



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

FREDERICO DE PINA ÁLVARES FILHO

ORÇAMENTO PÚBLICO, DO TRADICIONAL AO MODERNO:

O caso do Senado Federal.

Brasília

2017

FREDERICO DE PINA ÁLVARES FILHO

ORÇAMENTO PÚBLICO, DO TRADICIONAL AO MODERNO:

O caso do Senado Federal.

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em orçamento público realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e para obtenção do título de especialista em Orçamento Público.

Área de concentração: Poder Legislativo
Linha de pesquisa: processo e funções do Legislativo
Eixo temático: Orçamento, controle e fiscalização

Orientador: Carlos Eduardo Gasparini

Brasília

2017

Álvares Filho, Frederico de Pina.

Orçamento público: do tradicional ao moderno: o caso do Senado Federal / Frederico de Pina Álvares Filho. – 2017.

67 p.

Orientador: Carlos Eduardo Gasparini.

Trabalho final (especialização) -- Curso de pós-graduação *lato sensu* em orçamento público. Instituto Legislativo Brasileiro, 2017.

1. Orçamento público, Brasil. 2. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. I. Título.

CDD 352.480981

FREDERICO DE PINA ÁLVARES FILHO

ORÇAMENTO PÚBLICO: DO TRADICIONAL AO MODERNO:

O caso do Senado Federal.

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em orçamento público realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e para obtenção do título de especialista em Orçamento Público.

Brasília, de de 2017

Banca Examinadora

Prof. Dr. Carlos Eduardo Gasparini

Prof. Sc.M. Daniel Veloso Couri

A minha avó, Valéria, e a minha mãe, Ana Maria, cuja inabalável aposta na educação resultou em frutos.

A minha esposa, Cleonice, e às minhas filhas, Isabela e Tarsila, alvos de todo o esforço.

AGRADECIMENTOS

Ao Senado Federal pela decisão política de investir na educação continuada dos servidores, oportunizando cursos de qualidade e grande aplicabilidade na sua área de atuação.

À equipe do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), sempre prestativa e zelosa de suas funções.

A todos os professores do curso pela evidente dedicação dispensada aos alunos.

Ao meu orientador, professor Carlos Eduardo Gasparini, pela disponibilidade, pela qualidade da orientação e pela contribuição dada ao resultado final.

E a Deus por todas as coisas.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo avaliar, à luz da doutrina técnica e jurídica, se o processo de elaboração e execução orçamentária do Senado Federal brasileiro pode ser considerado moderno. Para tanto, buscou-se determinar o conceito de orçamento público moderno a partir da análise da evolução histórica da terminologia naturalmente ligada à evolução de suas funções. Após essa delimitação conceitual, seus elementos constituidores foram confrontados com aspectos do processo orçamentário do Órgão, principalmente, os relativos ao orçamento enquanto plano de governo e à transparência e à participação social promovidas. Os referenciais teóricos, quanto ao último caso, são os comandos exarados da Lei de Responsabilidade Fiscal e os requisitos constantes do Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional. Finalmente, chega-se à conclusão de que, embora alguns passos precisem ser dados, o fato é que muito mais já foi feito e que sim, o orçamento do Senado Federal pode ser considerado moderno.

Palavras-chave: Senado Federal; orçamento; transparência; participação social.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to evaluate, at the light of technical and legal doctrine, whether the budget's elaboration and execution process of the Brazilian Federal Senate can be considered modern. In order to do so, we sought to determine the modern concept of public budget from the analysis of the historical evolution of terminology naturally linked to the evolution of its functions. After this conceptual delimitation, its constituent elements were confronted with aspects of the budgetary process of the Board, mainly those related to the budget as a government plan and to the transparency and to the social participation promoted. The theoretical references, in the last case, are the issued commands of the Fiscal Responsibility Law and of the requirements contained in the Fiscal Transparency Manual of the International Monetary Fund. Finally, we come to the conclusion that although some steps need to be taken, the fact is that much more has already been done and that yes, the budget of the Federal Senate can be considered modern.

Keywords: Federal Senate; budget; transparency; Social participation.

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO	8
II – REFERENCIAL TEÓRICO	10
II.1 – Antecedentes	10
II.2 – Evolução do conceito de Orçamento Público	16
II.2.1 – Orçamento tradicional.....	17
II.2.2 – Um conceito intermediário de orçamento público.....	17
II.2.3 – O Problema de Agência e a Democracia Representativa.....	21
II.2.4 – Conceito moderno de orçamento público.....	26
III – O SENADO FEDERAL	31
III.1 – Descrição do Órgão e de Suas Competências	31
III.1.1 – Avaliação de resultados de órgãos legislativos.....	34
III.2 – Valores, Diretrizes e Objetivos Estratégicos do Senado Federal.....	35
IV – CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO DO SENADO FEDERAL	39
IV.1. Estimava das Receitas e Fixação das Despesas.....	39
IV.2. Exposição Acerca da Situação Econômico-Financeira	42
IV.3. Programa de governo ou de um plano de ação.....	44
IV.4. Transparente e Democrático	51
V – CONCLUSÃO	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63
ANEXO ÚNICO.....	66

I – INTRODUÇÃO

Da necessidade de controlar o ímpeto dos governantes sobre os recursos privados nasceram legislações que se constituíram na gênese do que hoje conhecemos como orçamento público. Das primeiras normas até as mais recentes, é possível identificar o processo evolutivo por que passou o orçamento, suas funções e objetivos. No início, a intenção era basicamente limitar poder expropriatório do rei. Com o passar do tempo, o instrumento modernizou-se para se adaptar à evolução tanto das sociedades quanto do próprio papel dos Estados.

Na tentativa de classificar a evolução do orçamento público segundo suas funções, Giacomoni (2010) propõe duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno. O tradicional, como dissemos, teria como principal função o controle político do governante por meio da limitação de gastos, já o moderno, ser um instrumento de administração. E faz um alerta:

Por ser ‘ideal’, a posição do orçamento moderno é inalcançável. À medida que os orçamentos reais vão aproximando-se do ideal moderno, esse é enriquecido por novos conceitos e novas técnicas e se distancia, indo para uma nova posição que, percebe-se nunca é a final.

É nesse contexto que apresentamos este trabalho. Por meio de um estudo de caso, tentaremos determinar a posição do orçamento do Senado Federal brasileiro nessa linha evolutiva. Se está mais próximo do modelo tradicional ou se seguiu o caminho mais difícil, o da evolução apesar das dificuldades do percurso. A hipótese é a de que a Câmara Alta do Congresso Nacional, haja vista o volume de recursos de que dispõe e a dimensão da sua importância institucional, não se quedou inerte e buscou a evolução de seus métodos orçamentários, em especial, na adesão ao que há de mais moderno quando se fala de recursos públicos, a transparência fiscal.

Confirmada a hipótese, o orçamento do Senado Federal não poderia ser classificado como peça de ficção, alcunha que vez ou outra é utilizada para, de forma pejorativa, rebaixar o orçamento público da posição que verdadeiramente ocupa no nosso arcabouço jurídico e na vida real.

Para determinar se o orçamento do Senado Federal é um orçamento moderno, abordaremos, de início, os antecedentes históricos e a evolução do conceito de orçamento público com o fim de obter os elementos constituidores tanto do orçamento tradicional e de um modelo intermediário quanto do moderno. Depois, na unidade III, analisaremos aspectos importantes do Órgão, evidenciando suas particularidades institucionais e estruturais. Em

seguida, já com o conceito de orçamento público moderno definido, analisaremos seus elementos constituidores e a aderência do Senado Federal a cada um deles, oportunidade em que daremos especial atenção à condição de o orçamento ser um plano de governo e à temática da transparência como elemento essencial das modernas democracias. Em detalhe, a transparência orçamentária.

No que se refere à transparência fiscal, utilizamos como parâmetros a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Manual de Transparência Fiscal (2007) do Fundo Monetário Internacional (FMI), cotejando seus comandos, princípios e objetivos para balizar o resultado concreto obtido.

Finalmente, com base em tudo que foi apresentado, concluiremos que o processo orçamentário do Senado Federal pode ser considerado moderno apesar de deficiências pontuais apontadas.

II – REFERENCIAL TEÓRICO

II.1 – Antecedentes¹

A história do orçamento público está ligada à história do controle do poder do soberano pelos súditos, ou seja, dos governantes pelos governados. Considerado o embrião do orçamento público, o artigo 12 da Magna Carta inglesa de 1215 assim dispunha:

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 sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante. (Burkhead, 1971)

Naquele momento, a pressão para limitar o até então ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária partia exclusivamente da nobreza, dos barões feudais que integravam o *common counsel*: órgão de representação da época (Giacomoni, 2010).

Outros fatos marcaram o alvorecer do debate acerca do orçamento público, sendo os mais importantes e dignos de nota os ocorridos na Inglaterra. Em 1628, a promulgação da *Petition of Rights* que, dentre outras medidas, reafirmou o art. 12 da Magna Carta, considerando legítimos somente os tributos consentidos pelo parlamento; em 1688, a Revolução Gloriosa que culminou com a edição da *Bill of Rights*, em 1689, cujo principal resultado foi a separação das finanças do reino e da Coroa; em 1787, a Lei do Fundo Consolidado que tornou perenes alguns impostos destinados a atender serviços já preestabelecidos; em 1822, o início do envio ao parlamento inglês de mensagem que fixava a receita e a despesa pública para cada exercício etc.²

Na França, a partir de 1815, o parlamento começa a participar do processo de discussão e aprovação do orçamento de forma global. Em 1831, o controle do processo pelo parlamento passou a contemplar o detalhamento das rubricas. De acordo com Burkhead (1971), o sistema francês em sua fase inicial ajudou a consolidar algumas regras hoje aceitas como básicas na concepção doutrinária do orçamento público como a anualidade do orçamento, a votação do orçamento antes do início do exercício, a obrigação de que o

¹ O Conteúdo histórico deste capítulo está amparado, principalmente, por BURKHEAD (1971) *apud* Giacomoni (2010).

² Para Burkhead, essa data marca o início do orçamento, plenamente desenvolvido, na Grã-Bretanha. *Apud* Giacomoni, James. Op. Cit. p. 33.

orçamento contemple todas as receitas e a não vinculação de itens da receita a despesas específicas³.

Nos Estados Unidos da América (EUA) foi onde a evolução do processo orçamentário teve saltos mais importantes e de onde se lançaram as bases do que hoje consideramos orçamento moderno. Sua origem remonta à luta pela independência quando os colonos se rebelaram contra a criação e a majoração de tributos de forma unilateral pela Coroa Inglesa.

A partir da independência americana, ocorrida em 1783, a ideia de “nenhuma taxação sem representação”, que norteou todo o período revolucionário, torna-se um imperativo. Em 1802, a Câmara dos Representantes instala a Comissão de Meios que passa a controlar, com autoridade máxima, os aspectos relativos às finanças públicas. A partir de 1865, a Comissão perde o papel centralizador e passa a dividir com outras comissões da Câmara e do Senado o que, até então, era de sua competência exclusiva.

A fragmentação da instância decisória leva ao descontrole financeiro, tornando-se um problema para os EUA a partir do início do século XX devido à recorrência de déficits fiscais. Diante deste quadro, o Presidente Taft⁴ designa a Comissão de Economia e Eficiência cujo objetivo era apresentar relatório propondo a modernização da máquina pública federal, o que foi feito em 1912. A principal alteração proposta foi a elaboração do orçamento pelo Presidente (Executivo) e sua aprovação pelo Congresso. Contudo, este modelo só ganhou força com a aprovação do *Budget and Accounting Act*, em 1921⁵.

Várias experiências no âmbito municipal e estadual também contribuíram para o enriquecimento do debate sobre finanças públicas e orçamento. Já em 1910 o Estado de Ohio passava a competência de elaboração do orçamento para o Governador. No Burgo de Richmond, no período de 1913 a 1915, os orçamentos estavam baseados em custos. Era o início do que viria a ser conhecido como *performance budget*.

As teses em torno do orçamento de desempenho orientaram as reformas ocorridas no período pós Segunda Guerra. As experiências mais exitosas nesse aspecto foram o orçamento do Departamento da Agricultura, o da Administração do Vale do Tennessee e os dos departamentos militares, em especial, o da Marinha, considerados orçamentos de desempenho

³ *Apud* Giacomoni, 2010. p. 34.

⁴ William Howard Taft, 27º Presidente dos Estados Unidos da América. De 1909 a 1913.

⁵ A Lei de Orçamento e Contabilidade decorreu do trabalho de Comissão instalada pela Câmara dos Representantes em 1919.

por estarem estruturados em projetos e programas. A tentativa era a aproximação da peça orçamentária ao planejamento. O PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*) – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento, como ficou conhecido, foi difundido por toda a administração pública americana.

Outro método de orçamentação surgido após esse período e que merece destaque dada a importância que alcançou foi o Orçamento Base Zero (OBZ). Tendo como principal entusiasta o então governador do Estado da Geórgia, Jimmy Carter, o Orçamento Base Zero ganhou força política e espalhou-se tanto na administração pública quanto privada a partir da administração Carter na Presidência dos Estados Unidos. Em resumo, trata-se de uma técnica de orçamentação que tem por objetivo otimizar a eficiência do gasto público, reduzindo o efeito incremental do orçamento tradicional. No OBZ, cada despesa ou grupo de despesas são zeradas a cada período e é feita uma análise sobre a oportunidade/conveniência de sua manutenção no orçamento para o exercício seguinte.

Em 1993, com a aprovação do *Government Performance and Results Act*⁶ o foco na eficiência e no resultado são reforçados.

No Brasil, os movimentos voltados para o controle do poder tributário do Estado sobre o particular, razão germinal para a existência do orçamento, igualmente a outras nações, são antigos. Talvez o primeiro episódio do tipo registrado aqui seja a Revolta de Vila Rica (1720) ou Revolta de Filipe dos Santos, que teve como causa as extorsivas cobranças de impostos da metrópole (Portugal) sobre, principalmente, o comércio do ouro por meio da derrama⁷, sendo considerada um dos antecedentes da Inconfidência Mineira (1789).

Na primeira Constituição do Império (1824), o tema orçamento aparece com traços marcantes que ainda hoje o distinguem.

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.⁸

Nas Constituições seguintes, de uma forma ou de outra, com maior ou menor relevância, o tema sempre teve lugar. Na Constituição de 1891, já na República, competia ao

⁶ Lei de Desempenho e Resultados do Governo.

⁷ Imposto complementar criado para garantir a meta de arrecadação fixada pela Coroa Portuguesa (1500 kg de ouro anuais das Minas Gerais) na extração e no comércio do ouro.

⁸ Art. 172. Constituição Imperial. 1824. *Apud* Giacomoni (2010).

Congresso Nacional estimar a receita, fixar a despesa e tomar as contas do Executivo. Na Constituição de 1934, uma seção específica lhe era destinada. A elaboração passava ao encargo do Executivo, cabendo ao Legislativo sua aprovação e seu julgamento. Já no Estado Novo, a Constituição de 37, de cunho autoritário, mantém, em tese, o destaque à peça orçamentária, que deveria ser elaborada pelo Executivo e aprovada pela Câmara dos Deputados e por um Conselho Federal que, em verdade, nunca foram instalados. O orçamento acabava sendo decretado pelo Presidente da República (PR) de forma unilateral, o que, para muitos estudiosos como Arízio de Viana⁹, era o suficiente para caracterizá-lo como ato administrativo.

