

## ATUAÇÃO LEGISLATIVA NO PROCESSO DE DISCUSSÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU NO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2019

Youssef Von Burgath<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo teve como objetivo analisar a atuação do Poder Legislativo Municipal do Município de Foz do Iguaçu no processo de discussão da Lei Orçamentária Anual, sendo utilizados os dispositivos constitucionais, no caso a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu. Para a realização da pesquisa, houve a escolha da fase de discussão da Lei Orçamentária Anual, sendo de responsabilidade do Poder Legislativo Municipal.

**Palavras-chave:** Comissões Mistas, Comissões Permanentes, Câmara Municipal de Foz do Iguaçu. Foz do Iguaçu.

### INTRODUÇÃO

O orçamento público é um dos instrumentos utilizados para realização de aplicações de recursos durante o exercício financeiro anual, de acordo com a lei. A elaboração do orçamento público exige do corpo técnico o domínio em diversos campos de conhecimento: financeiro, administrativo e jurídico, com a função de transformar a proposta orçamentária em projeto de lei, e após aprovação, a sanção a partir da lei. A divisão de despesas é feita com base nas unidades administrativas governamentais e possui ainda subdivisões dentro delas, de acordo com suas funções internas.

O instrumento orçamentário na teoria e prática é fiscalizado pelo Poder Legislativo, a partir do controle das despesas públicas, sendo que antes ocorre o processo de discussão e aprovação da Lei Orçamentária Anual, uma vez que no período de um ano (do exercício financeiro) são quantificadas as receitas e as despesas fixadas, sendo que a fiscalização legislativa tem como objetivo evitar o nível alto de despesa durante o exercício financeiro da administração pública municipal.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA.

No entender de Giacomoni (2018), o orçamento público é apresentado em lei a partir de um documento, sendo marcado por etapas que devem ser concluídas, assim possibilitando o cumprimento do orçamento durante o exercício financeiro e o plano de governo que direciona os programas, considerados ou não prioridades a partir da tomada de decisões pelo Chefe do Poder Executivo. Os aspectos legais do orçamento público estão compostos a partir da Constituição Federal de 1988, Manuais Técnicos de Orçamento, Lei n.º 4.320/1964, que foi recepcionada como Lei Complementar, Lei n.º 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. No município de Foz do Iguaçu, a Lei Orgânica, o Regimento Interno da Câmara Municipal e as leis abrangem o processo orçamentário na administração pública municipal, dando ênfase ao objeto do trabalho.

Esse trabalho tem como objetivo analisar a atuação das Comissões Mistas da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, a fim de verificar as proposições sobre o processo de discussão da Lei Orçamentária Anual (LOA), durante o exercício de 2019, e sua relevância mediante a sociedade iguaçuense.

Levando em consideração o processo, foi entrevistado o agente público responsável durante a fase de discussão no Poder Legislativo Municipal (Analista Parlamentar, responsável pelo direcionamento das Comissões Mistas com os agentes políticos).

No entanto, será realizado, também, um destaque sobre as Comissões, com foco na administração pública municipal. Logo após, será apresentada a análise documental sobre o processo de discussão Lei Orçamentária Anual, durante o exercício de 2019.

O presente estudo se justifica a partir da importância do orçamento público na administração pública, bem como do processo de discussão e aprovação pelo Poder Legislativo Municipal, evidenciando as ações no exercício financeiro.

## **METODOLOGIA**

Nesta seção, apresenta-se a metodologia da pesquisa, que se inicia com os elementos que prosseguem o objeto de pesquisa, aplicando corretamente no desenvolvimento do estudo, seguido pela etapa da coleta de dados, seleção, análise

e pesquisa dos *sites* governamentais para filtrar o assunto do orçamento público, a fim de atingir os objetivos da pesquisa planejada.

A descrição da pesquisa destaca a importância do orçamento público, na fase de discussão do processo orçamentário. De acordo com Gil (2002), o trabalho e sua pesquisa têm como objetivo principal a procura de respostas, sendo que encontradas facilitam a resolver problemas com o procedimento racional e sistemático durante a fase da pesquisa, no caso o desenvolvimento.

A utilização de técnicas se encontra presente no estudo para obter os principais dados para o trabalho: a pesquisa documental, bibliográfica e os contatos diretos. Durante a etapa da pesquisa bibliográfica, foram revisados alguns trabalhos relacionados ao tema, com a devida importância ao fornecimento de dados para o estudo do tema orçamento público. A pesquisa documental é o uso de dados referentes ao orçamento público municipal, no caso da lei orçamentária, relatórios, legislação federal e municipal vigentes sobre o assunto, sendo que a elaboração do orçamento ocorre na fase inicial, com o projeto de lei sendo utilizado para fonte de dados na pesquisa, e o foco principal no processo de discussão. De acordo com Lakatos e Marconi (2010), a pesquisa bibliográfica tem a capacidade de fornecer dados com relevância sobre determinado tema, o que possibilita o planejamento do trabalho e a confiabilidade na fonte de informações. De acordo com Marconi e Lakatos (2010), a busca do problema na pesquisa é considerada de real importância por meio da teoria e prática, sendo que há possibilidade de encontrar soluções durante o desenvolvimento da pesquisa. Ainda segundo os autores, a definição do problema deverá ser detalhada mediante a precisão, a fim de buscar clareza e objetividade na construção de uma hipótese principal, que facilita solucionar as perguntas da pesquisa. Na prática, a natureza do trabalho é aplicada, sendo colocado como um estudo empírico, que retrata a realidade na administração pública municipal, uma vez que o assunto sobre o orçamento público requer análise dos dados, os quais são abordados de maneira objetiva.

