

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS – FACC

FILIFE PAIZANO PAULO

ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DO RIO
DE JANEIRO – RJ

RIO DE JANEIRO – RJ
2022

FILIFE PAIZANO PAULO

**ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DO
RIO DE JANEIRO – RJ**

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como requisito básico para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Roberto Pinto

RIO DE JANEIRO

2022

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIA CONTÁBEIS**

FILIPPE PAIZANO PAULO

**ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DO
RIO DE JANEIRO – RJ**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcos Roberto Pinto (Orientador)
Prof. do Curso de Ciência Contábeis da UFRJ

Prof. Dr. Cláudio Marcos Maciel da Silva (Examinador)
Coord. do Curso de Ciência Contábeis da UFRJ

Prof. Dr. Maria Cecília de Carvalho Chaves (Examinador)
Prof. do Curso de Ciência Contábeis da UFRJ

Aprovada em: ____ / _____ /2022

DEDICATÓRIA

Dedico esta monografia à memória das milhares de pessoas que perderam suas vidas em decorrência da pandemia do Coronavírus (COVID-19).

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao único Deus, pai de todo conhecimento e ciência, pela minha saúde e capacidade intelectual.

Agradeço a minha esposa e melhor amiga, Uiara Fernandes, responsável pela minha inscrição no vestibular, pelo incentivo e paciência durante toda essa jornada.

Agradeço aos meus pais, Carlos e Dalva, por todo amor durante a minha criação e pelos esforços feitos em prol da minha educação.

À Universidade Federal do Rio de Janeiro, por todo suporte educacional e pelo ensino público de qualidade.

Aos meus professores, por todo conhecimento passado ao longo desses anos.

RESUMO

O orçamento público é uma ferramenta essencial no processo de planejamento da gestão pública através do desenvolvimento de seus programas e ações governamentais durante o exercício financeiro. No presente trabalho buscou-se analisar o processo orçamentário do Município do Rio de Janeiro-RJ durante o ano de 2021, visando entender e avaliar suas receitas e despesas, desde o processo de previsão/fixação até a efetiva execução das mesmas. Buscou-se desenvolver um trabalho de estudo de caso com base em ampla pesquisa bibliográfica a respeito do assunto, bem como pesquisa documental a partir de divulgações feitas pelos poderes executivo e legislativo municipal. Como resultado dessa pesquisa, foi possível descrever os instrumentos de planejamento orçamentário do Município do Rio de Janeiro no ano em questão, sendo explanadas as principais informações relativas ao processo orçamentário. Com base na análise do estudo de caso realizado, foi possível concluir que o resultado da execução orçamentária do Município do Rio de Janeiro no exercício financeiro de 2021 foi satisfatória, tendo em vista que houve um superávit orçamentário.

Palavras-chave: Orçamento público; Receita; Despesa; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The public budget is an essential tool in the planning process of public management through the development of its programs and government actions during the financial year. In the present work, we sought to analyze the budget process of the Municipality of Rio de Janeiro – RJ during the year 2021, in order to understand and evaluate its revenues and expenses, from the forecasting/fixing process to their effective execution. We sought to develop a case study work based on extensive bibliographic research on the subject, as well as documentary research based on disclosures made by the executive and municipal legislative powers. As a result of this research, it was possible to describe the budget planning instruments of the Municipality of Rio de Janeiro in the year in question, explaining the main information related to the budget process. Based on the analysis of the case study carried out, it was possible to conclude that the result of the budget execution of the Municipality of Rio de Janeiro in the 2021 financial year was satisfactory, given that there was a budget surplus.

Keywords: Public budget; Revenue; Expense; Rio de Janeiro.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo orçamentário	36
Figura 2: Resumo dos dados populacionais do Rio de Janeiro – RJ	40
Figura 3: Resumo dos dados econômicos do Rio de Janeiro – RJ	41
Figura 4: Lei de diretrizes orçamentárias	45

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Orçamento tradicional ou clássico	32
Quadro 2: Orçamento tradicional x Orçamento Programa	35
Quadro 3: Relação entre o mandato e o PPA	43
Quadro 4: Anexo de metas fiscais - LDO 2021	47
Quadro 5: Resumo das receitas do orçamento fiscal e da seguridade social	49
Quadro 6: Resumo das despesas do orçamento fiscal e da seguridade social	51
Quadro 7: Resumo das despesas por função, segundo a origem dos recursos	52
Quadro 8: Receita prevista x Receita realizada 2021	53
Quadro 9: Evolução da Receita 2020 – 2021	54
Quadro 10: Despesa prevista x Despesa realizada 2021	55
Quadro 11: Evolução da Despesa 2020 – 2021	56
Quadro 12: Metas fiscais previstas x Metas fiscais realizadas 2021	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CF – Constituição Federal

EUA – Estados Unidos da América

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

LDO – Lei de diretrizes orçamentárias

LOA – Lei orçamentária Anual

LOMRJ – Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro

LRF – Lei de responsabilidade fiscal

MCASP – Manual de contabilidade aplicada ao setor público

PET – Programas especiais de trabalho

PPA – Plano Plurianual

RCL – Receita Corrente Líquida

RJ – Rio de Janeiro

UA – Unidade Administrativa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Justificativa	13
1.2 Formulação do problema	14
1.3 Objetivo Geral	15
1.4 Objetivos específicos	15
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	17
2.1 Breve história do orçamento público	17
2.2 Leis orçamentárias	19
2.3 Princípios orçamentários	23
2.4 Espécies de orçamento	31
2.5 Ciclo Orçamentário	35
3 METODOLOGIA DE PESQUISA	39
3.1 Descrição geral e tipo de pesquisa	39
3.2 Local de estudo	40
3.3 Coleta de dados	41
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	42
4.1 Plano Plurianual 2018 – 2021	42
4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021	44
4.3 Lei Orçamentária Anual 2021	48
4.4 Execução do orçamento público no exercício de 2021	52
5 CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

1 INTRODUÇÃO

O tema de estudo desse trabalho é o orçamento público, instrumento de planejamento, execução e controle da gestão pública em nosso ordenamento jurídico.

O orçamento público está diretamente relacionado ao estudo do Direito Financeiro, ramo do Direito Público que disciplina a atividade financeira do estado. É relevante salientar que, segundo a Constituição Federal de 1988, compete a União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre Direito Financeiro e aos Municípios cabe o dever de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação dos outros entes públicos (União e Estados) no que couber, porém sem contrariá-las.

Ao longo da história política do Brasil, é possível notar que durante grande parte da trajetória nacional o planejamento orçamentário ficou em segundo plano, servindo a legislação orçamentária como mera peça de previsão de receitas e fixação de despesas, sem uma visão mais ampla da gestão pública.

No presente, ainda é a lei 4.320¹, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Embora tenha passado pelo processo legislativo à época com o rito de uma lei ordinária², hoje a lei possui o status de lei complementar³, até que seja promulgada a nova legislação - através do rito de lei complementar – prevista na constituição federal de 1988 em seu artigo 165, § 9º. Dessa forma, a atual legislação (4.320/64) pode ser definida como uma lei ordinária em sentido formal e uma lei complementar em sentido material.

Atualmente, principalmente pela sua grande importância para a economia de qualquer país, os planos, as diretrizes e leis sobre o orçamento público vêm sendo aprimoradas e sofrendo constantes processos de evolução. Esse fato se dá em função, principalmente, da grande responsabilidade que o Estado possui em sua função alocativa, empregando recursos que são necessários ao desenvolvimento do país, bem como em

1 Lei que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

2 Projeto de lei aprovado por maioria simples.

3 Projeto de lei que, diferentemente das leis ordinárias, necessitam do voto da maioria do congresso para serem aprovadas.

sua função estabilizadora, contribuindo com a estabilidade econômica necessária para o sustentado progresso da nação.

Apesar de toda importância sobre o orçamento público em suas diversas esferas estatais, a verdade é que nossos entes públicos pecam pelo descumprimento do princípio da transparência no processo orçamentário, dificultando o processo de responsabilização ante a sociedade como um todo. Temos atualmente um cenário onde o orçamento público transmite uma linguagem desconhecida pela maior parte da população, contrariando outro princípio orçamentário, da clareza. Podemos acrescentar ainda a falta de comprometimento com o inicialmente previsto, acarretando alterações nessa previsão inicial, fato que se deve, entre outros motivos, a frustração de receitas em decorrência de constante instabilidade econômica e pelo excesso de teor político imposto a elaboração da peça orçamentária.

Para alcançar os objetivos o trabalho foi estruturado em cinco partes, incluindo esta introdução e uma conclusão. Inicialmente, será desenvolvido a fundamentação teórica, onde será feita uma breve explanação da evolução histórica do orçamento público nacional e internacional, além da conceituação de orçamento público no Brasil, discorrendo sobre o processo de elaboração das leis orçamentárias e dos seus princípios inerentes. No mesmo capítulo ainda será explicado o funcionamento do ciclo orçamentário brasileiro e os modelos e tipos de orçamento presentes em nossa legislação. Em seguida, um novo capítulo será desenvolvido com o intuito de estruturar a metodologia de pesquisa utilizada, explicando o tipo (caracterização) de pesquisa realizado, a escolha do ambiente de pesquisa, como e onde foram realizadas a coleta dos dados utilizados e como proceder a análise desses dados coletados. Por fim, será desenvolvido um capítulo elucidando os resultados da pesquisa, bem como a discussão sobre informações.

1.1 Justificativa

O orçamento público é um instrumento de extrema relevância para a gestão pública em todos os entes públicos do Brasil, seja para melhor planejamento da administração pública ou para o processo de responsabilização dos agentes públicos no

que diz respeito a função alocativa⁴ da economia pública nacional, estadual, distrital e municipal. Entretanto, o orçamento é uma peça de difícil entendimento geral por possuir um certo grau de complexidade técnica.

Tendo essa consciência quanto ao tema proposto, este trabalho busca analisar o processo de elaboração e execução do orçamento público no Município do Rio de Janeiro, mais especificamente no ano de 2021, por se tratar do último exercício financeiro que passou pelas quatro fases do ciclo orçamentário (o exercício financeiro de 2022 se encontra em andamento durante a pesquisa desse trabalho). É importante destacar que o orçamento em análise é de extrema importância para toda população de uma das maiores cidades do país, permitindo que seja verificada a execução das metas que foram planejadas, bem como a execução das próprias políticas públicas propostas.

O presente trabalho não tem por objetivo exaurir completamente o tema proposto, uma vez que se trata de um tema bastante complexo e com infinita gama de assuntos relacionados. No entanto, se torna plenamente justificável o estudo sobre o orçamento público municipal do Rio de Janeiro como forma de compreender melhor essa peça, possibilitando o acesso a tais informações para futuros interessados nesse tema.

1.2 Formulação do problema

Uma vez escolhido o assunto e definido o tema da pesquisa, importa identificar quais questionamentos devem ser trabalhados no desenvolvimento deste trabalho, tornando necessário definir os problemas que serão examinados.

O presente trabalho de pesquisa partiu da dificuldade, por parte da grande parcela da população, em entender o verdadeiro propósito constitucional reservado as leis orçamentárias, em especial a Lei orçamentária anual. Não só a população, mas também os gestores públicos fazem mau uso dessa peça orçamentária, restringindo a mesma a uma mera formalidade legal, como ocorria no chamado orçamento tradicional, em discordância do entendimento atual de um orçamento moderno, onde a LOA se torna fundamental no processo de planejamento da gestão pública.

⁴ Diz respeito à alocação de recursos públicos para oferecer bens e serviços públicos puros, mantidos pelo estado por meio de tributos.

Torna-se fundamental então que a LOA, em qualquer esfera pública, não se limite apenas ao cumprimento legal (princípio da legalidade) previsto na constituição e na legislação infraconstitucional, sendo também capaz de atingir o verdadeiro propósito da administração pública de atender ao interesse público, agindo em estrita consonância também com o princípio da legitimidade.

Para que seja possível atender ao interesse da população residente no município do Rio de Janeiro, é indispensável que essa população tome conhecimento do processo de elaboração, planejamento, aprovação, execução e controle das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) do Município, bem como dos relatórios e balanços ligados ao processo orçamentário.

Sendo assim, essa pesquisa visa responder essencialmente a seguinte questão: Quais os instrumentos constitucionais e infraconstitucionais constituíram o processo orçamentário do Município do Rio de Janeiro no exercício financeiro de 2021?

1.3 Objetivo Geral

Pesquisar, apresentar e analisar os instrumentos de planejamento e orçamento que configuraram o ciclo orçamentário do Município do Rio de Janeiro durante o ano de 2021.