Com a redemocratização do país e a consequente promulgação da nova Constituição (1946), o orçamento volta a ser aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente da República. Em 1964, com a edição da Lei nº 4.320/64 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, o sistema brasileiro de finanças públicas deu um salto em qualidade na busca pela correlação entre orçamento e planejamento. Essa orientação vem esculpida já no *caput* do art. 2º, a saber:

Art. 2º 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 os princípios de unidade universalidade e anualidade. (Grifo nosso)

Em 1967, o regime autoritário outorgou nova Carta Política que trazia como inovação a proibição, na prática, de o Legislativo iniciar ou emendar processo orçamentário com vistas a criar ou aumentar despesas já fixadas. A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, tornada nova Constituição por reconhecimento do Supremo Tribunal Federal, embora tivesse promovido enormes mudanças na ordem institucional, manteve a parte orçamentária praticamente intacta.

Por fim, a Constituição de 1988 renovou todo o processo, sedimentando de vez a necessidade de interligação do orçamento com o planejamento ao estabelecer novo ciclo orçamentário, cuja abrangência de quatro anos tem início com a aprovação de plano plurianual – PPA, por meio de lei específica; passando pela lei de diretrizes orçamentárias – LDO, de validade anual e cuja missão, dentre outras, é a de integrar o PPA, de médio prazo, ao orçamento, de curto prazo; e a própria lei orçamentária anual – LOA.

⁹ VIANA, Arízio de. Orçamento brasileiro. 2. Ed Rio de Janeiro: Financeiras, 1950 *apud* Giacomoni, 2010.

Com o passar dos anos, inúmeros outros avanços agregaram valor e qualidade ao orçamento público brasileiro no sentido de sua integração ao planejamento. Considerando apenas o arcabouço jurídico vigente, julgamos importante citar:

- A Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- A Lei nº 10.180/2001 que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- O Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001 que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- Normas infra legais que, a despeito de não passarem pelo crivo do Congresso, acabaram por aprimorar questões técnicas relevantes, a exemplo do Decreto nº 2.829/1998 que estabeleceu normas para elaboração do Plano Plurianual e dos orçamentos da União; e da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério de Orçamento e Gestão (MOG) que estabeleceu a classificação funcional da despesa.

Contudo, nosso sistema ainda resente-se da existência de algumas lacunas legais que, uma vez preenchidas, certamente contribuiriam para melhor regramento e para a modernização do conjunto das finanças públicas, tais como: a edição da lei complementar prevista no inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição Federal que trata das normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos; e a regulamentação do art. 67 da LRF com a instalação do Conselho de Gestão Fiscal constituído de representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade.

A respeito da lacuna legal decorrente da não edição de lei complementar sobre finanças públicas prevista na Constituição, em 2016, o Senado Federal concluiu a tramitação interna de um projeto com vistas à regulamentação do tema, encaminhando-o à Câmara dos Deputados (CD) para análise e deliberação (PLS nº 229/2009, do Senador Tasso Jereissati). Após a discussão no âmbito do Senado, citado projeto, que continha 173 artigos, passou a ter apenas 81, distribuídos por nove títulos, o que, por si só, denota intensa discussão do assunto. A redação inicial, apesar de imbuída de caráter modernizador, seguia a linha da Lei 4.320/64, ou seja, bastante conceitual e descritiva com pouca margem para interpretações ou mudanças.

Já os autógrafos encaminhados à CD apresentam redação mais genérica e principiológica, agindo ao mesmo tempo em prol de maior flexibilidade dos dispositivos legais como também em prejuízo da estabilidade do sistema e de avaliações de médio e longo prazo.

A nova redação apresenta algumas inovações como, por exemplo, a que abre espaço para um avanço institucional no que diz respeito ao planejamento, execução e avaliação das políticas públicas com foco na qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados à população (Título II, do Planejamento); ou a que possibilita adotar a lei orçamentária em vigor, desde que ajustada às diretrizes orçamentárias, como proposta para o exercício seguinte no caso de o Poder Executivo não enviar o projeto de lei orçamentária na data prevista (Título III); e, ainda, a reformulação do controle interno, estruturando-o nas funções de ouvidoria, controladoria, auditoria e correição. Contudo, ao cuidar de outros temas igualmente importantes, o projeto limita-se a estabelecer regras programáticas. No caso da contabilidade aplicada ao setor público, incluída no Título VII, o assunto é tratado de forma bastante genérica, sem definir quais são as demonstrações contábeis obrigatórias, o que será regulado por instrumento mais flexível que lei complementar.

Por consequência e em que pese revogar explicitamente a Lei 4.320/64, o projeto, uma vez tornado lei, não a substituirá em todo seu alcance haja vista o caráter eminentemente genérico de seus dispositivos. Certamente, decretos e regulamentos editados pelo Poder Executivo complementarão a regulamentação da matéria, o que exigirá do Poder Legislativo maior controle e fiscalização.

Por fim, da forma como está, salvo melhor juízo, o projeto não atenderá a uma expectativa que se tem a seu respeito, a redução do conteúdo abordado anualmente pela LDO. Na verdade, o que o projeto faz é exatamente aumentar o escopo da LDO, introduzindo no seu campo de competência novos assuntos. Régis Fernandes de Oliveira (2015), ao analisar os efeitos da introdução da LDO no nosso sistema orçamentário, sentenciou:

Assim, o pré-orçamento (a LDO) deixa de ser uma vantagem, para constituir-se em mero instrumento burocrático. A Leitura da Lei 10.934/2004, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2005, é um amontoado de normas que podem ser perfeitamente repetidas no texto da futura lei dos anos seguintes” ou colocadas em norma mais estável.

Já o FMI, ao publicar relatório de avaliação da transparência fiscal no Brasil, em janeiro de 2017¹⁰, emitiu uma série de recomendações com vistas à melhoria do nível de transparência fiscal local, dentre elas: “formalizar o processo de tomada de decisões antes do orçamento e tratar de forma mais clara as intenções das políticas ao publicar uma declaração sobre a política fiscal de médio prazo. Isso poderia ser complementado por melhorias na legislação, com a adoção de uma lei do orçamento orgânica e moderna”. Em detalhe:

49. A fragmentação da legislação limita a acessibilidade do público. A Constituição prevê que uma lei complementar precisa ser promulgada, detalhando as regras e procedimentos relacionados às finanças públicas. Com efeito, isso constituiria uma lei do orçamento orgânica, atualizando e substituindo a lei de 1964. Como essa lei nunca foi adotada, a legislação referente ao orçamento abrange não apenas a lei de 1964 (desatualizada em alguns aspectos) e a LRF, mas também as LDOs, que contém disposições legais relacionadas às finanças públicas. Em consequência, a legislação é excessivamente complexa. Consolidar a legislação em uma única lei orgânica e moderna aumentaria a transparência das regras relacionadas ao orçamento e reduziria as incertezas jurídicas resultantes do amplo uso das LDOs para estabelecer novos procedimentos e regras a cada ano.

Sobre a inexistência do Conselho, o FMI também se manifestou apresentando a seguinte sugestão, “criar um conselho fiscal independente para avaliar o realismo das previsões orçamentárias, avaliar a política fiscal e monitorar o cumprimento das regras fiscais e normas de declaração de dados em todos os níveis de governo”. Merece nota o fato de o Fundo fazer menção à criação, pelo Senado Federal, da Instituição Fiscal Independente que tem algumas das funções previstas para o Conselho de Gestão Fiscal, mas somente para o Governo Federal¹¹.

II.2 – Evolução do conceito de Orçamento Público

Aos poucos, o crescimento das expectativas a respeito da atuação e dos deveres do Estado, especialmente na área econômica, promoveram a elevação das especulações a respeito das funções do orçamento de modo que qualquer tentativa de o conceituar teria necessariamente que abordar a evolução histórica da terminologia. Esse exercício nos interessa sobretudo, porquanto nosso objetivo seja exatamente distinguir as características constituidoras do orçamento tradicional e do moderno, demarcando, tanto quanto possível, as linhas que os separam.

¹⁰ <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-publica-relatorio-do-fmi-sobre-transparencia-fiscal-do-brasil>>

¹¹ FMI. Brasil: Avaliação da Transparência Fiscal, 2017. Washington, D.C. Nota de rodapé nº 1. p. 8.

II.2.1 – Orçamento tradicional

Conforme vimos até agora, o orçamento público decorreu da necessidade de se controlar o até então ilimitado poder real em questões tributárias. Esse controle não se dava via orçamento, mas em legislação de maior envergadura política capaz de sujeitar tanto governo quanto sociedade. O orçamento, ou qualquer nome que se quisesse dar à época, conta, caixa, relatório, previsão etc, era, assim, a formalização simples desse controle sem nenhuma pretensão de vincular o Poder¹².

Então, por orçamento tradicional podemos entender uma peça que continha a previsão das receitas e a autorização das despesas, sem preocupação com planos governamentais e com interesses efetivos da população. Era mera peça contábil de conteúdo financeiro desvinculada de ideário político (Oliveira, 2015). O orçamento tradicional até podia contar com algumas características que hoje descrevem parcialmente o moderno, como por exemplo, sua preparação pelo Executivo e aprovação pelo Legislativo, a observância de princípios como o da anualidade, da universalidade, da publicidade, mas esses traços não eram suficientes para alterar sua função, acessória à época.

II.2.2 – Um conceito intermediário de orçamento público

Diante de tudo que discutimos até aqui e em prol da melhor compreensão do trabalho, consideramos importante oferecer uma definição intermediária para orçamento público, um conceito entre o tradicional e o moderno.

As bases conceituais para formação do que se entende hoje por orçamento moderno foram lançadas no início do século XX, notadamente nos Estados Unidos onde a ideia de uma nova função para o orçamento público se apresentava fortemente.

O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. É – ou deve ser –, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É – ou deve ser – um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administraram os negócios públicos no último exercício. É – ou deve ser – o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o

¹² De imensa importância é o debate acerca da natureza jurídica do orçamento, autores divergiam e ainda divergem quanto a sua correta classificação, se é ato administrativo, se lei, se lei em sentido formal, se em sentido material, se ato-condição etc. Mas a abordagem em profundidade desse assunto, aqui, pouco nos interessaria.

seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha ele que deve ser financiado esse programa¹³.

Da definição acima, podemos destacar: a negação do conceito tradicional como totalizador do termo sem, contudo, recusar sua importância como elemento necessário ao conhecimento de todas as receitas e despesas; a necessidade de prestação de contas que inclui a forma como foram utilizados os recursos no último exercício e como se encontram as contas públicas; e, por fim, a apresentação de programa de governo para o exercício seguinte.

Gaston Jèze, em *Cours – Théorie Générale du Budget* (1922), afirmou que “todo governo no poder tem necessariamente um plano de ação. No Estado moderno, os partidos políticos opõem seus programas e suas concepções. Um governo não está no poder senão para realizar o programa do partido político que o sustenta”. E a realização “do programa político se traduz necessariamente em despesas novas ou reduções de despesas. Por outro lado, há que achar os meios de pagar as despesas”¹⁴.

Para Oliveira (2015), “os governos modernos, pois, já não se satisfazem em manipular os recursos arrecadados. Buscam instrumentos poderosos de intervenção na sociedade, planejando a economia, dando-lhe o rumo que sua ideologia determina”. E finaliza com o que nos parece uma síntese bastante adequada sobre o conceito intermediário que buscamos, “o orçamento deixa de ser mera peça orçamentária para tornar-se um poderoso instrumento de intervenção na economia e na sociedade. Passa a ser um programa de governo”.

As discussões sobre a natureza e a função do orçamento público durante a maior parte do século passado foram, em sua maioria, variações em torno desses temas, com dedicação especial à temática de ser ou não ele a expressão de um programa de governo. Isto porque, após a grande depressão, o *new deal* do Presidente Roosevelt e as contribuições no campo da economia feitas por Keynes¹⁵ a respeito da relevância do papel do Governo na busca do crescimento econômico e no atingimento do pleno emprego, perde importância o pensamento liberal de supremacia do mercado para a solução dos problemas econômicos e ganha espaço a teoria intervencionista.

Nesse contexto, estudiosos, técnicos e instituições lançaram-se na tentativa de esboçar a melhor técnica para associar de forma planejada o planejamento estatal com o

¹³ Willoughby, W.F. *apud* Giacomoni. 2010.

¹⁴ *Apud* Oliveira (2015).

¹⁵ Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. 1936.

orçamento público de forma a se obter, a partir da peça orçamentária, o plano de governo e seus efeitos sobre a economia. De acordo com Giacomoni (2010), o “programa” foi o elemento que uniu todos os movimentos reformistas, constituindo-se na base da reestruturação orçamentária a partir da década de 1950. No Brasil, a orçamentação, desde o Plano Plurianual (PPA), passando pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) até a Lei Orçamentária Anual (LOA), é baseada na ideia de programa.

Neste ponto, abrimos espaço para a necessária conceituação de “programa” na acepção orçamentária do termo.

De acordo com a Portaria nº 42/1999, que traz um conceito mais próximo do tradicional, programa é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. Notem-se os principais elementos do conceito: *a)* instrumento de organização da ação governamental, ou seja, a atuação do Estado se dá no âmbito e no limite do programa; *b)* a previsão de objetivos, o que pressupõe um processo prévio de planejamento para determinação desses objetivos; e, *c)* mensuração por indicadores, o que, além de evidenciar um processo de planejamento prévio, também possibilita a prestação de contas e o controle qualitativo e quantitativo.

Este conceito norteou a elaboração dos PPA’s que se seguiram. No PPA 2008-2011 ainda é possível perceber esta lógica.

PPA 2008 – 2011

Art. 2º O Plano Plurianual 2008-2011 organiza a atuação governamental em Programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

.....

Art. 4º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I – Programa: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como:

a) Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores;

b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo;

Porém, a partir do PPA 2012-2015 é possível notar uma involução conceitual que se dá a partir de certa confusão entre os papéis do próprio plano e do programa. Antes, tinha-se o plano como o orientador da ação estatal e o programa como instrumento desta ação, agora, o

plano “reflete” as políticas públicas, dando a entender que elas existem à revelia dele, e, ao mesmo tempo, “orienta” a atuação governamental, que, em última análise, são as próprias políticas públicas. Ora, ou bem o Plano reflete ou orienta a atuação governamental. As duas coisas simultaneamente acabam por impor um caráter circular ao planejamento, sendo ele próprio o centro da atenção, destacado da realidade. É bem possível que se tenha querido dizer que o PPA reflete as políticas públicas no sentido de retratar seu atual estágio de desenvolvimento, orientando a ação estatal para seu constante aprimoramento, mas a leitura do texto legal não permite essa conclusão facilmente.

Na conceituação de programa, a Lei Plurianual estabelece que também ele expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade. Ou seja, uma replicação do conceito de plano em vez de significar instrumento de ação. Por fim, aspectos ligados ao planejamento parecem relegados a segundo plano, senão vejamos:

PPA 2012 – 2015

Art. 5º O PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos:

I – Programa Temático: que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e

II – Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

PPA 2016 – 2019

Art. 5º O PPA 2016-2019 reflete as políticas públicas e orienta a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos:

I – Programa Temático: organizado por recortes selecionados de políticas públicas, expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e

II – Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Essa confusão conceitual trabalha contra o desenvolvimento teórico das finanças públicas e, por consequência, contra a melhor alocação e execução dos recursos públicos naturalmente escassos.