Quanto à abordagem do trabalho, o estudo será aplicado a partir da metodologia de pesquisa qualitativa, sendo que a coleta de dados ocorre por meio de entrevista com o Analista Parlamentar, responsável pelas Comissões Mistas do Poder Legislativo. As entrevistas têm como objetivo analisar o conteúdo obtido para o desenvolvimento do trabalho e procurar hipóteses. Com relação à escolha da

metodologia, a pesquisa qualitativa está relacionada às referências teóricas com a possibilidade de encontrar diversas ideias sobre o assunto. Os estudos da pesquisa qualitativa estão caracterizados pelos estudos da história, das crenças, percepções, opiniões, das representações e das relações, sendo que a interpretação dos humanos está relacionada no modo de como vivem, na construção de materiais, e por meio dos sentimentos e pensamentos (MINAYO, 2014).

A pesquisa de campo consiste na busca de informações e conhecimentos relacionados a um problema, com o objetivo de buscar respostas dentro de uma hipótese, mediante coleta de dados referente às observações dos fatos que acontecem durante a análise (LAKATOS; MARCONI, 2010). O objeto principal é a lei orçamentária anual do município de Foz do Iguaçu, que requer, de acordo com os autores, uma pesquisa bibliográfica sobre o assunto e a utilização de entrevistas para que se tenha melhor interpretação sobre o planejamento da pesquisa.

Quanto ao objeto de estudo, os dados do trabalho contemplam o período do exercício financeiro de 2019, cuja escolha do período se refere ao orçamento já executado pela administração pública municipal.

Cabe ressaltar que as análises documentais, no caso da legislação municipal, federal, manual técnico de orçamento, originaram o desenvolvimento da primeira fase da pesquisa. A segunda parte da pesquisa refere-se à entrevista com o agente responsável, com objetivo de averiguar o que consta no documento orçamentário, a fim de verificar os argumentos e o grau de conhecimento técnico com as informações fornecidas pelo entrevistado.

Quadro 1 – Síntese da pesquisa

<b>Descrição da natureza</b>	<b>Tipo/Características</b>
Quanto aos fins	Exploratória e descritiva.
Quanto à abordagem	Qualitativa.
Quanto ao universo pesquisado	Assistente Administrativo, e Diretor de Gestão Orçamentária, Analista Parlamentar no Legislativo Municipal.
Quanto aos instrumentos de coleta de dados	Estudo de casos múltiplos, levantamento (entrevistas semiestruturadas), pesquisa documental, observação não participante.
Quanto à perspectiva temporal	Transversal (coleta em um único momento) – agosto/2019.

Quanto às técnicas de análise de dados

Análise de conteúdo e triangulação.

---

Fonte: o autor (2021).

## ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é um instrumento de planejamento orçamentário das atividades da administração pública, que visa executar as ações de curto e longo prazo, com o objetivo de alcançar metas que atendam aos interesses da população. O orçamento público é definido como uma lei que representa as decisões dos contribuintes em relação às despesas e às receitas da administração pública, condicionado a partir das decisões coletivas. O foco é que esse mecanismo possa atender a um maior número de pessoas, que financiam as despesas públicas, resultando em melhorias e no bem-estar social (PIRES, 2011).

De acordo com Giacomoni (2018), o orçamento público é um documento que é apresentado na forma da lei, marcado por um processo complexo e etapas que deverão ser concluídas, a fim de possibilitar o cumprimento do plano de governo durante o exercício financeiro na administração pública. A regulamentação dos instrumentos orçamentários se inicia pela Constituição Federal de 1988, Constituições Estaduais, Manuais Técnicos de Orçamento, Portarias da Secretaria de Planejamento do Ministério da Economia, Resoluções da Secretaria do Tesouro Nacional, Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101/2000, Lei n.º 4.320/1964 (inserida como Lei Complementar pela CF/88), Manual de Contabilidade Pública. Na administração pública municipal de Foz do Iguaçu, a Lei Orgânica, as Leis Ordinárias e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu abrangem o processo do orçamento público na esfera municipal, sendo o foco principal do trabalho.

O orçamento público é um instrumento da administração pública que autoriza despesas e previsão de receitas, por meio da programação orçamentária no exercício financeiro. É um processo que envolve a atividade financeira do Estado com a aplicação destes recursos, atingindo determinados objetivos e atendendo às necessidades públicas. Em um determinado período, o orçamento público expressa o programa de atuação do governo, com a discriminação da receita e da despesa. Em

prática, é considerado uma ferramenta de planejamento a curto prazo, que estabelece as ações prioritárias.