1.4 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos do presente trabalho são:

- Explicar o orçamento público em sentido amplo, apresentando as definições pertinentes, as leis orçamentárias, os tipos e espécies de orçamento, os princípios orçamentários, as etapas do ciclo orçamentário e a legislação aplicável ao processo orçamentário;
- Apresentar a receita prevista para o exercício financeiro de 2021 no Município do Rio de Janeiro;

- Apresentar a despesa fixada para o exercício financeiro de 2021 no Município do Rio de Janeiro;
- Analisar a execução do orçamento público elaborado para o Município do Rio de Janeiro no exercício financeiro de 2021.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Breve história do Orçamento Público

O orçamento público é um instrumento de planejamento da gestão pública onde a receita é prevista e a despesa é fixada com base em critérios técnicos fundamentados tanto na legislação quanto nas demandas da sociedade.

Segundo Mendes (2016, p. 5), historicamente, o orçamento público tem como embrião a Carta Magna⁵ (1215) outorgada pelo rei João Sem Terra, que por meio do seu art. 12 instituiu que:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar a sua filha mais velha uma vez, e os auxílios serão razoáveis em seu montante.

Apesar de o artigo não se referir diretamente a despesa pública, é possível afirmar que essa é a primeira tentativa formal de se realizar o controle das finanças públicas por parte do chefe do poder executivo. Adicionalmente, é interessante verificar que assim como nos orçamentos atuais, a carta magna do século XIII também possuía exceções e instituiu um “conselho comum” para aprovação das medidas.

No entanto, é apenas no século XIX, mais precisamente em 1822, na Inglaterra, que o orçamento público se configura como um instrumento formal de gestão pública. O liberalismo econômico ganhava força como teoria econômica e argumentava que o equilíbrio econômico de uma nação era atingido pelo próprio mercado, sem a intervenção do estado. Esse posicionamento ficou conhecido como “mão invisível⁶” e foi difundido pelos economistas clássicos para descrever uma economia de mercado onde o estado possui um papel secundário, levando o orçamento público para um aspecto mais voltado para o controle (MENDES, 2016).

⁵ Documento assinado em 1215 por João Sem Terra, sob pressão dos barões. É considerada a base das liberdades inglesas.

⁶ Esse termo foi utilizado por Adam Smith em 1759 no livro “A riqueza das nações” para se referir à interferência natural que o mercado exerce sobre a economia.

Já nos Estados Unidos, Arruda e Araújo (2020, p. 45) citam a Declaração dos Direitos do Congresso da Filadélfia, de 1787, como pioneira nesse país na exigência da prática orçamentária. Mendes (2016, p.6) complementa a história orçamentária nesse país destacando a grande importância que o orçamento público passa a ter com a revisão econômica da teoria clássica realizada pelo renomado economista John Maynard Keynes⁷ no início do século XX. É a partir da teoria Keynesiana que o orçamento público é reconhecido como “instrumento a ser utilizado sistematicamente para o alcance da política fiscal, com vistas à estabilização, à expansão ou à retração da atividade econômica” (MENDES, 2016 p.6).

No Brasil, a origem do orçamento público está diretamente ligada ao surgimento de um governo representativo, tendo como ponto de partida a constituição imperial de 1824. O constituinte definiu a elaboração de orçamentos públicos formais, onde o Executivo possuía a iniciativa da proposta orçamentária e o legislativo ficava responsável pela sua aprovação (ARRUDA E ARAÚJO, 2020).

Após a proclamação da república, a constituição de 1891 marcou a peça orçamentária como privativa do poder legislativo, que elaborava o orçamento com iniciativa privativa da Câmara dos Deputados. Giacomoni (2022, p. 45) resume esse período da seguinte forma:

Com a Constituição de 1891, que se seguiu à Proclamação da República, houve importante alteração na distribuição das competências em relação ao orçamento. A elaboração desse passou a ser função privativa do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Executivo. Visando auxiliar o Congresso no controle, a Constituição instituiu um Tribunal de Contas. Para o cumprimento do dispositivo constitucional, os parlamentares tiveram de decidir qual das duas casas do Congresso passaria a elaborar o orçamento. A Câmara dos Deputados assumiu a iniciativa.

Nas constituições que seguiram durante a história republicana brasileira, o orçamento público passa a ter cada vez mais destaque, alternando a responsabilidade entre poder executivo e legislativo nas fases de compõem o ciclo orçamentário. Na constituição de 1934, o governo Vargas destaca capítulo próprio ao orçamento público, cabendo ao executivo a elaboração da proposta e ao legislativo a votação. Em 1937, durante a ditadura do Estado Novo, o orçamento passa a ser elaborado por um departamento destacado da presidência da república, sendo votado por membros da

⁷ Foi um economista britânico cujas ideias mudaram fundamentalmente a teoria e a prática macroeconômica.

Câmara dos Deputados escolhidos pelo próprio presidente. Com a redemocratização pós período Vargas, em 1946, voltamos a ter um orçamento elaborado pelo executivo, cabendo ao legislativo a sua votação e controle. Durante a ditadura militar, a constituição de 1967 instituiu um enfraquecimento do poder legislativo, que não podia prover emendas ao orçamento elaborado pelo poder executivo. Por fim, com a redemocratização do país e a promulgação da constituição federal de 1988, o orçamento público passa a constituir um orçamento do tipo misto, com ampla participação dos poderes executivo e legislativo (além da participação popular) no processo que constitui o ciclo orçamentário. (MENDES, 2016).

2.2 Leis Orçamentárias

No Brasil, o planejamento orçamentário envolve três peças de cunho orçamentário: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Todas essas três peças orçamentárias constituem leis em sentido formal e são de iniciativa do poder executivo (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

2.2.1 Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é peça orçamentária mais abrangente. Ele é o nosso instrumento de planejamento de médio prazo. É como se ele fosse o nosso guia, o nosso planejamento estratégico, pois é o PPA quem traça a visão de futuro, os valores, as diretrizes, os objetivos e as metas. Segundo destaca Crepaldi (2013, p. 38), essa peça orçamentária constitui:

[...] a síntese dos esforços de planejamento da administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual. As peças orçamentárias devem relacionar-se entre si e o PPA deve conter todas as ações de forma coordenada, mas sem vinculação com valores financeiros ou orçamentários.

O PPA, segundo a Constituição, deveria ser instituído por uma lei complementar, que até o presente momento não foi estabelecida e a sua elaboração não possui caráter discricionário, sendo obrigatório a sua elaboração por todos os entes da federação. A CF/88 assim define o PPA, em seu Art. 165, I, § 1º:

[...]§ 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 capital⁸ e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada⁹.(CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988; Art. 165).

Além da Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 101/2000¹⁰ (Lei de Responsabilidade Fiscal), introduziu no Capítulo II, Seção I e artigo 3º, o que seria dedicado ao Plano Plurianual, quanto a parte do seu planejamento (um dos itens que devem ser regulados por lei complementar, segundo a CF). Infelizmente, foi vetado e, conseqüentemente, ainda não possuímos um dispositivo normativo a respeito. É importante destacar que a LRF ainda não é a Lei Complementar prevista no § 9º, do Art. 165 da CF.

A Lei que aprova os Planos Plurianuais, não existindo as regras e normas que cabem à lei complementar, de que fala o § 9º, do artigo 165 da Constituição Federal, está sendo elaborada segundo as necessidades que cada nível de governo entende convenientes, utilizando critérios próprios (KOHAMA, 2016 Cap. 5).

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

Segundo Arruda e Araújo (2020, p.55), A LDO consiste na lei que norteia a elaboração das Leis orçamentárias anuais (está compreendida pelo orçamento fiscal, orçamento de investimento das estatais e o orçamento da seguridade social) com o

8 Gastos para a geração ou produção de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, ou seja, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de bem de capital.

9 conjunto de ações voltadas à solução ou minimização de problemas conjunturais ou específicos da sociedade cujo lapso temporal ultrapasse um exercício financeiro.

10 Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

objetivo de ajustá-la segundo as diretrizes, objetivos e metas que foram estabelecidos no PPA.

A CF/88 trás sua explanação sobre a LDO em seu Art. 165, II, § 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. (Redação dada pela emenda constitucional nº 109, de 2021)

A Emenda Constitucional 109 de 2021 adicionou o seguinte trecho ao parágrafo constitucional que trata da LDO: “estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas”. O PPA também estabelece diretrizes e metas, com a diferença que este estabelece diretrizes e metas da administração pública federal (para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada), enquanto a LDO estabelece diretrizes e metas de política fiscal¹¹.

É importante destacar que a LDO também estabelece diretrizes para a elaboração e a execução dos orçamentos anuais, uma vez que a CF/88 prevê que a LDO “orientará a elaboração da lei orçamentária anual”.

Arruda e Araújo (2020, p.56) ainda complementa informando que a LRF ampliou as disposições constitucionais sobre a referida matéria, estabelecendo que a LDO ainda devesse tratar de outros assuntos, como o “equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenho¹², a ser efetivada nas hipóteses previstas na própria LRF; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”, além de integrar em seu projeto o anexo de metas fiscais e o anexo de riscos fiscais.

11 é o uso que o governo faz dos seus gastos e receitas (taxação) para influenciar a demanda doméstica e, portanto, o crescimento econômico.

12 Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (Lei complementar 101/2000, art. 9º).

2.2.3 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento pelo qual o Poder Público prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização de despesas para o período de um exercício financeiro (um ano). A LOA é o orçamento por excelência ou o orçamento propriamente dito.

A LOA deve conter apenas matérias relacionadas à previsão das receitas e à fixação das despesas, sendo desobrigada, em caráter de exceção, as autorizações para créditos suplementares¹³ e operações de crédito¹⁴, inclusive por antecipação de receita orçamentária (PISCITELLI E TIMBÓ, 2019 p. 41).

A finalidade da LOA é a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no PPA. É o cumprimento ano a ano das etapas do PPA, em consonância com o que foi estabelecido na LDO. Portanto, orientada pelas diretrizes, objetivos e metas do PPA, compreende as ações a serem executadas, seguindo as metas e prioridades estabelecidas na LDO (MENDES, 2016).

Conforme disposição constitucional, a LOA é constituída por três orçamentos que coexistem em uma única peça orçamentária: O Orçamento Fiscal, orçamento de seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais.

O renomado autor James Giacomoni (2022, p.2018) afirma que o Orçamento Fiscal “constitui-se no principal dos três orçamentos e refere-se aos poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”. Sobre o Orçamento da seguridade social, o autor diz que:

“[...]abrange as entidades e órgãos a ela vinculados – saúde, previdência social e assistência social – da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. Trata-se, aqui, de um orçamento de áreas funcionais, que cobre todas as despesas classificáveis como de seguridade social e não apenas as entidades e órgãos da seguridade social. Nesse sentido, praticamente todos os órgãos e entidades que integram o orçamento fiscal também fazem parte, ainda que parcialmente, do orçamento da seguridade social, pois executam despesas de seguridade social: pagamento de inativos, assistência à saúde de servidores etc.” (GIACOMONI, 2022)

13 Crédito adicional destinado a reforço de dotação orçamentária, sendo autorizado por lei.

14 Compromisso financeiro assumido pelas entidades da administração pública para obter recursos destinados a financiar seus dispêndios (receitas de operações de crédito) ou cobrir eventual insuficiência de caixa (operação de crédito por antecipação de receita).

E complementa afirmando que:

“O orçamento da seguridade social representa uma dupla novidade. Em primeiro lugar, pelo destaque concedido às três funções, a ponto de separá-las das demais e juntá-las em peça orçamentária própria. Em segundo lugar, por submeter ao processo orçamentário comum os orçamentos das autarquias previdenciárias, cuja aprovação, no regime constitucional anterior, dava-se por decreto do Poder Executivo.” (GIACOMONI, 2022)

Complementando os orçamentos que compõem a LOA, o Orçamento de investimento das empresas estatais, como o próprio nome sugere, compreende “os investimentos realizados pelas empresas em que o poder público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto”. (GIACOMONI, 2022).

2.3 Princípios Orçamentários

Os princípios são declarações genéricas que norteiam todo o processo do ciclo orçamentário, desde a elaboração até a fase de controle, passando pela discussão, aprovação e execução. É importante destacar que não são enunciações absolutas, geralmente possuindo exceções a regra que os define. Também é correto dizer que os princípios não possuem hierarquia uns sobre os outros e podem ser definidos pela Constituição Federal de 1988, pela legislação infraconstitucional (principalmente a Lei nº 4320 de 1964) e também pela doutrina.

Os princípios “encarnam valores fundamentais da sociedade, servem como fontes subsidiárias do direito e conferem critérios de interpretação de normas e regras jurídicas em geral” (CREPALDI, 2013 p.42)

De acordo com a legislação e a doutrina, dentre os princípios orçamentários de maior relevância podemos destacar:

- Princípio da Universalidade;
- Princípio Anualidade;
- Princípio da Unidade;
- Princípio da Exclusividade;
- Princípio da Especificação;
- Princípio do Orçamento Bruto;
- Princípio da Publicidade;

- Princípio do Equilíbrio.