Forçoso anotar as deficiências do orçamento por programas até para que não se imagine que chegamos ao orçamento moderno, pronto e acabado. Pela função que ocupa no sistema orçamentário, é de se supor que os programas tenham caráter plurianual, ou seja, diferentemente das ações ou subprogramas, que podem ter sua duração adstrita a um único

exercício financeiro, os programas são mais amplos e englobam em si vários desdobramentos que somados contribuem para a solução de um problema, a manutenção de um serviço ou a execução de um investimento ao longo do tempo. Isso, por si só, implica na necessidade de um sistema de planejamento adequado que seja capaz de conceber o programa, adaptando-o às necessidades que se apresentam durante sua execução. Além disso, “desenhar” um programa pressupõe, minimamente: a definição clara do seu objetivo, a quantificação desse objetivo (metas anuais), a apuração do custo de execução etc, tarefas aparentemente simples, mas para as quais o modelo brasileiro não apresentou solução satisfatória e pelas quais padece.

II.2.3 – O Problema de Agência e a Democracia Representativa

Antes de adentrar propriamente na conceituação de orçamento moderno, necessário se faz que abordemos as formas de exercício do poder e os problemas delas decorrentes para melhor compreensão do que trataremos adiante, o conceito de transparência fiscal.

Os conflitos de interesses existentes entre as pessoas ou entre grupos de pessoas decorrem da vida em sociedade. Cada qual busca maximizar o atingimento dos seus objetivos que muitas vezes são mutuamente excludentes relativamente aos interesses dos demais. Um trabalhador tem por objetivo maximizar o ganho com a venda de sua força de trabalho, já para o empregador, o objetivo maior é extrair o máximo de lucro da exploração da mão de obra do trabalhador.

No âmbito da administração de empresas, é comum que organizações de médio e grande porte sejam administradas por gestores que não necessariamente sejam seus proprietários. Neste caso, o objetivo do gestor pode ser maximizar os ganhos de curto prazo via salários e participações no lucro. Os proprietários, por sua vez, buscam o fortalecimento da instituição e sua conseqüente valorização além do retorno periódico advindo da distribuição de lucros.

Buscando entender as interações entre os polos de uma relação contratual, Jensen e Meckling (1976)¹⁶ desenvolveram a Teoria da Agência ou Teoria Principal-Agente na qual o principal – proprietário – por meio de sistemas de controle e de recompensa, procura alinhar os interesses do agente – seu preposto – aos seus próprios. Para eles, toda atividade econômica decorre de contrato bilaterais firmados por governos, empresas e pessoas físicas.

¹⁶ JENSEN M. e MECKLING, W. Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost, and ownership structure. In: Journal os Financial Economics. 1976. p. 305-360. *Apud* NASSIF, E. e SOUZA, C. L. de, (2013).

A representação política pode ser assim entendida, uma relação contratual entre povo e representantes eleitos para que estes representem os interesses daqueles. Contudo, tendo os políticos eleitos, tanto do Executivo quanto do Legislativo, recebido uma delegação com amplíssimos poderes da população para representá-la a fim de que seus interesses sejam colocados como objetivos maiores do Governo, é possível que aqueles, no exercício da função, utilizem-se dessa autonomia para, em maior ou menor grau, agir objetivando seus próprios interesses. Neste contexto, tem-se instalado naturalmente o problema ou conflito de agência.

Se partirmos do ponto de que orçamento público, além de previsão de receitas e fixação das despesas e de principal instrumento de intervenção na economia e na sociedade, é a verdadeira expressão de um programa de governo, seremos forçados a admitir que esse programa de governo pertence a um governo instalado no Poder e que, para lá chegar, precisou apresentar esse mesmo programa à população que o aprovou nas urnas, escolhendo-o majoritariamente. Ora, se é verdadeiro esse encadeamento lógico que propusemos, estamos diante do mais moderno debate acerca de finanças públicas, o do caráter impositivo ou autorizativo da lei, tendo por pano de fundo não apenas o embate entre Executivo e Legislativo, mas também a soberania popular.

O Poder, em sociedades modernas, é exercido, via de regra, por meio de representantes eleitos. Via de regra porque há casos em que a população pode ser chamada a participar diretamente do processo decisório seja para tomar uma decisão seja para convalidar decisão já tomada. No caso brasileiro, a CF, no § único do art. 1º, estabelece que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos [da] Constituição. O art. 14, CF, complementa:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (ECR nº 4/94 e EC nº 16/97)

- I – Plebiscito;
- II – Referendo;
- III – Iniciativa popular.

Uma leitura rápida do texto constitucional pode levar a uma interpretação equivocada que conclua que a participação direta da população nos negócios do Estado seja sempre subsidiária e apenas nos quatro casos acima, o que não é verdade. Por todo o texto é possível perceber a intenção do legislador de permitir o acesso do cidadão às informações que julgar necessárias e assim participar da vida social com maior capacidade de intervenção. Alguns casos:

Art. 5º

.....

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

.....

XII-cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....

§ 3º § A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

.....

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Na linha desse entendimento, incontáveis legislações, normas e procedimentos foram criados nos três níveis de governo objetivando prestigiar a participação popular. Na nossa área de interesse, a experiência mais conhecida é, sem dúvida, o orçamento participativo cujo objetivo já estampado no nome é permitir a participação popular na fase de elaboração da

peça. A experiência ganhou notoriedade a partir das prefeituras comandadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) iniciadas em 1989, sendo que o conjunto de normas que o disciplinava variava conforme o local de sua implantação (Giacomoni, 2010). Nesse primeiro momento, a participação limitava-se a decisões relativas a uma parcela do orçamento de investimentos.

Mais recentemente, com a edição do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), tornou-se obrigatória a promoção da participação popular por meio da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e do orçamento anual. Para Oliveira (2015), “em verdade, a lei criou um requisito de validade das diversas leis orçamentárias. Caso não tenha havido audiências públicas e consultas populares, poderão as leis ser questionadas, em sua validade perante o Judiciário”.

Esses laivos de participação popular direta cada vez mais frequentes têm por objetivo dar maior legitimidade às decisões e antes de denotarem concessões ou *mea-culpa* da classe política pela incapacidade de responder às demandas sociais, são, na verdade, exigências cada vez maiores da sociedade civil organizada. Parece que, aos poucos, os cidadãos vão se apercebendo do que está em jogo e o conselho de Hirst (1993)¹⁷ vai sendo internalizado na coletividade: *não podemos depositar uma confiança indevida na democracia representativa*. Para Jucá (2013), com a contribuição de Hirst, a democracia representativa se funda na possibilidade de troca periódica de alguns dos responsáveis pela tomada de decisões, e estes, porque estão no topo de uma máquina administrativa hierárquica, podem propor políticas por um período de vários anos e forçar a aprovação de algumas delas, exercendo, assim, com apoio formal, o poder real, fazendo prevalecer a vontade de uma parcela da sociedade em favor de seus interesses e demandas.

Não se cogita, claro, substituir a democracia representativa pela direta. A dinâmica e a complexidade inerentes às funções estatais modernas tornam impossíveis, mesmo considerando o atual nível de desenvolvimento tecnológico, a consulta popular a cada necessidade de decisão. O que se pretende é a mitigação dos efeitos causados pelas imperfeições do modelo vigente.

Em se tratando de destinação de recursos públicos, fica claro que é no orçamento que os interesses de determinados grupos de pressão, que podem ser minoritários, vão se materializar, e por que não dizer, de forma legítima. Não vamos abordar aqui o

¹⁷ *Apud* Jucá, Francisco Pedro. Finanças Públicas e Democracia. São Paulo: Atlas, 2013.

funcionamento intrínseco do regime democrático brasileiro, apontando seus defeitos ou os mecanismos por meio dos quais se vale para perenizar, por exemplo, grupos políticos no poder, barreiras à mobilidade social, sistemas tributários injustos, modelo educacional excludente de oportunidades, enfim, uma série de realidades que, no limite, constituem-se absolutamente antidemocráticas, mas é de nosso interesse, tendo como pano de fundo a linha evolutiva do orçamento público, entender o atual estágio em que nos encontramos no qual um dos aspectos importantes é a busca pela participação popular engajada.

No ensinamento de Jucá (2013), a democracia que se busca é substancial e, inclusive, com instâncias de discussão e de confrontação de ideias e posições da sociedade no seu conjunto, onde possam competir os interesses e demandas concorrentes livremente, sob uma moldura do Estado de Direito, para, assim, não cair no que Hirst chama de *despotismo eletivo que procura justificar-se pelo voto popular*. E acrescenta, “essa democracia substancial tem natureza consensual, funda-se, portanto, na construção de um consenso na sociedade, [...] concretizando-se em um modelo de negociação e concessão entre as diversas parcelas da sociedade, em busca de um ponto de equilíbrio aceitável pela ampla e por isso mesmo progressiva maioria”.

Para se chegar a uma democracia substancial é necessário que se tenha ao menos duas condições básicas, a primeira: cidadãos cômicos de seu papel em sociedade e aptos a intervir na realidade de forma a transformá-la e, a segunda: que esse cidadão tenha acesso não só a informações, mas também a espaços para ingerir-se nos assuntos da *pólis* de maneira a permitir uma participação sua de qualidade. A primeira condição, embora de importância basilar para qualquer Estado Democrático de Direito, não nos fornece subsídios para discutir nosso objetivo, já a segunda, para nós, é central.

Nessa linha de pensamento, Marco Maciel (2009) assevera:

A democracia participativa não é uma utopia e menos ainda uma aspiração inalcançável. Só depende de nós. Enquanto tivermos ojeriza aos partidos, desprezo pelas instituições que nos governam, desinteresse pelos assuntos que nos dizem respeito e aversão à política, corremos o risco de, na guerra de interesses, tornarmos-nos reféns de pressões legítimas ou espúrias que se aproveitam da omissão dos cidadãos, do compromisso de alguns e da alienação de muitos. Na era da informação, todos nós temos recursos, instrumentos e meios para mantermo-nos informados sobre o desempenho dos nossos representantes em nossas cidades, em nossos Estados e no Congresso Nacional. Instrumentalizar esses canais de informação, que são iterativos, só nos ajudará a encurtar nosso caminho, entre a democracia representativa que temos e a democracia participativa que queremos.

No dizer de Assoni Filho (2009), o exercício da atividade financeira estatal poderá ser qualificado como democrático quando fizer prevalecer o verdadeiro desejo dos cidadãos, dotando de visibilidade a atuação governamental. A determinação do “verdadeiro desejo dos cidadãos” coloca a democracia representativa no foco do debate, expondo seus méritos e seus deméritos. Curiosamente, esse debate conduz mais a um chamamento à maior participação direta da sociedade do que à reformulação do sistema vigente.

De fato, exceção feita aos casos de participação direta da cidadania previstos na Constituição (voto, plebiscito e referendo) cujo resultado vinculam a ação estatal, poucos outros espaços têm esse poder. Até mesmo no caso do orçamento participativo, as deliberações tomadas pelos conselhos populares podem ser revistas pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Destarte, o Poder ainda reside fortemente nas mãos dos representantes, membros dos legislativos. Isso explica, em parte, a resistência à mudança do sistema eleitoral, concede-se espaços para a manifestação, mas parte do poder não.

II.2.4 – Conceito moderno de orçamento público

Até aqui, nosso esforço tem sido no sentido de proporcionar nivelamento teórico que nos permita determinar uma diferenciação aceitável entre o orçamento tradicional e o moderno, tendo por referencial a evolução histórica da sociedade, do papel do Estado e da economia. De início, lançamos a ideia do que seria o orçamento tradicional. Uma tarefa relativamente fácil haja vista a quase unanimidade dos autores na sua definição.

Depois, em prol da melhor compreensão e já reconhecendo os avanços evolutivos tidos com as novas funções do orçamento público, oferecemos um entendimento intermediário acerca da terminologia.

Agora, para apresentar o que acreditamos ser o mais próximo da concepção contemporânea de orçamento público, valemo-nos do ensinamento de Lafayette Josué Petter (2011)¹⁸ com pequena adaptação:

Instrumento de planejamento da ação governamental e de desenvolvimento econômico-social, o orçamento perde seu caráter meramente fiscal-financeiro, de abastecimento dos cofres públicos e de autorização de gastos por departamentos para consubstanciar documento que trata da implementação concreta de políticas públicas, do papel do Estado na economia nacional, trazendo para o debate político [participativo direto] todas as questões relativas ao planejamento da economia (nas partes que competem ao poder público), onde fica fácil perceber que sua elaboração contará com embates ideológicos que se verificam no seio da sociedade.

¹⁸ *Apud* Jucá, 2013. p. 75.

Porém, uma vez mais trazemos à luz o ensinamento de Giacomoni (2010) para alertar que: por ser “ideal”, a posição do orçamento moderno é inalcançável. À medida que os orçamentos reais vão aproximando-se do ideal moderno, esse é enriquecido por novos conceitos e novas técnicas e se distancia, indo para uma nova posição que, percebe-se nunca é a final. A nosso ver, essa constatação nasce não só da percepção de que o processo orçamentário é dinâmico e, assim como o mundo, está em constante transformação, mas também da evidência de que, nesse caminho evolutivo, nem tudo é possível ou executável. Ainda hoje deparamo-nos com dificuldades que já se apresentavam há décadas e para as quais ainda não se chegou à solução “ideal”.

Voltando ao nosso caminho evolutivo, os últimos passos nos levam à participação da população em todas as etapas da definição do programa de governo a ser assentado na peça orçamentária e, como dissemos, é fundamental a transparência na gestão para reduzir a assimetria de informação entre os que estão nas estruturas governamentais e os cidadãos, ou seja, mitigar os efeitos do problema de agência naturalmente estabelecidos quando uns representam os interesses de outros. Neste caso, a doutrina mais recente aponta para a radicalização da transparência fiscal e orçamentária como solução para o problema, ou seja, para os males da democracia o melhor remédio é mais democracia¹⁹.

O conceito de transparência relativamente aos negócios estatais, assim como a função precípua do orçamento, não é novo, e, assim como a função do orçamento, evoluiu bastante nos últimos anos. Para se ter ideia, na Constituição de 1988, considerando-se o texto principal e o do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a palavra transparência aparece uma única vez, no art. 216-A, § 1º, IX, ainda assim, por força da Emenda Constitucional nº 71/2012, que só foi publicada no dia 30 de novembro de 2012. Essa curiosidade, *de per se*, não autoriza uma interpretação que conclua pela pouca importância do tema, pois que a abordagem inicial contida em nossa Carta Política parte da noção de publicidade ou de publicação de todos os atos (*latu sensu*) como requisito de sua validade e como forma de viabilização da participação cidadã na vida pública. Ao contrário, a considerar todo o texto constitucional a partir de uma interpretação sistematizada baseada nos princípios explícitos e implícitos, a conclusão possível é a da natureza democrática do Estado brasileiro natureza esta que deve nortear todos os atos públicos.

¹⁹ Paráfrase da sentença de Alfred Emanuel Smith.

Não por outra razão, inúmeros diplomas legais foram promulgados conferindo inegável avanço à concepção de transparência fiscal sem, contudo, terem sua constitucionalidade contestada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)²⁰, por exemplo, tida como um marco no controle e aperfeiçoamento das finanças públicas, dedica toda uma seção à transparência da gestão fiscal. Transcrevemos a seguir trechos que consideramos mais importantes:

Seção I

Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

.....
Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Com a publicação da Lei ° 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), inaugurou-se uma nova fase no que diz respeito à publicidade dos atos públicos. A chamada transparência ativa é a mudança conceitual mais importante ocorrida nesse aspecto. O órgão

²⁰ 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.

ou entidade passa da postura passiva, quando a informação é fornecida mediante uma demanda externa, para a postura pró ativa na qual ele deve publicar, independentemente de solicitação, todas as informações de interesse público.

Art. 3º

II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; (grifo nosso)

Além disso, as informações devem ser publicadas em locais de fácil acesso e em linguagem de fácil compreensão.

