

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ISA ARAUJO CORONA

**A RESPONSABILIDADE DOS PREFEITOS NO ÂMBITO DA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ANTE OS GASTOS
DESPROPORCIONAIS DE RECURSOS PÚBLICOS EM EVENTOS DE
ENTRETERIMENTO E FESTAS MUNICIPAIS**

**VITÓRIA
2024**

ISA ARAUJO CORONA

**A RESPONSABILIDADE DOS PREFEITOS NO ÂMBITO DA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ANTE OS GASTOS
DESPROPORCIONAIS DE RECURSOS PÚBLICOS EM EVENTOS DE
ENTRETERIMENTO E FESTAS MUNICIPAIS**

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Alexandre Maia.

VITÓRIA

2024

ISA ARAUJO CORONA

**A RESPONSABILIDADE DOS PREFEITOS NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA ANTE OS GASTOS DESPROPORCIONAIS DE RECURSOS
PÚBLICOS EM EVENTOS DE ENTRETERIMENTO E FESTAS MUNICIPAIS**

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Direito da Faculdade de
Direito de Vitória – FDV, como requisito para obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Aprovada em ____ de _____ de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Alexandre Maia

Faculdade de Direito de

Vitória

Orientador.

Faculdade de Direito de Vitória

Dedico este trabalho especialmente à todos os cidadãos da cidade onde cresci, que veem as coisas erradas mas não podem se manifestar; e àqueles que algum dia falaram e foram forçados a sair da cidade ou deixar esta vida

AGRADECIMENTOS

Ao corpo docente da FDV, que com toda dedicação do mundo me proporcionaram uma excelente formação acadêmica.

Aos meus pais, Daniela e Reginaldo, por terem investido em minha educação e formação profissional, e desde cedo ensinado a ajudar o próximo sem esperar nada em troca, e aos meus irmãos Hugo e Ravi, por serem pilares de apoio a todo tempo.

Aos meus colegas da FDV, que ajudaram a tornar os dias mais felizes, e que se tornaram também melhores amigos que levarei para o resto da vida.

Sou grata a cada um de vocês, muito provavelmente muito mais do que vocês sabem.

RESUMO

No contexto de uma sociedade democrática, os cidadãos confiam em seus líderes para assegurar seu bem-estar e direitos fundamentais. Contudo, essa confiança é abalada quando necessidades básicas, como saúde e educação, são negligenciadas em favor de investimentos excessivos em festas e entretenimento. Essa alocação desproporcional de recursos públicos resulta em consequências graves, comprometendo a qualidade de vida e violando direitos e garantias fundamentais sociais.

Outrossim, o presente trabalho pretende analisar a natureza do orçamento jurídico, a vinculação das diretrizes estabelecidas constitucionalmente, e no PPA, na LDO e LOA, bem como os princípios orçamentários e da administração pública diretamente aplicados na elaboração orçamentária e dispêndio de recursos públicos, além de discutir a possibilidade de responsabilização dos prefeitos por gastos imprudentes, em desacordo com a ética e a legislação fiscal, a partir da Lei de Improbidade Administrativa, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e da Constituição Federal. Assim, a gestão responsável é fundamental para garantir os direitos e garantias sociais dos cidadãos, a partir de uma concepção de orçamento participativo.

Palavras-chave: Orçamento público; Princípios; Improbidade Administrativa.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CFRB – Constituição Federal da República Brasileira

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 DOS CONCEITOS GERAIS	11
1.1 DO CONCEITO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	11
1.2 DO DA CONFECÇÃO DO PLANO PLURIANUAL, LEI DE ORÇAMENTO ANUAL E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	17
1.3 DO CONCEITO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO SENDO UM ATO CONTRA A DEMOCRACIA	22
2 DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APLICADOS A ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	25
2.1 DAS CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	25
2.3 DOS PRINCÍPIOS APLICADOS A ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	31
3 DA CARACTERIZAÇÃO DO ATO ÍMPROBO ADMINISTRATIVO.....	34
4 CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	43

INTRODUÇÃO

No cerne de uma sociedade democrática, os cidadãos municipais depositam sua confiança nos líderes eleitos para zelar pelo bem-estar coletivo e garantir o pleno exercício de seus direitos fundamentais. No entanto, em muitos casos, essa confiança é abalada quando se deparam com uma realidade na qual suas necessidades básicas são negligenciadas em prol de interesses secundários. É nesse contexto que surge uma preocupação crescente: o investimento desproporcional em festas e eventos de entretenimento, em detrimento de áreas prioritárias, tais como saúde e educação.

Enquanto quantidades exorbitantes de recursos públicos são direcionadas para a temática de entretenimento, frequentemente as outras áreas carecem de recursos suficientes para atender às demandas da população municipal. Longas filas em hospitais, falta de medicamentos básicos e infraestrutura precária em escolas são apenas algumas das consequências visíveis dessa negligência. Enquanto isso, a qualidade de vida dos cidadãos é comprometida e seus direitos fundamentais violados.

Embora o lazer e a celebração sejam importantes aspectos da vida comunitária, sua priorização em detrimento de serviços essenciais reflete uma falha na administração pública. Portanto, cabe aos gestores municipais agirem com responsabilidade e comprometimento com o interesse público, priorizando sempre o uso adequado dos recursos para atender às necessidades reais da população e garantir que todos os direitos fundamentais sejam respeitados.

Assim, surge a necessidade premente de um realinhamento de prioridades na gestão municipal, e de responsabilização do chefe do Poder Executivo municipal, que autoriza tal dispêndio, de forma contrária aos princípios gerais da administração pública, em razão de condutas que podem ser consideradas ilegais e lesivas ao patrimônio público.

Outrossim, em um primeiro momento, o presente trabalho cuidará de apresentar os conceitos gerais basilares das receitas fiscais e orçamento público, bem como, no

âmbito municipal, o procedimento legislativo da elaboração das leis orçamentárias anuais e plano plurianual, explicitando o papel do Poder Executivo e Legislativo neste momento.

Por conseguinte, no segundo capítulo, serão analisados os princípios regentes da confecção destas leis e da elaboração do orçamento público, ora autorizativo dos gastos e receitas, juntamente com o conceito de democracia-participativa, e orçamento público como forma de efetivação dos direitos e garantias fundamentais e sociais.

Já no terceiro capítulo, será trabalhada a possibilidade de responsabilização do representante do Poder Executivo Municipal, ora Prefeitos, em relação à improbidade, quando forem constatados gastos irresponsáveis e desproporcionais com lazer e festas, violando não apenas a ética pública e os direitos e garantias fundamentais ante a priorização de outros segmentos de investimentos, mas também a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Improbidade Administrativa.

1. DOS CONCEITOS GERAIS

1.1 DO CONCEITO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O preâmbulo da Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, traz em linhas gerais o núcleo do Estado Democrático instituído pela Assembleia Nacional Constituinte, estabelecendo como objetivo e prioridade assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, incluindo, dentre estes, o bem-estar e o desenvolvimento.

O autor e Procurador Geral de Justiça de São Paulo, Enio Moraes da Silva (2005), aborda o estudo da essência do Estado Democrático de Direito, posicionando-o como uma evolução dos modelos de Estado Liberal e Estado Liberal, sendo também um Estado Constitucional. Silva também conceituou-o a partir de alguns núcleos, dentre eles: como sendo um resultado da soberania popular, que traduz a vontade do povo; e como um sistema de garantia de direitos humanos, em todas as suas expressões, além de ser a materialidade da realização democrática, nos âmbitos social, econômico, e cultural.

É possível dizer que o Estado Democrático de Direito é uma forma de governo em que a soberania estatal é exercida de acordo com os princípios da democracia e do respeito à lei, garantindo que todos os cidadãos sejam tratados com igualdade e justiça. Sua essência pode ser compreendida através de dois pilares principais: o garantismo e o caráter social, destinado a promover e resguardar todos os direitos dos cidadãos, em seus mais diversos âmbitos.

Denota-se do conceito de “garantista” a referência à proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos, em um Estado garantista, o sistema jurídico é articulado para assegurar que os direitos e liberdades fundamentais sejam respeitados e protegidos, incluindo as garantias de direitos e liberdades individuais, segurança jurídica, proteção judicial e separação dos poderes. Ademais, Gomes Canotilho (2004) frisa o papel de garantia e proteção da constituição, como sendo:

uma das principais funções da constituição é a ‘função garantística’. Garantia de que? Desde logo, dos direitos e das liberdades...*(omissis)*. Nas constituições modernas os direitos constitucionalmente garantidos e protegidos representavam a positivação jurídico-constitucional de direitos e liberdades inerentes ao indivíduo e preexistentes ao Estado.

De forma complementar, a essência social do Estado Democrático de Direito refere-se ao compromisso com a justiça social e a promoção do bem-estar coletivo, que implica que o Estado não apenas assegura os direitos civis e políticos, mas também se empenha em promover condições de vida dignas para todos os seus cidadãos.

Os autores Vicente Barragán Robles Manuel Gándara Carballido (2023), em publicação na Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, correlacionam a expansão econômica, a justiça social, e a necessidade de redistribuição da riqueza visando a promoção dos objetivos consagrados constitucionalmente de redução da desigualdade e promoção dos direitos dos cidadãos como sendo uma atividade inerente ao surgimento do Estado, nos seguintes termos:

Las desigualdades son uno de los factores provocados por la falta de atención de nuestras democracias liberales hacia las cuestiones relacionadas con la redistribución de la riqueza que en nuestras constituciones está consagrada. Lo que no aparece en las constituciones es la abolición de la riqueza, sí la disminución de la desigualdad; pero no viene reflejada su desaparición.