Segundo Gadelha (2017), o orçamento público trata-se de uma lei que trabalha com os aspectos financeiros e a administração dos recursos públicos. É considerado como um instrumento que estabelece as ações com prioridades, mediante decisões políticas, que possam atender às principais demandas na sociedade, devido à limitação de recursos.

Desde o crescimento do Estado, o orçamento público surge como um instrumento necessário à organização das receitas e despesas, tornando-se cada vez mais efetivo nas instituições da administração pública, sendo colocado em prática como uma ferramenta de equilíbrio em todas as esferas das instituições governamentais. O controle e o planejamento de ações estão vinculados ao conceito de orçamento, com efeitos na prática do exercício estatal (PIRES; MOTTA, 2006).

O Manual Técnico do Orçamento Federal (2019, p. 10) define o orçamento como “[...] um instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período”. Em nível estadual, o Manual Técnico do Estado do Paraná (2019, p. 11) descreve que o orçamento é um “[...] instrumento em que o governo detalha os propósitos e as ações para o período de um ano e para as quais fixa a despesa com base em uma receita estimada”.

De acordo com Noblat (2014), o orçamento público é um dos instrumentos mais antigos da administração pública, sendo utilizado pelos governos para a gestão dos recursos financeiros estatais. A definição proposta por Gadelha destaca o papel na alocação dos recursos provenientes dos tributos arrecadados e como instrumento de planejamento, configurado sob a forma da lei:

O orçamento público é um instrumento de planejamento, mas também é uma lei. Nela encontram-se contemplados os recursos a serem usados pelo governo, provenientes dos impostos, taxas e contribuições. (GADELHA, 2017, p. 11).

No entender de Constantino Pedro (2018), o instrumento orçamentário envolve ações relacionadas a diversos campos de atuação governamental: político, econômico, administrativo e social. O autor também observa que o projeto orçamentário deverá ser equilibrado conforme as necessidades cotidianas da gestão,

exigindo do administrador público eficiência na aplicação dos recursos coletivos sob sua responsabilidade e atribuição conforme a lei.

Na visão de Giacomoni (2018), o orçamento público possui diversos segmentos de conhecimento, relacionado às áreas de diferentes vertentes, no caso as áreas política, econômica, jurídica, administrativa, contábil, financeira, entre outras. Ainda de acordo com o autor, o orçamento é uma lei que elabora a estimativa da receita e a autorização das despesas, alocando de forma racional os recursos conforme o teto de gastos públicos. A partir desses conhecimentos, o orçamento como um plano na administração pública possui importância como instrumento de gestão, e no planejamento do processo de arrecadação.

O orçamento também atua como mecanismo promotor da transparência, já que, por meio dele, o cidadão pode identificar a aplicação pretendida e realizada dos recursos recolhidos a partir de contribuições, taxas e impostos. Ele reflete de maneira explícita as diretrizes do planejamento, sob a forma de serviços e investimentos priorizados. Referente ao orçamento público, os instrumentos governamentais – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual – cumprem o princípio da publicidade, sendo publicados nos diários oficiais, com os decretos, portarias e leis na administração pública.

## ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA

O planejamento governamental é composto por diversos instrumentos, que estão previstos na Constituição Federal de 1988, no caso do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Segundo Gadelha (2017), os três instrumentos dão suporte à elaboração e à execução do orçamento público. No entender do autor, o sistema de planejamento governamental está integrado a todos os entes federativos, que representam na prática uma pirâmide orçamentária, sendo o planejamento estratégico sincronizado quando o orçamento público é elaborado e colocado em prática. O PPA é considerado um planejamento de médio prazo, ao contrário do planejamento estratégico, que é a longo prazo.

O orçamento público no Brasil é composto mediante implementação das três peças fundamentais no planejamento governamental, conforme o art. 165 da Constituição Federal de 1988: Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a

Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 1988). A execução desses instrumentos possibilita, em termos de planejamento de acordo com o marco legal, os esforços dentro da administração pública em auxiliar na elaboração dos programas de governo e na elaboração do orçamento anual (GIACOMONI, 2018).

Cabe ressaltar que o planejamento é etapa inicial do processo orçamentário e que nessa fase não há preocupação com relação à programação financeira e às metas fiscais do governo. Para atingir determinados objetivos e a aplicação dos recursos públicos, o Poder Executivo elabora, a cada quatro anos, um planejamento, com a discussão e a aprovação por parte do Poder Legislativo. O planejamento é chamado de Plano Plurianual, sendo as prioridades e metas de cada área de atuação incluídas no instrumento governamental.

De acordo com Pires (2011), o Plano Plurianual também é considerado como um plano de governo, o qual é detalhado por funções, projetos, programas e indicadores. A diferença grande com relação ao plano de governo se refere aos detalhes técnicos, sendo justificadas as prioridades por meio de diagnósticos e dados com o desdobramento em programas e projetos, e o auxílio de servidores da área, pertencentes ao próprio quadro da administração pública, ou não. Ainda segundo o autor, o PPA é aprovado no segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo e no primeiro ano do mandato é executado o Plano Plurianual do governo anterior. O instrumento tem como objetivo auxiliar e evitar a não continuação de diversos programas, projetos e obras que não têm o devido cuidado, que resultam em prejuízo financeiro e social, a fim de evitar que novos trabalhos sejam executados antes da conclusão dos anteriores.