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Resultado disso é que hoje se tornou comum encontrar nos *sites* de órgãos públicos na internet, portais ou *links* denominados “transparência” ou “acesso à informação” donde se pode extrair informações as mais variadas sem necessidade de solicitação prévia. Dados de pessoal como remuneração e cargos, dados orçamentários como execução orçamentária e financeira, contratos mantidos etc.

No que se refere à questão orçamentária, dos textos legais extrai-se que a transparência não se limita à divulgação das informações relativas somente à fase de execução do orçamento, ela diz respeito a todas as fases inclusive a de elaboração. Diz respeito também à abertura de espaços para a participação direta da população, propiciando assim a democracia participativa.

Assim, temos que o orçamento público moderno é ou deve ser: *a)* levantamento das previsões de entradas nos cofres públicos com as respectivas contrapartidas; *b)* relatório que demonstra tanto a situação econômico-financeira do Estado quanto as metas a serem alcançadas nos exercícios seguintes; *c)* plano de governo a ser seguido pela Administração Pública; e *d)* transparente, ou seja, aberto no que diz respeito ao acesso às informações e democrático, no que respeita à forma de elaboração e execução, com participação social.

Em apertada síntese, e partindo de uma abordagem incremental da evolução histórica, temos:

	CONCEPÇÃO TRADICIONAL	CONCEPÇÃO INTERMEDIÁRIA	CONCEPÇÃO MODERNA
ELEMENTOS CARACTERIZADORES/ FUNÇÕES	Controle político-administrativo	Controle político-administrativo	Controle político-administrativo
		Instrumento de intervenção na economia Plano de governo	Instrumento de intervenção na economia Plano de governo
			Transparente e Democrático
FOCO ²¹	Objeto do gasto	Ações	Resultado das ações

²¹ GIACOMONI (2010). Capítulo 4, Evolução Conceitual do Orçamento Público, p. 54-62.

III – O SENADO FEDERAL

III.1 – Descrição do Órgão e de Suas Competências²²²³

O Senado Federal integra, juntamente com a Câmara dos Deputados, o Poder Legislativo brasileiro, é a Câmara Alta, a Casa Revisora, sendo composto por três senadores de cada um dos 26 Estado e três do Distrito Federal.

Ao contrário dos Deputados Federais que representam o povo, os Senadores representam os Estados e o Distrito Federal²⁴. Não por outra razão, cada casa tem um conjunto próprio de competências a serem exercidas. Essas competências não são poucas muito menos singelas e para delas desincumbir-se o Órgão necessita, como qualquer outro da Administração Pública, de servidores, instalações, manutenção e investimentos, material de consumo etc.

De acordo com dados extraídos do portal de transparência do Órgão na internet, o Senado conta com 2.369 (dois mil, trezentos e sessenta e nove) servidores efetivos distribuídos por vários cargos de vários níveis de escolaridade e destes, aproximadamente, 53% são de nível superior e apenas 2% são de cargos cuja escolaridade exigida é inferior ao nível médio (antigo segundo grau).

Há também 3.570 (três mil, quinhentos e setenta) servidores comissionados, lotados em cargos de livre nomeação e exoneração que atendem, principalmente, os 81 Senadores em seus gabinetes ou nas lideranças partidárias.

O Senado conta ainda com uma força de trabalho complementar de 2.660 (dois mil, seiscentos e sessenta) trabalhadores terceirizados que prestam serviços os mais variados, desde limpeza e conservação, passando pelas áreas de copeiragem, manutenção predial e de equipamentos, condução de veículos, telefonia, apoio administrativo, até em áreas mais complexas como tecnologia da informação e tradução simultânea, por exemplo. Isto demonstra um alinhamento da Casa a uma tendência da Administração Pública no sentido de terceirizar atividades meio e dedicar sua atenção à atividade fim.

²² Os dados relativos a pessoal constantes desta Seção foram extraídos do portal Transparência do site do Senado Federal. < <https://www12.senado.leg.br/transparencia/rh/HP-recursos-humanos>>

²³ Os dados relativos ao orçamento do Senado Federal foram extraídos do portal Siga Brasil. <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>

²⁴ Arts. 45 e 46, CF.

Merece nota ainda, a existência de 518 (quinhentos e dezoito) estagiários e 78 (setenta e oito) menores aprendizes que dão suporte à execução dos trabalhos administrativos.

Ao todo, 9.276 (nove mil, duzentos e setenta e seis) pessoas prestam serviço diariamente no Senado Federal.

No que diz respeito à questão orçamentária, a LOA 2017 prevê volume de recursos da ordem de R\$ 4,24 bi destinados à Casa Legislativa distribuídos por quatro programas, a saber:

PROGRAMAS	Em milhões de Reais	
	VALOR	%
0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União	1.887,90	44,44
0551 – Atuação Legislativa do Senado Federal	2.349,38	55,31
0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	9,73	0,23
0910 – Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais	0,91	0,02
TOTAL	4.247,92	100,00

Se considerarmos a alocação de recursos conforme os Grupos de Natureza da Despesa (GND), temos:

GND	Em milhões de Reais	
	VALOR	%
1 – Pessoal e Encargos Sociais	3.609,55	84,97
2 – Juros e Encargos da Dívida	0	0,00
3 – Outras Despesas Correntes	608,3	14,32
4 – Investimentos	30,07	0,71
6 – Amortização da dívida	0	0,00
9 – Reserva de Contingência	0	0,00
TOTAL	4.247,92	100,00

A discriminação desses recursos conforme sua fonte é a seguinte:

FONTE DE RECURSOS	Em milhões de Reais	
	VALOR	%
100 Recursos do Tesouro-Exercício Corrente – Recursos Ordinários	3.708,62	87,30
150 Recursos do Tesouro-Exercício Corrente – Recursos Próprios não Financeiros	6,71	0,16
156 Rec. Tesouro-Exercício Corrente – Cont. do Servidor p/ Plano de Seg. Social Servidor Público	291,92	6,87
163 Rec. Tesouro-Exercício Corrente – Rec. Próp. Decor. Alien. Bens/Direitos do Patrim. Público	0,16	0,00
169 Rec. Tesouro-Exercício Corrente – Cont. Patronal p/ Plano de Seg. Social do Servidor Público	235,03	5,53
188 Rec. Tesouro-Exercício Corrente – Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	5,48	0,13
TOTAL	4.247,92	100,00

A ação que expressa a atividade fim da Casa está incluída no programa 0551 – Atuação Legislativa do Senado Federal, sob o número 4061 cujo subtítulo associado é o de nº 5664 – Processo Legislativo, Fiscalização e Representação Política – Em Brasília-DF. A unidade de medida para mensurar o produto oferecido à sociedade é “sessão realizada (unidade)”, com previsão de realização de 997 (novecentos e noventa e sete) sessões no ano de 2017. Já o volume de recursos alocados é de R\$ 372.563.857,00, o que corresponde a 8,77% do orçamento total do Órgão. Em resumo:

		R\$ 1,00
Programática	Programa/Ação/Localização	Valor
0551.4061.5664	Processo Legislativo, Fiscalização e Representação Política – Em Brasília-DF - Sessão realizada (unidade): 997	372.563.857

Dos dados acima é possível obter algumas informações úteis para a análise da natureza e atuação do Órgão Superior, Senado Federal. Por exemplo, aproximadamente 85% de todo o recurso orçamentário previsto para 2017 deverá ser utilizado para pagamento de pessoal e os encargos sociais decorrentes. 14% dos recursos são destinados a outras despesas correntes. O volume previsto para investimentos é de apenas 0,71% do montante global.

Do total das receitas, apenas R\$ 6,87 milhões são de fontes próprias, ou seja, pouco mais de 0,16% do total previsto.

Como órgão integrante da Administração Pública, o Senado conta com unidades administrativas assemelhadas a muitas existentes em outros órgãos como, por exemplo, diretoria-geral, controle interno, uma área orçamentária e financeira, serviços de assistência social e médica etc. Mas sua natureza *sui generis* impõe uma organização diferenciada para dar conta, além da parte administrativa, também das partes legislativa, fiscalizadora e de representação. Neste aspecto, podemos encontrar na estrutura organizacional da Casa unidades muito diferenciadas tais como: Secretaria Geral da Mesa (Diretora) vinculada à parte legislativa; comissões temáticas permanentes, vinculadas tanto à parte legislativa quanto à fiscalizadora; gabinetes dos Senadores, de representação etc.

Outras áreas, seja pela dimensão ou pela importância organizacional, merecem destaque: Prodasen, Secretaria de Tecnologia da Informação; Gráfica do Senado, Secretaria de Editoração e Publicações; Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), encarregado da formação continuada de servidores; Secretaria de Comunicação Social sob a qual estão vinculadas as Secretaria de rádio, TV, agência e jornal e de relações públicas.

III.1.1 – Avaliação de resultados de órgãos legislativos

O Senado Federal tem importância basilar no modelo institucional brasileiro e suas competências, como dissemos, estão a revelar isto. Apesar das já consagradas funções clássicas de todo órgão legislativo: legislar e exercer a fiscalização geral da Administração Pública, há que se ter em mente que em órgãos de natureza colegiada cujos integrantes refletem, em si, parcela da própria instituição, a distribuição tanto de funções como de responsabilidades se dá ora de forma concentrada ora de forma difusa, o que torna por vezes difícil dissociar a atuação institucional da atuação individual, por exemplo, do presidente da casa ou de um presidente de qualquer de suas comissões, de um líder de partido etc.

Diante disso, analisar e avaliar o resultado de uma organização legislativa não é tarefa fácil. Muitas alternativas já foram propostas e, na sua maioria, focadas em uma única dimensão ou em algumas desconectadas. Um exemplo clássico desse tipo de análise de resultados é a determinação de uma proporcionalidade entre a quantidade de proposições legislativas aprovadas em relação ao total apresentado. Este modelo, ao nosso ver, apresenta várias falhas, algumas de concepção e outras de formatação. De concepção porque admite a função legislativa como a única função do órgão legislante passível de geração de resultados e que a produção incessante de leis, em tese, é uma coisa boa. De formatação porque aproveita como resultado de viés positivo apenas as matérias aprovadas, desconhecendo que a rejeição de matérias ruins é, em essência, uma deliberação positiva.

No caso do Senado Federal, conforme disposto na peça orçamentária, o produto a ser entregue à sociedade é o “processo legislativo, fiscalização e representação política” e a unidade de medida para verificação do atingimento da meta é “sessão realizada (unidade)”, no caso, 997 sessões. Igualmente ao exemplo que citamos anteriormente, trata-se de uma metodologia que abrange apenas uma dimensão da atuação do Órgão, limitando-se a aspectos quantitativos, cuja aferição nada diz sobre a eficiência e a eficácia do gasto público e mesmo sobre a atuação institucional, senão vejamos: imaginemos que em determinado período uma crise política tenha tido lugar e que durante esse período o Congresso Nacional tenha atuado majoritariamente no sentido de obstruir os trabalhos legislativos, não realizando sessões como forma de pressão sobre o Poder Executivo. Neste cenário, temos uma forte atuação política do legislativo que poderá resultar no fortalecimento institucional da democracia brasileira, mas que, sob a ótica dos parâmetros unidimensionais adotados para avaliação de resultados, não mereceria crédito.

Não é objetivo deste trabalho se debruçar sobre modelos de avaliação de resultados nem propor uma alternativa ao Senado Federal nesse particular. Abordamos o tema para posteriormente, de forma incidental, associá-lo à determinação de um plano de governo como uma das funções orçamentárias modernas.

III.2 – Valores, Diretrizes e Objetivos Estratégicos do Senado Federal

Por meio do Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 9/2013, foi aprovado o Planejamento Estratégico do Senado Federal, composto pelo Mapa Estratégico Institucional e o Plano de Metas da Administração.

MAPA ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DO SENADO FEDERAL 2013-2023					
VALORES	Transparência, liberdade de expressão, eficiência, excelência, interatividade, pluralismo e sustentabilidade.				
VISÃO DE FUTURO	Ser referência de instituição legislativa reconhecida por sua excelência no exercício de suas funções constitucionais com a participação da sociedade, caracterizando-se como alicerce da democracia, da federação e do desenvolvimento sustentável, e reconhecida por sua excelência no exercício da governança e gestão pública.				
MISSÃO	Exercer a representação das Unidades da Federação e as funções legislativa e fiscalizadora, fortalecendo o modelo democrático federativo, incentivando a participação da sociedade e a integração dos Estados, e promovendo, com justiça social, a qualidade de vida do povo brasileiro.				
ESTRATÉGIA					
DIMENSÕES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS				
SOCIEDADE	Buscar junto à sociedade propostas de legislação e políticas públicas.	Assegurar a liberdade de expressão, os direitos constitucionais e civis, fortalecendo a democracia brasileira.	Ampliar a participação da sociedade nas reuniões das comissões e nas audiências públicas.	Promover a liberdade política, econômica, de associação e de credo religioso.	
TRANSPARÊNCIA	Tornar o legislativo mais forte por meio da transparência.	Garantir o controle social sobre políticas públicas, orçamento e ação do Estado.	Aprimorar os mecanismos de transparência, facilitando o acesso das informações pelos cidadãos.	Ser referência quanto à transparência na elaboração e execução de atos administrativo.	
LEGISLATIVA	Promover o “Brasil Mais Fácil”, por meio de projetos que favoreçam o ambiente econômico, social e empresarial.	Priorizar legislação que contribua para reduzir desigualdades sociais e regionais e para tornar o Brasil um país mais sustentável.	Atuar de forma ativa na fiscalização, no controle e no cumprimento de metas com o intuito de garantir que as políticas públicas estejam direcionadas para alcance o de seus resultados.	Contribuir para o fortalecimento da Economia brasileira nas matérias de competência do Senado Federal.	Promover o fortalecimento do Poder Legislativo
GESTÃO DE RECURSOS INTERNOS	Racionalizar a estrutura administrativa a fim de que os serviços se tornem mais eficientes e o processo decisório mais ágil.	Aprimorar significativamente, qualidade, custos e gestão de riscos na administração da Casa.	Profissionalizar permanentemente a gestão no Senado Federal.	Proporcionar recursos humanos, materiais, tecnológicos, administrativos e de gestão necessários ao bom funcionamento do Senado Federal.	Implementar sistema de avaliação de desempenho e eficiência organizacional.

Fonte: Comissão Diretora do Senado Federal / Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica

Da tabela, podemos destacar, na parte de Valores, a atenção dada à transparência como primeiro valor apresentado. Na parte Visão de Futuro, ressaltamos o seguinte trecho: “...ser referência de instituição legislativa reconhecida por sua excelência no exercício de suas funções constitucionais com a participação da sociedade, ...”. (Grifos nossos)

Da missão do Órgão Superior sobressai: “exercer a representação das Unidades da Federação e as funções legislativa e fiscalizadora, (...), incentivando a participação da sociedade...”. (Grifos nossos)

Dos objetivos estratégicos, conforme a respectiva dimensão, ganham relevo: “ampliar a participação da sociedade nas reuniões das comissões e nas audiências públicas” (dimensão sociedade); “tornar o Legislativo mais forte por meio da transparência”, “garantir o controle social sobre as políticas públicas, orçamento e ação do Estado”, “aprimorar os mecanismos de transparência”, “ser referência quanto à transparência na elaboração e execução de atos administrativos” (dimensão transparência); “atuar de forma ativa na fiscalização, no controle e no cumprimento de metas com o intuito de garantir que as política públicas estejam direcionadas para o alcance de seus resultados” (dimensão legislativa); “aprimorar significativamente, qualidade, custos e gestão de riscos na administração da Casa”, “implementar sistema de avaliação de desempenho e eficiência organizacional” (dimensão gestão de recursos internos). (Grifos nossos)

Com a edição do Ato da Comissão Diretora nº 5/2015, o Senado Federal revisou e alterou os objetivos estratégicos do plano estratégico institucional e as diretrizes para a administração da Casa. De início, cumpre anotar que não houve alterações na Visão de Futuro e na Missão do Órgão.