2.3.1 Princípio da Universalidade

De acordo com esse princípio (também chamado na doutrina de princípio da globalização), o orçamento deverá conter todas as receitas previstas e todas as despesas fixadas do ente em questão. Isso possibilita o controle do poder legislativo sobre todos os ingressos e dispêndios administrativos do poder público. Silva (2011, p. 191) explica que:

O princípio da universalidade refere-se à compreensão que devemos ter do orçamento como plano financeiro global, pois, para que o orçamento atinja seu objetivo de controle da atividade econômica do Estado, não devem existir despesas ou receitas estranhas a esse controle. Isto é, o orçamento deve compreender todas as receitas e os gastos necessários para a manutenção dos serviços públicos.

O princípio da Universalidade encontra amparo na Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964, que diz expressamente em seu artigo 2º que:

A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade. (Lei 4.320/64, art.2º)

A lei cita de maneira mais específica ainda que “A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei” e complementa dizendo que “A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º” (Lei 4.320, 1967, Art. 3º e 4º).

2.3.2 Princípio da Anualidade

Também conhecido na doutrina como Princípio da Periodicidade, segundo esse princípio o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de

tempo, afinal não faria sentido fazer um orçamento “para sempre”, *ad aeternum*¹⁵. Esse período de tempo é chamado de exercício financeiro e de acordo com Artigo 34 da Lei 4.320/64 o exercício financeiro “coincidirá com o ano civil”. De acordo com Silva (2011, p. 190):

A regra da anualidade do orçamento tem fundamentos econômicos e institucionais. No primeiro fundamento, existem motivos práticos, pois seria difícil formular previsões de gastos para períodos superiores a um ano, mormente quando se trata de despesas de custeio, devidas à ação de fatores econômicos, tais como a variação do valor da moeda ou o aparecimento de novas necessidades coletivas.

O autor complementa o raciocínio afirmando que:

A razão institucional que fundamenta a regra da anualidade consiste em que a prerrogativa de controle prévio e subsequente por parte do Poder Legislativo deve ser realizada do modo mais frequente possível; não fosse o princípio da anualidade, o Congresso ficaria impedido de exercer um controle mais eficaz.

O referido princípio encontra-se respaldado pelos Artigos 2º e 34º da Lei 4.320/64 (citados anteriormente) e também pela CF/88. Porém é relevante destacar que o princípio da anualidade não é de caráter absoluto, possuindo como exceções a sua regra os créditos adicionais¹⁶ especiais e extraordinários. Segundo a própria CF (1988, art. 167):

Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, **salvo** se o ato de autorização for promulgado nos **últimos quatro meses** daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988, art. 167, § 2º. Grifos do autor)

De maneira mais clara, os créditos adicionais especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício podem ser reabertos no exercício seguinte pelos seus saldos e viger até o término desse exercício financeiro.

15 Termo utilizado na ciência jurídica e significa literalmente “para sempre”.

16 “São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (Lei 4.320, art. 40).

2.3.3 Princípio da Unidade

Também conhecido como Princípio da Totalidade, esse princípio determina que o orçamento público deve ser uno, ou seja, em cada ente da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) deve haver apenas um único orçamento para cada exercício financeiro.

Esse modelo de orçamento segue a concepção da totalidade orçamentária, ou seja, no nosso ordenamento jurídico orçamentário é possível notar que vários orçamentos são elaborados de forma independente, entretanto eles passam por uma consolidação que possibilita o conhecimento do desempenho global das finanças públicas (GIACOMONI, 2022 p.66). Seguindo essa mesma linha de pensamento, Crepaldi (2013, p. 43) também afirma que:

Atualmente existe uma multiplicidade de documentos orçamentários. O princípio da unidade, porém, ao contrário do que se estabelecia antigamente, não se preocupa com a unidade documental, mas com a unidade de orientação política, de sorte que os orçamentos se estruturam uniformemente, ajustando-se a um método único, vale dizer, articulando-se com o princípio da programação.

O princípio da Unidade (totalidade) também encontra respaldo no Artigo 2 da Lei 4.320/64, bem como no Artigo 165 da CF/88, que em seu § 5 determina os orçamentos que compreenderão a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo eles o Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o Orçamento da Seguridade Social.

2.3.4 Princípio da Exclusividade

O princípio da Exclusividade determina que o orçamento deverá conter apenas o que foi aprovado em lei, necessariamente a fixação das despesas e receitas, e caso ocorra exceções, depende-se de autorizações para executá-las.

Esse princípio surgiu com o propósito de impedir que a LOA, em função da natural celeridade de sua tramitação no Legislativo, fosse utilizada como instrumento de aprovação de outras matérias estranhas as questões orçamentárias e financeiras do ente

público, fazendo surgir o que alguns doutrinadores chamam de “cauda orçamentária¹⁷”(GIACOMONI, 2022 p.79).

O citado princípio encontra-se disposto expressamente na nossa Constituição Federal, em seu Artigo 165, § 8º com as seguintes palavras:

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 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988, art. 165, § 8º).

Assim como o princípio da Anualidade, o Princípio da Exclusividade não possui caráter absoluto, tendo o próprio texto constitucional excluído dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares (que pode ser inclusa diretamente na LOA, sem a necessidade de outra legislação a parte, desde que seja indicada a fonte de recursos necessários para a abertura desse crédito adicional) e a contratação de operações de crédito, mesmo que para atender a insuficiência de caixa (caso de operação de crédito por antecipação da receita orçamentária).

2.3.5 Princípio da Especificação

De acordo com esse princípio, também conhecido como princípio da Especialização ou da discriminação, tanto as receitas quanto as despesas devem ser demonstradas de maneira discriminada, não contendo valores globais, a fim de que possa existir uma maior facilidade e transparência no processo de acompanhamento e controle do orçamento público.

O Princípio da Especificação possui amparo infraconstitucional, estando disposto na lei 4.320/64, no artigo 2º, da seguinte forma: “A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo [...]”. A referida lei também diz expressamente que:

17 Também conhecido como “orçamentos rabilongos”, eram dispositivos que compunham a LOA e que não guardavam pertinência alguma com seu conteúdo.

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único (Lei 4.320 de 1964, art. 5º).

A discriminação na lei de orçamento deve ser feita no mínimo por elementos¹⁸ (Lei 4.320/64, art. 15º), sendo essencial para promoção da transparência e controle da execução da Lei orçamentária.

Assim como em outros princípios, o Princípio da Especificação possui exceções a sua regra. O próprio artigo 5º (visto na citação anterior) da Lei 4.320/64 dispõe a ressalva no artigo 20, parágrafo único, da referida lei, expondo que:

Art. 20º. Parágrafo Único. Os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital (Lei 4.320 de 1964, Art. 20º, Parágrafo Único).

Os Programas Especiais de Trabalho (PET) são grandes investimentos da administração pública que, por sua complexidade e abrangência, não podem ter toda a sua composição de despesas explicitadas de maneira antecipada. Os PET que, por sua natureza, não possam se cumpridos subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeados por dotações globais (GIACOMONI, 2022).

2.3.6 Princípio do Orçamento Bruto

O princípio do orçamento bruto visa proibir que as despesas e receitas sejam inseridas no orçamento público pelos seus montantes líquidos¹⁹, ou seja, na LOA tanto receitas quanto despesas devem ser abrangidas pelos seus valores brutos.

Este princípio serve justamente para respaldar a obrigação orçamentária de apresentação da estimativa de renúncia de receitas, permitindo a determinação com

18 O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins.

19 É um valor que contém deduções, ou seja, dele já foi descontado outro valor.

maior fidelidade da estimativa de arrecadação da receita, caso tal controle ocorra de maneira precisa (PISCITELLI E TIMBÓ, 2019 p. 44).

Na Lei 4.320 de 1964, o princípio do orçamento bruto encontra-se disposto em seu artigo 6º, onde se delimita que “Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções” e complementa em seu § 1º afirmando que “As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber” (LEI 4.320, 1964 Art. 6º)

É importante observar que não existe desrespeito ao referido princípio tratar como deduções da receita orçamentária as transferências constitucionais ou legais, mesmo com o disposto no artigo 6º, § 1º da Lei 4.320/64 (MCASP 8ª edição, 2018).

2.3.7 Princípio da Publicidade

Este princípio, intimamente ligado ao princípio da transparência, determina que a Lei Orçamentária anual deve ser divulgada em meios oficiais de comunicação, seja para sua efetiva validade ou para conhecimento e acompanhamento do público em geral. É um princípio que está atrelado a toda atividade da administração pública, não apenas a atividade orçamentária e por isso se encontra amparado por norma constitucional como princípio básico da administração pública.

A CF/88, em seu artigo 37, disciplina que “A administração pública direta²⁰ e indireta²¹ de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988 Art.37). Segundo Silva (2011, p. 198):

O orçamento como instrumento de controle prévio não pode escapar a esse princípio e, por isso, deve ser rodeado da mais completa publicidade, devendo chegar ao conhecimento não só dos representantes do povo como também de toda a comunidade. O orçamento deve ser objeto de publicidade tanto em sua

20 Corresponde à prestação dos serviços públicos diretamente pelo próprio Estado e seus órgãos.

21 Serviço prestado por pessoa jurídica criada pelo poder público para exercer tal atividade. Corresponde às Autarquias, fundações públicas, empresas públicas e Sociedades de Economia Mista.

preparação como em sua discussão legislativa, bem como em sua execução e controle subsequente.

A lei complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 2000, também é peça fundamental no cumprimento desse princípio ao servir como instrumento de promoção da transparência na gestão fiscal. O artigo 48 da LRF disciplina que:

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 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000, Art.48).

2.3.8 Princípio do Equilíbrio

De acordo com o princípio do Equilíbrio, as despesas não podem superar as receitas e visa, como o próprio nome indica, promover o equilíbrio nas finanças públicas.

Com tal princípio busca-se promover uma política orçamentária que tem por objetivo atingir tal equilíbrio entre receitas e despesas, evitando déficits espirais que causam um endividamento contínuo no médio e longo prazo, obrigando a constituição de dívida por parte do estado (KOHAMA, 2016 p.48).

Várias são as disposições legais que disciplinam tal princípio. A CF/88 instituiu a “Regra de Ouro” em seu artigo 167, inciso III, disciplinando que é vedada a “realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”.

A LRF também possui estreita ligação com tal princípio ao promover sua aplicação na fase de execução do orçamento. Apesar de não haver uma proibição explícita para a existência de déficits orçamentários, o legislador claramente instituiu vários mecanismos que visam conter o desequilíbrio no orçamento. Silva (2011 p.193) explica que a LRF:

Estabeleceu, por exemplo, que a estratégia para se alcançar o equilíbrio entre receitas e despesas seja revelada na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, ainda, que a contratação de operações de crédito pode financiar o déficit. Tal dispositivo priorizou o resultado do orçamento corrente, procurando evitar uma diferença

negativa entre receitas e despesas correntes e, por via de consequência, as operações de crédito devem, apenas, custear as despesas de capital (obras e aquisição de equipamentos) ou refinarciar o principal da dívida pública (rolagem).

Dessa forma, é possível concluir que a contratação de operação de crédito que seja destinada totalmente para despesas de capital não altera os dispositivos legais, que se referem a utilização desse mecanismo para custeamento de despesas correntes.

2.4 Espécies de Orçamento

As espécies de orçamento coincidem com a própria evolução do orçamento público nacional. Diversas formas de se elaborar um orçamento surgiram ao longo do tempo e diversas espécies de orçamentos retrataram momentos distintos da história orçamentária brasileira. As técnicas foram se aperfeiçoando de acordo com as necessidades da sociedade. Vários doutrinadores citam essas espécies e podemos retratar como principais o orçamento tradicional, o orçamento de desempenho, o orçamento de base-zero e por fim, o orçamento programa (a mais moderna espécie de técnica orçamentária).

2.4.1 Orçamento Tradicional (Clássico)

O orçamento tradicional, também conhecido como orçamento clássico, é um mero instrumento de finalidade contábil, se limitando literalmente a prever receitas e fixar despesas. Seu principal objetivo estava em mostrar onde foi alocado o dinheiro público.