Cabe destacar que, no Plano Plurianual, os gastos que garantem a oferta de bens e serviços públicos estão incluídos e que cada ente federativo possui a sua própria lei orçamentária e o Plano Plurianual, bem como suas próprias atribuições e responsabilidades. Segundo Gadelha (2017), o PPA é um instrumento que auxilia as ações do administrador público, devido às prioridades do governo durante um mandato, o qual define ações, como a compra de equipamentos para os hospitais, por exemplo.

A Lei Orçamentária Anual se refere à elaboração do orçamento para um exercício financeiro, que está em coincidência com o ano civil, e prioriza as atividades da LDO durante o exercício orçamentário. A lei é elaborada, discutida e aprovada

todos os anos, o que inclui a programação dos gastos na administração pública e a previsão de receitas para custear os gastos públicos.

A Constituição Federal de 1988 define que a LOA está disposta por três tipos de orçamentos: orçamento fiscal, seguridade social e de investimento das empresas estatais. O orçamento de investimentos é composto por um documento separado e o orçamento fiscal e de seguridade social estão incluídos nas categorias de receita e despesa no mesmo documento orçamentário. Segundo Gadelha (2017), os gastos na Lei Orçamentária estão separados por assuntos e as diversas áreas do governo, como no caso da saúde, educação e segurança pública. De acordo com o autor, poderá ser implementado um programa de melhoria no ensino educacional, ou voltado à eficiência dos gastos na área educacional. De qualquer forma, nenhum dos planos deverá ficar de fora de lei durante o exercício financeiro.

Sousa (2008) afirma que o modelo autorizativo define que o orçamento é somente um instrumento que realiza a previsão de receita e despesas e que não há nenhum caráter de imposição durante o exercício financeiro, podendo reduzir a estimativa no processo de arrecadação. Nesse caso, o Poder Legislativo somente autoriza o Executivo quanto à utilização da receita nas despesas públicas. As mudanças na economia podem impactar no processo de arrecadação e nos valores que estão incluídos no orçamento público e nos demais instrumentos.

## PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: CICLOS E ETAPAS

O ciclo orçamentário se refere a um conjunto de etapas a ser cumprido na elaboração do orçamento público. O processo resulta na elaboração da proposta orçamentária com início no PPA, metas e prioridades relacionadas na LDO e o teto de gastos dos órgãos públicos, ou das unidades de orçamento. O PPA e a LDO são compatíveis ao orçamento anual durante a sua elaboração. De acordo com Gadelha (2017), o ciclo orçamentário se refere a um conjunto de tarefas, com o objetivo de elaborar, aprovar e executar a lei orçamentária, considerada uma peça importante do planejamento governamental.

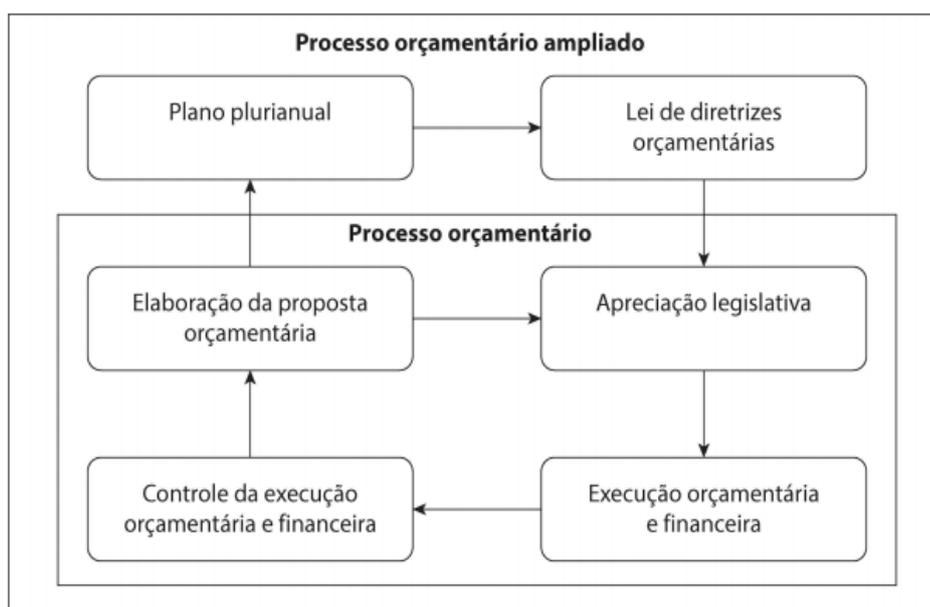
De acordo com Cope (1963), o ciclo orçamentário é considerado com base em uma série de passos, em determinados períodos, sendo que o orçamento é elaborado, votado, executado, avaliado e com a parte final da prestação de contas do

exercício financeiro. Na visão de Sanches (1993), o processo do ciclo orçamentário é considerado um instrumento político, implementado para a cobrança de tributos, fixando os limites dos gastos públicos e definindo as responsabilidades da administração pública, com o controle de exercício do poder estatal, relacionado ao orçamento público.