As principais mudanças foram, a substituição dos valores pelos compromissos constantes na Carta Compromisso e a alteração dos objetivos estratégicos. A tabela abaixo resume o resultado final do trabalho.

MAPA ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DO SENADO FEDERAL 2013-2023	
VALORES (Carta Compromisso)	<ul style="list-style-type: none"> • Compromisso com o Parlamento • Compromisso com a excelência na prestação de serviços públicos • Compromisso com a qualidade de vida dos colaboradores • Compromisso com a igualdade • Compromisso com a livre disseminação de ideias • Compromisso com a transparência • Compromisso com responsabilidade na utilização de recursos públicos • Compromisso com a sustentabilidade • Compromisso com a acessibilidade • Compromisso com a memória do Senado • Compromisso com a comunidade
VISÃO DE FUTURO	Ser referência de instituição legislativa reconhecida por sua excelência no exercício de suas funções constitucionais, com a participação da sociedade, caracterizando-se como alicerce da democracia, da federação e do desenvolvimento sustentável, e reconhecida por sua excelência no exercício da governança e gestão pública.
MISSÃO	Exercer a representação das Unidades da Federação e as funções legislativa e fiscalizadora, fortalecendo o modelo democrático federativo, incentivando a participação da sociedade e a integração dos Estados, e promovendo, com justiça social, a qualidade de vida do povo brasileiro.
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	
<p>1) Aumentar a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos: Iniciativas que, direta ou indiretamente, tenham como consequência o aumento da eficiência e da racionalidade devem ser valorizadas. O alcance da eficiência será monitorado e avaliado com o auxílio de indicadores de gestão;</p> <p>2) Melhorar de maneira contínua os processos de trabalho: Os processos de trabalho devem estar definidos, mapeados e normatizados, bem como monitorados e avaliados de maneira periódica e contínua. Deve ocorrer o fortalecimento e capacitação da gestão para que seja mais eficiente, econômica e sustentável;</p> <p>3) Valorizar as pessoas: A valorização das pessoas deve ser um dos pilares da eficiência do Senado Federal. Essa valorização deve ocorrer por meio do desenvolvimento de competências necessárias para que exerçam suas funções, da melhoria do ambiente de trabalho e especialmente do tratamento equânime e da ética e do respeito nas relações;</p> <p>4) Fortalecer a transparência e a comunicação: Deve-se valorizar iniciativas que tornem o processo de comunicação mais célere, com mais qualidade, mais adequado às necessidades dos receptores e mais moderno. Todas as ações devem ser comunicadas com transparência para a sociedade.</p> <p>5) Readequar a estrutura física: Os espaços e a produção de informações do Senado Federal devem proporcionar eficiência e segurança aos usuários internos e externos, inclusive no que tange a acessibilidade e sustentabilidade.</p> <p>6) Preservar a memória do Senado: Promover a proteção e organização dos documentos e bens materiais e imateriais do Senado, de forma a preservar sua memória e permitir, de acordo com a lei, acesso amplo e fácil ao acervo, que é parte importante da história e da cultura da nossa instituição e do nosso País.</p> <p>7) Priorizar as atividades fim do Senado: Aperfeiçoar continuamente o processo legislativo e as ações de fiscalização, por meio de recursos tecnológicos, processuais e da avaliação do impacto legislativo, visando fortalecer a representatividade do Parlamento.</p>	

Tabela elaborada pelo autor.

Dentre os valores a serem cultivados pela Organização e que mais diretamente estão ligados aos nossos objetivos podemos citar: compromisso com a transparência, compromisso com responsabilidade na utilização de recursos públicos e compromisso com a comunidade. Dos objetivos estratégicos, destacamos: 4) fortalecer a transparência e a comunicação.

Do cotejo entre a versão inicial e a revisada, tem-se que as referências diretas à participação ativa da sociedade e ao controle social dos atos da administração foram todas retiradas. As alterações introduzidas no plano estratégico do Senado Federal acabaram por

limitar o alcance do que se entende por conceito moderno de transparência, privilegiando apenas a oferta de informações ao público em detrimento da necessária participação ativa da sociedade na definição dos rumos da Instituição.

Uma involução, portanto.

IV – CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO DO SENADO FEDERAL

No capítulo II deste trabalho buscamos distinguir o orçamento tradicional do moderno, estabelecendo a natureza e a função de cada um deles, chegando, pois, à conceituação do que, com base na mais atual doutrina, entendemos seja uma peça orçamentária de vanguarda. Repisando o tema, relacionamos a seguir os elementos/funções/condicionantes constituidores de um orçamento público moderno:

- 1) Estimativa das receitas e fixação das despesas;
- 2) Exposição acerca da situação econômico-financeira;
 - a) Avaliação da execução orçamentária do exercício anterior;
 - b) Avaliação do cumprimento das metas do exercício anterior;
 - c) Evolução patrimonial;
- 3) Programa de governo ou um plano de ação;
- 4) Transparente e democrático.

Destarte, o não atendimento ou inobservância a qualquer desses aspectos acabam por fragilizar a peça orçamentária na sua função. Necessário se faz que se coteje não só o produto final do processo orçamentário, mas todo o processo para, a par de locar o orçamento de um órgão ou ente na linha evolutiva que temos comentado também identificar os pontos fracos ou ausentes no processo, tendo em vista sua melhoria constante.

IV.1. Estimava das Receitas e Fixação das Despesas

A previsão das receitas a serem arrecadadas em determinado período e a fixação das despesas a serem executadas com os recursos previstos é a função primeira do orçamento público. Bem verdade que no início, como vimos, o objetivo estava focado quase que exclusivamente no lado da receita, pela tentativa de se limitar o poder de “confisco” dos governantes.

Por muito tempo, o gasto público foi visto de forma pejorativa, considerado um mal necessário. De acordo com Jean-Baptiste Say (1983)²⁵, ao analisar o modelo econômico vigente na segunda metade do século XIX :

... todos os consumos públicos constituem por si mesmos um sacrifício, um mal sem nenhuma outra compensação que a vantagem resultante para o público da satisfação de uma necessidade.

²⁵ *Apud* Giacomoni (2010)

Em decorrência disso, dizem os tratadistas, o orçamento era um levantamento neutro, despreocupado de outras questões que não o mero controle contábil num contexto onde as despesas eram poucas e seu volume pequeno.

Modernamente, a tarefa de estimar as receitas é das mais importantes e imprescindíveis para a manutenção do desejado ajuste fiscal e do nível de satisfação social. Em tese, é a partir da previsão do que se irá obter a título de ingressos públicos que se fixa o que será possível atender em termos de serviços públicos.

A correta definição do volume de receitas públicas, juntamente com o respectivo processo de alocação, torna-se um dos pilares para a consecução do que se quer como orçamento crível em contraposição à peça de ficção. Note-se, todavia, que não se está a dizer que essa previsão inicial é definitiva e vincula toda a execução orçamentária a ponto de eventuais divergências serem jogadas à conta da falta de planejamento adequado. Ao contrário, a correta inteligência do arcabouço jurídico pátrio sugere um acompanhamento *pari passu*, que seja capaz de atenuar as deficiências ínsitas a qualquer método de previsão.

A comprovar esta afirmação tem-se, como exemplo, o art. 167 da CF que estabelece uma série de vedações, todas elas voltadas ao equilíbrio entre receitas e despesas, citamos algumas:

Art. 167. São vedados:

I – O início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II – A realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

.....

VII–A concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Nessa mesma linha, outras normas regulam o sistema financeiro-orçamentário. A LRF, por exemplo, a respeito da previsão/estimação da receita assim estabelece:

Art. 1º

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

.....

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

a) Equilíbrio entre receitas e despesas;

.....
 Art. 9º 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.

.....
 Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Como se vê, não só o ato inicial de prever o total de ingressos é importante e merece ser carregado pela técnica, mas também o processo de execução durante todo o exercício, de modo que qualquer fato superveniente que possa gerar implicações no *quantum* possa também ser avaliado e, se for o caso, contornado.

Do lado da despesa a preocupação é a mesma. Com o acompanhamento da execução financeira do orçamento é possível avaliar a evolução dos gastos e se eles se comportam como da forma prevista. Mesmo para despesas potenciais, ou seja, aquelas não incluídas no orçamento, mas que sobre as quais se tenha noção do montante e cujo de risco de ocorrência seja considerável, deve-se estar atento. O § 3º do art. 4º da LRF assim dispõe:

Art. 4º

.....
 § 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.

Na tabela a seguir é possível identificar o volume de recursos alocados ao Senado Federal na LOA de cada exercício, entre 2011 e 2016. O total autorizado, o valor empenhado, o liquidado, o pago, o total inscrito em restos a pagar e deste, o valor pago.

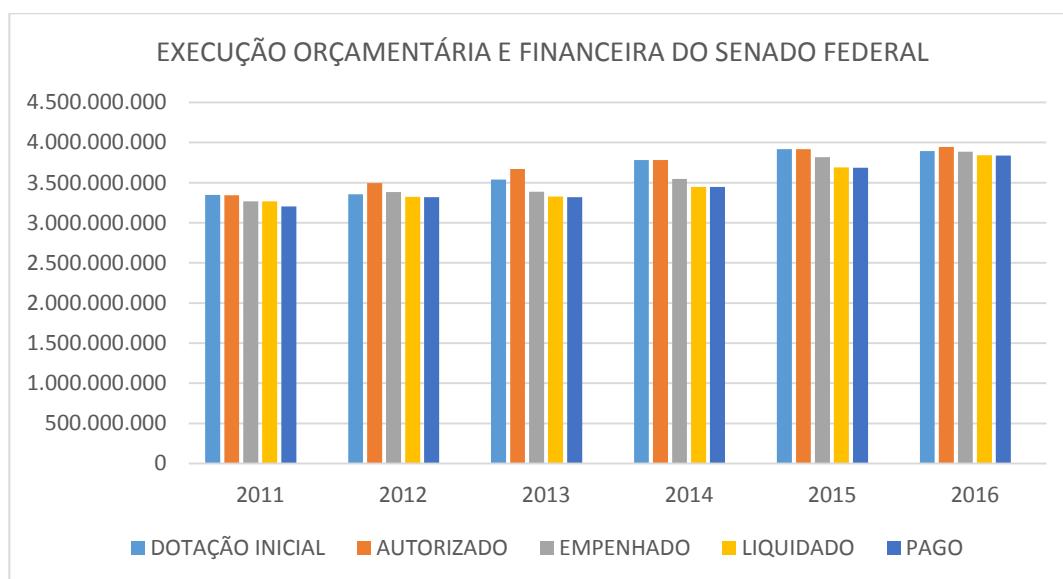
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO SENADO FEDERAL					RS\$ 1,00
ANO	DOTAÇÃO INICIAL	AUTORIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
2011	3.345.242.301	3.343.609.606	3.267.106.203	3.267.106.203	3.204.122.601
2012	3.353.657.687	3.496.601.411	3.383.567.222	3.321.431.640	3.320.379.832
2013	3.539.312.203	3.671.367.050	3.386.268.447	3.326.863.277	3.319.198.646
2014	3.781.674.232	3.781.674.232	3.548.394.545	3.448.671.317	3.447.242.094
2015	3.916.377.597	3.916.658.698	3.816.510.496	3.690.276.070	3.688.195.545
2016	3.893.751.426	3.945.235.049	3.885.921.360	3.842.717.319	3.839.415.977

Fonte: site Siga Brasil, última atualização em 25.07.17.

Com base nos dados acima, vê-se que o processo de alocação de recursos e as execuções orçamentária e financeira do Órgão parecem adequadas. Senão vejamos, o percentual médio de empenho dos recursos autorizados é de 96%, destes 98,2% são liquidados e destes últimos, 99,6% foram pagos.

O total pago em cada ano representa em média, aproximadamente, 94% do montante autorizado.

O gráfico abaixo possibilita melhor visualização dos dados apresentados na tabela.



IV.2. Exposição Acerca da Situação Econômico-Financeira

Por sua natureza, o orçamento público deve ser uma peça equilibrada. O volume de recursos a serem arrecadados deve coincidir com o total das despesas públicas fixadas. Mesmo em quadros desfavoráveis onde há déficit público (despesa > receita), o equilíbrio deve se dar com a apresentação de fontes alternativas de financiamento do volume a descoberto. Com isso, fica claro que equilíbrio orçamentário não é sinônimo de equilíbrio

fiscal. Este diz respeito ao objetivo implícito na atividade de controle sistemático das contas públicas com vistas à viabilidade financeira do Estado enquanto aquele repousa na dimensão formal, de apresentação, do orçamento.

De igual modo ao equilíbrio orçamentário, o equilíbrio fiscal recebe grande atenção da legislação. Em vários normativos podemos encontrar disposições acerca das melhores práticas para se atingir a estabilidade desejada nas contas públicas. A CF, no art. 167, estabelece:

Art. 167. São vedados:

.....
 III – 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;

.....
 V – A abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI – A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

.....

Uma vez mais recorreremos à LRF para dela extrairmos alguns comandos importantes. No art. 4º, por exemplo, está dito que a LDO tratará de critérios e formas de limitação de empenho nas hipóteses de não realização das receitas previstas e de excesso de endividamento; que conterà Anexo de Metas fiscais no qual serão estabelecidas as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referir e para os dois subsequentes; que conterà Anexo de Riscos Fiscais onde serão evidenciados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas etc.

O art. 55 dispõe sobre o Relatório de Gestão Fiscal que conterà, entre outras informações, comparativo com os limites de despesa total com pessoal, dívidas consolidadas e mobiliárias, concessão de garantias, operações de crédito, indicação de medidas corretivas adotadas; no último quadrimestre: do montante das disponibilidades de caixa no último dia do ano, da inscrição em restos a pagar, da não inscrição em restos a pagar por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados etc.

A LRF prevê ainda uma série de sanções em caso da não observância das boas práticas em responsabilidade fiscal por ela estabelecidas, que vão desde a proibição de nomeação de servidores, de criação de cargos, de alteração da estrutura das carreiras que

impliquem aumento de despesa até o impedimento de receber transferências voluntárias e contratação de operações de crédito.

Na condição de órgão superior da Administração Pública federal, especialmente no que respeita ao Relatório de Gestão Fiscal, o SF é obrigado a emití-lo nas mesmas condições do Poder Executivo.

IV.3. Programa de governo ou de um plano de ação

Conforme vimos no decorrer deste trabalho, um dos últimos avanços tidos na evolução das funções do orçamento público foi a de ele constituir-se num importante instrumento de gestão e de intervenção na economia e na sociedade de forma tal a demonstrar, inclusive, o plano de trabalho do governo com a indicação de rumos a serem seguidos e metas a serem alcançadas.

A corroborar este entendimento, o Manual de Transparência Fiscal do FMI prescreve como boa prática para a transparência fiscal, o seguinte:

109. O processo orçamentário e as informações apresentadas na documentação orçamentária são cruciais para a transparência fiscal. Salvo raríssimas exceções, o orçamento anual é o principal instrumento usado pelo governo para definir a política fiscal. É nesse momento que o governo apresenta suas propostas de despesa e os meios que usará para financiá-las, no contexto de uma declaração explícita das intenções das suas políticas. Além do conjunto formal de despesas alocadas por rubrica e organizadas por unidade administrativa, que constitui as informações essenciais de que o legislativo necessita para examinar e aprovar os gastos, o governo se vale do orçamento para discorrer em detalhe sobre suas propostas para a arrecadação de receita e endividamento, situando-as num enquadramento histórico, e explicar como essas propostas o ajudarão a atingir seus objetivos. (Grifamos)

O sistema orçamentário introduzido pela Constituição de 1988 privilegia a integração do planejamento com o orçamento por meio da articulação da LOA e da LDO e também dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais com o PPA.