De acordo com Giacomoni (2022), o aspecto econômico não tinha papel fundamental nessa espécie de orçamento, ficando em segundo plano. As finanças públicas tinha por característica a sua neutralidade, a medida que o volume de gastos públicos não chegava a ter um grande peso do ponto de vista econômico e o equilíbrio financeiro se alcançava naturalmente. Em consonância com essa análise, Crepaldi e Crepaldi (2013 p. 22) afirma que:

O orçamento clássico ou tradicional consistia num plano contábil, onde os governos tinham atividades e ações bastante limitadas e trabalhavam em um regime de rígido controle das despesas públicas. Esse modelo orçamentário tinha uma forte relação com o período em que predominava o liberalismo econômico.

O orçamento clássico era desagregado dos processos de planejamento e programação da matéria orçamentária e como citado anteriormente, se limitava apenas ao controle contábil, ou seja, nos meios, não nos resultados, sem qualquer ênfase no controle da gestão de recursos públicos. Dessa forma, é possível afirmar que não havia nenhum interesse em relação as atividades fins do Estado, com as ações a se realizar ou mesmo com o desempenho da administração pública. Assim, o orçamento tradicional ficou conhecido pelo jargão popular de “Lei de meios” (CREPALDI E CREPALDI, 2013 p.22). Segue abaixo um quadro que apresenta de maneira sucinta o orçamento tradicional, caracterizado pela precariedade de informações e falta de transparência.

Quadro 1: Orçamento tradicional ou clássico

RECEITA		DESPESA	
Tributos	80000	Custeio	90000
Impostos	70000	Pessoal	20000
Taxas	10000	Manutenção	70000
Empréstimos	20000	Investimentos	10000
		Obras	10000
Total	100000	Total	100000

Fonte: Crepaldi, 2013 (estrutura modificada pelo autor).

2.4.2 Orçamento de Desempenho

Esse orçamento também é conhecido como orçamento por realizações ou orçamento funcional²², e podemos dizer que foi uma evolução do orçamento tradicional na medida que aqui o orçamento passa a ser pensado de uma forma mais voltada para os benefícios e com os objetivos dos gastos e não apenas com o seu objeto ou natureza.

²² Esse orçamento surgiu nos EUA, nos anos 1910 do século XX, onde era chamado de performance budget.

A principal diferença entre essa espécie de orçamento e o anterior é a ênfase no desempenho organizacional, com a possibilidade de se utilizar indicadores de metas para a gestão pública orçamentária e financeira, ou seja, não se limitando apenas com os gastos em si, mas também com as ações governamentais (CAVALCANTE, 2010). Complementando e concluindo esse raciocínio, Bezerra Filho (2013 p.11) reitera que:

No orçamento de desempenho, procura-se saber as coisas que o governo faz, e não as coisas que o governo compra. A ênfase é dada aos resultados. Todavia, não se podia ainda falar em orçamento-programa, pois não havia qualquer vinculação do orçamento ao planejamento governamental.

Apesar a evolução citada anteriormente, a principal deficiência do orçamento de desempenho é, conforme a citação anterior, justamente a falta de vinculação entre o planejamento e o orçamento público.

2.4.3 Orçamento de Base-Zero

Esse orçamento é consequência de um modelo desenvolvido para uma empresa²³ de alta tecnologia durante a segunda metade do século XX e foi então adaptado e adotado no estado da Geórgia em 1973, pelo então governador Jimmy Carter, que posteriormente se tornaria presidente dos EUA e levaria esse modelo para a administração pública federal.

No orçamento de base-zero não existe incremento, ou seja, toda despesa é considerada despesa nova, não importando se a mesma possui caráter contínuo. A cada exercício financeiro é feita uma análise crítica minuciosa de todas as despesas, sem levar em consideração o conhecimento prévio adquirido com a evolução dos exercícios anteriores. Crepaldi e Crepaldi (2013 p.25) destacam que:

O orçamento base zero centrava foco na questão dos indicadores de avaliação das políticas, dos programas, projetos e atividades inseridos no orçamento que não tiveram uma avaliação adequada e novamente eram inseridos no orçamento do próximo ano.

23 Teve sua origem em 1968, numa experiência desenvolvida por Peter A. Pyhrr, na Texas Instruments.

O renomado autor ainda complementa o raciocínio afirmando que:

Ao contrário do orçamento tradicional, que já parte de uma determinada base orçamentária, acrescentando apenas uma projeção de inflação, o orçamento base zero exige que cada administrador justifique detalhadamente todas as dotações solicitadas em seu orçamento, cabendo-lhe justificar por que motivo deve ser gasto o recurso. Cada administrador é obrigado a preparar um “pacote de decisão” para cada atividade. (CREPALDI E CREPALDI, 2013)

Sendo assim, o gestor público precisa dar uma justificativa para cada despesa que planeja realizar, com o máximo de detalhes para cada dotação solicitada na LOA, tomando como base os critérios definidos pela alta gerência e sempre pensando no custo-benefício de sua solicitação.

2.4.4 Orçamento Programa

O orçamento programa, também chamado de orçamento moderno, surge a partir da necessidade de utilização da peça orçamentária como um instrumento dinâmico no processo de planejamento da gestão pública, bem como na definição de objetivos e metas a serem alcançados e também no controle do desempenho e dos custos gerados. Segundo Pascoal (2008 p.20):

O orçamento-programa é um instrumento de planejamento que permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o governo pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os gastos e os resultados esperados e oferecer maior transparência dos gastos públicos.

No Brasil, esse é o orçamento utilizado atualmente. Há autores que consideram que o Decreto-Lei 200/67 é que obrigou a adoção do orçamento-programa no Brasil, afinal, o texto do referido decreto-lei diz, em seu artigo 16, que “Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”. No entanto, só com o Decreto 2.829/98 e com a Portaria 42/99, que

introduziram a classificação funcional²⁴ e a classificação programática²⁵ é que os esforços de implantação do orçamento-programa efetivamente no nosso país.

Diante do exposto podemos entender que o orçamento tradicional (clássico) e o orçamento programa (moderno) são extremamente oposto em suas concepções e características. O quadro abaixo ajuda a entender essas diferenças.

Quadro 2: Orçamento tradicional x Orçamento Programa

Orçamento Tradicional x Orçamento Programa	
Tradicional	Programa
Dissociação entre planejamento e orçamento	Integração entre planejamento e orçamento
Visa a aquisição de meios	Visa a objetivos e metas
Consideram-se as necessidades financeiras das unidades	Consideram-se as análises das alternativas disponíveis e todos os seus custos
Ênfase nos aspectos contábeis	Ênfase nos aspectos administrativos e de planejamento
Classificação principal por unidades administrativas e elementos	Classificações principais: Funcional e programática
Acompanhamento e aferição de resultados praticamente inexistentes	Utilização sistemática de indicadores para acompanhamento e aferição de resultados
Controle da legalidade e honestidade do gestor público	Controle visa a eficiência, eficácia e efetividade

Fonte: Mendes, 2016 (estrutura modificada pelo autor).

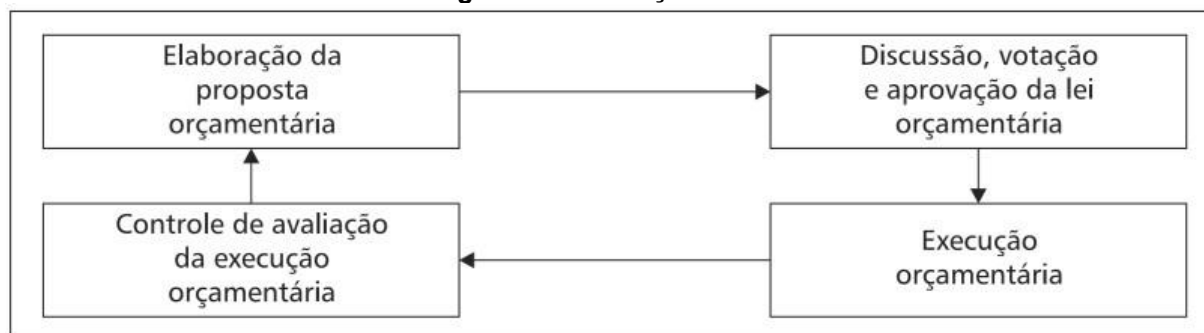
2.5 Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário corresponde ao lapso temporal em que se desenvolvem as atividades que compõem o processo orçamentário público. Desde o início da sua elaboração até o processo de controle orçamentário. É um rito guiado por norma legal, com etapas que se repetem periodicamente e que envolve a elaboração, discussão/votação, execução e controle/avaliação do orçamento. A imagem (Figura 1) a seguir mostra as diversas fases que compõem o ciclo orçamentário desde a sua elaboração até o seu controle/avaliação, passando pela execução orçamentária:

²⁴ Classificação da despesa segundo as estruturas de funções e subfunções, que indicam as áreas de atuação do governo, como saúde, educação, transporte, entre outras.

²⁵ Classificação de despesa estruturada em programas, composto por ações, que podem ser do tipo projeto, atividade ou operação especial.

Figura 1: Ciclo orçamentário



Fonte: Giacomoni, 2022.

Segundo Silva (2011), o ciclo orçamentário²⁶ não deve ser confundido com o exercício financeiro, pois este está incluso no ciclo orçamentário, na parte de sua execução, enquanto aquele é muito mais amplo, com suas fases de preparação e elaboração precedendo o próprio exercício financeiro e a fase de avaliação e controle ultrapassando-o.

Na fase de elaboração o poder executivo prepara a peça orçamentária com base nas necessidades da sociedade e da política governamental a ser adotada tomando por base as ações do governo que foram colocadas no PPA e depois priorizadas na LDO através de metas. Essa fase, conforme a constituição federal de 1988, é de competência do poder executivo, que em seu artigo 165 define que “leis de iniciativa do poder executivo estabelecerão: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais”.

Segundo Kohama (2016), a elaboração do orçamento nessa primeira fase, deve providenciar a formalização de um documento público onde fique demonstrada a fixação das ações governamentais no período, através da formulação de programas de trabalho das unidades administrativas em estrita conformidade com a política econômico-financeira, fixando também o limite global máximo para cada UA. Nas palavras do renomado autor:

As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas das tabelas explicativas da despesa realizada no exercício imediatamente anterior, da despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta, e da despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta, e da justificativa pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina (KOHAMA, 2016 p.49).

²⁶ No Brasil, coincide com o ano civil, iniciando-se em 1º de janeiro e terminando em 31 de dezembro.

O poder executivo deve enviar as leis orçamentárias ao poder legislativo (para discussão, votação e aprovação) nos respectivos períodos definidos no ADCT da constituição federal. Em âmbito federal, o PPA e a LOA devem ser enviados até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, enquanto a LDO deve ser encaminhada ao legislativo oito meses e meio antes desse mesmo período (encerramento do exercício financeiro). Na esfera Municipal, esse prazo deve estar de acordo com a Lei Orgânica²⁷ do Município.

Na segunda fase do ciclo orçamentário a proposta elaborada pelo poder executivo será discutida e votada pelo poder legislativo, onde será realizada a aprovação da respectiva proposta ou serão elaboradas emendas parlamentares de alteração da proposta inicial do poder executivo. De acordo com a CF/88, as propostas de emenda parlamentar somente podem ocorrer nas situações previstas, conforme o dispositivo constitucional em seu artigo 166, § 3º:

§ 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;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

O texto constitucional ainda complementa dizendo em seu § 4º que “as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual”.

A terceira fase do ciclo orçamentário constitui a execução propriamente dita e é justamente nessa fase que se concretizam os objetivos determinados para a administração pública no período planejado. De acordo com Kohama (2016, p. 52):

A etapa de execução deve, necessariamente, fundamentar-se na programação, não só para ajustar-se às orientações estabelecidas no orçamento aprovado, como também para alcançar a máxima racionalidade possível na solução de problemas que decorrem da impossibilidade de se fazer uma previsão exata sobre

²⁷ A lei orgânica age como uma Constituição Municipal, sendo considerada a lei mais importante que rege os municípios e o Distrito Federal.

detalhes ligados à execução das modificações produzidas nas condições vigentes à época da elaboração do orçamento.

Essa fase também deve ser executada essencialmente pelo poder executivo, que deverá aprovar um quadro de costas trimestrais da despesa que ficaram autorizadas para utilização das unidades administrativas²⁸. Essas cotas de despesa possuem a finalidade de fixar os limites orçamentários aos quais essas UA's ficam autorizadas a executar em determinado período do exercício financeiro e funcionam literalmente como instrumento de regulação (controle) dos recursos financeiros (KOHAMA, 2016).

Por fim, a derradeira fase do ciclo orçamentário constitui o processo de controle e respectiva avaliação da fase de execução. Essa fase é de competência do poder legislativo, configurando nosso orçamento do tipo misto, onde o poder executivo fica com a primeira e terceira fase (elaboração e execução, respectivamente), enquanto o poder legislativo fica com a segunda e quarta (votação e controle, respectivamente). Essa fase está fundamentada na própria CF/88, que sentencia afirmando que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Art. 70).