Nesta linha, os principais aspectos deste modelo incluem a realização da justiça social, através de políticas públicas econômicas e sociais; a garantia dos direitos sociais, tais como educação, saúde, moradia e trabalho digno; e participação cidadã ativa.

Em outras palavras, ao Estado de Direito, compete a realização dos direitos e garantias fundamentais de seus cidadãos, sendo sua existência destinada a efetivação da soberania popular. Nesse contexto, trazemos o conceito elaborado pelo Grupo de Pesquisa “Estado, Democracia Constitucional de Direitos Fundamentais” da Faculdade de Direito de Vitória, do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* (GONÇALVES e FABRIZ, 2013, p. 93), do que seria esta ação, mais precisamente uma finalidade, um dever do Estado:

dever fundamental é uma categoria jurídico-constitucional, fundada na solidariedade, que impõe condutas proporcionais àqueles submetidos a uma determinada ordem democrática, passíveis ou não de sanção, com a finalidade de promoção dos direitos fundamentais.

Trazendo a base teórica para a realidade fática, no que tange ao papel principal do Estado de realizar o bem comum, garantindo o desenvolvimento de seus cidadãos de forma digna – essência social – visando promover a prestação dos direitos sociais e justiça social, as suas ações se traduzem na prestação de serviços essenciais, intrinsecamente ligados a gestão pública e governabilidade na promoção da dignidade humana.

Diferentemente das necessidades individuais ou coletivas privadas – que são satisfeitas pelo esforço individual de cada cidadão ou de grupos organizados – as necessidades coletivas públicas só podem ser atendidas pela atuação do Estado através da sua atuação na prestação dos serviços públicos.

Enquanto função do Estado de satisfazer o interesse público e as necessidades da população, sua finalidade principal se traduz na realização prática do bem-comum e efetivação dos direitos fundamentais, para garantir que toda a população possa se desenvolver de forma digna. Assim, o Estado realiza seu papel constitucionalmente estabelecido através da sua prestação de serviços cidadãos, fazendo isso diretamente (por meio de seus agentes), ou indiretamente (regime de concessões).

A autora Célia Mariza de Oliveira Walvis (2012) disserta sobre a obrigatoriedade da prestação de serviços de forma contínua, a partir do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, que não caracteriza, de fato, ou sequer indica quais seriam as atividades e serviços essenciais, ora objetos de consumo pelos cidadãos perante o Estado.

Para prosseguir com essa diferenciação, a autora perpassa diferentes vieses doutrinários, objetivando a diferenciação dos essenciais dos não essenciais. Em suas conclusões finais, firma como parte de sua tese que:

O reconhecimento do caráter de essencialidade de determinados serviços públicos suporta a assertiva de que devem ser fornecidos de forma

continua, uma vez que têm por escopo a satisfação do usuário em particular e da coletividade como um todo.

Ainda, em seu artigo, Walvis (2012) cita o autor Benjamin, cuja menção merece espaço para transcrição novamente neste trabalho. Outrossim, vejamos:

O Código não disse o que entendia por serviços essenciais. Essencialidade, pelo menos neste ponto, há que ser interpretada em seu sentido vulgar, significando todo serviço público indispensável à vida em comunidade, ou melhor, em uma sociedade de consumo. Incluem-se aí não só os serviços stricto sensu (os de polícia, os de proteção da saúde), mas ainda os serviços de utilidade pública (os de transporte coletivo, os de energia elétrica, os de gás, os de telefone, os de correios). A lista não segue ad infinitum, devendo ser rigidamente jungida aos casos de efetiva imprescindibilidade. E este conceito, como tantos no direito do consumidor, é mutável, conforme evoluam as necessidades da sociedade de consumo. (apud Walvis, 2012, p. 130)

Não obstante, a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, dispõe, entre outros assuntos, acerca da definição de atividades essenciais, como sendo os serviços elencadas no art. 10, que não admitem interrupção em sua prestação, sendo de caráter obrigatório a sua continuação.

Por conseguinte, o custo desses direitos e ações se apresenta como um planejamento obrigatório que deve ser realizado por parte do Poder Público, através de seus gestores. De fato, Estados com viés mais protetivos, dispendem mais recursos públicos em formas de políticas públicas, no entanto, independentemente do viés político ora adotado pelo Governo, seja liberal, social, ou intervencionista, há serviços essenciais inerentes a promoção da dignidade humana, e que devem ser realizados pelos gestores, tais quais educação, segurança, saúde, investimento em saneamento básico, água e esgoto, entre outros, e, naturalmente, com maior empenho de receitas.

Todas essas atividades do Estado, por sua vez, bem como todas as outras despesas realizadas, em todos os seus âmbitos federativos -nacional, estadual, municipal ou distrital – deverão estar previstas na elaboração do orçamento público, que é um instrumento ligado a organização das finanças públicas, e essencial para o planejamento de suas contas e para a realização dos direitos fundamentais.

Em linhas gerais, o orçamento pode ser entendido como um instrumento fundamental de governo, sendo um documento por meio do qual os representantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos recolhidos da sociedade, e como distribuí-los entre os segmentos que necessitam de sua destinação.

O autor Franklin Santos (2011) conceitua orçamento público como sendo:

Orçamento público pode ser definido como o ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a ser realizado, durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a ser arrecadado pelos órgãos e entidades públicas e fixando o montante dos recursos a ser aplicado pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras que atendam às necessidades da população.

Também como definição o ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo, por um certo período e em pormenor, a realização das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica e geral do país, assim como, a arrecadação das receitas criadas em lei.

O orçamento público, por sua vez, é um instrumento crucial na gestão financeira do Estado, refletindo as prioridades e as políticas do governo. Ele define como os recursos serão arrecadados e gastos, estabelecendo as bases para a execução de políticas públicas e para a promoção do bem-estar social. A sua elaboração é um processo complexo que envolve planejamento estratégico, análise de custos e previsão de receitas. Conforme explica Christiano Dias Lopes Neto (2014), acerca de sua natureza:

No Brasil, são três as espécies de leis orçamentárias, todas elas de iniciativa privativa do Poder Executivo e definidas pela Constituição de 1988 no artigo 165. As três formam o que se denomina genericamente de orçamento público, o qual, na lição de Evandro Martins Guerra (2011, p. 39), é um plano de trabalho governamental que prevê as receitas e fixa as despesas por um período determinado de tempo, evidenciando os meios de que dispõe a Administração Pública para executar as suas atividades.

O conceito de orçamento vem sofrendo evolução com o passar do tempo, aproximando-se da atual realidade e do papel do Estado como ente com a missão de realizar os direitos fundamentais.

A elaboração orçamentária se mostra obrigatória e necessária em face do nascimento do nascimento de sociedade, em que será organizada a distribuição das finanças, e a sua concepção por parte da população também passou modificações desde a primeira Constituição Brasileira outorgada, podendo classificar, com base

no viés evolutivo, as seguintes espécies de orçamento, as quais serão melhores destrinchadas no capítulo 2 deste trabalho: I) Orçamento clássico ou tradicional; II) Orçamento desempenho ou de realizações; III) Orçamento programa; IV) Orçamento base zero ou por estratégia; V) Orçamento participativo.

No entanto, embora mutável a sua concepção, as suas funções clássicas seguem num mesmo liame, tais sejam: I) função alocativa, objetivando a promoção de ajustamento na alocação de recursos; II) função distributiva, visando o melhor ajuste na distribuição de renda; e III) função estabilizadora, objetivando a manutenção da estabilização econômica, sem objetivar a destinação de recursos.

Para este fim acadêmico, adotaremos a concepção atualmente utilizada no Brasil, de forma majoritária, tal seja a espécie de orçamento participativo.

Tal conceito se refere a concepção de que a efetivação dos direitos fundamentais são essenciais para a dignidade humana e para o pleno exercício da cidadania, abrangendo também os direitos sociais, como educação, saúde, lazer, entre outros, e, para garantir a sua realização plena, a Constituição estabelece diretrizes que orientam a prioridade da criação de políticas públicas e fornecimento de serviços essenciais, cuja previsão de empenho financeiro estará previsto no orçamento.

O autor Adriano Sant'Ana Pedra (2010) conceitua democracia participativa como sendo o exercício direto e pessoal da cidadania nos atos de governo, em que há mecanismos de representação e participação na forma de democrática direta, convivendo e coexistindo harmonicamente com os institutos da democracia representativa. Neste contexto, o orçamento público ganha um papel a mais que sua função originária, tal seja, na concepção de Sebastião Regis Dias Xerez (2015), a ideia de ser um orçamento participativo, nos seguintes termos:

Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimento de prefeituras municipais, através de processos de participação da comunidade.

A interpretação do O.P. é bastante diversificada, tendo contribuição literária de inúmeros autores. Conforme Navaro (1997), orçamento participativo é conceituado como um processo de gestão fiscal.

Percebe-se a partir da citação acima que o Orçamento Participativo é o meio pelo qual se realiza o gerenciamento de fiscalização dos gastos públicos através da sociedade.

Outrossim, pode-se dizer que orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, ao passo que os recursos públicos são garantidos para a efetivação dos direitos a partir de sua confecção. Outrossim, as prioridades de gastos são definidas a partir do compromisso do Governo para com a sociedade.