Os ciclos das etapas do processo orçamentário estão sujeitos a repetições em cada exercício financeiro, em sucessão a cada orçamento aprovado. Com relação aos níveis de programação, prazos e planejamento, envolvem etapas que são aperfeiçoadas, as quais se alimentam diante da amplitude em nível organizacional (SOUSA, 2008). Na visão de Sanches (1993), os instrumentos de planejamento e orçamento são desdobrados de acordo com a visão tradicional, considerado como instrumento político, colocando uma abordagem ampla ao assunto. Na visão do autor, eles são utilizados de forma natural na esfera estatal, diante de sua estrutura organizacional na administração pública.

Giacomoni (2019, p. 144) destaca as fases que são formadas no processo orçamentário e que constituem um padrão no orçamento público a cada ente federativo, conforme detalhado.

Figura 1 – Processo orçamentário



Fonte: Giacomoni (2019, p. 144).

A elaboração da proposta orçamentária é caracterizada pela formulação do orçamento público, no caso do plano plurianual que se constitui por quatro anos como um programa na administração pública, que autoriza os orçamentos anuais. De acordo com Giacomoni e Pagnussat (2006), na elaboração da proposta, a estimativa de receita deve ser relacionada ao conjunto de atribuições referentes ao programa, que se constitui mediante diagnóstico de problemas, formulação de alternativas, processo de decisões, definição de metas e a fixação de custos. De acordo com os autores, as prioridades devem ser estabelecidas por meio da proposta, que passa pela fase de apreciação no Poder Legislativo.

De acordo com Santos e Camacho (2014), a fase de elaboração do orçamento é o momento que o administrador público e a sua equipe devem direcionar a elaboração do planejamento de médio prazo para os quatro anos de gestão. Na visão dos autores, os objetivos são incluídos para que a administração pública possa cumpri-los, sendo estabelecidas as prioridades e quais serão executadas de acordo com a disponibilidade de recursos. A definição das prioridades é de fundamental importância, o que vale também para o plano plurianual elaborado, pois a inviabilidade de investimentos pode ocorrer se não houver disponibilidade de recursos no planejamento governamental.

A forma de trabalho por parte das comissões no Poder Legislativo é realizar as alterações com as emendas em sincronia com o Plano Plurianual em prévia sob aprovação, ou seja, nada fora do planejamento deverá ser incluído no exercício financeiro (PIRES, 2011). No entender de Giacomoni e Pagnussat (2006), o Poder Legislativo deve avaliar as questões financeiras relacionadas à estimativa da receita pública, buscando alternativas sobre o processo orçamentário e o que será executado durante o exercício financeiro.

A discussão e a aprovação da lei orçamentária se referem ao trâmite da proposta orçamentária, com atribuição do Poder Legislativo, podendo ser rejeitado ou aprovado durante o processo de apreciação. Mesmo não sendo comum, a possibilidade de rejeição da maioria do legislativo pode ser grande. O projeto de lei passa pelos procedimentos necessários para que ao final seja sancionado como lei. O projeto de lei do Poder Executivo é encaminhado para as Comissões do Poder Legislativo de acordo com Lei Complementar n.º 100/2005, que regulamenta o procedimento ao encaminhamento de projetos orçamentários. Cabe ao Poder

Legislativo avaliar por meio da proposição de emendas quais despesas de custeio não podem ser alteradas e os recursos que não podem ser destinados ou realocados para um investimento de obra pública não autorizada, vedando qualquer tipo de inclusão por parte do Poder Executivo. O papel da Comissão de Orçamento é de fundamental importância, sendo necessária a obtenção de conhecimentos técnicos que permitam conduzir os trabalhos dos parlamentares, sendo que ambos possuem conhecimentos referentes aos conteúdos orçamentários (PIRES, 2011).

A execução orçamentária é a fase posterior à aprovação da lei orçamentária por parte do Poder Legislativo e sancionada pelo Chefe do Poder Executivo, passando pelo processo de divulgação e promulgação. No entender de Santos e Camacho (2014), os trabalhos na administração pública são iniciados conforme estabelecidos na lei orçamentária aprovada. O papel da administração pública se baseia nas metas e nos objetivos a serem cumpridos de acordo com o planejamento orçamentário e governamental. Na visão dos autores, a atribuição do governo evidencia a realização conforme determinado em lei, com a execução, o acompanhamento e a avaliação por meio de estruturas de controle interno e externo.

A avaliação da execução orçamentária consiste em avaliar o que foi planejado pelo conjunto de regras, com o objetivo de analisar o processo de decisões e medidas, e se os objetivos e metas foram atingidos durante a execução do planejamento. O processo de avaliação é a etapa mais difícil que a do controle orçamentário, sendo que a avaliação determina a implementação dos indicadores de desempenho (PIRES, 2011). De acordo com Giacomoni e Pagnussat (2006), a avaliação deverá ser realizada durante a execução do orçamento público, mediante cumprimento da legalidade, a fim de possibilitar o trabalho de fiscalização dos órgãos do Poder Legislativo, no caso do Tribunal de Contas, em conjunto com o parlamento no processo da análise das contas públicas do exercício financeiro anual.