Por simetria, pode-se afirmar que na esfera municipal, como no caso do Município do Rio de Janeiro, esse controle é realizada no âmbito da câmara municipal da cidade.

É importante destacar que essa avaliação (e controle) é realizada durante todos os processos que compõem o ciclo orçamentário, não se limitando apenas a uma avaliação *a posteriori*²⁹. Dessa forma, é possível realizar os ajustes necessários durante a fase de execução do ciclo, bem como fornecer informações que serão úteis para elaboração dos próximos ciclos orçamentários (KOHAMA, 2016).

28 É um setor ou órgão subordinado a uma Unidade Orçamentária.

29 Significa depois da experiência, com apoio nos fatos.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Para concretização do desenvolvimento dessa pesquisa, foram utilizados como referência diversos conteúdos bibliográficos de autores renomados e especializados no referido assunto (orçamento público), além da utilização de sites da internet com fontes confiáveis e da análise da legislação aplicável ao tema.

Por fim, foi realizada uma pesquisa exploratória com o objetivo de buscar informações relativas ao planejamento orçamentário do Município do Rio de Janeiro. Essa pesquisa foi concentrada nas consultas públicas disponibilizadas pelos principais entes e órgãos municipais, com destaque para a prefeitura municipal, a câmara municipal do Rio de Janeiro e o respectivo Tribunal de contas do município do Rio de Janeiro.

3.1 Descrição geral e tipo de pesquisa

Dado o objetivo geral (vide introdução desse trabalho) de explorar o planejamento orçamentário municipal do Rio de Janeiro no exercício financeiro de 2021, podemos classificar esse trabalho acadêmico como sendo do tipo qualitativo, visto que o seu objetivo possibilita “descrever as qualidades de determinados fenômenos ou objetos de estudo”, utilizando principalmente como fonte a análise documental (BÊRNI E FERNANDEZ, 2012).

A pesquisa exploratória realizada nesse trabalho foi voltada ao estudo de caso, já que apresenta de forma direcionada o estudo das peculiaridades do orçamento municipal da cidade do Rio de Janeiro em um período específico, utilizando como principal fonte de análise a legislação orçamentária municipal. Segundo Nascimento (2012 p.96):

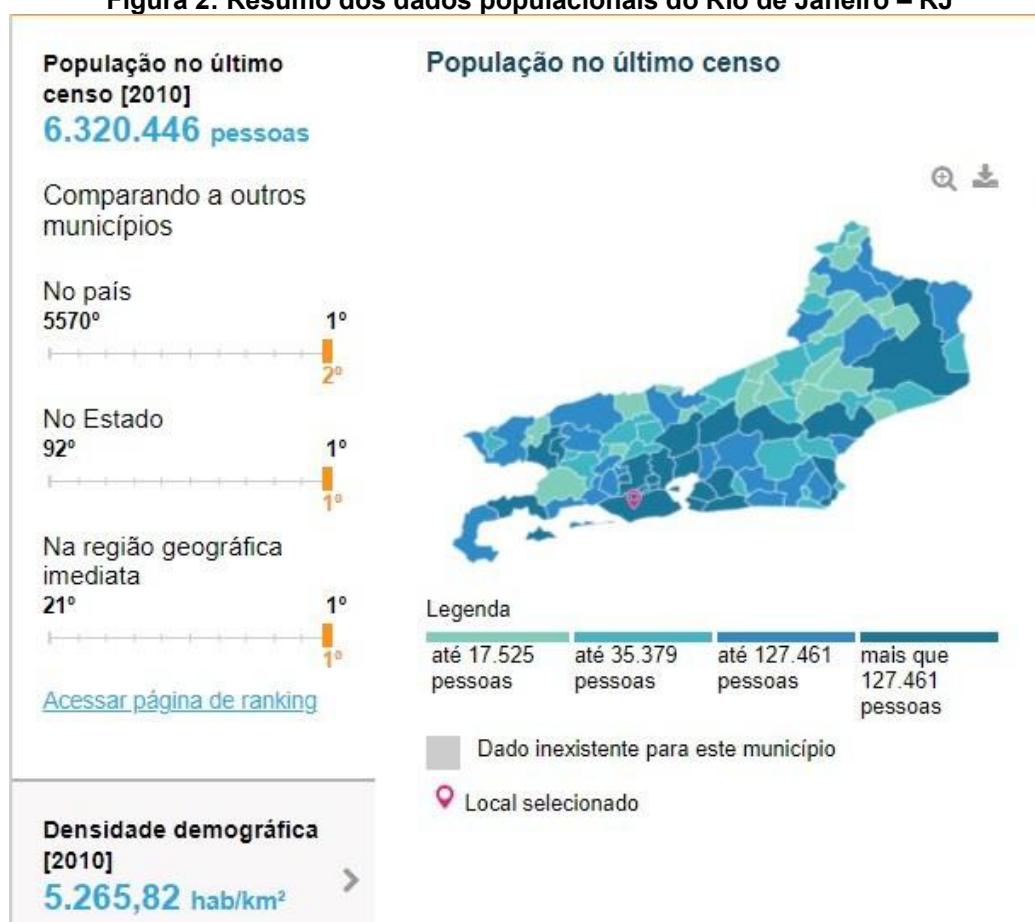
Uma monografia, quando espelha uma situação particular de investigação exclusiva para atender a um determinado e único evento, é chamada de estudo de caso. Como se trata de uma investigação exclusiva, seus estudos e resultados não podem ser aplicados a outras situações, por mais parecidas ou assemelhadas que sejam.

3.2 Local do estudo

A cidade do Rio de Janeiro é a capital do Estado brasileiro de mesmo nome, da região sudeste do Brasil, sendo uma das maiores cidades do País e seu principal cartão-postal e centro turístico.

A cidade é composta por uma população estimada (IBGE, 2021) de 6.755.561 de pessoas, com uma densidade demográfica aproximada de 5.265,82 hab/Km² (IBGE, 2010). A figura 2 resume os principais dados populacionais do município segundo o IBGE:

Figura 2: Resumo dos dados populacionais do Rio de Janeiro – RJ

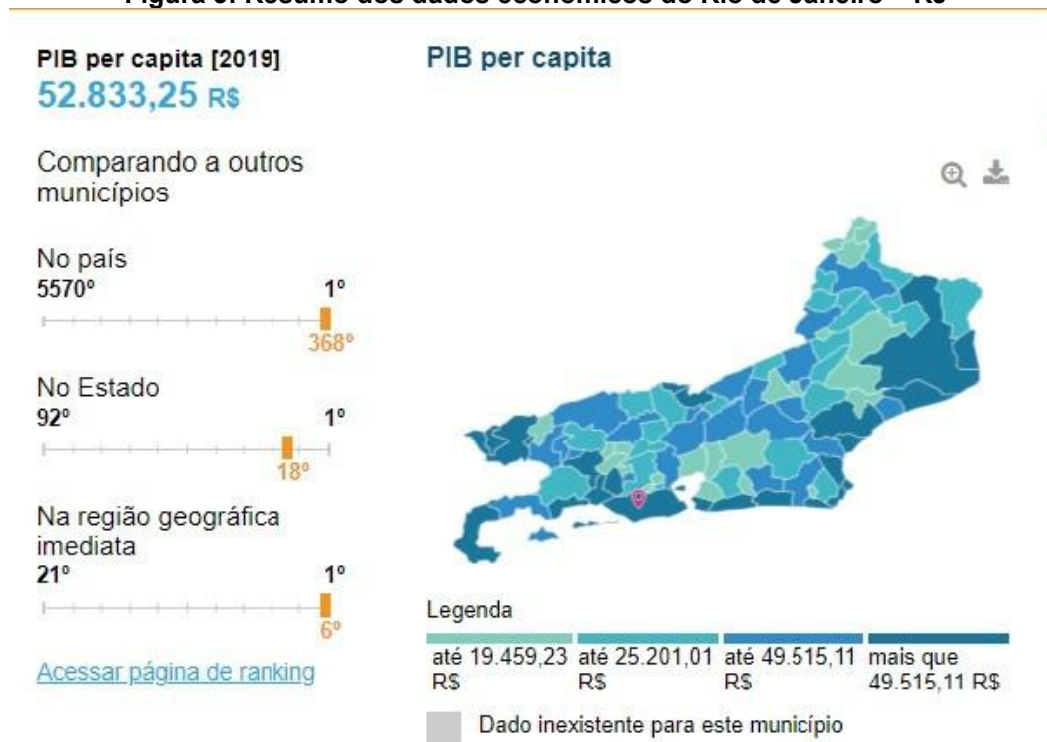


Fonte: IBGE, 2022.

O município possui uma forte economia com importância regional e nacional, tendo como destaque o setor turístico, comercial, industrial e de prestação de serviços. O

PIB per capita³⁰ do município gira em torno de R\$ 52.833,25 (IBGE, 2019) com um IDHM³¹ aproximado de 0,799 (dados de 2010, IBGE). A figura 3 resume esses principais dados econômicos do município destacando sua comparação em âmbito nacional e estadual:

Figura 3: Resumo dos dados econômicos do Rio de Janeiro – RJ



Fonte: IBGE, 2022.

3.3 Coleta de dados

Para a realização deste trabalho foram coletados essencialmente dados referentes ao PPA 2018-2021, a LDO de 2021, a LOA de 2021 e os respectivos relatórios e demonstrativos relativos ao ano de 2021. Todos esses documentos se referem ao planejamento e execução orçamentário do Município do Rio de Janeiro em estrito alinhamento a constituição federal de 1988 e a Lei Orgânica do Município em questão.

³⁰ É o produto interno bruto, dividido pela quantidade de habitantes.

³¹ É uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Essa parte do trabalho se destina a apresentação dos resultados da pesquisa, destacando os aspectos relevantes do processo orçamentário em questão, sem a intenção de esgotar o tema escolhido.

Os instrumentos de planejamento orçamentários que deram origem ao orçamento público da prefeitura municipal do Rio de Janeiro no ano de 2021 foram:

- O Plano Plurianual 2018 – 2021;
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021;
- A Lei Orçamentária Anual 2021.

Essas leis orçamentárias estão previstas na CF/88 e igualmente na LOMRJ do Município em seu artigo 254, como a seguir:

Art. 254 – São leis de iniciativa do Poder Executivo as que estabelecerão:

I – o plano plurianual

II – as diretrizes orçamentárias

III – o orçamento anual

4.1 Plano Plurianual 2018 – 2021

O PPA, sendo o primeiro instrumento de planejamento que se integra mais diretamente com as outras peças orçamentárias LDO e LOA, é o programa de realizações que o governo pretende executar durante o seu período administrativo e deve estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como para os programas de duração continuada (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Art. 165, §1º) . O PPA abrange sempre um período de quatro anos, iniciando sua execução no segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo (no caso, o prefeito da cidade) e encerrando no primeiro ano do mandato do próximo prefeito eleito. Em resumo, o PPA deve, de forma

efetiva, auxiliar e orientar o funcionamento das ações governamentais do município do Rio de Janeiro. O plano plurianual deve manter compatibilidade com o plano diretor do Município. O quadro 3 a seguir demonstra a relação entre o mandato do prefeito municipal e o respectivo PPA:

Quadro 3: Relação entre o mandato e o PPA

1º ano de mandato	2º ano de mandato	3º ano de mandato	4º ano de mandato
O chefe do poder executivo (prefeito) governa em seu primeiro ano com o PPA do prefeito que lhe antecedeu e elabora o PPA para os próximos 4 anos (no nosso caso, para o quadriênio 2018 – 2021.	O prefeito trabalha com o PPA elaborado em seu governo e aprovado pela câmara municipal. É o primeiro ano de prática do seu planejamento.	Segundo ano de execução do seu planejamento (PPA).	Terceiro ano de execução do seu planejamento (PPA).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em consonância com a previsão constitucional em âmbito federal, o projeto de PPA do município do Rio de Janeiro deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, até 31 de Agosto do referido ano, devendo ser devolvido para sanção até o encerramento da respectiva sessão legislativa, ou seja, até o dia 22 de Dezembro (LEI ORGÂNICA DO RIO DE JANEIRO, art. 258, I).

A elaboração do PPA 2018 – 2021 em questão foi realizado em estrita conformidade com as disposições legais aplicáveis, tendo por iniciativa do poder executivo o projeto de lei nº 383 de 2017 que culminou na lei nº 6.317 de 16 de Janeiro de 2018.