Por conseguinte, no tocante a classificação de sua natureza jurídica, também adotaremos a corrente majoritária vigente no Brasil, que compreende o orçamento como sendo uma lei em sentido formal, vez que apenas prevê as receitas e autoriza a realização de suas receitas, levando em consideração a classificação das normas jurídicas em razão da forma de sua elaboração, e não de seu conteúdo. Com implicação direta no problema de pesquisa que se propõe a responder este trabalho, o tópico será também aprofundado no capítulo seguinte.

Com o advento da promulgação da Constituição de 1988, a regulamentação acerca da elaboração orçamentária foi modificada, e dentre estas, é possível dizer que as mais relevantes foram as que estabeleceram a criação do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, e Planos e Programas Nacionais, Regionais, e Setoriais de Orçamentos, os quais serão aprofundados no subtópico que segue.

1.2 DO DA CONFECÇÃO DO PLANO PLURIANUAL, LEI DE ORÇAMENTO ANUAL E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

O ato de direcionar recursos monetários para custear as ações do Poder Público faz parte da atividade financeira do Estado, que se traduz no conjunto de ações e processos realizados para a manutenção e funcionamento da administração pública. Este processo consiste, em síntese, na criação, obtenção, gestão e dispêndio do dinheiro público para a execução de serviços afetos ao Estado, visando o custeio de todos os seus encargos e gerenciando os recursos necessários para sua realização.

De início, cabe memorar os principais aspectos de cada fase, tais quais: I)

Obtenção de receita pública – momento em que o Estado busca arrecadar recursos financeiros para custear toda a sua atividade, sendo estes oriundos de impostos, tributações, empréstimos, ou oriundos da exploração de seu próprio patrimônio; II) Planejamento orçamentário – é o instrumento pelo qual o Estado planeja e organiza as suas despesas, explicitando a previsão de arrecadação, fixação de gastos e alocação de recursos; III) Execução de despesas públicas – trata-se da execução da fase orçamentária, em que, de fato, o Estado aloca e repassa os recursos; e IV) Gestão e controle dos recursos financeiros – durante a realização da despesa pública, cabe ao Estado o papel de controlar a correta aplicação, fiscalizar, prestar contas a sociedade, e efetuar medidas de combate ao mau uso do dinheiro público.

O estudo do orçamento público é parte de um ramo autônomo do Direito, tal seja o Direito Financeiro, que possui um sistema de normas próprio (art. 24, I da CF/88) e um capítulo próprio na Constituição (Capítulo II do Título VI) que regula as finanças públicas (arts. 163 a 169), popularmente denominada ‘Constituição Financeira’. As fontes deste ramo se dividem entre formais primárias (constituição e normas jurídicas com status legal) e secundárias (normas infralegais), e fontes materiais, oriundas da ciência das finanças.

A Constituição Financeira, por sua vez, se divide em diferentes subsistemas, sendo eles o tributário, o financeiro propriamente dito, e o orçamentário, ora objeto de estudo do presente tema. Para fins deste trabalho, adotaremos como natureza jurídica do orçamento a dita na corrente majoritária adotada no Brasil, que se traduz na ideia de que orçamento tem natureza de lei, mas lei em sentido formal.

Na perspectiva legal, o modelo de planejamento e elaboração orçamentária trazido pela Constituição de 1988, é composto por um plano Plurianual, com vigência de 04 anos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, sendo que esta última tem como características ser ordinária, temporária, formal e especial.

Apesar de algumas vezes se referirem à União, as disposições constitucionais sobre matéria orçamentária têm caráter de norma geral, devendo, no que for aplicável, serem observadas por todos os entes da Federação (GIACOMONI, 2005, p. 195).

Outrossim, o orçamento é um importante instrumento que contém a provisão de receitas e autorização de despesas, fixando a alocação de recursos para provisão de bens, serviços públicos e distribuição de renda, executando também um importante papel na estabilização macroeconômico no país (GUEDES, 2014).

A Constituição Federal de um país serve como o documento fundamental que estabelece os princípios, direitos e deveres dos cidadãos, bem como a organização e funcionamento do Estado. Entre os muitos aspectos abordados pela Constituição, estão as metas e objetivos orçamentários destinados a garantir a concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Uma das ferramentas centrais para a concretização dessas metas e objetivos orçamentários é o Plano Plurianual de Governo (PPA), que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem alcançados pelo governo ao longo de um período de quatro anos. O PPA define as prioridades do governo e orienta a alocação de recursos para áreas específicas, garantindo a promoção dos direitos fundamentais da população.

Nas três esferas federativas, a competência para elaboração de tais normas é sempre uma iniciativa do Poder Executivo, que deve encaminhar o projeto ao Legislativo para aprovação. Outrossim, no âmbito municipal, o Prefeito deverá encaminhar os projetos de PPA, LDO E LOA à Câmara de Vereadores para discussão e aprovação, conforme disposto no art. 165, da Constituição Federal.

Conforme explicita o art. 165, da Constituição Federal de 1988, quando o Prefeito é eleito, compete a ele a elaboração do projeto de lei de PPA no primeiro ano de seu mandato, que será encaminhado para a Câmara de Vereadores para aprovação e vigência a partir do segundo ano do mandato, com período de vigência até o primeiro ano do mandato subsequente. Já o projeto de lei da LDO será formulado anualmente, também por iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, e encaminhado para o Legislativo contendo as metas e prioridades para o ano seguinte.

O Plano Plurianual tem o condão de estabelecer, de acordo com a CF/88, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para

as despesas de capital¹ e as relativas aos programas de duração continuada, sendo um instrumento de planejamento de médio a longo prazo, funcionando como uma diretriz a LDO e LOA.

Enquanto o Plano Plurianual possui a finalidade de ser um planejamento estratégico, a Lei de Diretrizes Orçamentárias vem como um planejamento operacional, e, a Lei Orçamentária Anual, por consequência, como sendo, fatidicamente, a operacional. No que tange ao conteúdo da Lei de Diretrizes, este foi inicialmente estabelecido pela Constituição Federal, disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, e posteriormente ampliado pelo pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que aumentou sua competência para legislar sobre outros temas, respeitando as obrigações nela estabelecidas.

Outrossim, competirá a LDO: estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal; orientar a elaboração da LOA e a forma de organização de seus orçamentos; estabelecer as diretrizes da política fiscal e suas respectivas prioridades e mudanças na legislação sobre tributos e políticas de aplicação das agências oficiais de fomento; autorizar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração; criação de cargos, empregos e funções, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista; fixar parâmetros para iniciativa de lei de fixação das remunerações no âmbito do Poder Legislativo e limites para elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário; equilíbrio financeiro entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenho, a serem efetivados nas hipóteses de risco de não-cumprimento das metas fiscais ou de ultrapassagem do limite da dívida consolidada; criar normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; definir condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; estabelecer as metas fiscais, os riscos fiscais, o montante e forma de utilização da reserva de

¹ Gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integram o patrimônio público, ou seja, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_de_capital

contingência; criar a programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo, trinta dias após a publicação da lei orçamentária, entre outras diretrizes que julgar necessário para a orientação da LOA.

Importante conceituar, neste momento, os Anexos de Metas Fiscais e prioridades, como sendo um documento que deva conter as ações principais que o Governo considere prioritárias para o desenvolvimento municipal, conforme previsto no art. 4º da LRF, *in verbis*:

Art. 4º [...]

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. [\(Vide ADI 7064\)](#)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

VI – quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores, e as estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023\) Vigência](#)

§ 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.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Dessa forma, de acordo com Teixeira (2014), a responsabilidade principal deste Anexo de metas e riscos fiscais será adequar a execução orçamentária-financeira quanto ao seu objetivo, por meio de planejamentos mais exatos possíveis, a fim de

avaliar como a política fiscal se comportará nos próximos anos, e avaliar os resultados fiscais dos exercícios nos anos anteriores.

Insta destacar, ainda, que a Constituição Federal estabeleceu como prioridade de execução a realização das despesas de capital - que são aquelas empenhadas na geração de novos bens e serviços -, mas sem fixá-las como limites à programação geral de gastos.

Já a Lei Orçamentária Anual, por sua vez, será elaborada com base nos elementos elencados na LDO, e estabelecendo os objetivos e metas da administração pública estabelecidos no PPA, adequando as estratégias traçadas no início de um governo às reais possibilidades que se apresentam à sua implementação. Em outras palavras, esta estima as receitas que o governo espera arrecadar e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos para a execução de programas e ações governamentais, englobando o orçamento fiscal, o orçamento de seguridade social, e o orçamento de investimento das empresas estatais, nos ditames do art. 165, §5º, da Constituição Federal.

Assim, a Constituição estabelece um arcabouço jurídico que visa assegurar que as políticas públicas sejam planejadas e executadas de forma a garantir a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos. O PPA, a LDO e a LOA são instrumentos essenciais nesse processo, permitindo a articulação entre as metas de desenvolvimento do país e a alocação eficiente dos recursos públicos para atender às necessidades da sociedade.

1.3 DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO UM ATENTADO CONTRA A DEMOCRACIA

A partir dos conceitos basilares explicitados até aqui, considerando que o orçamento público se mostra como um instrumento democrático para a realização da participação popular e satisfação das necessidades básicas e interesse público, poderia se afirmar que a sua violação implicaria num ato antidemocrático e *contralegem*.