No PPA devem constar, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada (§ 1º, art. 165, CF). Na LDO deve-se encontrar, dentre outras informações: as metas e as prioridades para o exercício subsequente, inclusive as despesas de capital, orientações para a elaboração da lei orçamentária anual, alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências oficiais de fomento (§ 2º, art. 165, CF). Por fim, a LOA que estima a receita e fixa a despesa globalmente e também

discriminadamente em anexo próprio, além de dispor sobre autorização para abertura de créditos suplementares e sobre autorização para contratação de operações de crédito (§ 5º, art. 165, CF). Somem-se a este conjunto de informações outras tornadas obrigatórias por normativos supervenientes como a LRF, por exemplo, e poderemos afirmar com certeza de que o processo orçamentário brasileiro é rico em informações e permite vislumbrar as opções políticas de determinado governo para condução da vida nacional.

Contudo, é de se supor que para a compreensão de todo o plano de governo seja necessária a leitura de toda documentação orçamentária, uma tarefa quase impossível ao cidadão comum. Não por outra razão, o Poder Executivo federal iniciou em 2010, por meio da SOF, a publicação do orçamento cidadão que tem por objetivo simplificar as informações contidas na LOA, superando a linguagem técnica e melhorando a compreensão do seu conteúdo.

Logicamente, a apresentação de um plano de governo através do processo orçamentário se encaixa mais apropriadamente ao orçamento do Poder Executivo haja vista serem dele que partem as políticas públicas e os serviços a serem ofertados aos cidadãos geralmente apresentados como compromissos de campanha no período eleitoral. Contudo, tanto quanto possível, a missão de cada unidade orçamentária e os meios de que se utiliza para a consecução dos seus objetivos devem estar refletidos no processo orçamentário especialmente no caso de órgãos superiores autônomos não integrantes do Executivo.

Pois bem, a despeito de todo esse conjunto de normas e a grande quantidade de informações que um orçamento público traz em si, é no anexo denominado “quadro dos créditos orçamentários”²⁶ e em seus desdobramentos que se pode ter uma visão do que o senso comum considera ser orçamento público. É nesse anexo à lei orçamentária que estão efetivamente fixadas as despesas cotejadas com as fontes de recursos que as custearão; é nesse quadro que se tem a noção de órgão e unidade orçamentária e onde os programas, ações e subtítulos, vinculados a cada uma dessas unidades orçamentárias, estão relacionados; é onde estão estabelecidos os produtos decorrentes das políticas públicas, bem como as respectivas unidades de medida e metas; enfim, é a simplificação do orçamento público. Tudo isso sem ferir o disposto no § 8º do art. 165 da CF.

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

.....

²⁶ A título de exemplo, apresentamos, no Anexo Único, o QCO do Senado Federal integrante da LOA 2017.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Da leitura desse documento, deve ser possível compreender a natureza do órgão, os problemas que busca solucionar, as medidas práticas que adota para enfrentá-los e o resultado pretendido com este enfrentamento.

Não se está a dizer, contudo, que os dados contidos no Quadro são de fácil entendimento, ao contrário, há ali informações codificadas que requerem entendimento prévio da matéria para melhor compreensão como, por exemplo, a classificação programática, o GND, a modalidade de aplicação, a fonte dos recursos etc. Mas a indicação clara do órgão, dos programas, das ações e dos subtítulos, além do valor destinado a cada um, deve permitir, de início, ter-se uma ideia da área e a forma de atuação.

Feitas estas considerações iniciais, passaremos a analisar o Quadro dos Créditos Orçamentários (QCO) do Senado Federal.

Conforme vimos alhures, o orçamento do Senado Federal (o QCO) para 2017 está estruturado em quatro programas que se desdobram em dezesseis ações orçamentárias. Dos quatro programas, dois são programas padronizados e dizem respeito a: 1) previdência de inativos e pensionistas da União, neste caso, aposentadorias e pensões de servidores civis; e, aposentadorias e pensões do extinto Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC); e 2) operações especiais: outros encargos especiais: Provimento de cargos e funções e reestruturação de cargos, carreiras e revisão de remunerações; e contribuição da União para custeio do regime de previdência dos servidores decorrentes do provimento de cargos e funções.

Outro programa (operações especiais: gestão da participação em organismos e entidades nacionais e internacionais) diz respeito às contribuições a organismos e entidades nacionais e internacionais sem exigência de programação específica.

O último programa é o finalístico do Órgão, “atuação legislativa do Senado Federal” (0551). Nele estão ações as mais variadas como pessoal ativo, assistência médica e odontológica aos servidores, assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores, auxílio-transporte, auxílio-alimentação, ajuda de custo para moradia aos Senadores, comunicação e divulgação institucional, processo legislativo, fiscalização e representação política etc. Destas

ações, a única que representa efetivamente a atividade finalística da Casa é: processo legislativo, fiscalização e representação política.

Entre o período de 2011 a 2016 o número de ações caiu substancialmente passando de 24, em 2011 e 2012, para 19 em 2013, 22 em 2014, 14 em 2015 e 15 em 2016.

Na tabela abaixo apresentamos a comparação entre dois exercícios – 2011 e 2017 – relativamente às ações integrantes do QCO.

	2011	2017
	PROGRAMA – 0551	PROGRAMA – 0551
	AÇÕES	AÇÕES
AÇÕES FINALÍSTICAS	<ul style="list-style-type: none"> • Processo Legislativo • Gestão do sistema de informática • Capacitação de Recursos Humanos • Produção e distribuição de Documentos Legislativos • Rede de integração e participação legislativa – Interlegis • Interlegis II – Implementação do Legislativo Eletrônico (e-legislativo) • Construção de túnel sob o Eixo Monumental • Construção de prédio para instalação de unidade de administração de material e patrimônio 	<ul style="list-style-type: none"> • Processo legislativo, fiscalização e representação política
AÇÕES PADRONIZADAS OU EQUIVALENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes • Assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores e empregados • Auxílio-alimentação aos servidores e empregados • Criação e/ou provimento de cargos e funções e reestruturação de cargos, carreiras e revisão de remuneração • Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais • Comunicação e divulgação institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoal ativo da União • Assistência médica e odontológica aos servidores civis, empregados, militares e seus dependentes • Assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores civis, empregados e militares • Auxílio-transporte aos servidores civis, empregados e militares • Auxílio-alimentação aos servidores civis, empregados e militares • Ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia a agentes públicos • Benefícios assistenciais decorrentes do auxílio-funeral e natalidade • Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais • Comunicação e divulgação institucional

Como se vê, da programação orçamentária para o exercício de 2011 é possível extrair mais informações sobre o SF do que da programação constante da LOA 2017. O que se tem no orçamento atual é a citação dos macroprocessos executados pela Casa (legislação, fiscalização e representação política). Já em 2011, observa-se em maior detalhe as funções do órgão, inclusive com a associação dessas funções aos grandes centros de custos existentes,

senão vejamos: gestão do sistema de informática (PRODASEN), capacitação de Recursos Humanos (ILB), produção e distribuição de Documentos Legislativos (Gráfica) e rede de integração e participação legislativa (Interlegis). É possível visualizar, ainda, os grandes investimentos decididos pela alta direção da Casa: construção de túnel sob o Eixo Monumental, e, construção de prédio para instalação de unidade de administração de material e patrimônio.

Esse processo de “agregação” programática tem início em 2013 com a criação do Plano Orçamentário (PO). O Manual Técnico de Orçamento (MTO) para o exercício de 2013 assim conceitua PO:

O PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação.

A considerar os exemplos apresentados no MTO 2013²⁷, o objetivo preponderante para a criação do PO foi conferir maior flexibilidade à execução das políticas públicas que estavam desdobradas em várias ações específicas que geravam resultados parciais. Com a mudança, foi possível transformar o que antes eram várias ações/subtítulos em PO's integrantes de uma nova ação maior do tipo “guarda-chuva”.

Os valores consignados em uma ação guarda-chuva podem transitar de um PO para outro, prescindindo de autorização legislativa, o que, por si só, agiliza sobremaneira a execução orçamentária e financeira.

Mas há outras situações que autorizam a criação de PO's. A seguir, os casos constantes no MTO:

- 1) Acompanhamento das despesas que constavam em ações específicas em 2012 e foram aglutinadas em outras ações no PLOA 2013 (neste caso, principalmente, em relação a ações com produtos intermediários, aglutinadas com ação com produto final);
- 2) Acompanhamento das etapas de projetos (para cada etapa de projeto, poderá ser criado um PO); e
- 3) Acompanhamento intensivo de um segmento específico da ação orçamentária.

²⁷ Manual Técnico de Orçamento (MTO-2013), p. 44.

Então, forçoso concluir que os objetivos implícitos na criação dos planos orçamentários eram permitir maior detalhamento tanto da elaboração quanto da execução orçamentária, maior possibilidade de fiscalização, monitoramento e controle de etapas de um projeto ou ação e tornar mais flexível a execução do orçamento, excluindo-se a necessidade de autorização legislativa para as alterações necessárias.

Um maior detalhamento das rubricas, além de permitir visualizar um programa de trabalho, promoveria a facilitação do processo de apropriação de custos aos produtos e aos serviços, uma exigência antiga na administração pública. Considerando a estrutura, as áreas de atuação e os programas desenvolvidos pelo SF, seria possível criar planos orçamentários para vários grupos de gastos sem prejuízo da flexibilidade e em favor da transparência. Por exemplo e só para citar alguns:

1. Atividade legislativa e de fiscalização, gastos apropriáveis relativos às funções precípuas dos senadores;
2. Representação política, gastos apropriáveis relativos à manutenção dos gabinetes, lideranças partidárias, escritórios de representação e auxílio-moradia;
3. Funcionamento da TV Senado;
4. Funcionamento da Rádio Senado;
5. Funcionamento da Agência e Jornal Senado;
6. Produção e editoração de publicações legislativas, de interesse dos senadores;
7. Produção industrial gráfica, produção de material para terceiros;
8. Manutenção e funcionamento das livrarias do SF, comercialização de livros;
9. Gestão de sistemas de informática;
10. Capacitação de recursos humanos;
11. Manutenção do programa Interlegis;
12. Manutenção do programa Senado verde;
13. Manutenção do programa Jovem Senador;
14. Polícia legislativa, gastos apropriáveis com a manutenção da Polícia Legislativa;
15. Serviços continuados – gastos não apropriáveis com contratos de limpeza e conservação;
16. Serviços continuados – gastos não apropriáveis com contratos de copeiragem;
17. Serviços continuados – gastos não apropriáveis com serviços de manutenção predial;
18. Serviços continuados – gastos com prestação de serviços em geral.

O aumento da fiscalização, monitoramento e controle, via de regra, gera como resultado maior eficiência na definição e gestão dos processos. Já a flexibilidade da execução orçamentária é o sonho dourado de todo gestor público.

Assim sendo, os PO's justificam-se não só pela simples incorporação de ações antes existentes por outra nova, mas pela ampliação do detalhamento das ações governamentais em níveis muito mais específicos e até impensáveis, dadas as travas legais existentes na lei orçamentária, o que, diga-se, não aconteceu até o momento. Na verdade, o que houve foi uma subversão dos objetivos que nortearam a criação do plano orçamentário dado o que se verificou, não só no SF, mas em vários órgãos assemelhados como Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União, Supremo Tribunal Federal, a simples incorporação das ações finalísticas numa outra única. Ações sem nenhuma correlação direta passaram à condição de planos orçamentários. No caso do Senado, podemos citar as antigas ações “treinamento e capacitação em conhecimentos legislativos” e “produção e distribuição de documentos legislativos” que hoje são PO's atrelados à ação genérica “processo legislativo, fiscalização e representação política”.

Resta saber se a implantação do plano orçamentário reduziu a transparência na execução orçamentária e financeira. A resposta é não.

Em visita aos sites que disponibilizam dados orçamentários abertos como o SIOP, Planejamento, Siga Brasil, Senado Federal e Câmara dos Deputados, verificamos ser possível identificar, a partir de uma ação orçamentária, os planos orçamentários a ela vinculados, bem como a respectiva execução orçamentária e financeira, mas o resultado não é automático, é necessário tabular a pesquisa solicitando o desdobramento em PO's, o que nem sempre é do conhecimento do cidadão comum. A título de sugestão e como contribuição deste trabalho para a melhoria da transparência orçamentária, apresentamos a possibilidade de publicação dos dados relativos à execução das ações orçamentárias juntamente com os respectivos planos orçamentários de forma automática.

Bem verdade que a implantação dos planos orçamentários não reduziu o nível de transparência uma vez que todas as ações extintas passaram à condição de PO's, portanto, igualmente acessíveis nos sites de informações orçamentárias, todavia, se a estruturação anterior, que se pensava superada, não permitia vislumbrar um programa de governo a partir das informações orçamentárias, tampouco a forma como se elabora a atual, que no mais das vezes apenas a replica, o fará.

IV.4. Transparente e Democrático

Conforme vimos noutra parte deste trabalho, o conceito moderno de transparência pública envolve duas dimensões, uma informacional e outra participativa. Esta última deve decorrer naturalmente da primeira. Ou seja, quanto mais o cidadão estiver informado mais condições e vontade terá ele de participar das decisões do Governo/Estado. Roberto Jardim (2008) considera que a existência de uma cidadania ativa embasa o chamado controle social da administração Pública.

Por controle social, Silva (2002, p. 26) entende ser a possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil), por meio de qualquer uma das vias de participação democrática, no controle das ações do Estado e dos gestores Públicos.

Por óbvio que todo o esforço despendido no sentido de tornar públicas as informações relacionadas à Administração não poderia redundar em nada e nem seria estéril de propósito. Certamente, o que se espera é a participação ativa e qualificada da sociedade. Para Mileski (2003)²⁸, “transparência não significa divulgar por divulgar, dar acesso à informação por dar. O sentido da transparência é promover a participação popular nos atos de governo, democratizando a gestão fiscal, a fim de que o cidadão, tendo conhecimento da ação governamental, possa contribuir para o seu aprimoramento e exercer um controle sobre os atos do governo, agindo em colaboração ao sistema oficial de controle da atividade financeira do Estado”. Já para Furtado (2005): “(...) é importante frisar que a defesa da transparência fiscal se dá não do método pelo método, mas por se acreditar que funcionará como agente de transformação social”.

Geraldo Ataliba (1988) resume assim a ideia:

É o primeiro direito que o povo deve ter. Se ele é o titular da soberania, o dono do país – daí a noção de *res publica* –, se ele tem, porque dono, a pretensão de exercer todos os atributos dessa condição, nos termos institucionalmente traçados, esse mesmo povo só pode tomar adequadas deliberações, fazer a crítica a quem tem direito, meditar e até tomar providência corretivas sobre os seus delegados, que são os agentes políticos, se estiver informado.

É de esperar também que a participação social se dê em todas as áreas de atuação estatal, mas, em especial, na atividade financeira governamental e, nesse particular, na área orçamentária.