## ANÁLISE DOS DADOS

Com a elaboração da proposta orçamentária referente ao município de Foz do Iguaçu, incluindo os orçamentos de cada secretaria, é enviado o Projeto de Lei Ordinária, assinado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, Secretário da Fazenda e Secretário da Administração. No Projeto de Lei Orçamentária Anual estão incluídas

a destinação dos recursos nas unidades da administração pública municipal, conforme o Plano Plurianual no caso do período de 2018 a 2021, bem como a fixação das despesas para o exercício financeiro do ano de 2019 e as prioridades incluídas no Plano Plurianual, com as ações governamentais, alterações na estrutura organizacional e os encargos da dívida fundada. Durante a reunião da Comissão Mista de Orçamento, são decididos os ajustes nos valores, o remanejamento em determinada área, com o envio do Projeto de Lei Orçamentária de acordo com a Lei Complementar n.º 100/2005, encaminhado até o dia 15 de outubro, sendo aprovada a Lei Orçamentária do município até o dia 15 de dezembro para a sanção do Poder Executivo.

Sobre a entrevista referente à fase de discussão do orçamento, foi entrevistado o analista parlamentar (entrevistado B) responsável pelas Comissões no Poder Legislativo Municipal, com atribuições técnicas e com a participação conjunta dos agentes públicos do setor jurídico que têm a responsabilidade de fiscalizar e analisar os conteúdos e matérias de iniciativa do Poder Executivo Municipal.

De acordo com o analista parlamentar, o Projeto de Lei Ordinária sobre o orçamento é encaminhado à Câmara Municipal, por meio de protocolo e enviado diretamente ao Presidente da Casa de Leis, sendo assinado o despacho e encaminhado para a Comissão Mista para iniciar o processo de discussão mediante as reuniões com os parlamentares, a fim de apresentar o que foi proposto no Projeto de Lei referente à estimativa da receita e à fixação da despesa durante o exercício financeiro anual.

Sobre as discussões da proposta orçamentária, o analista relatou que as Comissões Mistas são compostas de seis membros vereadores, com a inclusão de um membro por indicação do Presidente da Câmara, conforme o Regimento Interno, o qual tem como objetivo esclarecer aos agentes políticos os conteúdos que passam pelo processo de tomada de decisões por meio de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo, elaboração de pareceres e encaminhamento de ofício, caso seja verificado algum problema na proposta orçamentária.

O entrevistado informou que os trâmites seguidos na Câmara Municipal são realizados de acordo com o Regimento Interno, repassando aos parlamentares membros das Comissões o calendário das reuniões, sendo mensais para o devido conhecimento, e após a primeira reunião é realizada uma vez por semana, ou na data

marcada pela Presidência do Legislativo. A composição das Comissões Mistas, que incluem seis componentes, ocorre por meio da proporcionalidade dos partidos no Poder Legislativo Municipal, assegurado pelo Regimento Interno, com três membros titulares e os suplentes com o mesmo número, sendo vedada a participação do Presidente da Câmara nas Comissões.

Quanto às questões técnicas, o documento recebido pela Câmara Municipal é composto pelo projeto com o texto básico, com o quadro detalhado das despesas durante o exercício financeiro, para análise do setor jurídico do Legislativo Municipal, visando averiguar se consta alguma ilegalidade na proposta orçamentária. Referente à discussão sobre o projeto, o analista parlamentar afirma que “Se há alguma ilegalidade e erros, é repassado durante a discussão do orçamento e encaminhado ao Poder Executivo Municipal um ofício para que sejam realizados os esclarecimentos com a substituição do texto do projeto de lei, ou modificar os valores dos recursos”.

No Poder Legislativo Municipal, as Comissões Mistas têm como prerrogativa e função realizar os estudos pertinentes aos conteúdos legais, a fim de fiscalizar os atos do Poder Executivo Municipal e elaborar por iniciativa própria projetos de lei relacionados ao conteúdo orçamentário, com vistas a manter os esclarecimentos aos vereadores quanto à tomada de decisões. Todas as Comissões elaboram os pareceres aos projetos de lei orçamentários e diversos, referentes ao conteúdo de natureza técnica, entre outros.

Outras questões que envolvem certo impacto no orçamento municipal, de acordo com o entrevistado, são situações da realocação de recursos de qualquer área, resultando em dificuldades de executar o orçamento. Atualmente, a dotação orçamentária coloca em prática a previsão dos recursos para determinados fins, exigido por lei, evitando o impacto durante o exercício financeiro. Durante a discussão, os vereadores têm prerrogativas para a inclusão de emendas, não podendo aumentar a despesa com pessoal e as despesas obrigatórias. Cabe lembrar que o Chefe do Poder Executivo poderá propor as modificações durante essa fase no projeto de lei, sendo possível quando a votação ainda não é iniciada pelo Poder Legislativo.