O PPA do quadriênio 2018 – 2021 (lei 6.317/18) estabeleceu, e seu artigo 3º, a “organização da ação governamental em programas, ações e metas regionalizadas, voltados para o cumprimento das diretrizes estratégicas e dos objetivos do governo para o período de vigência do Plano”, na forma dos seus respectivos anexos, que são:

- Anexo I – Objetivos Centrais e Princípios de Atuação do Governo;
- Anexo II – Diretrizes e Metas por Área de Resultado;
- Anexo III – Programas Estratégicos por Área de Resultado;
- Anexo IV – Áreas de Resultado;

- Anexo V – Programas por Fonte de Recurso;
- Anexo VI – Programas por Categoria Econômica;
- Anexo VII – Programas por Área de Resultado;
- Anexo VIII – Programas e Ações por Área de Resultado.

Também é importante destacar que para fins do plano plurianual em questão e da LDO e LOA que se seguem foram assim destacadas as seguintes definições (LEI 6.317, 2018, Art. 4º):

I – programa: instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, mensurados, sempre que oportuno, por indicadores, conforme estabelecido no Plano Plurianual;

II – indicador: instrumento capaz de medir o desempenho do programa;

III – ação: instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária e não orçamentária, sendo a orçamentária classificada conforme a sua natureza em:

a) atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

b) projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

c) operação especial: despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços;

IV – produto: bem ou serviço destinado ao público-alvo que resulta da ação;

V – meta física: quantificação de um produto resultante da implementação da ação.

Além disso, o PPA 2018 – 2021 do município também se preocupou, conforme disposição da LRF, em disciplinar os programas de duração continuada para o período, que são justamente aquelas que terão duração superior a um exercício financeiro, constituindo assim ações permanentes do município do Rio de Janeiro (LEI 6.317, 2018).

4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021

A LDO possui papel fundamental na proposta de planejamento do orçamento municipal estabelecido pela legislação em vigor, servindo como elo de integração entre o

planejamento de médio prazo (PPA) e o orçamento público (LOA) propriamente dito. Sua base legal encontra-se nas principais normas referentes ao assunto, com destaque para a CF/88, a LRF e obviamente a LOMRJ. É a própria LDO que estabelece o detalhamento das prioridades e metas da administração pública do município do Rio de Janeiro, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, além de orientar a elaboração da LOA e dispor sobre as alterações referentes a legislação tributária municipal (LEI ORGÂNICA DO RIO DE JANEIRO, art. 254 § 2º). A figura 4 ilustra o papel de integração que possui a LDO em relação ao PPA e a LOA:

Figura 4: Lei de diretrizes orçamentárias



Fonte: Prefeitura de Tiradentes, 2021.

Diferente do PPA, a LDO do município do Rio de Janeiro abrange o período de 1 (um) ano, no caso 2021, e o projeto de lei da LDO, em conformidade com a legislação constitucional e municipal, teve um prazo de encaminhamento para o poder legislativo municipal de oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, até 15 de Abril do ano em questão, devendo ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, ou seja, 17 de Julho de 2021.

A elaboração do LDO 2021 em questão foi realizado em estrita conformidade com as disposições legais aplicáveis, tendo por iniciativa do poder executivo o projeto de lei nº 1784 de 2020 que culminou na lei nº 6.763 de 14 de Agosto de 2020.

A LDO 2021, em cumprimento aos dispositivos legais, em especial a LRF, discorreu sobre o “equilíbrio entre receitas e despesas do município do Rio de Janeiro; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas” (LEI COMPLEMENTAR 101, 2000, Art. 4º, I).

Em relação a LDO 2021, é importante destacar os anexos que o compõem em acordo com o disposto no § 1º da LRF, o qual define que:

Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (LEI COMPLEMENTAR 101, 2000, Art. 4º, § 1º).

E complementa dispondo que:

§ 2º-O Anexo conterá, ainda:

- I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III – evolução do patrimônio líquido³², também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV – avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador³³;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado³⁴.

32 É o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos.

33 É um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.

34 Despesa pública que depende de autorização legislativa para sua realização, por meio da LOA ou de Créditos Adicionais. É o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos, tais como despesas de pessoal, de custeio e de manutenção e ampliação dos serviços públicos prestados à sociedade.

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

No quadro 4 é possível observar, dentre as várias informações disponibilizadas no anexo de metas fiscais da LDO 2021, uma receita estimada total de 32.414.615.538 (em valores correntes), constituindo assim 7,71% do PIB total do município e 129,62% da RCL (Receita corrente líquida) e uma despesa total de igual valor. O resultado primário de 2.007.727.939 e um resultado nominal de 1.318.346.866. Vale destacar que esses valores, conforme disposição da própria LOMRJ, podem e devem ser atualizados ao decorrer da execução orçamentária.

Além das informações apresentadas no quadro 4, o referido anexo também estabeleceu metas para os próximos dois exercícios financeiros, conforme o ordenamento jurídico estabelece, frisando que para o cálculo das estimativas, foram considerados os dados orçamentários, o conhecimento dos fatos correntes, a legislação em vigor e as expectativas macroeconômicas projetadas para os próximos anos.

Por fim, é possível afirmar que a LDO 2021 cumpriu todos os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais em sua elaboração, realizando o papel de integração entre o planejamento de médio prazo e o planejamento de curto prazo do orçamento municipal no Rio de Janeiro.

Quadro 4: Anexo de metas fiscais - LDO 2021

ESPECIFICAÇÃO	2021			
	Valor Corrente (a)	Valor Constante	% PIB (a / PIB) x 100	% RCL (a / RCL) x 100
Receita Total	32.414.615.538	30.679.088.511	7,71%	129,62%
Receitas Primárias (I)	26.482.329.489	25.064.425.935	6,30%	105,90%
Despesa Total	32.414.615.538	30.679.088.511	7,71%	129,62%
Despesas Primárias (II)	24.474.601.550	23.164.194.754	5,82%	97,87%
Resultado Primário (III) = (I – II)	2.007.727.939	1.900.231.181	0,48%	8,03%
Resultado Nominal	1.318.346.866	1.247.760.602	0,31%	5,27%
Dívida Pública Consolidada	12.974.794.585	12.280.104.665	3,09%	51,89%
Dívida Consolidada Líquida	12.911.766.659	12.220.451.349	3,07%	51,63%
Receitas Primárias advindas de PPP (IV)	0	0	0,00%	0,00%
Despesas Primárias geradas por PPP (V)	1.131.126.093	1.070.563.909	0,27%	4,52%
Impacto do saldo das PPP (VI) = (IV-V)	-1.131.126.093	-1.070.563.909	-0,27%	-4,52%

Fonte: Anexo de metas fiscais – LDO 2021 (2020).

4.3 Lei Orçamentária Anual 2021

Assim como a LDO, a LOA do município do Rio de Janeiro abrange o período de 1 (um) ano, no caso 2021, e o projeto de lei da LDO, em conformidade com a legislação constitucional e municipal, teve um prazo de encaminhamento para o poder legislativo municipal de quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, até 31 de Agosto do ano em questão, devendo ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, ou seja, 22 de Dezembro de 2021. Dessa forma, é possível notar que o prazo de envio do projeto de lei orçamentária para a câmara municipal e a sua respectiva devolução correspondem aos mesmos prazos definidos para o projeto de plano plurianual.

A elaboração do LOA 2021 em questão foi realizado em estrita conformidade com as disposições legais aplicáveis, tendo por iniciativa do poder executivo o projeto de lei nº 1943 de 2020 que culminou na lei nº 6.842 de 29 de Dezembro de 2020.

A LOA 2021, em conformidade com a sua definição legislativa, pode ser resumida como a lei municipal que estima as receitas que serão arrecadadas ao longo do exercício financeiro em questão, além de autorizar a realização das despesas necessárias para atendimento ao desenvolvimento das ações da administração pública municipal. Essas ações são limitadas por um teto de despesa, porém é plenamente possível ser autorizado através da própria LOA uma atualização dessa despesa através de créditos adicionais suplementares³⁵ (MENDES, 2016 p.114). Essa previsão para abertura de créditos suplementares constitui uma das exceções ao princípio da exclusividade discutido em capítulo anterior (vide capítulo 2, item 2.3.4) e se encontra disposto na LOA 2021 conforme a citação a seguir:

Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, até o limite de trinta por cento do total da despesa fixada nesta Lei, para transposição, remanejamento ou transferência de recursos, criando, se necessário, fontes de recursos, modalidades de aplicação, elementos de despesa e subtítulos, com a finalidade de suprir insuficiências dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, respeitadas as prescrições constitucionais e os termos da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu art. 43, § 1º, incisos I, II e III, e §§ 2º, 3º e 4º (LEI ORDINÁRIA Nº 6.842 de 29 de Dezembro de 2020).

35 Modalidade de crédito adicional destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente no orçamento.

A LOA 2021 compreenderá o “orçamento fiscal referente aos poderes municipais, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional”, bem como o “orçamento de investimentos das empresas em que o município detenha a maioria do capital social com direito a voto” e também 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”. O projeto de lei orçamentária, que no ano em questão foi o projeto de lei nº 1943 de 2020, será acompanhado de “demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira e tributária”. Por fim, é importante destacar que a LOA 2021 também terá como função a de reduzir as desigualdades entre as diversas áreas e subáreas de planejamento do território do Município do Rio de Janeiro (LEI ORGÂNICA DO RIO DE JANEIRO, art. 254, § 3º, 4º e 6º).

No orçamento público do ano de 2021 do Município do Rio de Janeiro foi estimado uma receita total (considerando os orçamentos fiscal e da seguridade social) de R\$ 31.267.639.344,00 (trinta e um bilhão, duzentos e sessenta e sete milhões, seiscentos e trinta e nove mil e trezentos e quarenta e quatro reais), sendo R\$ 21.784.312.857,00 referentes ao Orçamento Fiscal, enquanto R\$ 9.483.326.487,00 se referem ao Orçamento da Seguridade Social (LEI ORDINÁRIA Nº 6.842 de 29 de Dezembro de 2020). Vide o quadro 5:

Quadro 5: Resumo das receitas do orçamento fiscal e da seguridade social

ESPECIFICAÇÃO		VALOR
1	RECEITAS DO TESOURO	23.662.717.277
1.1	RECEITAS CORRENTES	23.226.005.638
	IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	13.119.110.264
	CONTRIBUICOES	400.789.164
	RECEITA PATRIMONIAL	217.871.684
	RECEITA INDUSTRIAL	
	RECEITA DE SERVICOS	71.092.261
	TRANSFERENCIAS CORRENTES	8.901.043.247
	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	516.099.018
1.2	RECEITAS DE CAPITAL	436.711.639
	OPERACOES DE CREDITO	261.979.725
	ALIENACAO DE BENS	22.528.486
	AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	
	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	152.203.428
	OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	
2	RECEITAS DIRETAMENTE ARRECADADAS PELAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES	5.799.274.709
2.1	RECEITAS CORRENTES	5.727.717.215
2.2	RECEITAS DE CAPITAL	71.557.494
3	RECEITAS DE GERAÇÃO PRÓPRIA DAS EMPRESAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	1.805.647.358
3.1	RECEITAS CORRENTES	1.804.854.148
3.2	RECEITAS DE CAPITAL	793.210
TOTAL		31.267.639.344

Fonte: Lei Ordinária nº 6.842/20 – LOA 2021 (2020).

No quadro 5 é destacado a previsão de receitas por categoria econômica, com destaque para a previsão de R\$ 13.119.110.264,00 referentes a receitas relativas a tributação (receitas correntes do tipo impostos, taxas e contribuição de melhorias), ou seja, receitas derivadas, também denominadas receitas de economia pública e que são obtidas pelo ente da federação mediante autoridade coercitiva (MENDES, 2016 p. 232). Do ponto de vista das receitas de capital o destaque encontra-se nas operações de crédito previstas no montante de R\$ 261.979.725,00 e que, assim como na previsão de créditos suplementares, constituem uma exceção ao princípio da exclusividade³⁶.

Na LOA 2021 do Município está fixada uma despesa total (considerando os orçamentos fiscal e da seguridade social) de montante igual a R\$ 31.267.639.344,00 (trinta e um bilhão, duzentos e sessenta e sete milhões, seiscentos e trinta e nove mil e trezentos e quarenta e quatro reais), dos quais R\$ 18.081.232.031,00 refere-se ao orçamento fiscal, enquanto R\$ 13.186.407.313,00 competem ao Orçamento da Seguridade Social. Também encontra-se no orçamento uma fixação de R\$ 10.938.105,00 sobre o Orçamento de Investimento das empresas. Vide o quadro 6.