²⁸ Silva, Francisco Carlos *Apud* Assoni Filho (2009)

Logicamente, o desenvolvimento da transparência no Brasil se dá no esteio de uma discussão de há muito instalada no plano internacional. Lá fora, as experiências mais proeminentes são o *Fiscal Responsibility Act*, da Noza Zelândia, e o *The Code for Fiscal Stability*, do Reino Unido, o *Charter of Budget Honesty Act*, da Austrália, e outros. Mas há também propostas em forma de manuais emanadas de organismos internacionais como a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e o FMI.

Aqui, o avanço mais evidente que tivemos foi sem dúvida a edição da LRF. Nas palavras de Juarez Freitas (2001)²⁹:

A LRF acentuou, nítida e insofismavelmente, o controle social, prestigiando o princípio da publicidade conjugado ao princípio da participação popular (...) Do Elencado, resulta nítido que avançamos, ao menos tendencialmente, para uma fiscalização democrática e participativa da gestão pública brasileira.

Para determinar se o SF atende ao requisito de transparência orçamentária, oferecendo informações em quantidade e em qualidade de modo a permitir a participação popular e cidadã na definição de suas políticas internas, utilizaremos como referencial o § único do art. 48 e o art. 48-A ambos da LRF e, ainda, o Manual de Transparência Fiscal (MTF) do FMI, de 2007. Citado Código proporciona um quadro abrangente para a avaliação da transparência fiscal com foco na definição clara de funções e responsabilidades, na transparência dos processos orçamentários, no acesso público à informação e nas garantias de integridade das informações prestadas. Cada um desses pilares está dividido em princípios que se desdobram em requisitos que, uma vez atendidos, visam a garantir o alcance de objetivos específicos pré-estabelecidos. Conforme dissemos, concentraremos nossa atenção aos pilares que consideramos pertinentes ao nosso estudo, fazendo as adaptações necessárias. Sobre este aspecto, convém esclarecer que o Manual foi elaborado como um guia a ser observado por “governos” interessados em tornar mais sólidas as práticas relativas à transparência dos processos financeiros e orçamentários, por este motivo, sua aplicação em órgãos do tipo legislativo não se dá de forma tão direta, precisaremos adaptá-lo nos pontos que nos interessam.

Utilizaremos também os resultados obtidos na Avaliação da Transparência Fiscal realizada pelo FMI em 2016 e publicado em janeiro de 2017.

Sobre os comandos da LRF, temos:

Art. 48.

²⁹ Apud Assoni Filho (2009). p 192.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Este inciso trata do fomento da participação direta da população em todas as fases da definição dos planos e das leis orçamentárias. Ao contrário do que possa parecer, este comando não está adstrito aos Municípios, mas a todas as esferas de governo e também não deve estar entendido como restritivo ao orçamento do Poder Executivo, pois o interesse público abrange toda a administração pública, forçoso então que os gestores/titulares de órgãos e entidades notadamente os autônomos/independentes oportunizem espaços para a manifestação pública a respeito da forma como seus recursos são geridos em benefício da coletividade. A Secretaria de Orçamento Federal – na fase de elaboração – e a Comissão Mista de Orçamento (CMO) do CN – na fase de tramitação – já realizam audiências públicas para colher da sociedade sugestões e críticas a respeito da destinação do gasto, mas embora nesses momentos seja possível abordar qualquer aspecto do orçamento, o fato é que os gastos do Poder Legislativo não são o foco do debate. Nesse sentido, criar espaços para que o cidadão participe dos destinos do Estado é, mais do que cumprir os preceitos legais, um momento de fortalecimento da transparência e do processo democrático.

É de se reconhecer que o Senado Federal tem criado oportunidades para a discussão de assuntos de interesse geral. No portal e-cidadania, acessível a partir do site do próprio órgão na internet, é possível participar dos debates legislativos em tempo real; é possível participar também de consultas públicas sobre determinados temas e pode-se, ainda, propor um projeto de lei a ser discutido pelos Senadores. Neste último caso, se uma proposta alcança vinte mil votos de apoio ela passa a ser debatida pelos parlamentares. Citamos, por exemplo, a sugestão de Marcela Tavares, do Rio de Janeiro, que visa à extinção do auxílio moradia de Deputados, Juízes e Senadores, tendo recebido até o dia 20/07/2017 mais de 191.000 apoios.

Uma vez aprovada, a ideia de Marcela Tavares certamente impactará os orçamentos da Câmara dos Deputados, do Poder Judiciário e do Senado Federal, mas de forma incidental. O que a legislação reclama é a existência de espaços específicos dentro do calendário oficial, tanto de elaboração quanto de aprovação das leis orçamentárias, para o exercício direto da soberania popular. Neste aspecto, acreditamos que há espaço para melhorias.

Art. 48.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

.....

II – Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

Este inciso faz referência à fase de execução do orçamento já aprovado ou que está sendo executado na forma de duodécimos e estabelece que todos os dados relativos à execução tanto orçamentária quanto financeira sejam disponibilizados ao público em meios eletrônicos que facilitem a consulta. A partir das informações oferecidas pelo Senado (site do Órgão na internet), verifica-se que esta exigência legal é cumprida.

Além de disponibilizar os dados acima, o SF investe na formação do cidadão para que tenha condições de entender as informações colocadas à sua disposição. São exemplos: os vídeos educativos produzidos para o programa “orçamento fácil” e os Boletins Orçamentários emitidos pela Consultoria de Orçamentos da Casa.

Merece nota a criação pelo SF do Siga Brasil, sistema de informações que permite acesso facilitado aos dados do SIAFI e de outras bases de dados sobre informações orçamentárias e financeiras. É possível o acesso a dados de todo o orçamento da União e não só do SF. O Sistema permite o acesso em três modos: painel cidadão, painel emendas e painel especialista. O primeiro caso, são disponibilizadas informações em formato acessível aos que não dominam o linguajar técnico da área, o segundo, permite o acompanhamento das emendas apresentadas pelos parlamentares e, o terceiro, é dedicado aos técnicos que intentam obter dados mais específicos e em linguagem técnica.

Art. 48.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

.....

III – Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

O Senado Federal, como todos os órgãos federais, adota o SIAFI como ferramenta básica para administração financeira, mas além disso, utiliza outros sistemas que permitem produzir mais e melhores informações ao público. No caso da administração de material e patrimônio, por exemplo, o sistema adotado produz informações em nível de detalhe que chegam a impressionar. A partir da escolha de uma determinada unidade da Casa, chega-se: ao volume de material de consumo utilizado, ao valor médio desse material e ao custo total consumido, por mês e agregado anualmente. A Presidência, juntamente com as unidades a ela subordinadas, por exemplo, consumiu no mês de julho/2017, dentre outros³⁰:

³⁰ Dados retirados do portal da transparência do Senado Federal em 20/07/17, às 18h00.
<<http://www6g.senado.leg.br/transparencia/gestgov/consumo/77/?mesAno=06/2017>>

PRODUTO	UNID.	QT.	PREÇO MÉDIO	VALOR
Café em pó 500g	Pct.	152	6,46	981,92
Xícara para café	Un.	48	14,53	697,44
Xícara para chá	Un.	36	15,25	549,00
Água mineral garrafão 20l	Gar.	55	6,30	346,50
Papel para reprografia ofício-a4	Res.	25	12,54	313,50
Açúcar refinado 1kg	Pct.	85	2,83	240,55
Pilha alcalina 1,5 v, 'aa' (pequena)	Pç.	40	1,68	67,20
Copo de vidro p/ água (cap. aprox. 300ml)	Un.	24	2,40	57,60
Adoçante artificial 100ml	Un.	6	9,31	55,86
Colher de sopa	Pç.	12	3,79	45,48
Detergente líquido 500ml	Un.	33	1,19	39,27

Agora, nosso foco será o Manual de Transparência Fiscal do FMI. Item a item, dos que acreditamos fazer referência ao Senado, avaliaremos sua aplicabilidade a órgãos do tipo legislativo, cotejando com o quadro de transparência atual do SF.

PILAR I – DEFINIÇÃO CLARA DE FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES

Princípio 1.1 – O Setor de governo deve ser distinguido do resto do setor público e do resto da economia e, dentro do setor público, as funções de política e de gestão devem ser bem definidas e divulgadas ao público.

Requisito 1.1.2 – As atribuições fiscais dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem ser bem definidas.

O ordenamento jurídico brasileiro, a começar pela CF, é bastante descritivo na definição de funções e compartilhamento de responsabilidades. À luz do princípio da independência e harmonia entre si, os Poderes da República têm papéis bem definidos também na área econômica e orçamentária. No âmbito da competência do Legislativo, o FMI sugere a criação de “uma instituição independente permanente para avaliar as políticas e o desempenho do governo na área fiscal e promover a sustentabilidade das finanças públicas”. Embora louve a criação da Instituição Fiscal Independente, por meio da Resolução do Senado Federal nº 42/2016, o Fundo reconhece que sua finalidade, amplitude e plexo de competências são diversos daqueles sugeridos para a Instituição que propugna.

Princípio 1.2 – A gestão das finanças públicas deve inscrever-se num quadro jurídico regulatório e administrativo claro e aberto.

A leitura dos requisitos remete à gestão macro das finanças públicas que no caso brasileiro está submetida ao Poder Executivo notadamente ao Ministério da Fazenda. Ao Legislativo cabe analisar as informações apresentadas nas leis orçamentárias e na documentação que lhes dão suporte. Como nosso objetivo é avaliar a orçamentação no âmbito administrativo do Senado Federal, este princípio não tem relação ao nosso objeto de estudo.

PILAR II – ABERTURA DOS PROCESSOS ORÇAMENTÁRIOS

Princípio 2.1 – A elaboração do orçamento deve seguir um cronograma pré-estabelecido e orientar-se por objetivos de política fiscal e macroeconômica bem definidos.

Este princípio está ligado ao anterior e diz respeito à abertura dos processos orçamentários durante a fase de tramitação do PLOA no Congresso Nacional especialmente por parte do Executivo para que o Legislativo tenha acesso a todas as informações em tempo hábil para examiná-las.

Princípio 2.2 – Devem ser instituídos procedimentos claros de execução, monitoramento e declaração de dados do orçamento.

Requisito 2.2.1 – O sistema contábil deve formar uma base confiável para o acompanhamento das receitas, empenhos, pagamentos, atrasos, passivos e ativos.

Este princípio diz respeito à abertura dos processos orçamentários especialmente na fase de execução do orçamento já aprovado, sua suplementação e prestação de contas.

Na fase de execução é desejável que dados contábeis possam ser segregados de forma a permitir o acompanhamento da evolução de grandes variáveis como receitas, empenhos, pagamentos, atrasos e dívida etc. O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) utilizado por toda a Administração Pública federal permite a contabilização dos atos e fatos de gestão conforme sugerido no Manual e o Senado Federal as publica de forma satisfatória em seu portal da transparência.

PILAR III – ACESSO PÚBLICO À INFORMAÇÃO

O acesso público à informação, de acordo com o FMI, abrange o fornecimento de informações relativas à atividade fiscal e aos objetivos do governo.

Princípio 3.1 – O público deve ser plenamente informado sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas e sobre os principais riscos fiscais.

Requisito 3.1.4 – A apresentação anual do orçamento deve destacar as receitas provenientes das principais fontes de arrecadação, inclusive no tocante às atividades ligadas aos recursos naturais e à assistência externa.

Este requisito está contemplado na legislação brasileira. Contudo, o Código sugere que as receitas, inclusive no QCO, devam ser discriminadas conforme o órgão encarregado de sua arrecadação e sua fonte, citando exemplo de imposto de renda. De forma global, a segregação em maior detalhe das fontes pode conferir maior confiabilidade à estimativa de receita. Contudo, no detalhamento dos créditos não teria muita utilidade. No caso do orçamento do Senado, a diferenciação se dá entre despesas diretamente arrecadadas e provenientes do Tesouro, e destas a maior parte é relativa a recursos ordinários do exercício corrente, o que acreditamos seja suficiente.

Princípio 3.2 – As informações fiscais devem ser apresentadas de uma forma que facilite a análise de política econômica e promova a responsabilização.

Requisito 3.2.1 – À época da apresentação do orçamento anual, deve ser amplamente distribuído um guia sintético simples e claro sobre o orçamento.

Este requisito faz referência a um documento prévio à LOA capaz de exprimir de forma resumida e acessível ao cidadão comum as informações contidas na documentação orçamentária que, como vimos, é o programa do governo. No âmbito do governo central, este documento já existe e é publicado desde 2010 pela SOF, trata-se do orçamento-cidadão.

Por fazer referência ao governo central, o orçamento-cidadão nada diz sobre as metas e intenções da alta administração do Senado Federal, cabendo ao próprio Órgão emitir tal documento. Nem toda unidade orçamentária deve merecer a descrição de suas atividades por meio do orçamento-cidadão, mas o SF detém um orçamento de mais de R\$ 4 bi, tem funções importantes e desempenha a representação dos Estados e do DF.

Existisse o orçamento-cidadão em 2013, seria possível tornar público e de forma distinta à linguagem hermética dos técnicos, por exemplo, o programa de redução de gastos implantado pela Direção da Casa que culminou com a redução dos recursos orçamentários em aproximadamente R\$ 600 mi, em termos constantes, comparativamente 2016/2012³¹.

Princípio 3.3 – Deve-se assumir o compromisso de divulgar as informações fiscais tempestivamente.

³¹ Siga Brasil.

Requisito 3.3.1 – A obrigação do governo de divulgar as informações fiscais tempestivamente deve estar prevista em lei.

Requisito 3.3.2 – Os calendários antecipados de divulgação de informações fiscais devem ser anunciados e cumpridos.

A preocupação do Fundo Monetário quanto ao estabelecimento deste princípio é a de tornar a transparência um princípio perene, absoluto e mundialmente aceito como necessário e indispensável às modernas democracias e não como sendo uma concessão eventual de determinado governante. Daí o fato de esse aspecto (prevalência na lei) parecer mais relevante do que o próprio acesso à informação.

No Brasil, conforme tivemos oportunidade de verificar ao longo deste trabalho, há inúmeros diplomas legais que disciplinam a divulgação de dados relativos à Administração, obrigando gestores e agentes políticos, dentre eles: a Lei nº 9.755/1998, a LRF, a LAI etc. Adicionalmente, no âmbito do SF, também há normativos a esse respeito. O Ato da Comissão Diretora nº 9/2012, assim estabelece:

Art. 2º Os procedimentos previstos neste Ato se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com as seguintes diretrizes:

I – Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II – Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

PILAR IV – GARANTIAS DE INTEGRIDADE

As informações relativas a este pilar referem-se às finanças públicas de uma forma geral, por isso, utilizaremos o resultado da Avaliação da Transparência Fiscal procedida pelo FMI em 2016 e publicado em 2017. A classificação de cada quesito decorre da comparação entre as prescrições do MTF e os resultados encontrados nas análises efetuadas pelo Fundo, podendo ser “não cumprida”, ”básica”, “boa” e “avançada”

Princípio 4.1 – As informações fiscais devem satisfazer normas aceitas de qualidade de informações.

Princípio 4.2 – As atividades fiscais devem seguir procedimentos internos de supervisão e salvaguarda.

Princípio 4.3 – As informações fiscais devem ser objeto de escrutínio externo.

De modo geral, para o FMI, o Brasil publica de forma adequada as informações fiscais de acordo com as normas internacionais desde 2001. Isso não significa que não haja espaço para melhoras, ao contrário, o Fundo indica uma série de sugestões a serem seguidas para melhorar a integridade das informações colocadas à disposição do público.