Os atos de improbidade administrativa são aqueles definidos e regulamentados pela Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), em complementariedade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000). Trata-se da prática de uma conduta ou ação praticada por um agente público que viola princípios ou normas da administração pública e causa danos ao erário ou ao interesse público, ou importa em enriquecimento ilícito, ou, ainda, que atenta contra os princípios da administração pública.

Quando se trata da gestão pública em âmbito municipal, a responsabilidade do prefeito é crucial, especialmente no que diz respeito à alocação de recursos no orçamento elaborado. No entanto, quando ocorrem gastos desproporcionais com lazer e festas em detrimento de áreas prioritárias, como saúde, educação e infraestrutura, isso levanta sérias questões sobre a conduta administrativa.

Para Carvalho (2018), o reconhecimento de um Estado Social, enquanto Estado Democrático de Direito, diz respeito a sua forma de servir os cidadãos e atender as suas necessidades, devendo realizar obrigações e ações negativas e positivas:

O reconhecimento jurídico-constitucional de direitos fundamentais, ainda que não seja absoluto,¹³ impõe subjetivamente ao Estado obrigações¹⁴negativas, tais como a proibição de restrições de direitos desarrazoáveis ou discriminatórias.¹⁵ Por outro lado, os direitos sociais impõem também ações positivas como, por exemplo, criar instituições dirigidas à ajuda de grupos sociais que se encontrem em situações de desigualdade estrutural, atribuir prestações básicas para suprir necessidades de subsistência, de educação, saúde, moradia e, além disso, impõem o dever positivo de legislar a fim de impedir situações extremas de abuso de partes mais poderosas nas relações contratuais entre particulares, bem como é exigido do Poder Público a observância de regras básicas de procedimento, relacionadas ao modo de organizar serviços e à gestão administrativa dos programas. Logo, a margem de discricionariedade legislativa e administrativa está limitada quando o Estado pretende desenhar (formular) e implementar políticas públicas de concretização do conteúdo de um direito social.¹⁶ (CARVALHO, 2019, p. 777/778).

Os recursos públicos são finitos e devem ser utilizados de forma responsável e transparente, visando atender às necessidades da comunidade. Quando o prefeito direciona uma parte significativa desses recursos para eventos de lazer e festas, negligenciando investimentos essenciais, como o fornecimento de serviços básicos e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, ele falha em cumprir com seu dever de zelar pelo interesse público.

Essa conduta não apenas demonstra uma falta de priorização adequada das necessidades da população, mas também pode configurar um ato de improbidade administrativa. A improbidade administrativa ocorre quando um agente público, como o prefeito, age de forma contrária aos princípios da administração pública, causando prejuízos ao erário ou violando a moralidade administrativa.

Gastos desproporcionais com lazer e festas no orçamento público podem ser interpretados como uma violação dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação pertinente. Além disso, tais ações podem configurar um desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos, o que agrava ainda mais a situação.

Portanto, é essencial que o prefeito atue de forma responsável e transparente na gestão dos recursos públicos, priorizando o bem-estar e os interesses da comunidade. Caso contrário, ele pode estar sujeito a sanções legais, incluindo ações por improbidade administrativa, que visam preservar a integridade e a eficiência da administração pública em benefício de todos os cidadãos.

A Constituição estabelece um arcabouço jurídico que visa assegurar que as políticas públicas sejam planejadas e executadas de forma a garantir a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos. O PPA, a LDO e a LOA são instrumentos essenciais nesse processo, permitindo a articulação entre as metas de desenvolvimento do país e a alocação eficiente dos recursos públicos para atender às necessidades da sociedade.

Nesse sentido, França (2019) aborda o princípio da estrita legalidade, no sentido de que o Estado deve e pode fazer o que está preceituado e autorizado em lei, mas que, apesar do livre arbítrio para alocar os recursos conforme a conveniência, deve haver um juízo de ponderação nesta aplicação, sob pena de violar o disposto nos artigos 5º, inciso II, e 37, da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos:

As proposições legais podem desenhar a prestação de um modo exaustivo, sem deixar espaço para a discricionariedade administrativa. Em tese, é possível que a intensidade ou a extensão da prestação fique submetida ao

juízo de oportunidade da Administração Pública. Mas essa situação deve ser ponderada com a devida cautela, conforme a natureza da prestação e do vínculo do administrado com o Estado no contexto descrito na hipótese normativa. (FRANÇA, 2019, p. 12)

Ressalta-se, inclusive, que o procedimento legislativo para a elaboração das três leis orçamentárias pende de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, tanto em âmbito nacional, quanto estadual e municipal, passando por um processo de discussão nas respectivas câmaras do Poder Legislativo de cada ente federativo, para então aprovação e sanção do representante executivo.

Estes atos por cada um de seus representantes, por sua vez, de acordo com a autora Araujo (2013), devem ser pautados não somente na estrita legalidade, mas também nos princípios da administração pública de eficiência, proporcionalidade e razoabilidade, de modo a limitar o gasto excessivo, irrazoável e desproporcional dos recursos financeiros estatais.

Outrossim, conforme veremos nos capítulos seguintes, a elaboração do orçamento público municipal é regida por princípios constitucionais, e, logo, o dispêndio de recursos públicos, previstos ou não na Lei Orçamentária, deverá estar também vinculado ao cumprimento de metas e objetivos propostos, e realizados de forma ponderada, sob pena de configuração de ato de improbidade administrativa.

2.DOS PRINCÍPIOS GRAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APLICADOS À ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

2.1 DAS CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Embora a concepção que baseia todo o ciclo de sua elaboração orçamentária atual seja o de orçamento participativo, este é, em verdade, o resultado de uma linha evolutiva perpassada por marcos históricos diversos, que se modificaram os adventos das Constituições de 1946, 1967 e 1988, em que se pôde identificar a existência de cinco espécies de orçamento, com aspectos políticos, contábeis, econômicos e jurídicos.

O conceito clássico de orçamento, que se revela em sua forma mais histórica mais primitiva, cuja origem se identifica com o início das instituições democráticas representativas, a história geral retratava a passagem da visão de este documento de uma peça contábil, que continha a previsão das receitas e autorização das receitas públicas, sem, no entanto, se preocupar com as necessidades da população, e nem pretendia alcançar objetivos econômicos sociais com sua execução.

Com o advento da Constituição de 1824, Dom Pedro atribuiu à Câmara dos Deputados algumas competências tributárias, e fixou a exigência, por parte do Poder Executivo de uma apresentação de proposta de orçamento do ano seguinte, cuja aprovação ficaria a cargo da Assembleia Geral, conforme explicam os autores José Santo Dal Bem Pires e Walmir Francelino Motta (2006), criando a espécie orçamentária mista, cujo ciclo de criação, discussão, aprovação e execução passaria a ser realizado com dialeticidade entre os dois poderes.

Os autores Carlos Alberto da Silva Corrêa Júnior e Jorge Nascimento de Oliveira Júnior (2018) firmaram sua tese acerca da evolução orçamentária ter ocorrido de forma interligada com fenômeno mundiais, cuja concepção foi sendo construída nos países a partir dos eventos mundiais que ocorriam, tais quais guerras políticas, crises, ideologias emergentes, entre outros.

De acordo com os mesmos, o orçamento por desempenho ou realizações adveio em razão do acontecimento da crise da Grande Depressão, ano de 1929, época em que um grande contingente populacional foi atingido financeiramente, e, com uma grande parte das pessoas sem emprego ou formas de prover a própria subsistência, foi necessário que o Estado interviesse na situação, desempenhando suas receitas no amparo da calamidade pública. Nesta época, surgiu o Estado Social, em que o governo passaria a priorizar o assistencialismo aos cidadãos, através da realização do que, futuramente, seriam considerados direitos e garantinhas fundamentais (JUNIOR; JUNIOR, 2018).

Outrossim, este tipo orçamentário comporta apenas a estimativa e a autorização das

despesas pelos produtos finais, pautando-se no desempenho funcional dos resultados, não havendo vinculação entre planejamento e orçamento (Junior; Junior, 2018).

De forma semelhante, seguindo um viés evolutivo, com o advento da promulgação da Constituição de 1946, a ideia de planejamento orçamentário passa a ser vista como um programa de ação, com a finalidade de programar a vida financeira do Estado, e com representação condicionada a aprovação de fundos que mais interessam o povo representado. Nesta seara, explicam os autores Pires e Motta (2006):

A foi promulgada em 18/09/1946, logo após a redemocratização do País. Pelo seu conteúdo, o Executivo continuou a elaborar o projeto de lei orçamentária, passando, porém, a encaminhá-lo às casas do Congresso para discussão e aprovação, inclusive com a prerrogativa de emendas. Essa constituição de 1946, denominada “planejamentista”, explicita as necessidades de se criarem planos setoriais e regionais, com reflexo direto na monetarização do orçamento, ao estabelecer vinculações com a receita. A experiência brasileira na construção de planos globais, até 1964, caracterizou-se por “contemplar somente os elementos de despesa com ausência da programação de objetivos, metas e recursos reais, intensificando as desvinculações dos Planos e dos Orçamentos”.

Nesta modalidade, o orçamento era visto como um verdadeiro instrumento de planejamento da atividade estatal, com o estabelecimento de objetivos e metas a serem atingidos, visando, ao fim, a realização dos direitos fundamentais.

