as Healthcare Policy-Makers: The Problem, the Responses to the Problem and Problems in the Responses. **Direito GV Law Review**, v. 9, n. 1, p. 61–82, 2013.

WELSCH, Glenn A. **Orçamento empresarial**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

WILDAVSKY, Aaron. **The Politics of the Budgetary Process**. 4. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1979.

WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, Brown, 1964.

ZAGO, Sílvio Luís da Silva. **Balanced Scorecard como ferramenta na avaliação de desempenho da gestão do orçamento público: caso prático – DMAE**. Dissertação (Mestrado profissional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2006.

ZAMBON, Vera Dib; OGATA, Márcia Niituma. Controle social do Sistema Único de Saúde: o que pensam os conselheiros municipais de saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, [s. l.], v. 66, n. 6, p. 921–927, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71672013000600017&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672013000600017&lng=pt&tlng=pt).

ZEBULUM, J. C. Decisões judiciais na saúde, um campo propício para a interferência de convicções pessoais de cada juiz: análise da jurisprudência de quatro tribunais de justiça. **Revista de Direito Sanitário**, v. 19, n. 3, p. 16–33, 2019. Zp. 291-323, 2004.