Do total da despesa fixada na LOA 2021 destaca-se, segundo o anexo III da referida lei (vide quadro7), o total de R\$ 610.694.477,00 destinados a segurança pública da cidade, constituindo apenas 1,95% do total de despesa fixada (considerando os orçamentos fiscal e da seguridade social), bem como o montante de R\$ 7.055.643.362 (22,57% do total da despesa) e R\$ 133.322.447 (0,43% do total da despesa), respectivamente educação e cultura, o que ajuda a entender os graves problemas relacionados a violência urbana ocorridos em grande escala na cidade durante o ano de 2021 (LEI ORDINÁRIA Nº 6.842 de 29 de Dezembro de 2020, anexo III).

Também é importante tornar evidente o baixo montante fixado em setores tradicionalmente deficientes na administração pública da cidade do Rio de Janeiro, como o setor de transporte com R\$ 244.175.095,00 (0,78% do total da despesa) e o setor de desporto e lazer com ínfimo valor de R\$ 27.258.876,00 (0,09% do total da despesa). Complementarmente, a área de saneamento básico (um dos grandes problemas ainda enfrentados pelo município) obteve uma despesa fixada de apenas R\$ 632.580.856,00 (2,02% do total da despesa), enquanto para a gestão ambiental do município que conta com uma das maiores áreas de preservação da mata atlântica o montante destinado foi de apenas R\$ 89.192.755,00 (0,29% do total da despesa).

³⁶ As operações de crédito por antecipação da receita orçamentária, apesar de serem receitas extraorçamentárias, também constituem exceção ao princípio da exclusividade.

Quadro 6: Resumo das despesas do orçamento fiscal e da seguridade social

Especificação	Total	Recursos do Tesouro	Recursos de Outras Fontes
FISCAL	18.081.232.031	17.838.852.559	242.379.472
Despesas Correntes	16.236.867.855	15.997.275.650	239.592.205
Pessoal e Encargos Sociais	11.283.661.528	11.248.808.210	34.853.318
Juros e Encargos da Dívida	694.193.235	694.138.432	54.803
Outras Despesas Correntes	4.259.013.092	4.054.329.008	204.684.084
Despesas de Capital	1.797.364.176	1.794.576.909	2.787.267
Investimentos	612.980.468	610.315.183	2.665.285
Inversões Financeiras	10.743.764	10.743.764	0
Amortização da Dívida	1.173.639.944	1.173.517.962	121.982
Reserva de Contingência	47.000.000	47.000.000	0
SEGURIDADE SOCIAL	13.186.407.313	5.823.864.718	7.362.542.595
Despesas Correntes	13.071.448.345	5.713.410.330	7.358.038.015
Pessoal e Encargos Sociais	8.213.846.688	2.181.411.720	6.032.434.968
Juros e Encargos da Dívida	0	0	0
Outras Despesas Correntes	4.857.601.657	3.531.998.610	1.325.603.047
Despesas de Capital	114.958.968	110.454.388	4.504.580
Investimentos	114.957.968	110.453.388	4.504.580
Inversões Financeiras	1.000	1.000	0
Amortização da Dívida	0	0	0
Reserva de Contingência	0	0	0
TOTAL	31.267.639.344	23.662.717.277	7.604.922.067

Fonte: Lei Ordinária nº 6.842/20 – LOA 2021 (2020).

Quadro 7: Resumo das despesas por função, segundo a origem dos recursos

Função	Tesouro	%	Outras Fontes	%	Total	%
01 - LEGISLATIVA	987.076.322	4,17			987.076.322	3,16
02 - JUDICIARIA	122.617.424	0,52			122.617.424	0,39
04 - ADMINISTRACAO	2.709.505.208	11,45	5.777.588	0,08	2.715.282.796	8,68
06 - SEGURANCA PUBLICA	596.116.445	2,52	14.578.032	0,19	610.694.477	1,95
08 - ASSISTENCIA SOCIAL	565.854.052	2,39	249.218.851	3,28	815.072.903	2,61
09 - PREVIDENCIA SOCIAL	488.962.720	2,07	5.524.590.548	72,64	6.013.553.268	19,23
10 - SAUDE	4.908.490.941	20,74	1.588.733.196	20,89	6.497.224.137	20,78
11 - TRABALHO	25.477.074	0,11			25.477.074	0,08
12 - EDUCACAO	7.054.524.267	29,81	1.119.095	0,01	7.055.643.362	22,57
13 - CULTURA	126.559.878	0,53	6.762.569	0,09	133.322.447	0,43
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	22.184.990	0,09			22.184.990	0,07
15 - URBANISMO	2.322.987.604	9,82	91.708.296	1,21	2.414.695.900	7,72
16 - HABITACAO	72.703.179	0,31			72.703.179	0,23
17 - SANEAMENTO	527.697.734	2,23	104.883.122	1,38	632.580.856	2,02
18 - GESTAO AMBIENTAL	84.265.395	0,36	4.927.360	0,06	89.192.755	0,29
19 - CIENCIA E TECNOLOGIA	8.993.508	0,04			8.993.508	0,03
22 - INDUSTRIA	1.000	0,00	10.484.096	0,14	10.485.096	0,03
23 - COMERCIO E SERVICOS	69.812.485	0,30	2.050.821	0,03	71.863.306	0,23
26 - TRANSPORTE	244.086.602	1,03	88.493	0,00	244.175.095	0,78
27 - DESPORTO E LAZER	27.258.876	0,12			27.258.876	0,09
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	2.650.541.573	11,20			2.650.541.573	8,48
99 - RESERVA DE CONTIGENCIA	47.000.000	0,20			47.000.000	0,15
Total =>	23.662.717.277	100	7.604.922.067	100	31.267.639.344	100

Fonte: Lei Ordinária nº 6.842/20 – LOA 2021 (2020).

4.4 Execução do Orçamento Público no exercício de 2021

Durante o exercício financeiro de 2021, a execução orçamentária do Município do Rio de Janeiro ocorreu de acordo com o ordenamento jurídico em vigor, seguindo um cronograma de desembolso estabelecido pelo poder executivo municipal, respeitando todos os estágios da receita (planejamento, lançamento, arrecadação e recolhimento), bem como os estágios da despesa pública (fixação, empenho, liquidação e pagamento).

O total da receita arrecadada no município no ano de 2021 foi de R\$ 37.475.309.100,00, configurando um excesso de arrecadação em relação a previsão orçamentária no montante de R\$ 6.207.669.756,00 (equivalente a 19,85%), já que a previsão inicial era de R\$ 31.267.639.344,00. Esse excesso de arrecadação pode ser creditado as receitas correntes do referido ano, principalmente as receitas patrimoniais,

que constituem a exploração de bens públicos, como, por exemplo, aluguéis, mas também a um considerável aumento nas receitas decorrentes de tributação (impostos, taxas e contribuições de melhoria) e das transferências correntes, já que as receitas de capital apresentaram uma arrecadação inferior ao previsto para o exercício de 2021 (diferença negativa de R\$ 388.784.890,00 em relação a meta prevista). O quadro 8 apresenta a previsão de receitas para 2021 e a efetiva arrecadação:

Quadro 8: Receita prevista x Receita realizada 2021

DESCRIÇÃO	Meta Prevista	Realizado	Diferença
RECEITAS CORRENTES	30.758.577.001	37.355.031.648	6.596.454.647
IMPOSTOS, TAXAS E CONT. DE MELHORIA	13.119.110.264	14.085.242.600	966.132.336
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	5.414.584.561	5.237.183.636	-177.400.925
RECEITA PATRIMONIAL	327.510.332	4.590.262.772	4.262.752.440
RECEITA INDUSTRIAL	10.111.739	4.349.746	-5.761.993
RECEITA DE SERVIÇOS	325.170.500	254.283.165	-70.887.335
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	10.490.088.836	12.185.067.295	1.694.978.459
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	1.072.000.769	998.642.434	-73.358.335
RECEITAS DE CAPITAL	509.062.343	120.277.453	-388.784.890
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	261.979.725	16.581.022	-245.398.703
ALIENAÇÃO DE BENS	92.650.786	32.742.876	-59.907.910
AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS	670.910	19.046	-651.864
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	153.760.922	70.934.510	-82.826.412
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	0	0	0
TOTAL DAS RECEITAS	31.267.639.344	37.475.309.100	6.207.669.756

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro (2022). Adaptada pelo autor.

No geral, é importante destacar que a maioria das metas previstas para realização da receita não se concretizou, configurando uma diferença negativa entre o previsto e o realizado. Nas receitas de capital, por exemplo, nenhuma das metas previstas se realizou, com destaque para as operações de crédito, onde a diferença foi negativa em R\$ 245.398.703,00. Essa diferença negativa em relação as operações de crédito não necessariamente confirma uma informação negativa, já que pode indicar um menor endividamento por parte do poder público através desse mecanismo.

Resumidamente, pode-se dizer que do ponto de vista da arrecadação de receitas, ocorreu um equilíbrio entre o previsto e o realizado, de maneira que a meta foi superada (excesso de arrecadação) em R\$ 6.207.669.756,00 (equivalente a 19,85%). Porém, não se deve passar despercebido as singularidades de cada fonte de arrecadação, o que nos deixa claro que na maioria delas a meta não foi atingida.

Outra forma de realizar a análise das receitas no exercício financeiro de 2021 é fazendo a comparação em relação ao exercício anterior. Quando a execução orçamentária de 2021 é comparada à do ano anterior, conforme demonstrado no quadro 9 a seguir, verifica-se que a Receita Total realizada de R\$ 37,475 bilhões apresentou acréscimo de 27,1% em relação ao exercício imediatamente anterior.

Quadro 9: Evolução da Receita 2020 – 2021

DESCRIÇÃO	2020	2021	Diferença %
RECEITAS CORRENTES	29.187.445.973	37.355.031.648	28,0%
IMPOSTOS, TAXAS E CONT. DE MELHORIA	12.313.514.143	14.085.242.600	14,4%
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	4.436.720.641	5.237.183.636	18,0%
RECEITA PATRIMONIAL	294.734.036	4.590.262.772	1457,4%
RECEITA INDUSTRIAL	3.851.904	4.349.746	12,9%
RECEITA DE SERVIÇOS	276.701.675	254.283.165	-8,1%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	10.736.127.160	12.185.067.295	13,5%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	1.125.796.415	998.642.434	-11,3%
RECEITAS DE CAPITAL	307.680.967	120.277.453	-60,9%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	64.050.480	16.581.022	-74,1%
ALIENAÇÃO DE BENS	198.546.871	32.742.876	-83,5%
AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS	275.191	19.046	-93,1%
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	44.808.426	70.934.510	58,3%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	0	0	-
TOTAL DAS RECEITAS	29.495.126.940	37.475.309.100	27,1%

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro (2022). Adaptada pelo autor.

A Receita de Tributos (impostos, taxas e contribuição de melhoria), responsável por 37,6% da Receita Total, atingiu o montante de R\$ 14.085.242.600,00, 14,4% acima dos R\$ 12.313.514.143,00 realizados no exercício financeiro de 2020. O destaque de deve a arrecadação de mais de R\$ 6.000.000.000,00 do ISS, que apresentou um acréscimo de 14,1% em relação aos ao ano anterior, segundo dados da própria prefeitura municipal, bem como a arrecadação do IPTU, que superou o montante de R\$ 4.000.000.000,00, com um crescimento equivalente a 13,3% em relação ao ano anterior.

As Receitas Patrimoniais³⁷ atingiram (como já visto em parágrafos anteriores), no ano de 2021, uma arrecadação de R\$ 4.590.262.772,00 contra R\$ 294.734.036,00 de 2020, apresentando um crescimento de 1457,4% em relação ao exercício anterior. Esse aumento se deve, segundo informações da prefeitura municipal, principalmente pela

³⁷ São Receitas Correntes provenientes da fruição de patrimônio pertencente ao ente público, tais como as decorrentes de aluguéis, dividendos, compensações financeiras/royalties, concessões, entre outras.

entrada de recursos decorrente da concessão da prestação de serviços de quatro blocos da CEDAE por 35 anos.

Sob a ótica da despesa, ficou evidenciado que a despesa realizada teve um desempenho 3,8% superior ao da despesa fixada na LOA, no valor correspondente a R\$ 1.174.343.141,00. Essa diferença foi possível em decorrência das despesas correntes terem superado a despesa fixada no orçamento em R\$ 1.334.211.940,00, já que as despesas de capital realizadas foram inferiores ao previsto em valor igual a R\$ 112.868.798,00. O principal fator de contribuição para esse resultado, em relação as despesas de capital, encontra-se na diferença do valor previsto para investimentos (meta de prevista de R\$ 727.938.436,00) quando comparado ao efetivamente realizado (Igual a R\$ 460.279.202,00), ocasionando uma diferença negativa de R\$ 267.659.234,00. O quadro 10 apresenta a previsão de despesas para 2021 e a efetiva realização:

Quadro 10: Despesa prevista x Despesa realizada 2021

DESCRIÇÃO	Meta Prevista	Realizado	Diferença
DESPESAS CORRENTES	29.308.316.200	30.642.528.140	1.334.211.940
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	19.497.508.216	19.105.791.412	-391.716.804
JUROS E ENCARGOS da Dívida	694.193.235	765.163.691	70.970.456
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	9.116.614.749	10.771.573.037	1.654.958.288
DESPESAS DE CAPITAL	1.912.323.144	1.799.454.346	-112.868.798
INVESTIMENTOS	727.938.436	460.279.202	-267.659.234
INVERSÕES FINANCEIRAS	10.744.764	141.809.188	131.064.424
AMORTIZAÇÃO da Dívida	1.173.639.944	1.197.365.955	23.726.011
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	47.000.000	0	-47.000.000
TOTAL DAS DESPESAS	31.267.639.344	32.441.982.485	1.174.343.141

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro (2022). Adaptado pelo autor.