Por conseguinte, o que tange ao orçamento Base Zero, este surgiu como novidade conceitual por volta do ano de 1969, com o advento da crise financeira mundial do Petróleo. Partindo de uma base quase zerada de captação de recursos, todos os empenhos a serem realizados pelo Poder Público passariam a necessitar da explicação acerca de qual a metodologia de fixação de gastos seria utilizada, tendo por eixo a análise, planejamento e justificativa de todas as despesas para cada novo período, além do exame de novas possibilidades a serem consideradas na nova peça a ser elaborada (Carlos Alberto da Silva Corrêa Júnior; Jorge Nascimento de Oliveira Júnior, 2018).

Por fim, alguns anos mais tarde, foi promulgada no Brasil a Constituição de 1988,

que regulamentou o modo de elaboração que existe nos dias atuais, estabelecendo o o PPA, a LDO, e os Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais de Orçamentos. O diferencial desta nova época é o conceito mais interligado entre planejamento e orçamento público, que devem estar em consoância com os princípios constitucionais gerais do ornamento jurídico vigente.

Além disso, no ano de 2000, durante sua vigência, foi sancionada a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que, conforme preceituou o autor Sebastião Regis Dias Xerez (2013) , se trata de um importante marco que estabeleceu a necessidade de um equilíbrio fiscal, além de permitir o controle popular sobre as contas públicas, dando início ao conceito de orçamento participativo, nos seguintes termos:

Mas, a maior transformação econômica que se deu em relação ao orçamento público, sem dúvida foi a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual se afirma como um importante instrumento regulador das contas públicas, ou seja de assegurar a obrigação de controle na execução dos gastos e também a delimitação das ações dos governantes, exigindo disciplina e transparência. Essa transparência se dá a partir do acesso do cidadão à informação governamental.

No Art. 48, parágrafo único da LRF, a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos.

Outrossim, o conceito de orçamento participativo, ora vigente no ordenamento jurídico brasileiro, coloca os cidadãos como protagonistas ativos da gestão pública, objetivando sua real participação no processo de alocação de recursos públicos, de forma que a finalidade maior destes seja a realização plena da cidadania.

Por conseguinte, no que concerne a natureza jurídica do orçamento, subsistem 3 correntes no Estado brasileiro. A relevância de tal discussão se deve ao fato de que, a depender da natureza jurídica adotada, os desdobramentos práticos apresentarão diferentes consequências, tais quais: saber se o orçamento é impositivo ou autorizativo; se existe ou não de direitos subjetivos para o cidadão; se a lei orçamentária pode ou não sofrer controle concentrado de constitucionalidade.

Na explicação de José Maurício Conti (2020), a primeira corrente defende que o orçamento público possui natureza jurídica dúplice, a depender, de se tratar de receita ou despesa. Outrossim, em relação à despesa, tratar-se-ia de mero ato administrativo, porque basta simples operação administrativa para sua realização, e,

em relação à receita, de lei em sentido formal, porque gera também obrigações aos contribuintes.

Já a segunda corrente, interpreta o orçamento como sendo um ato-condição, em que tanto as receitas quanto as despesas devem ter previsão em normas jurídicas específicas, sendo o orçamento uma mera condição, um mero ato administrativo, para que as programações possam se efetivar (CONTI, 2020).

Já a terceira corrente, adotada no Brasil de forma majoritária, compreende o orçamento como sendo uma lei em sentido formal, vez que prevê as receitas públicas e autoriza a realização das receitas, levando em consideração a classificação das normas jurídicas pela sua origem, e reconhecendo também o seu caráter material, dado a vinculação obrigatória do cumprimento de seus objetivos e metas (CONTI, 2020).

Em síntese, são características do orçamento público ser uma lei em sentido formal e material, temporária, especial, e ordinária, e, na condição de lei, o seu cumprimento se torna obrigatório pelo Poder Executivo. Dessa forma, é afastada a concepção de uma peça meramente autorizativa e ficcional, que não importaria a criação de gastos, direitos ou obrigações de realizar as despesas públicas nele previstas, passando a assumir a característica de imposição.

Caso fosse aceitável a concepção do orçamento como um mero ato que não importa em vinculação obrigatória aos gastos empenhados, poderíamos falar em insegurança jurídica, violação à separação dos poderes, e até mesmo agressão à democracia, visto que seriam fixadas normas que não seriam cumpridas – o que não é.

Outrossim, sendo impositivo, passa a ser obrigatório que os empenhos de recursos sejam alocados conforme as metas e prioridades definidos previamente no PPA, na LDO, e, de forma primordial, na Constituição Federal, que determina os objetivos que o Estado Democrático de Direito deve cumprir, cujo papel é desempenhado também, e especialmente, na prestação de seus serviços custeados pelos recursos públicos, cuja previsão vem expressa na dotação orçamentária para atendimento das necessidades básicas e direitos fundamentais. Nesse contexto, Marques (2008):

Dentro desta nova leitura orçamentária, não se pode mais entender orçamento como uma peça meramente autorizativa, sem quaisquer consequências no caso de descumprimento injustificado e, muitas vezes, deliberado, por parte do chefe do Poder Executivo.

[...]

Tal vinculação do gasto público afasta a discricionariedade do Executivo e do Legislativo, inclusive, a Constituição Federal estabelece que, no caso de descumprimento desta regra vinculativa, configurar-se-á motivo ensejador de intervenção nos termos preconizados nos art. 34, VII, alínea "e" e art. 35, III, ambos da CF/88.

E mais, a Constituição Federal prevê, como hipótese de crime de responsabilidade praticado pelo Presidente da República, o ato praticado que atente contra a lei orçamentária (art. 85, inciso VI), e o Decreto-Lei n.º 201/67, também, traz dispositivo semelhante no caso do Prefeito deixar de cumprir a lei orçamentária, logo, onde está a discricionariedade do Executivo no tocante à execução do orçamento público? Existe discricionariedade somente no momento da elaboração do orçamento, onde o Executivo tem o poder de fazer as escolhas de políticas públicas que, fatalisticamente, atendam à implementação dos direitos fundamentais voltadas a garantia da dignidade da pessoa humana.

Observa-se, portanto, a imputação de crime de natureza política aos gestores do Executivo em caso de descumprimento da lei orçamentária, sem prejuízo de serem apuradas as responsabilidades no âmbito administrativo e civil mediante a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992), visto que o não cumprimento do orçamento elaborado pela democracia (direta e representativa) viola a própria democracia enquanto princípio, bem como viola o princípio da eficiência e da legalidade (entendida não apenas no seu aspecto formal, mas, substancial, incluindo portanto a ideia de legitimidade).

[...]

Trilhar por um caminho diferente é fazer leitura do orçamento sob as lentes do retrocesso, é golpear de morte a democracia participativa, é enterrar a esperança e o sonho de milhares e milhares de cidadãos que clamam por justiça, é prestigiar a vontade de uma única pessoa em detrimento da cidadania exercida por milhares de pessoas, enfim, é tratar o orçamento, na expressão de Lassale, como "uma folha de papel" que, acrescento, embrulha-se e joga na lata do indiferentismo e do descaso. (p. 75-76)

Além do mais, de forma expressa, o art. 165, §10, da CFRB/88, determinou como dever da Administração Pública a execução de programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços a sociedade, deixando ainda mais evidente o caráter impositivo característico deste ramo do Direito Financeiro.

Por conseguinte, considerando a natureza jurídica das leis orçamentárias como leis em sentido formal e material, é possível falar em controle abstrato de constitucionalidade por parte do Supremo Tribunal Federal, independentemente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto, mas sim em razão de seu processo de elaboração e conteúdo.

Embora o Supremo Tribunal Federal não tenha precedentes afirmando a impositividade do orçamento, há diversos julgados no sentido de realizar esse controle, e concluindo pela sua possibilidade de fiscalização, tal como a ADI n. 6308², de relatoria do Ministro Roberto Barroso.

2.2 DOS PRINCÍPIOS APLICADOS A ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Estado tem como finalidade principal promover o bem comum e assegurar que todos os cidadãos possam exercer seus direitos fundamentais de maneira plena, cuja missão exige a implementação de políticas públicas que garantam acesso a serviços essenciais, como saúde, educação e segurança, e que promovam a justiça social e a dignidade humana. A realização desses objetivos é intrinsecamente ligada ao funcionamento da democracia participativa, um sistema que permite que os cidadãos tenham voz ativa nas decisões políticas e nas políticas públicas que afetam suas vidas.

A democracia participativa busca engajar a população no processo de tomada de decisões, permitindo uma maior influência da sociedade nas questões de interesse coletivo. Conforme teorizado anteriormente, a elaboração do orçamento público é um reflexo direta do exercício da cidadania, em que é oportunizado a participação direta dos cidadãos na alocação de recursos públicos. Esse processo não apenas fortalece a transparência e a *accountability*, mas também garante que as prioridades da comunidade sejam refletidas nas escolhas orçamentárias.

Neste contexto, tal procedimento é orientado por princípios legais e constitucionais que garantem sua transparência, equidade e eficiência. Os princípios norteadores são, de forma primária, os princípios gerais da administração pública, de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, ora previstos no art. 37, da Constituição Federal.

Além disso, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece normas para a responsabilidade fiscal, garantindo que o orçamento seja equilibrado e sustentável,

² (ADI 6308, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe em 06-06-2022, PROCESSO ELETRÔNICO; publicado em 15-06-2022)

com princípios fundamentais para assegurar que o orçamento público não apenas reflita as necessidades e prioridades da população, mas também contribua para uma gestão financeira responsável e eficaz do Estado, com vinculação legal e obrigatória. Podemos destacar, dentre todo o sistema normativo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Improbidade Administrativa, que abarcam os princípios orçamentários propriamente ditos, dotados de aplicabilidade direta no PPA, LDO e LOA, e, por consequência, elaboração e execução do orçamento público. Para fins desta tese, ganham maior relevo o Princípio da Economicidade e o Princípio da Responsabilidade Fiscal Intergeracional.