Durante a entrevista com o analista parlamentar, este afirmou que o legislativo municipal aplica os princípios da legalidade e da publicidade referentes às audiências públicas, por meio da publicação do edital, com data marcada no Plenário do Legislativo. De acordo com Giacomoni e Pagnussat (2006), as audiências públicas

têm como objetivo esclarecer as alterações da proposta orçamentária durante o processo de discussão. No âmbito municipal, no caso de Foz do Iguaçu, as audiências públicas sobre o orçamento público são realizadas a cada exercício financeiro.

O entrevistado relatou que acompanha o processo de discussão e aprovação no plenário da Câmara Municipal, também orientando os parlamentares com relação às dúvidas geradas antes nas Comissões e nas sessões ordinárias. O que se pode observar pela fala do entrevistado é que as modificações na proposta durante a fase de discussão estão relacionadas à área da saúde, principalmente por meio das emendas impositivas, com as reformas das unidades básicas de saúde, construção de UBS, aquisição de equipamentos, atenção às atividades da rede primária de saúde, manutenção, ajustes no programa Estratégia Saúde da Família e atendimento aos termos de ajuste firmados pelo Ministério Público, referente às unidades básicas.

Na Tabela 1, é apresentado o Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, com o orçamento fiscal do município.

Tabela 1 – Orçamento fiscal do município de Foz do Iguaçu para o exercício financeiro de 2019

<b>LORÇAMENTO FISCAL</b>	
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>VALORES EM REAIS</b>
Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria	304.361.871,00
Contribuições	24.753.000,00
Receita Patrimonial	105.746.760,00
Receita de Serviços	482.000,00
Transferências Correntes	507.014.841,66
Outras Receitas Correntes	19.397.920,00
<b>TOTAL</b>	<b>961.756.392,66</b>
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	
Operações de Crédito	21.000,00
Alienação de Bens	6.642.000,00
Amortização de Empréstimos	70.000,00
Transferência de Capital	4.171.652,84
<b>TOTAL</b>	<b>10.904.652,84</b>
<b>TOTAL ORÇAMENTO FISCAL</b>	<b>972.661.045,50</b>

Fonte: Câmara Municipal de Foz do Iguaçu (2020).

Na análise documental da Lei Orçamentária Anual, constata-se que os setores de educação e saúde são assegurados com os maiores recursos na proposta orçamentária, por meio da receita prevista durante o exercício financeiro, os quais são definidos pelas unidades gestoras da administração pública municipal, considerando as prioridades de acordo com o Plano Plurianual implementado.

As emendas impositivas, conforme mencionado na entrevista com o analista parlamentar, são aplicadas na Lei Orçamentária Anual no exercício financeiro,

destinando os recursos para diversas áreas, como no caso do setor de saúde, obras ou segurança pública. A emenda impositiva foi definida pela Emenda Constitucional n.º 86/2015, sendo chamado de orçamento impositivo, com a obrigatoriedade de aplicação de emendas parlamentares no Projeto de Lei Orçamentária Anual, com limite de 1,2% da receita corrente líquida, prevista na receita orçamentária do exercício financeiro e na proposta do Poder Executivo. A execução das emendas no orçamento é obrigatória, com os recursos destinados aos serviços relacionados à área da saúde, direcionando 50% para o setor.

No Poder Legislativo Municipal, o entrevistado afirma que as audiências públicas são realizadas no plenário, colocando em discussão o orçamento para o exercício financeiro antes da aprovação, ficando responsáveis a Comissão Mista da Casa de Leis, com a participação do Poder Executivo Municipal (Prefeito e Secretário da Fazenda), bem como os responsáveis técnicos da diretoria de gestão orçamentária da Prefeitura, realizando a apresentação da proposta orçamentária aos interessados, a fim de colocar a discussão em prática com a Comissão Mista composta no Poder Legislativo Municipal. Compete à Comissão Mista direcionar as discussões sobre as alocações de recursos na proposta orçamentária, considerando as prioridades estabelecidas em lei.

De acordo com Sander e Pedralli (2013), as audiências públicas devem ser implementadas na fase de elaboração e aprovação dos instrumentos de planejamento governamental, de acordo com o art. 48 do Estatuto das Cidades, que afirma o desenvolvimento de projetos por parte da administração pública. Por outro lado, a participação popular apresenta-se apenas na teoria, sendo considerado cerimonial em grande maioria dos municípios do país, resultando na baixa adesão com relação à participação da população nas audiências públicas.

Nesse caso, o trabalho foi concluído, possibilitando analisar o processo de discussão da Lei Orçamentária Anual no Município de Foz do Iguaçu, referente ao exercício financeiro do ano de 2019. Diante da análise, verificou-se que, no processo de discussão, o objetivo principal é o atendimento a determinados problemas da sociedade, sendo observado que as próprias emendas impositivas atendem à área da saúde, serviço essencial e previsto na Constituição Federal de 1988.