Quando comparada ao exercício anterior (2020), a despesa total empenhada no exercício financeiro de 2021 atingiu o montante de R\$ 32.441.982.485,00, apresentando um acréscimo de 6,4% em relação ao exercício financeiro de 2020 (R\$ 30.488.990.139,00), sendo um crescimento de 5,8% para as despesas correntes e um aumento de 18,1% em relação as despesas de capital. Vide o quadro 11.

Quadro 11: Evolução da Despesa 2020 – 2021

DESCRIÇÃO	2020	2021	Diferença %
DESPESAS CORRENTES	28.965.886.903	30.642.528.140	5,8%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	18.825.735.108	19.105.791.412	1,5%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	297.283.307	765.163.691	157,4%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	9.842.868.489	10.771.573.037	9,4%
DESPESAS DE CAPITAL	1.523.103.235	1.799.454.346	18,1%
INVESTIMENTOS	696.323.258	460.279.202	-33,9%
INVERSÕES FINANCEIRAS	31.761.685	141.809.188	346,5%
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	795.018.293	1.197.365.955	50,6%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	0	-
TOTAL DAS DESPESAS	30.488.990.139	32.441.982.485	6,4%

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro (2022). Adaptado pelo autor.

É importante destacar que houve um superávit orçamentário³⁸ no exercício financeiro, pois as receitas efetivamente arrecadadas (R\$ 37.475.309.100,00) superaram as despesas empenhadas (R\$ 32.441.982.485,00) no exercício em questão, resultando em uma diferença superavitária de R\$ 5.033.326.615,00.

Em relação à despesa realizada no exercício de 2020, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais apresentaram um crescimento de 1,5%. As Outras Despesas Correntes apresentaram um acréscimo de 9,4%. Já o serviço da dívida, compreendendo juros, encargos e amortizações, teve aumento de 79,7% sobre o valor apresentado no ano anterior (Quadro 11).

Outra importante análise sobre a execução orçamentária do exercício financeiro de 2021 no município do Rio de Janeiro encontra-se nas informações referentes ao atingimento das metas fiscais estabelecidas.

³⁸ Corresponde ao excedente encontrado quando as receitas realizadas são maiores do que as despesas.

Quadro 12: Metas fiscais previstas x Metas fiscais realizadas 2021

ESPECIFICAÇÃO	I - Metas Previstas em 2021			II - Metas Realizadas em 2021			Variação	
	(a)	% PIB	% RCL	(b)	% PIB	% RCL	Valor (c) = (b-a)	% (c/a) x 100
Receita Total	31.267.639.344	8,1%	101,6%	37.475.309.100	9,7%	121,8%	6.207.669.756	19,9%
Receitas Primárias (I)	24.770.133.511	6,4%	80,5%	31.625.275.002	8,2%	102,8%	6.855.141.491	27,7%
Despesa Total	31.267.639.344	8,1%	101,6%	32.441.982.485	8,4%	105,4%	1.174.343.141	3,8%
Despesas Primárias (II)	23.509.833.956	6,1%	76,4%	23.984.744.610	6,2%	78,0%	474.910.654	2,0%
Resultado Primário (III) = (I - II)	1.260.299.555	0,3%	4,1%	7.640.530.393	2,0%	24,8%	6.380.230.838	506,2%
Resultado Nominal	857.922.644	0,2%	2,8%	6.524.751.914	1,7%	21,2%	5.666.829.270	660,5%
Dívida Pública Consolidada	13.953.769.303	3,6%	45,4%	19.138.556.315	5,0%	62,2%	5.184.787.012	37,2%
Dívida Consolidada Líquida	13.941.132.395	3,6%	45,3%	13.428.876.191	3,5%	43,6%	-512.256.203	-3,7%

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro (2022). Adaptado pelo autor.

De acordo com o quadro 12, o resultado primário (diferença entre receitas e despesas não financeiras) no ano de 2021 alcançou o montante superavitário de R\$ 7.640.530.393,00 bilhões, superando a meta prevista em 506,2% (variação positiva de R\$ 6.380.230.838,00), enquanto a dívida pública consolidada realizada superou a prevista na LDO em R\$ 5.184.787.012,00 (uma variação de 37,2%). O resultado nominal também superou consideravelmente a meta prevista para o referido exercício (variação positiva de 660,5%).

5 CONCLUSÃO

Como destacado anteriormente, o orçamento público é um instrumento obrigatório de alta relevância para a sociedade, em especial em uma cidade tão importante economicamente e culturalmente como o Rio de Janeiro – RJ, além de permitir o acompanhamento das ações públicas executadas pelo governo municipal, bem como promover o processo de transparência perante a população.

Esse trabalho teve como propósito o objetivo de apresentar e analisar os principais critérios utilizados na formulação do processo orçamentário do município do Rio de Janeiro – RJ no exercício financeiro de 2021, apresentando as leis orçamentárias que compõem o ciclo orçamentário municipal previsto na legislação constitucional e infraconstitucional (Lei 4.320/64, LRF e LOMRJ), bem como descrever a execução do referido orçamento.

Primeiramente, é importante destacar que na elaboração do orçamento público foram observados todos os critérios previstos na legislação, de forma que os prazos do ciclo orçamentário foram observados tanto pelo poder executivo quanto pelo poder legislativo. O PPA 2018-2021 efetivamente cumpriu a previsão constitucional de plano de médio prazo, promovendo diretrizes, objetivos e metas para os quatro anos correspondentes. A LDO 2021 do município também cumpriu as determinações constitucionais, bem como as da LRF, tanto na formulação, quanto no objetivo imposto, orientando a formação da Lei orçamentária e fixando as metas fiscais e os riscos fiscais (através dos respectivos anexos) para o exercício em questão e os subsequentes. Outrossim, a LOA 2021 elaborada pelo poder executivo também foi elaborada em conformidade com a legislação em vigor, prevendo as receitas para o exercício de 2021 e fixando as despesas.

Na verificação da execução orçamentária, é possível destacar o superávit orçamentário do município no exercício de 2021 na ordem de R\$ 5.033.326.615,00, resultado de uma diferença de R\$ R\$ 37.475.309.100,00 das receitas arrecadadas contra R\$ 32.441.982.485,00 de despesas empenhadas. Lembrando que de acordo com a Lei 4.320/64, art. 35 “Pertencem ao exercício financeiro: as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas”.

No que se refere especificamente a receita orçamentária, é possível concluir que nesse exercício financeiro houve um excesso de arrecadação em relação a previsão

orçamentária no montante de R\$ 6.207.669.756,00 (equivalente a 19,85%), já que a previsão inicial era de R\$ 31.267.639.344,00 e a efetivamente arrecada foi R\$ 37.475.309.100,00. Segundo ensinamentos de Lima e Muniz (2016), outra importante informação se refere ao processo de capitalização ocorrido no ano de 2021, ou seja, o município está formando capital, já que houve um deficit de capital (receita de capital menor que despesa de capital) acompanhado de um superávit corrente (receita corrente maior que despesa corrente). O processo de capitalização implica que as receitas correntes estão financiando as despesas de capital, configurando, de acordo com o renomado autor, uma situação favorável ao ente em questão.

Em relação a despesa orçamentária, torna-se evidente, através da análise das informações, que ocorreu um excesso de despesa na ordem de R\$ 1.174.343.141,00 (R\$ 32.441.982485,00 de despesas empenhadas contra R\$ 31.267.639.344,00 de despesas fixadas no orçamento). Importante frisar que essa diferença se deve a abertura de créditos adicionais no período, com utilização do excesso de arrecadação e do superávit financeiro do exercício anterior como fontes de recurso. Ressalta-se que o município realizou tais aberturas de créditos adicionais em conformidade com o limites da LOA 2021 (Lei ordinária nº 6.842 de 2020, seção IV).

Pode-se afirmar que de uma maneira ampla, tanto do processo de formação do ciclo orçamentário de 2021 quanto da própria execução em si, foi apresentado um resultado satisfatório no geral, visto que, apesar do excesso de despesas, foi possível obter um superávit orçamentário no exercício financeiro de 2021, bem como um processo de capitalização, além da diminuição do endividamento orçamentário (amortização da dívida maior que as operações de crédito).

Por fim, é importante salientar que essa pesquisa não possui caráter derradeiro, de modo que pode ser continuada, em pesquisas futuras, a partir da análise dos exercícios financeiros seguintes, inclusive, promovendo-se um processo comparativo com o resultado deste trabalho, observando-se a evolução do orçamento público no Município do Rio de Janeiro – RJ e avaliando ações que promovam o seu efetivo desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3ª ed. ATLAS, São Paulo. 2017.

ARRUDA, Daniel & PAIXÃO, Inaldo da. **Contabilidade pública: da teoria à prática**. SARAIVA, São Paulo. 2020.

BÊRNI, Duílio de Avila & FERNANDEZ, Brena Paula Magno. **Métodos e técnicas de pesquisa: modelando as ciências empresariais**. SARAIVA, São Paulo. 2012.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva**. 2ª ed. ATLAS, São Paulo. 2013.

CAVALCANTE, P. L. **Orçamento por desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos**. REVISTA DE GESTÃO DA USP. 2010.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

CREPALDI, Sílvio Aparecido & CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. 1ª ed. SARAIVA, São Paulo. 2013.

DECRETO – LEI 200 DE 1967. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 18ª ed. ATLAS, São Paulo. 2022.

GOLÇALVES, Guilherme Corrêa. **Planejamento e orçamento público**. SAGAH, Porto Alegre. 2019.

IBGE. **Panorama do Rio de Janeiro**. Disponível em:
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15ª ed. ATLAS, São Paulo. 2016.

LEI 4.320 DE 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

LEI ORDINÁRIA Nº 6.317 DE 2018. Disponível em:
<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/bf7d43779b305f2483258217005e38ac?OpenDocument>

LEI ORDINÁRIA Nº 6.763 DE 2020. Disponível em:
<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/4597154cfe94e0bd032585c40048c17c?OpenDocument>

LEI ORDINÁRIA Nº 6.842 DE 2020. Disponível em:
<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/690aaf67ee26dfff0325864e0049c98c?OpenDocument>

LIMA, Severino Cesário de & MUNIZ, Josedilton Alves. **Contabilidade pública: análise financeira governamental**. 1ª ed. ATLAS, São Paulo. 2016.

MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADO AO SETOR PÚBLICO. 8ª ed. Disponível em:
<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>

MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. 6ª ed. MÉTODO, São Paulo. 2016.

NASCIMENTO, Luiz Paulo do. **Elaboração de projetos de pesquisa: monografia, dissertação, tese e estudo de caso, com base em metodologia científica**. CENGAGE LEARNING, São Paulo. 2012.

OLIVEIRA, Antônio Benedito Silva & TEIXEIRA, Marília Cassía. **Contabilidade governamental**. SARAIVA, São Paulo. 2019.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões**. ELSEVIER, Rio de Janeiro. 2008.

PISCITELLI, Roberto Boccacio & TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração pública**. 14^a ed. ATLAS, São Paulo. 2019.

PROJETO DE LEI Nº 1.172 DE 2022. Disponível em:
<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro2124.nsf/ab87ae0e15e7d0000325863200569395/3a913255da996af3032588230076e005?OpenDocument>

PROJETO DE LEI Nº 1.784 DE 2020. Disponível em:
<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/249cb321f17965260325775900523a42/f20f741e9fa2c0790325854b00590c26?OpenDocument>

PROJETO DE LEI Nº 1.943 DE 2020. Disponível em:
<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/249cb321f17965260325775900523a42/0a1a3ad9d27d140d032585f30067db06?OpenDocument>

PROJETO DE LEI Nº 383 DE 2017. Disponível em:
<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/249cb321f17965260325775900523a42/42c1374707697ec78325818d005f0d83?OpenDocument>

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9^a ed. ATLAS, São Paulo. 2011.