O alto dispêndio de recursos públicos com eventos de festa e entretenimento pode ser problemático, especialmente quando há serviços essenciais, como saúde e educação, em condições precárias. Considerando que o Governo dispõe de quantias financeiras finitas, investir grandes somas de dinheiro em eventos festivos pode desviar recursos que poderiam ser melhor aplicados em áreas críticas que afetam diretamente a qualidade de vida da população.

Mais do que esse tipo de gasto ser percebido como uma priorização inadequada, evidenciando uma falta de sensibilidade em relação às necessidades urgentes da comunidade, ele pode ser considerado ilegal, caso considere que a sua destinação ocorreu de forma a não respeitar os princípios que orientam a elaboração orçamentária.

No que tange a imputação da responsabilidade aos Chefes Executivos, esta será diferenciada e aprofundada no capítulo subsequente, quando da autorização de destinação de recursos públicos para festas e eventos de entretenimento municipais autorizadas anteriormente na Lei Orçamentária, e quando a autorização ocorrer sem a sua previsão anterior. Neste tópico, ainda tratamos da elaboração que autoriza tal destinação desproporcional.

O princípio da legalidade é um dos pilares fundamentais do Estado de Direito e desempenha um papel crucial na administração pública e no sistema jurídico. Esse princípio é consagrado em diversas constituições e sistemas jurídicos ao redor do

mundo, não sendo exclusivo do Direito Financeiro, mas sim orientador de todos os ramos do Direito Público.

Previsto no caput do art. 37, da Constituição Federal de 1988, este emana que os atos praticados pela Administração Pública serão baseados em normas previamente determinadas, com expressa autorização legal, sendo uma salvaguarda contra os abusos do poder estatal, conferindo previsibilidade, segurança jurídica, e controle da arbitrariedade de seus atos, sendo essencial para a manutenção do Estado de Direito e a proteção dos direitos dos cidadãos.

Milena Duarte de Araújo (2013) traz a distinção da aplicação do princípio da legalidade na esfera pública e privada, se desdobrando, no caso desta última, no princípio da reserva legal, ora previsto no art. 5º, inc. II, da Constituição Federal, como sendo permitido aos cidadãos fazer tudo o que não apresenta contradição à lei, enquanto que, na esfera pública, este princípio representa a estrita subordinação ao que está previsto em lei, estando também os atos estatais submetidos ao princípio da supremacia do interesse público, previsto no art. 1º da CFRB/88.

No presente tema, o princípio da legalidade se apresenta como norteador de todo o sistema orçamentário, à medida em que recursos públicos não podem ser manejados e alocados sem a devida previsão e autorização legal, seja para realização de gastos públicos ou arrecadação de despesas.

No tocante a alocação de recursos na elaboração do orçamento público, são inúmeros os dispositivos constitucionais que fazem referência ao princípio da legalidade orçamentária, e, para reforçar a obediência ao princípio, o Código Penal também tipifica como crime a ordenação de despesa não autorizada, em seu art. 359-D, além de outros enquadramentos diversos na LIA e LRF.

Como únicas exceções a realização de gastos sem a existência prévia de lei em sentido estrito, admite-se o disposto no art. 167, §3º, CFRB/88, que dispõe sobre a abertura de créditos extraordinários para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, através de Medida Provisória, além do disposto no §5º do mesmo artigo, que versa

sobre a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de programação no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, por ato próprio do Poder Executivo.

3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A orçamentação pública é composto por oito fases, sendo elas: I) elaboração/planejamento plurianual, que compreende a iniciativa legal do Poder Executivo; II) apreciação parlamentar, que em que é debatida e aprovada a lei orçamentária em dialeticidade com o Poder Legislativo e Executivo; III) proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos; IV) apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo; V) elaboração da proposta de orçamentos, pelo Executivo; VI) apreciação, adequação e autorização legislativa, que se traduz na sanção ou pelo pelo Poder Executivo; VII) execução da Lei orçamentária, com a produção de seus efeitos; V) e, por fim, avaliação e controle, em que se realiza uma análise da eficiência e eficácia dos resultados e o julgamento das contas (SANCHES; 1993).

A fase de execução orçamentária ocorre após a aprovação da lei e sua publicação, quando entram em vigor e começam a produzir seus regulares efeitos, autorizando o Poder Executivo a realizar o gasto público. A Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000, em seu art. 8º, impõe algumas obrigações ao Poder Executivo visando a programação e transparência do gasto público, autorizando, neste momento, que o Poder Executivo estabeleça a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, ou seja, concedendo autonomia para a realização de despesas.

É essencial destacar que a execução de gastos públicos exige monitoramento contínuo tanto pelos órgãos encarregados de sua implementação quanto pelos órgãos de controle, para assegurar que sejam realizados em conformidade com as normas constitucionais e legais. Nesse contexto, em âmbito municipal, a Câmara de Vereadores, com auxílio do Tribunais de Contas Estadual ou Municipal (art. 31, §1º,

CFRB/88), desempenham papéis importantes na fiscalização financeira e orçamentária, garantindo a conformidade com a legalidade, legitimidade e economicidade, além de supervisionar a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.

Além disso, a atuação do Poder Legislativo no ciclo orçamentário vai além da análise e aprovação das leis orçamentárias. A Câmara tem a responsabilidade de avaliar a execução orçamentária, conforme sua competência constitucional (art. 70), que inclui a fiscalização dos órgãos e entidades da União, bem como da administração direta e indireta. Esse acompanhamento é crucial para garantir o uso adequado dos recursos, a correta recepção de valores e a adequada gestão do patrimônio público.

De antemão, há que se fazer a distinção sobre o momento em que se inicia a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal, haja vista que a Lei Orçamentária anual é elaborada em dialeticidade com o Poder Legislativo.

A responsabilidade e a improbidade do chefe do poder executivo municipal em atos de autorização de despesas sem a previsão devida na lei orçamentária são claramente aplicáveis na legislação brasileira. Segundo o artigo 167, inciso III, da Constituição Federal, “é vedado ao chefe do Poder Executivo realizar despesas sem a dotação orçamentária”. Esse dispositivo visa garantir que todas as despesas públicas sejam previamente autorizadas e previstas na lei orçamentária, garantindo transparência e controle na administração dos recursos públicos.

Não apenas esta forma de autorização de despesa, diversos outros atos administrativos podem ser enquadrados na Lei de Improbidade, quando importarem em prejuízo ao erário, ou importar em enriquecimento ilícito, entre outras condutas estabelecidas em rol taxativo.

Desta forma, o Prefeito poderia ser responsabilizado a partir de tipificações administrativas e penais específicas, ora previstas na Lei de Improbidade Administrativa, na Lei de Responsabilidade Fiscal, e no próprio Código Penal. Entretanto, o que se discute no presente trabalho é sua responsabilização ao autorizar e executar despesas irrazoáveis com festas e eventos de entretenimento

público, mesmo quando aprovados previamente na própria LOA.

Conforme visto anteriormente, em âmbito municipal, a competência de iniciativa de elaboração da Lei Orçamentária Anual, que prevê o balanço orçamentário e os gastos a serem realizados no exercício financeiro seguinte, de forma detalhada, é do Prefeito. Com natureza jurídica de Lei Ordinária, a LOA também passa pela discussão e votação, e, ao final, é sancionada ou vetada pelo Prefeito, cujo ato pode ser caracterizado, também, como uma forma de controle preventivo de constitucionalidade.

Assim sendo, após o veto, o Prefeito é o responsável por autorizar e executar as despesas e empenhos, que influirão diretamente nos recursos públicos, gerando lucro ou prejuízo para o erário.

Nesta seara, adentramos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é uma legislação brasileira que entrou em vigor em 2000 com o objetivo de estabelecer normas de gestão fiscal responsável por parte dos entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e municípios. Ela visa promover o equilíbrio das contas públicas, a transparência na gestão fiscal e o controle dos gastos públicos, garantindo assim a sustentabilidade das finanças governamentais.

Outrossim, a elaboração do texto principal do orçamento financeiro do governo se pauta principalmente em dois instrumentos: I) CRFB/88: compreende as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo despesas de capital ao exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração da LOA; dispõe sobre alterações na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento; e II) a LRF, com seus respectivos anexos: estabelece o equilíbrio entre as receitas e despesas; traz critérios e formas de limitação de empenho; fixa normas relativas ao controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento e demais condições e exigências para a transferência de recursos a entidades públicas; estabelece os resultados primários esperados para os próximos exercícios; avalia o cumprimento de metas relativas ao ano anterior; traz demonstrativo das metas atuais, metodologia de cálculo consistente com a política econômica nacional, entre outros (FERNANDES; SOUZA;

2019).

Considerando que o orçamento adotado no Brasil é o orçamento participativo, de cunho constitucional-democrático, trazendo a ideia de que, em um Estado Democrático de Direito, que é permeado por um aspecto social e assistencial na prestação de serviços públicos, a democracia participativa se efetivaria quando os cidadãos tivessem os recursos públicos orçados destinados a manutenção e garantia de seus direitos fundamentais concretizados Cavalcante (2008), as despesas a serem realizadas deveriam passar por um procedimento de ponderação, para se identificar a alocação prioritária dos recursos.