## CONCLUSÃO

O orçamento público é um instrumento de planejamento por meio do qual a administração pública direciona os planos e as ações durante o exercício financeiro. Com relação à análise do processo de elaboração orçamentária, foi verificado que há certa autonomia nas atribuições da Direção de Gestão Orçamentária da Prefeitura de Foz do Iguaçu, que demanda um trabalho com crescente atenção aos detalhes dos recursos durante o exercício financeiro da administração pública municipal, com o objetivo de direcionamento dos recursos por meio dos planos e das ações conforme a realidade social. No caso do processo de discussão, foi verificado que a equipe técnica da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu possui também autonomia para executar as funções dentro das Comissões Mistas.

No Poder Legislativo Municipal, com o processo de discussão referente à chegada do Projeto de Lei Orçamentária Anual, pode-se concluir que os técnicos têm capacidade de orientar os parlamentares com relação às dúvidas nos procedimentos, colocando em prática o funcionamento das Comissões de forma efetiva, com uma função de fiscalização durante essa etapa, sendo verificadas as prioridades principalmente no setor da saúde, relacionadas à realocação de recursos ou ao processo de melhorias na sua estrutura.

Quanto aos prazos, de acordo com a Lei Complementar n.º 100/2005, eles são atendidos conforme a legalidade da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, referente à elaboração dos instrumentos orçamentários da administração pública municipal, cumprindo-se o propósito da construção da proposta orçamentária, bem como a efetividade do planejamento na administração pública.

Para o desenvolvimento do trabalho, foi escolhida para a pesquisa da fase de discussão da Lei Orçamentária Anual as entrevistas com os atores do processo, no caso os agentes públicos, e em seguida, a partir delas, verificou-se o estudo do ciclo orçamentário, chegando aos resultados do trabalho com o foco no processo de discussão da Lei Orçamentária Anual.

Entretanto, sugere-se que possam ser realizados diversos estudos sobre o orçamento público no Município de Foz do Iguaçu, no caso do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e o Plano Diretor, a fim de

direcionar os planos e as ações na administração pública municipal, bem como elaborar discussões sobre o objeto do estudo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Entenda o Orçamento**. Brasília, 2020.

BRASIL. **Portal da Transparência. Controladoria Geral da União. Orçamento público**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>. Acesso em: 30 set. 2020.

COPE, Orin K. "O Ciclo Orçamentário". In: JAMESOM, Samuel H. **Orçamento e Administração Financeira**. Rio de Janeiro, FGV, 1963.

FOZ DO IGUAÇU. **Lei Complementar n.º 100, de 21 de setembro de 2005**. Regulamenta o encaminhamento de projetos de lei referentes ao plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-complementar/2005/10/100/lei-complementar-n-100-2005-regulamenta-o-encaminhamento-de-projetos-de-lei-referentes-ao-plano-plurianual-diretrizes-orcamentarias-e-orcamento-anual-conforme-especifica>. Acesso em: 30 set. 2020.

FOZ DO IGUAÇU. **Lei Orgânica Municipal**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-foz-do-iguacu-pr>. Acesso em: 30 set. 2020.

FOZ DO IGUAÇU. **Portal da Transparência de Foz do Iguaçu**. Disponível em: <http://www2.pmfri.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/defaultPortalV2.aspx>. Acesso em: 30 set. 2020.

FOZ DO IGUAÇU. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/regimento-interno-foz-do-iguacu-pr>. Acesso em: 30 set. 2020.

FOZ DO IGUAÇU. **Lei nº 4.630, de 20 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA - para o exercício de 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2018/463/4630/lei->

[ordinaria-n-4630-2018-dispoe-sobre-as-diretrizes-para-a-elaboracao-da-lei-orcamentaria-anual-loa-para-o-exercicio-de-2019-e-da-outras-providencias?q=LOA](#). Acesso em: 30 set. 2020.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). **Planejamento e orçamento governamental**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). **Planejamento e orçamento governamental**. v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MINAYO, Maria Cecilia de Souza. **Parte 1: Conceitos básicos sobre metodologia e sobre abordagens qualitativas: o desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: Hucitec Editora, 2014.

NOBLAT, Pedro Luiz Delgado. **Módulo 1: Orçamento Público, Conceitos Básicos**. Brasília: Enap, 2014.

PIRES, V. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. Evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, v. 25, n. 2, p. 16-25, maio/ago. 2006.

SANDER, Josué Alexandre, PEDRALLI, Josué Reinaldo. As audiências públicas enquanto práticas cerimoniais. Como torná-las de fato públicas? *In*: 1º SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. **Anais [...]** Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UFTPR), 2013.

SANCHES, O. M. "O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988". **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, out./dez. 1993.

SANTOS, Luciano Aparecido dos; CAMACHO, Eliane Utrabo. Orçamento público municipal: uma análise no Município de Cosmópolis SP com enfoque no equilíbrio das receitas e despesas no período de 2007 a 2012. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 82-94, mai./ago. 2014.

SOUSA, F. H. O caráter impositivo da lei orçamentária anual e seus efeitos no sistema de planejamento orçamentário. **Finanças Públicas** – XIII Prêmio Tesouro Nacional, 2008.