A respeito do controle externo, o Fundo considera que, no Brasil, o controle externo é de competência dos Poderes Legislativos, mas são os tribunais de contas nos diversos níveis de governo que exercem de fato a função como órgãos auxiliares dos parlamentos. Na Avaliação do FMI, a nota atribuída a este quesito foi “boa”. Para o Fundo, o fato de os ministros da Corte gozarem das prerrogativas próprias de juízes lhes asseguram as garantias necessárias para o pleno exercício do cargo; o trabalho do Tribunal tem reportado ao longo dos anos ressalvas importantes que acabam por contribuir para o aperfeiçoamento do processo; e a constante convergência das normas internas do TCU para as normas internacionais garantem que os resultados das auditorias serão sempre melhores.

V – CONCLUSÃO

Como vimos, o conceito e as funções de orçamento público evoluíram bastante com o passar dos séculos. Desde os primórdios até os dias atuais, muito se fez em prol do enriquecimento do debate em torno do tema que aos poucos, mas de forma constante, vem se firmando como o mais importante para o Estado e para a coletividade.

Tendo sempre como preceito o ensinamento de Giacomoni a respeito da volatilidade da natureza do orçamento, bem como sua adaptabilidade a novas técnicas, buscamos definir o mais atual conceito de orçamento público para, a partir dele, estabelecer um parâmetro confiável que nos permitisse classificar o orçamento do Senado Federal. Se tradicional, se moderno ou, a depender do resultado encontrado, se intermediário. Nessa procura fomos forçados a conceituar os três orçamentos.

Atentando-nos ao último caso, que é o que nos interessa, chegamos à conclusão de que, para os nossos dias, orçamento público moderno é aquele que: *a)* apresenta o conjunto de despesas que o governo pretende executar em determinado período e, para tanto, as receitas que precisa arrecadar para concretizá-las; *b)* demonstra a real situação das finanças públicas, traçando prognósticos e metas para definir onde pretende chegar; *c)* se configura em verdadeiro plano de governo, demonstrando de forma insofismável as opções políticas feitas pelos governantes para o atendimento das demandas sociais; e *d)* é transparente e democrático na medida em que proporciona nível satisfatório de informações a respeito da economia, da máquina pública, dos recursos disponíveis, dos compromissos assumidos e de outros assuntos para permitir a participação qualificada da cidadania na definição não só das políticas públicas, mas também da própria sociedade que se quer.

Sem descuidar dos demais, concentramos nossa atenção nos dois últimos quesitos (*c* e *d*). No exame para determinar se o orçamento do SF atendia à condição relatada no item *c*, ou seja, se o orçamento do Órgão Legislativo permitia vislumbrar o “plano de governo” proposto pela alta direção da Casa, chegamos à conclusão de que é dada muita ênfase à divulgação dos dados na fase de execução orçamentária e que, de posse desses dados, é possível avaliar as escolhas feitas, contudo, em relação à fase de elaboração, pouco se pode opinar sobre as opções político-administrativas que se estão a construir. Avaliamos que o Plano Orçamentário, ao permitir maior detalhamento da execução orçamentária e financeira, poderia ser o instrumento para viabilizar este requisito, porém, observamos que pouco se fez a este respeito. Concluímos também que a publicação de um documento assemelhado ao orçamento-cidadão (propugnado pelo FMI) permitiria, de forma resumida e em linguagem

clara e acessível, maior compreensão do funcionamento e dos objetivos estabelecidos. Contudo, reconhecemos que para se adaptar a esses requisitos não seriam necessários grandes esforços, pois os maiores passos já foram dados. A informação está disponível e os recursos materiais e humanos necessários, ao alcance, o que falta é a simples decisão de fazer.

Em relação ao item *d*, sobre os níveis de transparência e participação social proporcionados pelo Senado durante as fases de orçamentação, chegamos às seguintes conclusões:

- 1) Em relação ao nível de informação ofertada de forma volitiva, consideramos bastante satisfatório e enfatizamos uma aparente obsessão em tornar públicas as informações decorrentes da execução do orçamento, não só a execução orçamentária em si, mas as informações que dela se originam como a divulgação da remuneração dos servidores, a lista de contratos mantidos, a relação de pessoal terceirizado e seu custo, a quantidade de material de consumo utilizada, licitações, diárias e passagens, pagamento de auxílio-moradia etc. Como se apontou, ressentimos a falta de informações relativas ao período de elaboração da proposta orçamentária;
- 2) Quanto ao nível de participação social proporcionado, relativamente a nossa área de interesse, consideramos que os mecanismos formais colocados à disposição da sociedade ainda são insuficientes haja vista principalmente o caráter apenas opinativo de todos eles, a inexistência de fóruns adequados durante a fase de elaboração do orçamento e a ausência de audiências específicas na fase de aprovação. Porém, apontamos alguns pontos que consideramos inovadores e potencialmente norteadores dos próximos passos nesse sentido, como o e-cidadania que permite a participação popular de várias formas, inclusive em tempo real. A exemplo do comentário que fizemos quanto à letra *c*, consideramos que diante do que foi feito, o que está por fazer é pouco e de fácil execução, bastando para tanto, a vontade política.

Antes de concluirmos precipitadamente pela adequação ou inadequação do nível de participação social proporcionada, é mister que façamos algumas considerações. Primeiro, o envolvimento do cidadão com as coisas do Estado deve ser incentivado, mas a participação efetiva depende exclusivamente dele. Então, de nada adiantaria um sistema perfeito que não contasse com a adesão popular. Como dissemos noutra lugar, a transparência e o desejado engajamento público são fenômenos novos, ainda não assimilados pela totalidade da

população. Estamos dando os primeiros passos nesse caminho e os melhores resultados serão obtidos a partir do maior envolvimento da população, pois quanto maior o envolvimento maior será também a demanda para o desenvolvimento de ferramentas que viabilizem essa participação.

Ademais, o Senado Federal é uma casa de representação e seus integrantes são renovados por sufrágio universal a cada quatro anos à razão de 1/3 (um terço) e 2/3 (dois terços). Em função disso, não só a própria Organização, mas cada um de seus integrantes são fortemente sensíveis a pressão social (e é bom que seja assim), o que os faz levar a efeito decisões que muitas vezes não transitaram pelos canais oficiais de comunicação. Neste trabalho fizemos referência ao processo de reforma administrativa ocorrido a partir de 2013, que certamente teve origem no desejo coletivo de redução do gasto público, mas, a julgar pela forma como se deu (a reforma), do tipo *top down*, essa pressão foi sentida pelos parlamentares pessoalmente.

Assim, diante de tudo que foi apresentado até aqui e sem perder de vista nossa hipótese inicial, consideramos que o orçamento do Senado Federal, dadas as condições de enquadramento por nós propostas, deve ser tido como um orçamento moderno, lembrando sempre das palavras do mestre Giacomoni quando diz que o orçamento ideal é inalcançável, pois a cada passo que se dá novas técnicas vão surgindo, movendo o ideal para uma posição que se vê, nunca é a final.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Assoni Filho, S. (2009). *Transparência Fiscal e Democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris.
- Burkhead, J. (1971). *Orçamento Público*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Cavalcante, R. J. (2008). *TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO: exame dos documentos orçamentários da União*. Brasília.
- Freitas, J. (2001). O Controle Social do Orçamento Público. *Revista Interesse Público*.
- Fundo Monetário Internacional. (2007). *Manual de Transparência Fiscal*. Washington.
- Fundo Monetário Internacional. (2017). *Brasil Avaliação da Transparência Fiscal*. Washington: IMF - Publication Services.
- Furtado, J. d. (janeiro de 2005). *Jus.com*. Fonte: <https://jus.com.br/artigos/6171/a-transparencia-na-gestao-fiscal>
- Giacomoni, J. (2010). *Orçamento Público*. São Paulo: Editora atlas.
- Hirst, P. (1993). *A democracia Representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar.
- Jucá, F. P. (2013). *Finanças Públicas e Democracia*. São Paulo: Editora Atlas S.A.
- Maciel, M. (5 de fevereiro de 2009). Os Males da Democracia. *Jornal do Commercio*.
- Mileski, H. S. (2003). *O Controle da Gestão Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Nassif, E., & Souza, C. L. (s.d.).
- Nassif, E., & Souza, C. L. (2013). Conflitos de Agência e Governança Corporativa. *Caderno de Administração da Revista da Faculdade de Economia e Administração da PUC-SP*, 1-20.
- Oliveira, R. F. (2015). *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Petter, L. J. (2011). *Direito Financeiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico.
- Say, J.-B. (1983). *Tratado de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural.
- Silva, F. C. (2002). Controle Social: reformando a Administração para a Sociedade. Em *Prêmio Serzedello Corrêia 2001 Monografias Vencedoras Perspectivas para o Controle Social e a Transparência para a Administração Pública* (pp. 21-72). Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa.
- 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>.
- 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>.
- Brasil. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras

providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>

Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>

Brasil. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>

Brasil. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual da União para o período 2008/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11653.htm>

Brasil. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Plano Plurianual da União para o período 2012/2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112593.htm>

Brasil. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Plano Plurianual da União para o período 2016/2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm>

Brasil. Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13414.htm>

Brasil. Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/>

Brasil. Manual Técnico de Orçamento MTO. Versão 2013. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2013_11OUT2012_terceira_versao.pdf>

Senado Federal. Ato da Comissão Diretora nº 9/2013, de 24 de abril de 2013. Aprova o Planejamento Estratégico do Senado Federal, composto pelo Mapa Estratégico Institucional e o Plano de Metas da Administração. Disponível em: <<https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/normaConsultada?2&idNorma=203831>>

Senado Federal. Ato da Comissão Diretora nº 5, de 5 de maio de 2015. Revisa e altera os objetivos estratégicos do plano estratégico institucional e as diretrizes para a administração do Senado Federal estabelecidos, respectivamente, nos Atos da Comissão Diretora nº 9, de 2013 e nº 1, de 2014. Disponível em: <<https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/normaConsultada?4&idNorma=13664050>>

Senado Federal. Ato da Comissão Diretora nº 9, de 17 de maio de 2012. Regulamenta, no âmbito do Senado Federal, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso aos dados, informações e documentos de interesse da sociedade e do Estado. Disponível em: <https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/norma/Consulta?idNorma=203925>

ANEXO ÚNICO

R\$ 1,00

Recursos de todas as Fontes

Órgão: 02000 Senado Federal

Unidade: 02101 Senado Federal

Quadro dos Créditos Orçamentários

Programática	Programa/Ação/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IV	Pct	Valor
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União								1.887.901.127
	Operações Especiais								1.887.901.127
0089.0181	Aposentadorias e Pensões - Servidores Cíveis								1.864.557.999
0089.0181.5664	Aposentadorias e Pensões - Servidores Cíveis - Em Brasília - DF	09.272							1.864.557.999
			S	1-PES	1	90	0	100	1.337.598.524
			S	1-PES	1	90	0	156	291.926.469
			S	1-PES	1	90	0	169	235.033.006
0089.0397	Aposentadorias e Pensões do Extinto Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC								23.343.128
0089.0397.5664	Aposentadorias e Pensões do Extinto Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC - Em Brasília - DF	09.274							23.343.128
			S	1-PES	1	90	0	100	23.343.128
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal								2.349.385.488
	Atividades								2.122.666.869
0551.20TP	Pessoal Ativo da União								1.487.181.028
0551.20TP.5664	Pessoal Ativo da União - Em Brasília - DF	01.122							1.487.181.028
			F	1-PES	1	91	0	100	66.154.284
			F	1-PES	1	90	0	100	1.421.026.744
0551.2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes								118.362.216
0551.2004.5664	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes - Em Brasília - DF	01.301							118.362.216
			S	3-ODC	1	90	0	100	117.011.683
			S	3-ODC	1	90	0	150	1.278.933
			S	4-INV	1	90	0	100	71.600
0551.2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Cíveis, Empregados e Militares								10.132.194
0551.2010.5664	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Cíveis, Empregados e Militares - Em Brasília - DF	01.331							10.132.194
			F	3-ODC	1	90	0	100	9.468.456
			F	3-ODC	1	90	0	188	663.738
0551.2011	Auxílio-Transporte aos Servidores Cíveis, Empregados e Militares								1.509.744
0551.2011.5664	Auxílio-Transporte aos Servidores Cíveis, Empregados e Militares - Em Brasília - DF	01.331							1.509.744
			F	3-ODC	1	90	0	100	1.509.744
0551.2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores Cíveis, Empregados e Militares								73.481.609
0551.2012.5664	Auxílio-Alimentação aos Servidores Cíveis, Empregados e Militares - Em Brasília - DF	01.331							73.481.609
			F	3-ODC	1	90	0	188	4.813.625
			F	3-ODC	1	90	0	100	68.667.984
0551.216H	Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos								1.356.738
0551.216H.5664	Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos - Em Brasília - DF	01.122							1.356.738
	- Agente público beneficiado (unidade): 21		F	3-ODC	2	90	0	100	1.356.738
0551.2549	Comunicação e Divulgação Institucional								58.079.483
0551.2549.5664	Comunicação e Divulgação Institucional - Em Brasília - DF	01.131							58.079.483
	- Matéria veiculada (unidade): 155.000		F	3-ODC	2	91	0	100	506.928
			F	3-ODC	2	90	0	100	53.072.555
			F	4-INV	2	90	0	100	4.500.000
0551.4061	Processo Legislativo, Fiscalização e Representação Política								372.563.857
0551.4061.5664	Processo Legislativo, Fiscalização e Representação Política - Em Brasília - DF	01.031							372.563.857
	- Sessão realizada (unidade): 997		F	4-INV	2	90	0	150	1.404.377
			F	3-ODC	2	91	0	100	2.462.156
			F	3-ODC	2	90	0	100	340.577.155
			F	4-INV	2	90	0	100	23.930.905
			F	3-ODC	2	90	0	150	4.024.546
			F	4-INV	2	90	0	163	164.718
	Operações Especiais								226.718.619
0551.00M1	Benefícios Assistenciais decorrentes do Auxílio-Funeral e Natalidade								1.977.396
0551.00M1.5664	Benefícios Assistenciais decorrentes do Auxílio-Funeral e Natalidade - Em Brasília - DF	01.331							1.977.396
			F	3-ODC	1	90	0	100	1.977.396
0551.09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais								224.741.223
0551.09HB.5664	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais - Em Brasília - DF	01.846							224.741.223
			F	1-PES	0	91	0	100	224.741.223
0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais								9.729.120
	Operações Especiais								9.729.120
0909.0C04	Provisão de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações								9.249.200
0909.0C04.5664	Provisão de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações - Em Brasília - DF	28.846							9.249.200
			F	1-PES	1	90	0	100	9.249.200

Programática	Programa/Ação/Localização	Funcional	Esc	GND	RP	Mod	IU	Pct	Valor
0909.00H7	<i>Contribuição da União para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Provimento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos e Carreiras e Revisão de Remunerações</i>								479.920
0909.00H7.5664	Contribuição da União para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Provimento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos e Carreiras e Revisão de Remunerações - Em Brasília - DF	28.846							479.920
			F	1-PES	0	91	0	100	479.920
0910	Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais								910.322
	Operações Especiais								910.322
0910.000Q	<i>Contribuições a Organismos Internacionais sem Exigência de Programação Específica</i>								848.652
0910.000Q.0002	Contribuições a Organismos Internacionais sem Exigência de Programação Específica - No Exterior	28.846							848.652
			F	3-ODC	2	80	0	100	848.652
0910.00PW	<i>Contribuições a Entidades Nacionais sem Exigência de Programação Específica</i>								61.670
0910.00PW.0001	Contribuições a Entidades Nacionais sem Exigência de Programação Específica - Nacional	28.846							61.670
			F	3-ODC	2	50	0	100	61.670
Total									4247.926.057