Não obstante, é comum ver em veículos midiáticos jornalísticos e provenientes de redes sociais, diversas notícias sobre falta de estrutura básica em hospitais, educação, saneamento básico, infraestrutura entre tantos outros, de forma que é irrazoável pressupor que os gestores, em todos os âmbitos administrativos, não possuem conhecimento da qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos, podendo considerar, então, a sua inércia como negligência e violação explícita dos direitos sociais.^{3 4 5}

Neste viés, a autorização de despesas pelo Chefe do Poder Executivo deve priorizar a alocação de recursos na manutenção dos direitos fundamentais e sociais básicos, até que os estivessem satisfeitos e efetivados, para, então, se permitir realocações para eventos festivos, de entretenimento e lazer.

Nesta linha, a ação ou omissão estatal, na alocação de recursos públicos, pode ser caracterizada como uma violação direta dos direitos sociais, haja vista que o poder público possui o dever e função de zelar pelo interesse dos cidadãos, além de

³ **Censura Zero**. 19 jun. 2023. Disponível em <https://censurazero.com.br/vem-gasto-milionario-ai-em-sao-mateus-daniel-ja-planeja-festa-da-cidade-2023-custo-deve-chegar-a-r-30-milhoes-neste-ano-pre-eleitoral/#:~:text=Fontes%20ligadas%20%C3%A0%20Prefeitura%20de,milh%C3%B5es%2C%20conforme%20esses%20mesmos%20servidores>.

⁴ Guilherme Amado; Edoardo Ghirotto. Roraima gasta 17 milhões em festa com Safadão em homenagem a Arthur Lira. **Metrópoles**. 11 nov. 2023. Disponível em <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/roraima-gasta-r-17-mi-em-festa-com-safadao-e-homenagem-a-arthur-lira>.

⁵ Roberto Junquilho. Inquéritos apuram denúncia de superfaturamento em eventos públicos. **Século Diário**. 24 out. 2023. Disponível em <https://www.seculodiario.com.br/justiaa/inquerito-aberto-no-mpes-apura-denuncia-de-superfaturamento-em-eventos-publicos/>.

fiscalizar os próprios serviços fornecidos, inferindo então estar sempre ciente da qualidade dos serviços fornecidos.

Nesta linha, Mônia Clarissa Hennig Leal (2020), traz a concepção de que a responsabilização, através da repressão e prevenção, por meio da fiscalização da alocação de recursos do patrimônio público, que deve ser voltado a efetivação objetiva e subjetiva dos direitos dos cidadãos, é uma forma de política pública contra a dilapidação do patrimônio público, ora veja:

Verifica-se, a nosso ver, que é possível se extrair do ordenamento jurídico brasileiro, conforme posto atualmente, a fundamentalidade do direito ao bom governo, que, caso seja inserido como princípio à administração pública, como se almeja em futura reforma administrativa do Estado, embora possa não se encontrar, topograficamente, no rol de direitos e garantias fundamentais, garantirá ao cidadão a possibilidade de efetivação não apenas por uma dimensão subjetiva (possibilidade de exigibilidade), mas principalmente pela sua dimensão objetiva (passará a ser norma-mandamento de atuação).

É desta dimensão objetiva, que decorre o dever de proteção à concretização do direito fundamental, que engloba o dever de legislar. A normatização objetivando-se a prevenção e repressão aos atos de malversação do patrimônio público constitui-se uma das ações que integram as políticas públicas que devem ser implementadas, a fim de que esse direito tenha a sua máxima efetividade.

Por conseguinte, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) é uma legislação brasileira que visa combater atos de corrupção e má gestão na administração pública. Promulgada em 1992, esta normativa representa um importante instrumento legal para responsabilizar agentes públicos e também pessoas do setor privado que praticam condutas lesivas ao patrimônio público ou que violem os princípios da administração pública.

A autora Milena Duarte de Araujo (2013), defende sua tese no sentido que a promoção de eventos festivos e contratação de cantores, artistas, e outros serviços, realizados em valores exorbitantes, se mostra irrazoável, haja vista que a gestão dos recursos desta forma afronta gravemente diversos princípios da Administração Pública, haja vista a necessidade de cuidar de outras necessidades dos segmentos mais pobres, ferindo o princípio da supremacia do interesse público, moralidade e impessoalidade, ultrapassando as prerrogativas e limitações legais conferidas ao Poder Público.

Além disto, Araujo (2013) aborda a questão da razoabilidade na realização de despesas como sendo uma limitação a discricionariedade do poder público, e da proporcionalidade como sendo o dispêndio de recursos de forma equilibrada e harmoniosa, voltados para a realização de seus objetivos e metas. Neste sentido:

Inicialmente é importante compreender que, embora sejam tratados geralmente de forma conjunta, proporcionalidade não se confunde com razoabilidade. A lei nº 9.784/99, nos termos do seu art. 2º, parágrafo único, VI, trata de ambos os princípios, definindo-os como a “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”. 29 A razoabilidade se refere à proibição de excessos, tendo em vista que a atuação do administrador não pode ser despropositada, trespasseira, arbitrária e desprovida de bom senso. Quando a lei permite a atuação discricionária do administrador, pautada em conveniência e oportunidade, não significa que o agente está livre para agir de forma irrazoável, ao seu livre arbítrio.

Neste sentido, considerando que a realização de tal prestação estatal em forma de políticas públicas já é prevista no orçamento, além de reconhecidamente necessária, a não priorização de investimentos destes setores poderia configurar uma omissão dolosa dos gestores públicos, de forma que sua conduta seria tipificada pelo artigo 11 desta Lei.

O art. 10, inciso XI, desta mesma normativa, prevê, por sua vez, que o agente público que liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para sua aplicação irregular incorre em ato de improbidade, devendo arcar com as sanções previstas. Contudo, tal artigo não possui um rol taxativo do que configuraria aplicação irregular, devendo esta normativa ser considerada de forma integrativa com as outras legislações do ordenamento jurídico brasileiro, tais quais as mencionadas anteriormente.

Na presente questão, as condutas previstas nos artigos mencionados ocorrem quando, da iniciativa do Prefeito na confecção da LOA e execução das despesas, não observam e não obedecem os princípios orçamentários de mencionados no capítulo anterior, de legalidade, economicidade, responsabilidade fiscal intergeracional, e eficácia, haja vista que o objetivo do orçamento público participativo não é alcançado, e sua finalidade é alterada.

A LIA visa coibir danos ao erário em razão de uma gestão inadequada dos recursos. Contudo, não é possível caracterizar qualquer gasto com entretenimento e lazer como ato improbo, ainda que observe, na realidade, uma série de outros setores e direitos básicos violados. No entanto, é possível considerar como ato ilegal quando este gasto não estiver atrelado aos outros princípios, deixando de analisar a eficiência e o custo-benefício de sua promoção. Neste sentido, podemos citar Gouvea:

Por fim, a avaliação do ato quanto à economicidade implica uma análise de custo-benefício em que o ato é analisado não apenas em função da produção de efeitos como também da execução da forma menos custosa para os cofres públicos. Essa análise tem relação direta com o princípio constitucional da eficiência e uma escolha inadequada pode gerar danos ao erário. (GOUVEA, 2023, p. 205)

Nesse sentido, Peixoto (2008), relembra que a efetivação direta dos direitos fundamentais tem relação direta com a disponibilidade e escassez de recursos, o que permite, então, a atuação do Poder Judiciário para realizar esta ponderação, se utilizando também dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, com a possibilidade de remanejamento e responsabilização dos gestores.

Ante o exposto, as condutas dos Chefes Executivos Municipais ora representantes primários da gestão pública -, de dispender altos gastos em festas, eventos e entretenimento, ante as demandas prioritárias da população, pode ser considerada irregular, de modo a incorrer nas tipificações legislativas mencionadas.

CONCLUSÃO

Compreendemos, neste trabalho, que desde o momento da elaboração do orçamento público, através da confecção do PPA, LOA e LDO, o processo todo é deve respeitar os princípios constitucionais e legais estabelecidos no ordenamento jurídico, de legalidade, economicidade, eficiência, moralidade e responsabilidade fiscal intergeracional.

Partindo do conceito que as leis orçamentárias possuem caráter de lei formal, sendo

leis ordinárias, tais normativas ficam sujeitas também ao controle de constitucionalidade judicial, caso não observem as diretrizes, metas e objetivos fiscais que pretendem cumprir com sua elaboração.

A alocação de recursos públicos para empenho de despesas e realização de gastos deve ocorrer de forma responsável, respeitando também os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, priorizando a efetivação dos direitos e garantias fundamentais da população, concretizando seus direitos sociais de acessos a serviços básicos, como educação, saúde, saneamento básico, entre tantos outros, de maneira digna, e com qualidade de prestação por parte do Poder Público.

Isto porque, no Brasil, é adotada, majoritariamente, a concepção de orçamento participativo, que expressa que a uma das formas mais diretas de participação popular, é através da elaboração orçamentária, haja vista que é neste momento em que o Poder Público retorna com os recursos arrecadados para cumprir com o seu papel, que é de zelar pelos interesses de seus cidadãos.

Outrossim, na realidade de nosso país, em que são tantos os direitos violados, e em que as pessoas carecem das prestações de serviços públicos mais básicos possíveis, não atende ao interesse popular, e nem os objetivos constitucionalmente instituídos, que a alocação de recursos financeiros seja destinada a realização de festas e eventos de entretenimento, ante tantas outras necessidades prioritárias existentes.

Dessa forma, em âmbito municipal, o Chefe do Executivo, o Prefeito, cuja iniciativa de confecção das leis orçamentárias a ele pertence, pode e deve ser responsabilizado, caso não respeite os princípios e as diretrizes estabelecidas previamente, incorrendo em conduta de improbidade administrativa, nos termos dos arts. 10, inc. XI, e 11, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).

Há uma necessidade alarmante de fiscalização mais intensa dos gestores públicos, que constantemente desrespeitam a população a qual deveriam servir, em prol de interesses próprios, como a realização de eventos festivos e de entretenimento, que demanda um alto dispêndio de recursos para a contratação de artistas, shows,

estrutura, entre outros, para que tais atos passem a ser coibidos, e que o dinheiro público passe realmente a ser utilizado para cumprir com as obrigações que dele se espera, voltado para atender aos interesses sociais.

BIBLIOGRAFIA

Alves, F. D., & Leal, M. C. H. (2020). O direito fundamental ao bom governo e o dever de proteção estatal: uma análise das competências federativas à implementação de políticas de prevenção e repressão aos atos de malversação do patrimônio público. **Revista De Direitos E Garantias Fundamentais**, 21(2), 11–46. <https://doi.org/10.18759/rdgf.v21i2.1487>. Acesso em 21 set. 2024.

ANDRADE, Érico. O controle judicial da responsabilidade fiscal. **Revista De Direito Administrativo**, v. 232, p. 283–306. 2003. Disponível em <https://doi.org/10.12660/rda.v232.2003.45786>. Acesso em 02 set. 2024;

ARAÚJO, Milena Duarte de. **Eventos festivos promovidos pelo poder público: análise de sua viabilidade como política pública**. 2013. 71 f. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza: Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, 2013. Disponível em <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/27349>. Acesso em 14 mai. 2024.

Barragán Robles, V., & Gándara Carballido, M. (2023). Democracia, participación y movimientos sociales como constructores de derechos humanos. **Revista De Direitos E Garantias Fundamentais**, 24(1), 11–32. <https://doi.org/10.18759/rdgf.v24i1.2347>. Acesso em 21 set. 2024.

BONTORIN, Fernanda Pereira. **Improbidade Administrativa: Lei de Responsabilidade Fiscal, Conceitos e Sujeitos**. Paraná: Projeto Técnico apresentado no Curso de Especialização em Gestão Pública – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais, 2019. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/60479/R%20-%20E%20%20FERNANDA%20FERREIRA%20BONTORIN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 15 abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília. Disponível em https://www.google.com/search?q=lei+de+improbidade+administrativa+como+referenciar&sca_esv=158adc10c3c9ceae&sxsrf=ACQVn08GkkPuNE1t9t5OdC61R6DXiT8hUA%3A1714625477790&ei=xRszZvnuL9yy5OUPtpW70AM&udm=&ved=0ahUKEwi55ZrUle6FAxVcGbkGHbbKDjoQ4dUDCBA&uact=5&oq=lei+de+improbidade+administrativa+como+referenciar&gs_lp=Egxnd3Mtd2l6LXNlcAiMmxlaSBkZSBpbXByb2JpZGFkZSBhZG1pbmlzdHJhdGl2YSBjb21vIHJlZmVyZW5jaWFyMgUQIRigAUjYJVDRBFjbJHABeAGQAQGYAeABoAH7HaoBBjAuMTguNLgBA8gBAPgBAZgCE6ACyRnCAgoQABiwAxjWBBhHwglFEAAyGATCAgYQABgWGB7CAggQABiABBiiBJgDAIlgGAZAGApIHBjEuMTQuNKAH5m4&sclient=gws-wiz-serp. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.308/Roraima**. Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Normas estaduais que tratam de emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária. Reqte.(S): Governador Do Estado De Roraima; Proc.(A/S)(Es): Procurador-Geral Do Estado De Roraima; Intdo.(A/S): Assembleia Legislativa Do Estado De Roraima. Relator: Min. Luis Roberto Barroso, 06 jun. 2022. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5848538>. Acesso em 23 set. 2024.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**. Goiânia, GO: Faculdade Estácio de Sá,. 2018. Disponível em <https://doi.org/10.5380/rinc.v6i3.59730>. Acesso em: 06 jun. 2024.

CONTI, José Mauricio. Regime Constitucional Do Orçamento Público E Os Princípios Orçamentários. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**, São Paulo, ano 21, nº 54, p. 65-78, Abril-Junho, 2020. Disponível em <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/145383>. Acesso em 04 set. 2024.

CORRÊA JÚNIOR, C. A. S.. Oliveira Junior, J. N. Evolução Do Orçamento Público: Da Perspectiva Contábil À Gestão Por Resultados. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, nº. 000142, 2018. Disponível em <https://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-da-perspectiva-contabil-gestao-por-resultados>. Acesso em 02 set. 2024.

CORRÊA, Thiago de Oliveira. **Notas sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. 1º ed, Curitiba: Appris Editora. 2017.

DA SILVA, Ênio Moraes. O Estado Democrático de Direito. **Revista De Informação Legislativa**, v. 42, n. 167, p. 213-229, jul./set. 2005. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/794>. Acesso em 02 set. 2024.

EFRAIM, Rosely da Silva; MURTA, Antônio Carlos Diniz. Atos de Improbidade na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v.1, n.2, Minas Gerais. jul/dez 2015. Disponível em : <https://indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/166/pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

FERNANDES, Antônio Sergio Araujo Souza; SOUZA, Thiago Silva e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap) Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP). Brasília: Enap, 2019.

Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4280>. Acesso em 24 set. 2024.

FRANÇA, Vladimir da ROCHA. Princípio da Legalidade Administrativa e Competência Regulatória no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 202, p.7-29, abr/jun 2014. Disponível em https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/202/ril_v51_n202_p7.pdf. Acesso em 14 mai. 2024.

FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Curso Lei de Diretrizes Orçamentárias para Municípios**. Brasília, 2017. Disponível em <file:///C:/Users/coron/Downloads/M%C3%B3dulo%20%20%20Introdu%C3%B7%C3%A3o%20%20Conhecendo%20o%20Sistema%20Or%C3%A7ament%C3%A1rio-1.pdf>. Acesso em 10 mar. 2024.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GUEDES, Antony Sousa. **Análise do Descumprimento do Orçamento Público Municipal**. Universidade Estadual da Paraíba, Paraíba, PA: Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação de Administração Pública. -, 2014. Disponível em <https://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/7817/1/PDF%20-%20Antony%20Sousa%20Guedes.pdf>. Acesso em 15 mar. 2024.

GOUVÊA, Luciana de Jorge. **A Nova Lei de Improbidade Administrativa Como Instrumento de Controle Repressivo Pelo Descumprimento de Políticas Públicas Essenciais Inseridas no Orçamento**. Estado do Rio de Janeiro: Revista do Ministério Público do nº 87 p. 191-236, jan/mar 2023. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3664339/Luciana_de_Jorge_Gouvea_R_MP-87.pdf. Acesso em 10. Mar. 2024.

MACHADO, Amanda Santos. **In dubio pro societate: análise à luz da reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. 2023. 43 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. Disponível em <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4231>. Acesso em 02 set. 2024.

MARQUES, Antonio Sérgio Peixoto. **Controle social e judicial do orçamento público: uma abordagem sob a perspectiva da cidadania participativa**. Fortaleza, CE: Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito. 2008. Disponível em <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/15699>. Acesso em 16 mai. 2024.

LOPES NETO, Christiano Dias. **Controle judicial de políticas públicas: a legitimidade do poder judiciário interferir nas escolhas administrativas para garantir a concretização do mínimo existencial**. 2014. 109 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) - Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória,

2014. Disponível em <http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/219>. Acesso em 15 set. 2024.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Participação popular no poder local: o papel do cidadão no aprimoramento das decisões do Executivo e do Legislativo municipal. **Revista Brasileira De Estudos Políticos** [online], n. 100, p. 29-56, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.9732/108>. Acesso em 15 set. 2024.

PIRES, J. S. D. Bem; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Periódico Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, nº 2, p. 16-25, 2006. Disponível em <https://doi.org/10.4025/enfoque.v25i2.3491>. Acesso em 02 set. 2024.

SANCHES, O. M.. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. *Revista De Administração Pública*, 27(4), 54 a 76. 1993. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8549>. Acesso em 24 set. 2024.

SANTOS, Franklin. **Orçamento Público**. 1º ed.: Clube de Autores, 2011.

XEREZ, Sebastião Régis Dias. A Evolução Do Orçamento Público E Seus Instrumentos De Planejamento. **Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza**, v. 01, nº. 000043, , 2013. Disponível em <https://stage.semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-e-seus-instrumentos-de-planejamento>. Acesso em 03 set. 2024.

XEREZ, Sebastião Régis Dias. **O impacto do orçamento participativo sobre as variáveis que afetam no bem-estar social nos municípios brasileiros**. 48f. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN, Fortaleza - Ce, 2015. Disponível em <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/15290>. Acesso em 03 set. 2024.

WALVIS, Célia Mariza de Oliveira. A Delegação dos Serviços Públicos Essenciais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 75, p. 105-140. 2012. Disponível em <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/646/583>. Acesso em 02 set. 2024.